

VD_OMNI AC.2010.0156 vom 28. April 2011

VD Tribunal cantonal, 2011-04-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2010.0156

FR: VD_OMNI AC.2010.0156 du 28 avril 2011

IT: VD_OMNI AC.2010.0156 del 28 aprile 2011

Regeste

KLAUS, STUDER/Service des forêts, de la faune et de la nature, Municipalité de Montreux | Violation du droit d'être entendu. Réparation dans le cadre de la procédure de recours. Le SFFN s'est rendu sur la parcelle des recourants en vue d'une séance de travail interne. Au cours de cette visite, il a constaté que la parcelle n'était pas, selon lui, entretenue selon ce qui était " légalement admissible ". Sur la base de ce seul constat, et sans donner la possibilité aux recourants de s'expliquer, il a rendu une décision de remise en l'état. De ce fait, il a violé leur droit d'être entendu. Cela étant, le tribunal dispose en l'occurrence du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure, le vice peut par conséquent être réparé dans le cadre de la procédure de recours.

Erwägungen

E. 1

a) Les parties ont le droit d'être entendues (art. 29 al. 2 Cst. et 27 al. 2 Cst./VD). Cela inclut pour elles le droit de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à leur détriment, de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur la décision, d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 1C_161/2010 du 21 octobre 2010 consid. 2.1; ATF 135 II 286 consid. 5.1; 129 II 497 consid. 2.2; 124 II 132 consid. 2b et les références citées). Le droit de s'exprimer sur les points pertinents implique la possibilité de prendre position, avant la décision, sur tous les éléments de fait et de droit qui peuvent l'influencer (Aubert/Mahon, Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, Zurich/Bâle/Genève 2003, n° 6 ad art. 29 Cst., p. 267 s.). Le droit d'être entendu poursuit dès lors une double fonction. Il est d'une part un moyen d'instruire qui, à ce titre, sert à l'établissement des faits. Il constitue, d'autre part, un droit, indissociable de la personnalité, permettant aux particuliers de participer à la prise des décisions qui les touchent dans leur situation juridique (v. Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 2^e éd., Berne 2006, p. 602 n° 1306; FF 1997 I 183 ss; GE.2006.0004 du 6 juillet 2006). b) Le 11 mars 2010, le SFFN s'est rendu sur la parcelle n° 5551 afin d'y mener une "séance de travail interne", en l'absence des recourants selon ces derniers, mais en présence de Prisca Studer selon le SFFN. Au cours de cette visite, l'autorité intimée a constaté que la parcelle n'était pas, selon elle, entretenue selon ce qui était "légalement admissible". Sur la base de ce seul constat, et sans donner au préalable la possibilité aux recourants d'expliquer pour quelle raison une partie de la parcelle n° 5551 avait été régulièrement fauchée, elle a rendu une décision de remise en état. Partant, le SFFN a incontestablement violé le droit d'être entendu des recourants. On relèvera que, même si, comme le prétend le SFFN, Prisca Studer était présente le 11 mars 2010, cela ne le dispensait nullement d'interpeller formellement les propriétaires avant de rendre la décision litigieuse. c) Une violation du

droit d'être entendu peut parfois être réparée devant l'autorité de recours. La jurisprudence ne permet toutefois une réparation par l'autorité de recours que de façon exceptionnelle et la subordonne à deux conditions: d'une part, le vice ne doit pas être d'une gravité particulière au point que la décision ne puisse être maintenue et, d'autre part, l'autorité de recours doit jouir d'un pouvoir de cognition au moins aussi étendu que celui de l'autorité de première instance. Quoi qu'il en soit, il ne peut y avoir réparation du vice en seconde instance lorsque est en cause une question où l'administration dispose d'un certain pouvoir d'appréciation (ATF 130 II 530 consid. 7.3 p. 562; FI.2002.0075 du 28 janvier 2003 et références citées).

d) Dans le cas présent, le pouvoir d'examen du tribunal de céans est limité au contrôle de la légalité de la décision attaquée (cf. art. 98 de la loi cantonale du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RSV 173.36]), à l'exclusion de son opportunité. Les mesures forestières nécessaires pour prévenir et réparer les dégâts de nature à compromettre la conservation des forêts (art. 27 al. 1 et 50 al. 2 LFo) ne relèvent pas de la libre appréciation de l'autorité concernée, mais de la conformité aux règles de droit forestier. Cela étant, le tribunal dispose en l'occurrence du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure (cf. ATF 1C_204/2007 du 14 novembre 2007 consid. 2; arrêts AC.2009.0196 du 30 septembre 2010 consid. 3; AC.1999.0088 du 7 août 2002 consid. 2c). Le vice de la violation du droit d'être entendu peut par conséquent être réparé dans le cadre de la présente procédure, ce qui a été fait puisque les recourants ont eu l'occasion de s'expliquer à plusieurs reprises (double échange d'écritures et inspection locale).

