

# **VD\_OMNI AC.2011.0009 vom 19. Oktober 2011**

VD Tribunal cantonal, 2011-10-19, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2011.0009](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2011.0009)

FR: VD\_OMNI AC.2011.0009 du 19 octobre 2011

IT: VD\_OMNI AC.2011.0009 del 19 ottobre 2011

## **Regeste**

RIGGIO/Service du développement territorial, Municipalité de Chardonne | Annulation de la décision de remise en état dont le dispositif, insuffisamment précis et contenant des alternatives et des conditions, ne permet pas de savoir quelles sont les obligations imposées au propriétaire. Il n'appartient pas au tribunal de donner à la décision contestée le dispositif précis dont elle se trouve dépourvue (consid. 2). En outre, la question de savoir si les aménagement litigieux sont en forêt ou en zone agricole n'a pas fait l'objet d'une procédure de constatation formelle respectant le droit d'être entendu des intéressés et permettant d'aboutir à une décision susceptible d'entrer en force (consid. 3).

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Déposé dans les 30 jours dès la notification de la décision attaquée, le recours l'a été dans le délai prévu par l'art. 95 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36) On observe au passage que l'indication de la voie de droit (déclaration de recours dans les 10 jours et mémoire de recours dans les 20 jours) que donne la décision attaquée est erronée: elle correspond à la teneur initiale, abrogée en 1996, de l'art. 31 de l'ancienne loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA).

### **E. 2**

Le plan général d'affectation de Chardonne, mis en vigueur le 22 février 2007 par le département cantonal en charge de l'aménagement du territoire, colloque la parcelle 3541 en zone agricole, avec apparemment une partie de la parcelle dans l'aire forestière figurée sur ce plan à titre indicatif. Aucune constatation de nature forestière n'a été opérée formellement en application de l'art. 10 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo, RS 921.0; la parcelle ne jouxte aucune zone à bâtir au sens de l'art. 10 al. 2 LFo; v. art. 13 LFo). Selon l'art. 2 al. LFo, les indications du registre foncier ne sont pas déterminantes pour la délimitation de la forêt. En l'espèce cependant, il n'y a pas lieu de s'écarter de ce qu'on peut tirer du plan approuvé par l'inspecteur forestier en 1998 et produit en audience: la terrasse et la barrière litigieuses sont situées en forêt au sens de la LFo.

### **E. 3**

La terrasse et la barrière litigieuses sont probablement des constructions pour lesquelles le recourant aurait dû obtenir la délivrance d'un permis de construire par la municipalité en application de l'art. l'art. 103 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC; RSV 700.11). Puisqu'on est en dehors de la zone à bâtir, un permis de construire communal n'aurait pu être délivré, sous peine de nullité, qu'après l'octroi de l'autorisation cantonale prévue par l'art. 25 al. 2 de la loi fédérale

sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT, RS 700). Cette autorisation cantonale, que régissent les art. 22 ou 24ss LAT, est de la compétence du département cantonal en charge de l'aménagement du territoire (art. art. 10 LATC), à savoir le Département de l'Economie (art. 9 du règlement sur les départements de l'administration du 1 juillet 2007; RdéA, RSV 172.215.1), dont fait partie le Service du développement territorial (art. 5 de l'arrêté sur la composition des départements et les noms des services de l'administration du 1er juillet 2007; AdésA, RSV 172.215.1.1). En cas de refus de l'autorisation cantonale, la démolition aurait pu être ordonnée sur la base de l'art. 105 LATC par l'autorité cantonale, à savoir le Service du développement territorial, seul compétent, à l'exclusion de la municipalité, pour statuer sur un ordre de démolition hors de la zone à bâtir (AC.2008.0262 du 24 novembre 2009; AC.2009.0089 du 6 novembre 2009; AC.2008.0293 du 8 juin 2009; AC.2001.0010 du 8 mai 2001). En l'espèce toutefois, ces autorités n'ont pas été amenées à statuer. La décision attaquée a été rendue par le Service des forêts, de la faune et de la nature, qui appartient au Département de la sécurité et de l'environnement (art. 1 al. 1 AdésA). Selon les art. 43 et 44 de la loi forestière vaudoise du 19 juin 1996 (LVLFo, RSV 921.01), ce service fait partie du "service forestier" que le canton doit organiser en application de l'art. 51 LFo. La compétence de ce service, qui n'est pas contestée, se fonde sur l'art. 50 al. 2 LFo qui prévoit qu'en présence d'une situation contraire au droit, les autorités cantonales compétentes prennent immédiatement les mesures nécessaires à la restauration de l'état légal.

