

## **VD\_OMNI AF.1995.0036 vom 4. Februar 1997**

VD Tribunal cantonal, 1997-02-04, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AF.1995.0036](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AF.1995.0036)

FR: VD\_OMNI AF.1995.0036 du 4 février 1997

IT: VD\_OMNI AF.1995.0036 del 4 febbraio 1997

### **Regeste**

PEGUIRON et crts c/ Syndicat d'améliorations foncières AR 48 de Cuarny et WWF | Compensation écologique selon LPN 18b-2: le droit cantonal devrait préciser ces concepts indéterminés. Pour la doctrine, les régions où l'exploitation du sol est intensive sont celles qui n'ont pas suffisamment de surfaces proches de l'état naturel, selon des proportions non utilisables ici. Faute de norme, confirmation de la solution pragmatique de la ccl: la réouverture du ruisseau, peu dommageable pour l'agriculture, est très intéressante écologiquement et les AF fournissent l'occasion idéale.

### **Erwägungen**

#### **E. 18**

al. 1 in fine et 18 b al. 2 in fine LPN). Pour le Tribunal fédéral, la résolution du conflit d'intérêts qui en résulte présuppose que les préoccupations parfois contradictoires dont fait l'objet l'aménagement du territoire soient reconnues suffisamment tôt. Cette coordination doit être assurée principalement par les plans directeurs que doivent établir les cantons (art. 6 et 8 LAT). C'est dans les plans d'affectation conformes à ces plans directeurs que doivent être trouvées les solutions adaptées aux biotopes dignes de protection, principalement par la fixation de zones à protéger au sens de l'art. 17 LAT ou par d'autres mesures du droit cantonal (art. 17 al. 2 LAT). La protection des biotopes imposée par le droit fédéral doit ainsi, selon le Tribunal fédéral, s'accomplir dans le cadre du processus de planification prévu par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (ATF 118 Ib 485, consid. 3c; cet arrêt admet cependant que c'est aux cantons qu'il appartient de décider à l'aide de quels instruments ils rempliront cette tâche; on rappellera en outre que le projet du Conseil fédéral prévoyait, s'agissant des biotopes d'importance nationale, une protection instaurée à l'aide de l'instrument de planification qu'est le plan sectoriel au sens de l'art 13 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire - FF 1985 II p. 1478 - mais que le législateur fédéral a précisément abandonné cette solution lors de l'élaboration de l'art. 18a LPN, qui prévoit au contraire que le Conseil fédéral désigne directement les biotopes d'importance nationale, BOCE 1986 p. 351 in fine). En cas d'interdiction de construire, l'atteinte à la propriété qui résulte de la protection des biotopes doit être au bénéfice, dans le droit cantonal, d'une base légale suffisante, qui doit être claire et précise en cas d'atteinte grave. L'art. 18 LPN en soi ne saurait constituer une telle base légale (ATF précité, p. 490 au début). Le Tribunal fédéral a encore précisé, au sujet de l'art. 18b al. 1 LPN relatif à la protection des biotopes, qu'il faut ordonner des mesures de protection d'autant plus sévères que la faune et la flore présente à un endroit donné sont rares et importantes (ATF 118 Ib 189). 4. La mise en oeuvre des art. 18 et 18 b LPN en droit cantonal n'implique pas nécessairement que des dispositions spécifiques soient adoptées pour satisfaire aux exigences du droit fédéral: les cantons peuvent utiliser les procédures dont ils disposent déjà (ATF 116 Ib 203, spéc. p.

