

VD_OMNI AC.1995.0278 vom 29. Juli 1997

VD Tribunal cantonal, 1997-07-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.1995.0278

FR: VD_OMNI AC.1995.0278 du 29 juillet 1997

IT: VD_OMNI AC.1995.0278 del 29 luglio 1997

Regeste

LVPN et LSPN c/SFFN | L'intérêt à la réalisation d'un projet destiné à équiper en accès un lotissement en vue de la construction de résidences secondaires n'est pas prépondérant à l'intérêt de la conservation de la forêt; l'autorisation de défricher ne peut donc pas être délivrée.

Erwägungen

E. 1

de la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN), dans sa teneur en vigueur depuis le 1er février 1996, les communes et les organisations d'importance nationale à but non lucratif qui existent depuis dix ans au moins et se vouent à la protection de la nature, à la protection du paysage, à la conservation des monuments historiques ou à des tâches semblables ont qualité pour recourir contre les décisions du canton ou des autorités fédérales si ces décisions peuvent, en dernière instance, faire l'objet d'un recours au Conseil fédéral ou d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Il s'agit des décisions des autorités fédérales ou cantonales relatives à l'accomplissement de tâches de la Confédération au sens de l'art. 24 sexies al. 2 Cst. et de l'art. 2 LPN (FF 1965 III 101; ATF 118 Ib consid.1c; ATF 118 Ib 381 consid.2b/cc). Le Tribunal fédéral a constaté à plusieurs reprises que l'autorité forestière cantonale accomplissait, en délivrant une autorisation de défricher, une tâche de la Confédération (ATF 108 Ib consid.5b); cela résulte clairement du texte de l'art. 2 let.b LPN. Une décision prise sur la base de la législation fédérale sur la protection des eaux en vue de protéger les eaux souterraines peut aussi relever de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération (ATF 118 Ib 1 consid.1c). L'application de l'art. 18 al. 1bis et 18 al. 1ter LPN relatifs à la protection des rives, des roselières et des marais ainsi que l'application de l'art. 18b LPN concernant les biotopes d'importance régionale et locale, constituent également des tâches fédérales attribuées aux cantons (ATF 120 Ib 30 consid.2c); les cantons reçoivent un mandat impératif de veiller à la protection de l'entretien de ces objets (ATF 116 Ib 203 consid.3a). Par ailleurs, le Conseil fédéral désigne les organisations qui ont qualité pour recourir (art. 12 al. 2 LPN). b) En l'espèce, la réalisation du projet litigieux implique un défrichement et nécessite ainsi l'octroi d'une autorisation de défrichement au sens de l'art. 5 al. 2 LFo statuant sur la conformité des travaux aux règles du droit fédéral sur les forêts. Les travaux projetés concernent en outre une zone humide avec une végétation de marais et ils touchent également des rives naturelles. Les art. 18 et 21 LPN prévoient respectivement la protection d'espèces animales et végétales et la protection de la végétation des rives; les travaux en cause supposent donc aussi une autorisation spéciale au sens de l'art. 22 LPN ainsi qu'une autorisation spéciale au sens de l'art. 8 de la loi fédérale sur la pêche du 21 juin 1991. On est ainsi en présence de tâches fédérales au sens de l'art. 2 let.b LPN dès que l'autorité