#### **E. 4**

Selon la décision attaquée, la terrasse et la barrière contreviennent aux art. 18 et 19 LVLFo. Aussi le recourant tente-t-il de démontrer que ces installations ne sont pas des dépôts étrangers à la forêt (art. 18 LVLFo) et qu'il ne nuisent pas à la conservation du milieu forestier (art. 19 LVLFo). Ces dispositions cantonales ne sont pas déterminantes en l'espèce. Le litige doit être examiné en regard du droit fédéral qui régit les forêts. C'est d'ailleurs apparemment dans ce sens que la décision attaquée retient aussi que les installations litigieuses ne sont pas conformes à la zone.

#### **E. 5**

Les dérogations à l'interdiction de défricher doivent être limitées dans le temps. Art. 6 Compétence 1 Les dérogations sont accordées: a. soit par les autorités fédérales, lorsque la construction ou la transformation d'un ouvrage exigeant un défrichement relève de leur compétence; b. soit par les autorités cantonales, lorsque la construction ou la transformation d'un ouvrage exigeant un défrichement relève de leur compétence (...) Art. 11 Défrichement et autorisation de construire 1 L'autorisation de défricher ne dispense pas son titulaire de demander l'autorisation de construire prévue par la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire. 2 Lorsqu'un projet de construction exige aussi bien une autorisation de défrichement qu'une autorisation exceptionnelle de construire en dehors de la zone à bâtir, cette dernière ne peut être octroyée que d'entente avec l'autorité compétente selon l'art. 6. (...) Art. 16 Exploitations préjudiciables 1 Les exploitations qui ne constituent pas un défrichement au sens de l'art. 4, mais qui compromettent ou perturbent les fonctions ou la gestion de la forêt sont interdites. Les droits sur de telles exploitations doivent être rachetés, si nécessaire par voie d'expropriation. Les cantons édictent les dispositions nécessaires. 2 Si des raisons importantes le justifient, les cantons peuvent autoriser de telles exploitations en imposant des conditions et des charges. Quant à l'ordonnance fédérale correspondante (Ordonnance du 30 novembre 1992 sur les forêts

(OFo: RS 921.01), elle prévoit notamment ce qui suit: Art. 4 Définition (art. 4 et 12) Ne sont pas considérées comme défrichement: a. l'affectation du sol forestier à des constructions et installations forestières, de même qu'à des petites constructions et installations non forestières; b. l'attribution de forêt à une zone de protection au sens de l'art. 17 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)<sup>1</sup>, si le but de la protection est compatible avec la conservation de la forêt. (...) Section 4 Constructions et installations en forêt (art. 11, al. 1 et 16) Art. 14 1 Avant de délivrer une autorisation pour des constructions ou installations forestières en forêt, au sens de l'art. 22 LAT, on entendra l'autorité forestière cantonale compétente. 2 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. Il résulte des prescriptions ci-dessus que les constructions et installations en forêt sont en principe subordonnées, parce qu'elles provoquent un changement de l'affectation du sol forestier (art. 4 LFo), à une autorisation de défrichement. Celle-ci ne peut être délivrées qu'exceptionnellement aux conditions de l'art. 5 LFo. Il existe toutefois deux hypothèses où une autorisation de défrichement n'est pas nécessaire parce qu'elles ne provoquent pas un changement de l'affectation du sol forestier (ATF 1A.32/2004 du 30 septembre 2004, consid. 3 au début). Il s'agit des cas visés à l'art. 4 let. a OFo, à savoir:

- des constructions ou installations forestières, parce qu'elles sont assimilées à la forêt (art. 2 al. 2 let. b LFo) et
- des petites constructions ou installations non forestières qui, même si elles ne portent pas atteinte à la structure du peuplement, entrent dans la catégorie des "exploitations préjudiciables" au sens de l'art. 16 LFo et ne peuvent être autorisées que si des raisons importantes le justifient et avec des conditions et des charges (ATF 1A.277/1999 du 25 mai 2000 et les références au Message du Conseil fédéral relatif à la LFo, FF 1988 III p. 175 et 183; 1A.183/2001 du 18 septembre 2002; 1A.114/2001 du 14.mars 2002).