212 et 215). Le droit vaudois contient à cet égard diverses dispositions dans la loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS), dans la loi du 10 mai 1973 sur la faune ainsi que dans la loi du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières: a)

La protection spéciale de la nature et des sites prend notamment la forme de l'inventaire des monuments naturels et des sites prévu par l'art. 12 LPNMS ainsi que celle du classement au sens des art. 20 ss LPNMS. Cuarny se trouve compris dans l'objet no 205 de l'inventaire des monuments naturels et des sites approuvé par le Conseil d'Etat le 16 août 1972. Cet objet est extrêmement vaste (il vise globalement le Gros de Vaud, le Jorat et le Plateau à l'est d'Yverdon, en tant que paysage agricole et forestier) et il faut bien admettre qu'il n'apporte guère d'éléments utiles à la solution du présente litige (voir dans le même sens l'arrêt AC 96/148 du 4 décembre 1996 concernant la construction d'un hangar agricole à Molondin, selon lequel il convient de relativiser la portée de l'inventaire no 205, qui paraît aujourd'hui quelque peu obsolète). Quant à l'objet 146 de l'inventaire de 1972, il a été partiellement classé par un arrêté du Conseil d'Etat du 26 septembre 1975 (ROLV 1975 p. 287) concernant le vallon des Vaux et de Flonzel, mais il faut préciser que cet endroit, qui ne se trouve pas dans le périmètre du syndicat, ne se confond pas avec le lieu-dit "les Vaux" situé à Cuarny dont il a été question plus haut.

b) Les art. 21 et 23 de la loi cantonale sur la faune du 28 février 1989 prévoient ce qui suit: Art. 21 Le Conseil d'Etat prend toutes mesures pour maintenir les biotopes propres aux diverses espèces indigènes, notamment par la conservation d'un nombre suffisant de haies vives, boqueteaux, buissons, rideaux de verdure, clairières, zones marécageuses et roselières. Il encourage également la création de biotopes. Art. 23 L'Etat peut acquérir ou louer des biens-fonds pour conserver un biotope, pour en créer de nouveaux ou pour assurer l'affouragement du gibier. Si l'intérêt public le justifie, l'Etat peut procéder par voie d'expropriation. Ainsi, la loi sur la faune contient une disposition spéciale tendant à la création de nouveaux biotopes, qui prévoit le recours à l'expropriation si l'intérêt public l'exige. Ces articles remontent à la loi sur la faune du 30 mai 1973 (BGC février 1989 p. 1654) qui les avait repris de la loi sur la chasse du 26 mai 1965 (BGC printemps 1973 p. 405). On signalera au passage que lors des débats relatifs à la disposition correspondant à l'art. 21 cité ci-dessus dans la loi sur la chasse de 1965, le représentant du Conseil d'Etat, interpellé sur la pratique du service des forêts et les difficultés qu'elle suscitait lors des remaniements parcellaires, s'était réservé de revenir sur la question dans sa réponse à une motion demandant la plantation de haies dans les plaines (BGC printemps 1965 p. 534). En réponse à cette motion Georges Thévoz concernant la création de "rideaux-abris", le Conseil d'Etat avait répondu peu après en rappelant notamment l'existence des art. 5 et 61 LAF dont il sera question ci-dessous. Il précisait que la création de telles plantations n'est pas nécessairement liée aux remaniements parcellaires mais qu'elle est très difficile à réaliser en dehors de ce cadre (BGC automne 1965 p. 111).

c) La loi du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières, maintes fois remaniée, contient notamment les dispositions suivantes: "Art. 5. Coordination avec d'autres intérêts Les projets d'améliorations foncières doivent tenir compte, dans une mesure adéquate, des intérêts de la région, en particulier du maintien des eaux souterraines et des possibilités qu'elles offrent pour l'alimentation en eau potable, ainsi que de la protection de la nature et des sites. Avant la mise à l'enquête publique, le Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce soumet les projets des syndicats à l'examen des services de l'Etat que cela concerne. En cas de divergences, entre les services eux-mêmes ou entre les services et le syndicat, la commission de classification tente de régler le différend. A défaut