E. 2

OFo prévoit en outre que des autorisations exceptionnelles pour construire en forêt de petites constructions ou installations non forestières, au sens de l'art. 24 LAT, ne peuvent être délivrées qu'en accord avec l'autorité forestière cantonale compétente. En ce sens, l'art. 10 du règlement vaudois d'application du 8 mars 2006 de la LVLFo (RLVLFo; RSV 921.01.1) dispose encore qu'une autorisation exceptionnelle pour construire en forêt de petites constructions ou installations non forestières au sens de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire ne peut être délivrée qu'en accord avec le service forestier.

e) Selon l'art. 17 LFo, les constructions et installations à proximité de la forêt peuvent être autorisées uniquement si elles n'en compromettent ni la conservation, ni le traitement, ni l'exploitation (al. 1). Les cantons fixent la distance minimale appropriée qui doit séparer les constructions et les installations de la lisière de la forêt. Cette distance est déterminée compte tenu de la situation et de la hauteur prévisible du peuplement (al. 2). L'art. 5 LVLFo prévoit que l'implantation de constructions à moins de 10 m de la lisière de la forêt est interdite (al. 1). Selon l'art. 5 al. 2 LVLFo, le département, ou la commune par délégation, peuvent autoriser des dérogations lorsque la construction ne peut être édifiée qu'à l'endroit prévu (let. a), si l'intérêt à sa réalisation l'emporte sur la protection de l'aire forestière (let. b), s'il n'en résulte pas de sérieux dangers pour l'environnement (let. c) et si l'aménagement des zones limitrophes répond aux conditions de l'art. 6 LVLFo. Cette dernière disposition précise que l'accès du public à la forêt et l'évacuation du bois doivent en principe être garantis.

f) En présence d'une situation contraire au droit, les autorités cantonales compétentes prennent immédiatement les mesures nécessaires à la restauration de l'ordre légal; elles sont habilitées à percevoir des cautions et à ordonner l'exécution d'office (art. 50 al. 2 LFo; 68 al. 1 LVLFo). Tout acte susceptible de nuire à la conservation du milieu forestier ou de causer un dommage aux arbres ainsi qu'aux pâturages est interdit (art. 19 LVLFo). Le SFFN est l'autorité d'exécution de la LFo et de la LVLFo (art. 43 LVLFo).

E. 3

En l'espèce, la surface forestière indiquée sur le PGA de 1972 figure à titre indicatif (art. 93 al. 2 RPA); elle est en revanche délimitée dans le cadre du nouveau PGA. Or, celui-ci n'est pas encore entré en vigueur. Par ailleurs, les recourants se sont opposés en date du 15 mai 2007 à la délimitation de l'aire forestière qui l'accompagne en reprochant notamment au SFFN d'avoir repris la mensuration cadastrale de Glion, réalisée le 19 septembre 1999, sans tenir compte des particularités de la parcelle. A défaut de délimitation de l'aire forestière entrée en force, la forêt conserve son caractère dynamique et il convient de se fonder sur le seul état des lieux. Selon l'art. 18 al. 3 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS.700), l'aire forestière est définie et protégée par la législation sur les forêts. L'ancienne loi fédérale du 11 octobre 1902 concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts (LFor) consacrait un concept de forêt dynamique dans le sens où l'évolution et la délimitation de l'aire forestière étaient indépendantes des prescriptions d'aménagement du territoire et découlaient directement de la loi sur les forêts. La LFo, entrée en vigueur le 1er janvier 1993, a repris ce concept dynamique de sorte qu'il reste toujours applicable, comme en l'espèce, hors zone à bâtir. Selon la jurisprudence, la notion dynamique de forêt implique que la surface forestière n'est pas fixée une fois pour toute, mais qu'elle est susceptible de se modifier constamment en fonction de l'évolution naturelle de la forêt sur le terrain. En vertu de la force dérogatoire du droit fédéral, tout espace gagné par la forêt est ainsi automatiquement régi par les règles de la législation forestière. Peu importe à cet égard l'affectation prévue par la planification existante (ATF 118 Ib 433; ATF 116 Ib 185 consid. 4b) ou la mention au registre foncier (art. 2 LFo ; arrêt AC.2008.0008 du 21 octobre 2008). On précisera, à toutes fins utiles, que la présente procédure n'a toutefois pas pour objet la reconnaissance de la nature forestière de la parcelle n° 5551 – procédure qui est à ce jour encore pendante – mais porte uniquement sur la décision du SFFN sommant les recourants de cesser le fauchage de la parcelle et de revenir au mode d'exploitation qui était, de l'avis de l'intimée, pratiqué au moment de la coupe de régénération en 2008, en se conformant notamment à la "convention d'entretien" conclue à cette occasion. Pour sa part, le tribunal tient pour établi que l'entretien de la forêt n'a pas évolué depuis la coupe de régénération et que, selon toute vraisemblance, une partie de la parcelle n° 5551 a toujours été régulièrement fauchée. Selon les propos concordants des recourants et de l'adjoint au chef du Service forestier de Montreux, Cyril Pabst, tenus lors de l'inspection locale, une grande partie de la parcelle n° 5551 était déjà recouverte d'herbe au moment de la coupe susmentionnée. Par ailleurs, les recourants affirment entretenir la parcelle de la même manière que l'ancienne propriétaire. Rien ne permet de s'écarter de ces déclarations. Il ne paraît donc pas que les recourants aient altéré le mode d'entretien de la parcelle depuis 2008/2009 afin d'obtenir une surface d'agrément, voire de modifier la limite de l'aire forestière indiquée dans le projet du nouveau PGA.