cantonale doit appliquer les règles du droit fédéral en matière de défrichement, de suppression de la végétation des rives ou d'intervention technique dans les cours d'eau (ATF 112 Ib 76, 107 Ib 355, 98 Ib 16, 96 I 564 et 691). c) La Ligue suisse pour la protection de la nature est une association d'importance nationale qui se voue à la protection de la nature au sens de l'art. 12 LPN (ATF 117 Ib 97 ss); elle figure dans la liste des organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir établie par le Conseil fédéral (ch. 6 de l'annexe à l'ordonnance du 27 juin 1990 relative à la désignation des organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir - ODOP, RS 814.076). Une organisation d'importance nationale peut recourir auprès de l'autorité de dernière instance cantonale par l'organe de sa section cantonale (ATF 118 Ib 299 consid. 2b-d; ATF 117 Ib 140; ATF 116 Ib 431). Dans un arrêt concernant la Ligue neuchâteloise pour la protection de la nature, le Tribunal fédéral a précisé que le rapport étroit entre cette dernière et la Ligue suisse pour la protection de la nature ressortait de leurs statuts; par exemple, les buts de la Ligue neuchâteloise étaient ceux de la Ligue suisse et la qualité des membre de la première association entraînait automatiquement celle de membre de la seconde; il résultait par ailleurs clairement des statuts de la Ligue suisse que les sections cantonales exerçaient une certaine fonction organique; pour des motifs d'organisation de ses activités, une telle association nationale devait pouvoir déléguer à ses sections cantonales diverses tâches, en particulier la surveillance des publications officielles d'autorisations et la rédaction des oppositions, le cas échéant, et des actes de recours cantonaux. Les exigences pour le respect des formes et délais d'intervention dans les procédures cantonales, auxquelles l'association nationale a l'obligation de participer pour ensuite être admise à exercer son droit de recours au Tribunal fédéral, impliquait une telle répartition des tâches; dans ces conditions, force était d'admettre que la section cantonale pouvait agir comme organe de l'association d'importance nationale (ATF 118 Ib 300 consid.2c). En l'espèce, la Ligue suisse pour la protection de la nature peut donc valablement recourir devant le Tribunal administratif par l'intermédiaire de la Ligue vaudoise pour la protection de la nature. d) En outre, suivant l'art. 90 de la loi vaudoise du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS), les associations d'importance cantonale, qui, aux termes de leurs statuts, se vouent à la protection de la nature, des monuments et des sites, ont qualité pour recourir contre les décisions prises en application de la présente loi et susceptibles de recours. En l'espèce, la Ligue vaudoise pour la protection de la nature est une association d'importance cantonale qui se voue à la protection de la nature, des monuments et des sites au sens de l'art. 90 LPNMS; en outre, les travaux litigieux touchant une zone marécageuse et nécessitant une autorisation au sens de l'art. 7 LPNMS, la Ligue vaudoise pour la protection de la nature a aussi qualité pour recourir auprès du Tribunal administratif. 2.

La première demande d'autorisation de défricher a été déposée en 1988; elle a donné lieu à la modification du plan partiel d'affectation "Vers le Clédard", approuvée par le Conseil d'Etat le 26 janvier 1990 sans opposition. La question se pose de savoir si cette modification du plan d'affectation a force de chose jugée sur la question de principe du défrichement si elle empêchait toute remise en cause du principe du défrichement lors de la procédure prévue à cet effet par la législation forestière. a) L'art. 18 al. 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 prévoit que l'aire forestière est définie et protégée par la législation sur les forêts. L'ancienne loi fédérale concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts du 11 octobre 1902 (LFor) n'était cependant pas coordonnée avec le droit en matière d'aménagement du territoire. La nouvelle loi fédérale sur les forêts du 4 octobre 1991 (LFo) est entrée en