## **E. 6**

Il y a lieu d'examiner tout d'abord si la terrasse et la barrière litigieuses peuvent échapper à la nécessité d'une autorisation de défrichement au bénéfice de l'une ou l'autre des deux exceptions qui viennent d'être décrites. a) Selon la jurisprudence, les constructions forestières ne sont conformes à l'affectation de la zone forestière que si elles sont nécessaires, à l'emplacement prévu, à l'exploitation de la forêt, et si elles ne sont pas surdimensionnées; aucun intérêt public prépondérant ne doit en outre s'opposer à leur édification (ATF 123 II 499, consid. 2). Le Tribunal fédéral a constaté qu'il existe un certain parallélisme entre la question de la conformité des constructions agricole à la zone agricole, et celle de la conformité des constructions en forêt à l'affectation forestière (ATF 123 précité, consid. 2, 118 Ib 335 consid. 2b). De même que la conformité d'une construction à la zone agricole se juge sur la base des besoins objectifs de l'agriculture, de même la conformité d'une construction en forêt est-elle déterminée par les besoins de la forêt; les constructions qui ne sont pas indispensables pour le maintien de la forêt sont fondamentalement inadmissibles (ATF 1A.277/1999 déjà cité, consid. 5a) En l'espèce, la terrasse et la barrière litigieuses n'ont aucun rapport avec l'exploitation de la forêt. Elles relèvent de la pure convenance du recourant pour l'usage qu'il semble faire de sa parcelle. Il ne s'agit manifestement pas d'une construction forestière qui pourrait être reconnue comme conforme à l'affectation forestière de la parcelle. b) En tant qu'il exclut les "petites constructions ou installations non forestières" de la notion de défrichement, l'art. 4 let. a OFo trouve sa source dans un passage du Message de Conseil fédéral relatif à la LFo

consacré à la définition du défrichement. On peut y lire que l'utilisation ponctuelle ou négligeable du sol forestier pour de petites constructions ou installations non forestières, telles que modestes places de repos, foyers, sentiers à but sportif ou pédagogique, conduites enterrées et petites installations d'antennes, qui ne portent pas atteinte à la structure du peuplement, ne constitue pas un défrichement au sens de la loi. (FF 1988 III p. 175, la fin de ce passage est mal traduite, voir le texte allemand: BBl 1988 p. 191). Le Tribunal fédéral a constaté que le législateur n'a pas repris la règle de l'ancienne ordonnance du 1er octobre 1965 concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts dont l'art. 28 permettait aux services cantonaux d'autoriser, outre les constructions forestières, l'implantation d'autres petites constructions temporaires telles que refuges de chasse, ruchers et roulottes (FF 1965 p. 878). Il a jugé que pour déterminer si une construction en forêt pouvait être considérée comme une "petite construction non forestière", il faut s'en référer en premier lieu à son étendue en surface puis, si celle-ci ne sollicite le sol forestier que de manière ponctuelle ou négligeable, examiner si son affectation cause un dérangement et dans quelle mesure son utilisation est intense. Le Tribunal fédéral a ainsi jugé qu'une écurie pour chevaux de 72 m<sup>2</sup> ou de 80 m<sup>2</sup> ne pouvait pas être considérée comme une petite construction non forestière et que même sans la surface goudronnée sous les avant-toits, les soins journaliers des chevaux mettraient à contribution le terrain alentour (ATF 1A.32/2004 du 30 septembre 2004). En l'espèce, la terrasse litigieuse n'a pas été mesurée avec précision mais l'inspection locale a montré que les troncs disposés côte à côte occupent une bonne partie de la largeur de la bande en nature de forêt, qui est de 10 mètres environ, et qu'en longueur, ils mesurent apparemment une dizaine de mètres, du moins pour ceux qui sont du côté Est au bord de la falaise, tandis que la longueur des troncs décroît du côté Ouest. On se trouve donc en présence d'une installation qui mesure probablement une cinquantaine de m<sup>2</sup>. En regard de la jurisprudence fédérale rappelée ci-dessus, il est difficile de dire si cette surface, surtout si l'on prend en compte le fait qu'elle ne correspond pas à une construction érigée mais à une simple couverture du sol, peut encore être considérée comme ne sollicitant le sol forestier que de manière ponctuelle ou négligeable. Peu importe cependant car il faut tenir compte du fait que la terrasse favorisera manifestement des empiètements que les utilisateurs de la parcelle ne manqueront pas d'infliger au terrain alentour, qui est en nature de forêt et donc à protéger. Finalement, on ne se trouve pas en présence d'une "petite construction ou installation non forestière" au sens de l'art. 4 let. a OFo. La terrasse aurait donc nécessité une autorisation de défrichement.