E. 4

Le SFFN considère que la parcelle n° 5551 fait partie du périmètre des forêts protectrices contre les dangers naturels délimité par la Confédération dans le cadre de la démarche "SylvaProtect". De ce fait, elle doit être considérée selon lui comme de la forêt et les recourants doivent cesser tout entretien qui serait contraire aux règles sylvicoles. Comme cela a été confirmé lors de l'inspection locale tant par le SFFN lui-même que par le représentant de la commune, "SylvaProtect" est un outil visant exclusivement à déterminer la répartition des subventions fédérales octroyées aux cantons pour l'entretien des forêts

protectrices (cf. également Silvaprotect-CH, Documentation du 13 septembre 2006 concernant la phase I et II du projet, version synthétique, p. 2). Il n'a pas de valeur planificatrice et ne déploie aucun effet juridique sur les administrés. La présence d'une paroi rocheuse sur les parcelles n° 5558 et 5552 et la forte pente de la partie sud-ouest de la parcelle n° 5551 expliquent aisément que cette zone figure dans l'aire de délimitation "SylvaProtect". Toutefois, les plans établis dans le cadre de cette démarche ne permettent pas une analyse fine de la nature forestière sur les parcelles qui y sont incluses, cela d'autant plus que le nord-est de la parcelle n° 5551 présente une déclivité moins forte et est recouvert d'un boisement bien plus clairsemé. Le SFFN ne peut donc, sur la seule base de la démarche "SylvaProtect", ordonner la mise à défens de la parcelle et son piquetage.

E. 5

L'autorité intimée reproche encore aux recourants de ne pas avoir respecté la convention d'entretien conclue le 22 septembre 2008. On ne saurait se ranger à cette opinion. Il a dû échapper au SFFN que la convention précitée porte exclusivement sur les modalités de la coupe de régénération par abattage à laquelle a procédé la commune en 2008/2009. Il n'est fait aucune référence à une quelconque modalité d'entretien de la parcelle. En effet, les points 1. et 2. de la convention portent sur les modalités de l'abattage, les points 3. et 4. sur son financement et la commercialisation du bois débardé, le point 5. sur l'attribution d'éventuelles subventions ; enfin, les points 6. à 8. ont trait à l'annulation ou le report des travaux, les conséquences en cas d'aliénation du fonds et le for juridique. Dans ces conditions, en tant qu'il se fonde sur la convention susmentionnée, le SFFN n'est pas en droit d'ordonner la cessation immédiate de tout entretien du sous-bois.

E. 6

Le SFFN ordonne encore le démantèlement de l'emplacement de pique-nique réalisé sur la parcelle n° 5551. On ne saurait confirmer un tel ordre. L'aire de pique-nique, érigée sur une surface de très faible importance, est placée dans la limite supérieure du couvert boisé. De l'avis même de Serge Lüthi, inspecteur des forêts du 4^{ème} arrondissement, des emplacements de pique-nique, tel que celui se trouvant sur la parcelle litigieuse, sont en principe tolérés dans la mesure où ils restent modestes, ce qui est précisément le cas en l'espèce. Aucun autre motif ne justifie par ailleurs son élimination.

E. 7

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours et à l'annulation de la décision attaquée. Vu l'issue du pourvoi, il ne sera pas prélevé d'émolument et les recourants, qui ont agi avec l'assistance d'une mandataire professionnelle, ont droit à des dépens à la charge de l'Etat de Vaud, par le SFFN (art. 49, 52, 55, 91 et 99 LPA-VD).

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