vigueur le 1er janvier 1993; l'un de ses objectifs premiers était de redéfinir la limite entre l'aménagement du territoire et les forêts et de coordonner les procédures à appliquer lorsqu'une collaboration entre les deux était indispensable (voir message du Conseil fédéral précité in FF 1988 III, p. 180). Selon l'art. 12 LFo, l'insertion de forêts dans une zone d'affectation est subordonnée à une autorisation de défricher. Il convient en effet de signaler dans les plans directeurs les empiétements prévisibles sur la forêt; ces plans doivent être justifiés et commentés au moyen d'études de besoin, de considération sur le choix de l'emplacement et d'analyses concernant les priorités à accorder. Lorsque le projet se concrétise au point que le plan directeur doit être converti en un plan d'affectation, il faut procéder à l'examen définitif des intérêts en présence et accepter ou refuser le défrichement; cette manière de procéder constitue un instrument utile pour examiner les intérêts en présence dans le cadre de la procédure de défrichement (voir message du Conseil fédéral concernant la loi fédérale sur la conservation des forêts et la protection contre les catastrophes naturelles du 29 juin 1988, FF 1988 III, p. 181). b) L'art. 56 al. 1 LFo soumet les procédures pendantes lors de l'entrée en vigueur de la loi au nouveau droit. La question doit donc être examinée à la lumière des nouvelles dispositions de la LFo. Comme on l'a vu, l'art. 12 LFo dispose que l'insertion de forêts dans une zone d'affectation est subordonnée à une autorisation de défricher. Il ressort de ces dispositions que l'autorisation de défricher est la première étape à accomplir; sur la base de cette autorisation, un plan d'affectation peut être élaboré. Selon la jurisprudence rendue sous l'ancien droit, un terrain forestier compris dans une zone à bâtir d'un plan d'affectation reste une aire forestière dont le défrichement est soumis à l'autorisation prévue par les dispositions relatives à la police des forêts (voir ATF 101 Ib p. 313 ss). Or, le plan d'extension partiel du secteur "Vers le Clédard" du 25 mars 1988 et sa modification du 26 janvier 1990 ont été élaborés et adoptés sous l'empire de l'ancienne législation forestière; les déboisements prévus n'ont pas fait l'objet d'une autorisation de défricher. c) Le projet d'aménagement de la société Les Diablerets-Belvédère SI a été mis à l'enquête publique du 16 novembre 1990 au 5 décembre 1990 et la Ligue vaudoise pour la protection de la nature a formé opposition au défrichement le 30 novembre 1990. Le Service des forêts et de la faune et de la nature a refusé de délivrer l'autorisation de défricher par décision du 6 février 1991. Cette décision n'a pas été contestée. Le nouveau projet intégrant le périmètre de protection de la zone humide a été mis à l'enquête publique du 21 avril au 9 mai 1995 et il a suscité une nouvelle opposition de la Ligue vaudoise pour la protection de la nature. Par décision du 20 novembre 1995, le Service des forêts, de la faune et de la nature a levé l'opposition en estimant que le principe du défrichement ne pouvait plus être remis en cause du moment que le projet présenté était conforme à la modification du plan partiel d'affectation du secteur "Vers le Clédard" du 26 janvier 1990. La modification du plan partiel d'affectation du 26 janvier 1990 prévoit bien une aire forestière à transférer en zone de chalets et, inversement, une zone de chalet à transférer en aire forestière; mais ce plan renvoie au règlement communal dont l'art. 23 précise que toutes les parties boisées sont soumises à la législation forestière, laquelle soumet le défrichement à autorisation spécifique. Il est vrai que la modification du plan partiel d'affectation du secteur "Vers le Clédard" a fait l'objet d'une enquête publique; cependant, le document même du plan qui a été mis à l'enquête du 5 mai au 5 juin 1989 ne contient pas les données essentielles d'une demande de défrichement; en particulier, il ne comporte aucune indication sur la nature et les surfaces de forêt à déboiser, sur la motivation de la demande et le but du défrichement ni même enfin sur les conditions du reboisement en ce qui concerne tant la qualité que les délais. La procédure

d'adoption du plan partiel d'affectation modifiant les zones au lieu-dit "En la Moillez" ne peut donc se substituer à la procédure applicable à une demande de défrichement et l'approbation de ce plan par le Conseil d'Etat ne déploie pas les effets juridiques d'une autorisation de défricher. 3.

a) L'art. 5 al. 1 LFo pose le principe de l'interdiction des défrichements; cependant, une autorisation peut être accordée à titre exceptionnel au requérant qui démontre que le défrichement répond à des exigences primant l'intérêt à la conservation de la forêt à condition que l'ouvrage pour lequel le défrichement est sollicité ne puisse être réalisé qu'à l'endroit prévu, que l'ouvrage remplisse, du point de vue matériel, les conditions posées en matière d'aménagement du territoire, que le défrichement ne présente pas de sérieux dangers pour l'environnement (al. 2). En outre, des motifs financiers, tel 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, ne sont pas considérés comme des raisons importantes (al. 3); les exigences de la protection de la nature et du paysage doivent être respectées (al. 4). La réalisation de ces conditions ne doit être admise qu'avec retenue, l'autorisation de défricher constituant une exception au principe de la conservation de l'aire forestière (voir ATF 113 Ib 411). Selon l'art. 6 al. 1 lettre a LFo, les dérogations sont accordées par les cantons pour les surfaces de 5'000 m² ou moins. Concernant la procédure d'autorisation de défrichement, l'art. 5 de l'Ordonnance sur les forêts du 30 novembre 1992 (OFo) précise que la demande de défrichement doit être présentée à l'autorité forestière cantonale compétente (al. 1); celle-ci la publie et dépose le dossier publiquement; les parties peuvent formuler une opposition pendant l'enquête publique (al. 2). Par ailleurs, tout défrichement doit être compensé en nature dans la même région, principalement avec des essences adaptées à la station (art. 7 al. 1 LFo). Cette compensation doit d'abord être quantitative, mais elle doit également être qualitative dans ce sens qu'il s'agit de compenser les fonctions de la forêt défrichée (message du Conseil fédéral du 29 juin 1988, op. cit., p. 177). La compensation offerte, même si elle s'avère favorable sur le plan quantitatif, ne saurait cependant justifier à elle seule l'octroi d'une autorisation de défricher (ATF 113 Ib 413). b) L'art. 5 LFo reprend pour l'essentiel les conditions posées sous l'empire de l'ancienne législation forestière; on peut donc se référer à la jurisprudence rendue en application de l'ancien droit. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'autorisation de défrichement doit reposer sur une pesée globale des intérêts en présence (ATF 117 Ib 325; voir également ATF 119 Ib 397). L'existence d'un besoin prépondérant, primant l'intérêt à la conservation de la forêt doit être prouvé (ATF 108 Ib 267). La jurisprudence fédérale précise que si le tourisme représente dans certaines régions une branche économique très importante et que le promouvoir n'est pas un but étranger à la législation fédérale (voir notamment art. 1 al. 1 et 2 let. c, art. 3 al. 4 let. a LAT), la création ou le maintien d'emplois ne saurait représenter un besoin collectif primant d'emblée l'intérêt à la conservation de la forêt (voir ATF 108 Ib 175 consid. 6, 101 Ib 316 consid. 2); en outre, c'est en principe le développement touristique qui doit s'adapter aux conditions naturelles et au paysage, spécialement à la topographie des lieux et à la présence de la forêt, et non l'inverse (ATF 108 Ib 178 consid. 7). Une autorisation de défricher pour des installations touristiques et sportives ne peut être accordée qu'exceptionnellement: il faut que la surface touchée soit relativement réduite et que les effets de l'ouvrage projeté soient d'une importance primordiale et vitale pour une petite localité ou toute une région (ATF 112 Ib 558 consid. 2b). Dans un arrêt non publié du 27 mars 1991, le Tribunal fédéral a jugé que l'intérêt touristique lié à la construction de résidences secondaires ne répondait pas à un besoin primant l'intérêt à la conservation de l'aire forestière. L'instance fédérale a relevé que