## **E. 7**

Pour obtenir une telle autorisation, le recourant aurait, entre autres conditions, dû démontrer que le défrichement répond à des exigences primant l'intérêt à la conservation de la forêt et que l'ouvrage pour lequel le défrichement est sollicité ne peut être réalisé qu'à l'endroit prévu (art. 4 LFo). Selon la jurisprudence, l'intérêt à la conservation de la forêt est reconnu de plein droit pour toutes les surfaces forestières, cela quels que soient l'état, la valeur ou la fonction du peuplement considéré, y compris pour des secteurs dégradés ou de faible étendue (ATF 117 Ib 325 consid. 2 p. 327; 113 Ib 411, consid. 2a p. 412/413; pour une exemple 1A.116/1998 du 3 septembre 1998). La condition de l'implantation imposée par la destination de l'ouvrage ("Standortgebundenheit"), selon l'art. 24 let. a LAT, est proche de la condition de l'art. 5 al. 2 let. a LFo, qui exige que l'ouvrage pour lequel le défrichement est sollicité ne puisse être réalisé qu'à l'endroit prévu (1A.80/2001 du 31 mai 2002, consid. 3.2; v. p. ex. AC.2004.0096 du 7 février 2006; cet arrêt concerne, à proximité d'un refuge en forêt, diverses installations (couvert, barbecue, WC) liées à un terrain de pétanque). Les

conditions pour la délivrance d'une autorisation de défricher ne sont en l'espèce manifestement pas remplies. Le recourant ne peut invoquer, pour la construction d'une terrasse, que la commodité que représenterait pour lui un agrandissement de la partie plate de sa parcelle. Cela ne saurait suffire pour justifier un changement de l'affectation du sol forestier. Il est donc inutile d'examiner si les autres conditions de l'art. 5 LFo seraient remplies. On peut d'ailleurs tenir pour très vraisemblable que l'autorité compétente en matière d'aménagement du territoire aurait également considéré que l'installation litigieuse ne remplit pas la condition d'une implantation imposée par sa destination au sens de l'art. 24 let. a LAT.

#### **E. 8**

La construction étant manifestement illicite, il convient encore d'examiner si sa suppression doit être ordonnée. Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction ou un ouvrage édifié sans permis et pour lequel une autorisation ne pouvait être accordée n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité. Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui (ATF 123 II 248 consid. 4; 111 Ib 213 consid. 6 et les arrêts cités). L'autorité doit cependant renoncer à une telle mesure si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit qui aurait changé dans l'intervalle (ATF 123 II 248 consid. 4). En l'espèce, le démontage de la terrasse respecte le principe de la proportionnalité puisque cette solution est non seulement adéquate, mais encore indispensable pour rétablir une situation conforme en droit. Par ailleurs, l'intérêt privé du recourant à conserver cette terrasse pour de simples motifs d'agrément est nettement insuffisant si on le compare à l'intérêt public à ce que la forêt soit conservée intacte. L'intérêt du recourant est même d'autant plus limité que les troncs posés sur le sol forestier sont promis à une dégradation rapide, surtout si le recourant avait en outre l'intention, pour égaliser la surface de la terrasse, de les recouvrir de terre comme cela semble avoir été évoqué en audience. Dans ces conditions, et comme le relève à juste titre l'autorité intimée, la démolition de la terrasse s'impose aussi pour des motifs de sécurité: il s'agit d'éviter que la terrasse n'atteigne l'état de pourrissement où, son effondrement étant à craindre, elle menacerait la sécurité de ses utilisateurs. Enfin, du point de vue économique, la terrasse est constituée pour l'essentiel de troncs trouvés sur place si bien qu'elle n'a coûté au recourant que le travail pour la construire. Le coût de sa démolition n'est pas considérable non plus.