d'entente, le département compétent prend une décision qu'il publie. Cette décision indique le délai et la voie du recours. Art. 61. Protection de la nature; expropriation Le syndicat peut recourir à l'expropriation, pour permettre à l'Etat ou à la commune d'obtenir les terrains nécessaires à la protection de la nature et des sites, par une imputation proportionnelle à la valeur de l'ancien état de propriété de chacun des membres du syndicat. Cette imputation donne droit à une indemnité en argent, mise à la charge de l'Etat ou de la commune, dont le montant est fixé, par analogie, selon la règle de l'article 97, alinéa 3. Les articles 114 et 115 de la loi sur l'expropriation sont applicables." La prise en compte des intérêts de la protection de la nature figurait parmi les objectifs énumérés à l'art. 5 LAF dès son adoption en 1961. La formulation de cette disposition reprend d'ailleurs celle de l'art. 79 al. 1 de la loi fédérale sur l'agriculture du 3 octobre 1951 (titre cinquième consacré aux améliorations foncières). La base légale permettant l'expropriation qui figure à l'art. 61 LAF remonte également au texte initial de la LAF (ROLV 1961 p. 431). L'exposé des motifs du Conseil d'Etat exposait à cet égard ceci: "L'article 61 donne le moyen au syndicat d'obtenir le terrain nécessaire à la protection de la nature (art. 5). Le plus souvent, les terrains qui méritent d'être épargnés sont de mauvaise qualité pour l'agriculture. Il convient donc de les attribuer en propriété à l'Etat ou à la commune, les propriétaires cédant chacun une quote-part de leur prétention contre indemnité. En règle générale, les sites qui doivent être protégés seront désignés par le plan d'aménagement. (...)" (BGC automne 1961 p. 407) 5. Il convient tout d'abord de replacer dans le contexte légal décrit ci-dessus le projet litigieux, qui consiste en la réouverture, sur une distance d'environ 300 m, d'un ruisseau mis sous tuyaux il y a un demi siècle, avec en bref aménagement des berges, plantation de saules le long de celles-ci et maintien de bandes adjacente libres. a) Dans le dossier de l'avant-projet des travaux collectifs, la protection de la nature (réservée par l'art. 5 LAF cité plus haut) fait l'objet d'un rapport "Nature-Paysage-Environnement". Ce document n'est pas mentionné dans la loi ou son règlement d'application mais d'après les directives du Service des améliorations foncières, il est exigé à la place du rapport d'impact pour les projets non soumis à étude d'impact, en vue de la consultation des services de l'Etat (Norme AF no 35, ch. 1.2, état mai 1994; voir en outre les art. 5 al. 2 LAF et 7 RAF). En l'espèce, il résulte clairement du rapport du 28 juin 1993 figurant au dossier que sous réserve de l'acceptation des mesures de compensation qu'il décrit et de la qualité de leur mise en oeuvre, l'avant-projet des travaux collectifs (qui à l'époque n'incluait la réouverture du ruisseau que sur 50 mètres à l'amont du chemin 17) était jugé comme acceptable pour l'environnement. Les déclarations tout à fait claires de la commission de classification et de l'inspecteur forestier de l'arrondissement lors de l'audience indiquent aussi que la remise au jour complète du ruisseau des Rochettes ne font pas partie des obligations de compensation qui incombent au syndicat en raison d'une atteinte résultant de ses travaux. En d'autres termes, la décision attaquée n'a pas pour objet d'exiger la reconstitution ou le remplacement adéquat d'un biotope digne de protection que le syndicat aurait à fournir en application de l'art. 18 al. 1 ter LPN cité ci-dessus. Certes, le représentant du WWF a exposé de son côté qu'il convenait de compenser des opérations qualifiées de déprédations (l'opposition du WWF contenait une liste à cet égard) commises dans le périmètre du syndicat. L'instruction n'a pas fait apparaître la réalité de telles déprédations et de toute manière, il n'est pas allégué qu'elles seraient le fait du syndicat de sorte qu'on ne voit pas comment ce dernier pourrait devoir en répondre. Lors de l'inspection locale, le représentant du WWF a aussi stigmatisé le rabattage effectué sur un buisson bordant le ruisseau litigieux. On ne saurait suivre cette appréciation qui paraît procéder d'une méconnaissance de la réalité végétale vivante et