le problème des résidences secondaires constitue l'une des préoccupations de l'aménagement du territoire et de la politique sociale dans les cantons montagnards et les régions touristiques: en effet, la multiplication des résidences secondaires conduit au gaspillage du sol et entraîne en général le renchérissement du sol et des logements en raison de la demande de personnes étrangères à la localité; elle provoque également des frais disproportionnés par rapport aux besoins de la population résidente. Ainsi, l'intérêt touristique lié à la construction de résidences secondaires ne correspond en principe pas à un besoin qui prime l'intérêt à la conservation de l'aire forestière. Au contraire, un intérêt public est reconnu aux mesures d'aménagement du territoire destinées à lutter contre l'accroissement excessif de telles constructions pour assurer un développement équilibré entre résidences secondaires et principales, conforme à une utilisation judicieuse et mesurée du sol au sens de l'art. 1 al. 1 LAT (ATF non publié du 27 mars 1991 en la cause J. F. et consorts c./ Commune de Nendaz VS; voir également ATF 112 Ia 65 ss). c) En l'espèce, le projet en cause implique le défrichement d'une surface de 650 m² pour la création d'un chemin d'accès en vue de l'équipement d'un lotissement. Il ressort de la statistique de la population résidente des communes (voir Annuaire statistique du canton de Vaud 1996, p. 70) que la population résidente à Ormont-Dessus a connu une faible évolution croissante de 1993 à 1995 (1162 résidents en 1993, 1'280 en 1994 et 1'285 en 1995); il semble ainsi que les constructions projetées ne correspondent pas à un besoin pour des futurs résidents, mais qu'elles sont bien plutôt destinées à des résidences secondaires. En outre, le terrain en cause est éloigné du centre du village et il n'est pas aisément accessible; il est situé à proximité des pistes de ski du télécabine d'Isenau. Il ressort de ces circonstances qu'il s'agit très vraisemblablement de résidences secondaires qui sont projetées. Ainsi, afin de se déterminer sur la demande de défrichement, il convient de procéder à la pesée globale des intérêts en présence, en examinant notamment l'intérêt privé à bâtir des résidences secondaires, l'intérêt touristique et économique que représentent ces constructions pour la région et enfin l'intérêt public à la conservation de l'aire forestière. La commune dispose déjà d'un nombre important de résidences secondaires; il n'apparaît en outre pas que la réalisation du projet en cause soit d'une importance primordiale pour la région du point de vue économique. Il n'est pas non plus établi que les constructions ne puissent être réalisées qu'à l'endroit prévu; la municipalité a en effet admis qu'elle disposait de surfaces constructibles encore suffisantes. La réalisation du projet impliquerait, outre le défrichement de 650 m², des drainages en raison de l'humidité de la zone, mais ces drainages seraient de nature à porter atteinte à la zone marécageuse d'importance nationale, ce qui serait contraire aux impératifs de protection de la faune et de la flore indigènes ainsi que de leur espace vital naturel (art. 1er let. d et 23a et ss LPN, et art. 29 al. 1 let. a OPN). Au vu de l'ensemble de ces considérations, l'intérêt à la réalisation du lotissement n'apparaît pas plus important que l'intérêt public à la protection de la nature et de la forêt. Quant à l'intérêt financier de la recourante à la réalisation du projet de lotissement, il ne constitue pas non plus un intérêt déterminant au sens de l'art. 5 al. 3 LFo. En définitive, il apparaît que l'intérêt à la réalisation du projet destiné à équiper en accès un lotissement en vue de la construction de résidences secondaires n'est pas prépondérant à l'intérêt à la conservation de la forêt. En conséquence, les conditions pour l'autorisation du défrichement ne sont pas réunies. d) La question se pose en outre de savoir si l'accord de principe pour le défrichement donné par le Service des forêts le 6 mars 1989 permet à la société constructrice de se prévaloir du principe de la bonne foi. aa) Le droit à la protection de la bonne foi découle directement de l'art. 4 de la Constitution fédérale; il est valable pour