#### **E. 9**

Par ailleurs, même si le recourant a prétendu avoir construit cette terrasse sur la base d'assurances qui lui aurait fournies le garde forestier, il ne peut se prévaloir du principe de la bonne foi. En effet, découlant directement de l'art. 9 Cst. (cf. aussi art. 4 aCst.) et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 129 I 161 consid. 4.1 p. 170; 128 II 112 consid. 10b/aa p. 125; 126 II 377 consid. 3a p. 387 et les arrêts cités). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un

avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que (a) l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (b) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et (c) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour (d) prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, et (e) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 636/637; 129 I 161 consid. 4.1 p. 170; 122 II 113 consid. 3b/cc p. 123 et les références citées). Or, en l'occurrence, le recourant n'a pas reçu d'assurances concernant la construction d'une terrasse. Il s'est tout au plus mépris sur la portée des propos du garde forestier, qui lui conseillait apparemment d'utiliser simplement les troncs pour créer une barrière barrant l'accès à la falaise en attendant que la végétation repousse. Pour ce motif déjà, le recourant ne peut invoquer la protection de la bonne foi. Il résulte de ce qui précède que la terrasse et la barrière doivent être démontées. Un nouveau délai pour ce faire sera imparti au recourant par le SFFN. Partant, les points A et B de la décision querellée doivent être confirmés et le recours rejeté sur ce point.

#### **E. 10**

a) La décision du 2 février 2009 impose également la plantation d'une rangée de buissons afin de marquer visuellement le haut de la falaise, et éviter ainsi un accident lors des activités liées à l'utilisation du bâtiment (lettre C du dispositif de la décision précitée). Le SFFN prévoit également, à la lettre D de son dispositif, la pose d'une clôture provisoire à la lisière pour marquer le haut de la falaise. Ce sont ces deux points du dispositif de la décision querellée qu'il convient à présent d'examiner. b) A lire attentivement la dernière lettre du dispositif, il semble que le SFFN estime que le haut de la falaise correspond à la lisière. Or tel n'est pas le cas. L'inspection locale a permis de constater que la lisière est en retrait de plusieurs mètres par rapport à la falaise, même si l'espace forestier entre les deux endroits est presque complètement déboisé. Il s'ensuit qu'il n'est pas possible de savoir, à la lecture du dispositif, si la barrière provisoire et les plantations doivent être aménagées en lisière ou, dans la forêt, en bordure de falaise. Certes, le SFFN a précisé lors de l'inspection locale que la clôture provisoire devrait être aménagée en bordure de lisière. Ces déterminations du SFFN, lors de l'inspection locale, ne suffisent pas à dissiper le manque de clarté de la décision et de son dispositif. La décision prêtant le flanc à la critique dans son interprétation, il sied de la casser sur ces deux derniers points, et de renvoyer le dossier au SFFN pour nouvelle décision à ce sujet.

#### **E. 11**

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission partielle du recours. La décision attaquée doit être confirmée dans ses lettres A et B. Elle doit toutefois être annulée s'agissant des lettres C et D et le dossier retourner au SFFN pour nouvelle décision à ce sujet. Le recourant n'étant que partiellement débouté, un émolument réduit s'élevant à 1000 francs est mis à sa charge (art. 49 al. 1 LPA-VD). S'agissant des dépens, le recourant n'obtient pas le maintien de la terrasse et il ne se justifie pas de lui en allouer, ni d'en allouer à la Commune de Chardonne qui intervient comme autorité concernée mais en dehors de son domaine de compétence.