perdre de vue que les travaux d'entretien tels que l'élagage ou le recépage des haies ne sont pas interdits ni même soumis à autorisation pour autant qu'ils ne portent pas une atteinte (inexistante en l'espèce s'agissant du buisson considéré) au milieu (art. 6 al. 2 du règlement d'application du 11 juin 1993 de la loi sur la faune). Il faut rappeler par ailleurs que la construction de l'autoroute a fait l'objet d'études et de mesures entièrement distinctes des opérations du syndicat et que seules ces dernières sont en cause dans la présente procédure. Pour ce qui concerne précisément les travaux collectifs du syndicat, il résulte du "Dossier Nature Paysage Environnement" mis à l'enquête que l'impact des travaux du syndicat peut être compensé efficacement par la réalisation des mesures de compensation proposées, c'est-à-dire par des mesures qui n'incluaient pas la remise au jour du ruisseau sur laquelle porte précisément le présent recours. Ce n'est donc pas du point de vue de l'obligation du syndicat de reconstituer ou remplacer les biotopes dignes de protection auxquels il aurait porté atteinte (art. 18 al. 1 ter LPN) que doit être tranché le présent recours. b)

Toujours selon les déclarations claires de l'inspecteur forestier de l'arrondissement durant l'audience, la réouverture du ruisseau sur le tronçon litigieux constitue une mesure supplémentaire par rapport à la réparation de l'atteinte causée par les travaux du syndicat. Il s'agit donc non pas d'un remplacement selon l'art. 18 al. 1 ter LPN, mais bien d'une compensation écologique au sens de l'art. 18b al. 2 LPN. 6. L'art. 18b al. 2 LPN, consacré à la "compensation écologique" selon sa note marginale, prévoit que dans les régions où l'exploitation du sol est intensive à l'intérieur et à l'extérieur des localités, les cantons veillent, tout en tenant compte des besoins de l'agriculture, à une compensation écologique sous forme de bosquets champêtres, de haies, de rives boisées ou de tout autre type de végétation naturelle adaptée à la station. Il ne s'agit pas là de protection de biotopes existants. Le Message du Conseil fédéral précise en effet qu'il s'agit de créer des surfaces de compensation écologiques dans les zones soumises à une exploitation intensive (FF 1985 II 1470). Cette disposition fédérale n'a cependant fait l'objet d'aucun développement lors des débats. Pourtant, la compensation écologique qu'elle exige est aujourd'hui désignée par la doctrine comme étant la mesure offensive la plus importante de la protection de la nature (Maurer, Naturschutz in der Landwirtschaft als Gegenstand des Bundesrechts, unter besonderer Berücksichtigung der Meliorationen, Schriftenreihe zum Umweltrecht, Bd 9, Zürich 1995, p. 205). a)

A suivre la jurisprudence fédérale rappelée plus haut, c'est du plan directeur cantonal et des plans d'affectation qui en découlent que devrait ressortir la coordination entre les intérêts divergents de l'agriculture et de la protection de la nature. On cherche cependant en vain des règles sur la création de surfaces de compensation écologiques dans le plan directeur cantonal approuvé par décret du Grand Conseil du 20 mai 1987. Le plan directeur cantonal n'est d'ailleurs obligatoire pour les autorités que pour ce qui concerne les objectifs adoptés par le Grand Conseil et les "éléments prospectifs contenus dans les plans sectoriels" (art. 2 du décret; on s'abstiendra d'examiner ici ce qu'il en est de l'approbation par le Conseil fédéral prévue par les art. 11 LAT et 29 LATC). Parmi ces objectifs adoptés par le Grand Conseil, l'objectif 2.8a relatif à la protection de la nature prévoit de "protéger les éléments naturels d'intérêt général, scientifique ou éducatif et de résoudre les conflits provoqués par un usage excessif des territoires ou éléments naturels particulièrement vulnérables". Un amendement visant précisément à ajouter à cet objectif celui de maintenir la plus grande variété possible d'espèces animales et végétales en leur accordant l'espace nécessaire a été rejeté lors des débats, apparemment parce qu'il ne réservait pas les autres intérêts en cause comme ceux de l'agriculture que mentionnent les dispositions fédérales évoquées plus haut (BGC mai 1987 p. 470). Dans les "fiches de