l'ensemble de l'activité étatique. Il donne au citoyen le droit d'être protégé dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités. La jurisprudence subordonne le recours à la protection de la bonne foi aux conditions cumulatives suivantes: l'autorité est intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées (ATF 121 V 66 consid. 2a et les références); la personne qui a donné les assurances était compétente pour le faire ou l'administré pouvait la considérer comme telle; l'administré ne pouvait sans autre reconnaître l'erreur et il a pris des dispositions sur la base des assurances données qu'il ne peut annuler sans subir un préjudice; il faut encore que les dispositions légales n'aient pas subi de modifications depuis le moment où le renseignement a été donné (voir ATF 109 V 55, consid. 3a). Lorsque ces conditions sont réunies, le principe de la bonne foi l'emporte sur celui de la légalité (voir ATF 117 Ia 298 et les références). bb) En l'espèce, on peut douter que l'accord de principe pour le défrichement qui pouvait résulter des lettres du 14 décembre 1988 et du 6 mars 1989 constitue une promesse effective en raison des réserves émises, notamment au sujet de l'enquête publique de la modification du plan partiel d'affectation secteur "Vers le Clédard". Cette question n'est toutefois pas déterminante, car l'une des conditions permettant de se prévaloir du principe de la bonne foi n'est de toute manière pas satisfaite. En effet, comme on l'a vu, la nouvelle loi fédérale sur les forêts (LFo) est entrée en vigueur le 1er janvier 1993 et elle soumet désormais l'insertion de forêts dans une zone d'affectation à une autorisation de défricher (art. 12 LFo). Par ailleurs, le chapitre 3a de la LPN (art. 23a à 23d LPN) concernant les marais et sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale a été introduit par la modification du 25 mars 1995, entrée en vigueur le 1er février 1996. Ce nouveau chapitre précise et concrétise l'obligation de protection des marais et sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale, résultant de l'acceptation par le peuple et les cantons, le 6 décembre 1987, de l'initiative populaire "pour la protection des marais - initiative de Rothenthurm" (FF 1988 I 541); cette initiative visait à compléter l'art. 24 sexies de la Constitution fédérale par un nouvel alinéa 5 dont la teneur est la suivante: "Les marais et les sites marécageux d'une beauté particulière et présentant un intérêt national sont placés sous protection. Dans ces zones protégées, il est interdit d'aménager des installations de quelque nature que ce soit et de modifier le terrain sous une forme ou sous une autre. Font exception les installations servant à assurer la protection conformément au but visé et à la poursuite de l'exploitation à des fins agricoles." cc) En conséquence, la situation de droit déterminante pour l'octroi de l'autorisation de défricher s'est modifiée depuis l'accord de principe donné par le Service des forêts et de la faune en 1988 et 1989. Une des conditions permettant à la société constructrice de se prévaloir du droit à la protection de la bonne foi n'est donc pas remplie.

4. Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être admis et la décision attaquée annulée. Au vu des circonstances, les frais sont laissés à la charge de l'Etat (art. 55 al. 3 LJPA). Il n'y a en outre pas lieu d'allouer de dépens.

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