coordination" qui accompagnent le plan directeur cantonal (mais n'ont pas fait l'objet de l'approbation par le Grand Conseil qu'implique le décret déjà cité), la fiche G 2.8.01 évoque la nécessité générale de laisser une part de "nature sauvage" et, mentionnant notamment la disparition de 230 Km de ruisseaux depuis 1925, celle de "revitaliser des ruisseaux canalisés là où il s'avère que la mesure actuelle est inopportune". Il ne s'agit pas là d'une loi formelle (on s'abstiendra également d'examiner ici ce qu'il en est de l'adoption par le Conseil d'Etat - art. 5 al. 3 RATC - de la carte faisant partie du plan directeur cantonal - art. 6 al. 1 OAT - alors que l'art. 8 LATC place l'adoption du plan directeur cantonal dans la compétence du Grand Conseil). On peut seulement noter à cet égard que l'une des annexes à la version publiée du plan directeur cantonal (Programme de coordination, 1994, carte de synthèse no 3 au 1:50'000) répertorie les données naturelles et de protection de l'environnement mais n'inventorie aucun objet situé sur le territoire de Cuarny, les objets les plus proches étant la rive sud du lac de Neuchâtel, un site proche de la Maugnette et la vallée boisée de la Mentue. On peut aussi tenir pour exclu qu'on trouve une référence aux compensations écologiques dans le plan des zones de Cuarny. Les statuts du syndicat, si l'on en juge par les buts que lui assigne l'arrêté du 4 janvier 1991 du Conseil d'Etat, ne comprennent pas non plus cet objectif. b) On a vu plus haut que l'art. 23 de la loi sur la faune, qui est même antérieur à la loi fédérale sur la protection de la nature, fournit une base légale permettant à l'Etat d'acquérir ou de louer des biens-fonds pour créer de nouveaux biotopes et même de procéder par voie d'expropriation si l'intérêt public le justifie. L'art. 61 LAF envisage également le recours à l'expropriation pour permettre à l'Etat ou à la commune d'obtenir les terrains "nécessaires à la protection de la nature et des sites". La formulation de l'art. 61 LAF est suffisamment large pour qu'on puisse considérer que cette disposition permet non seulement la protection des biotopes existants mais également, comme le prévoit expressément l'art. 23 de la loi sur la faune, l'acquisition des surfaces nécessaires à la création de nouveaux biotopes. L'art. 61 LAF peut donc être considéré actuellement comme une disposition cantonale destinée à la mise en oeuvre de la compensation écologique prévue par l'art. 18b al. 2 LPN. c) L'art. 61 LAF régit exclusivement l'acquisition des terrains nécessaires à la protection de la nature et des sites. Il prévoit que cette acquisition intervient par voie d'expropriation, par une imputation proportionnelle à la valeur de l'ancien état de propriété de chacun des membres du syndicat. Ceux-ci reçoivent alors une indemnité en argent, c'est-à-dire une indemnité pleine et entière au sens de l'art. 97 al. 3 LAF. Cette indemnité correspond à la valeur vénale de la chose ou du droit exproprié (art. 60 al. 2 ch. 1 et art. 64 de la loi du 25 novembre 1974 sur l'expropriation). Cette valeur vénale se distingue des valeurs d'échange utilisées par le syndicat notamment pour l'élaboration du nouvel état: les valeurs d'échange sont souvent inférieures et n'ont pas à correspondre à la valeur vénale, l'essentiel étant seulement qu'elles soient harmonisées entre elles (voir RDAF 1980 p. 431 et en dernier lieu par exemple l'arrêt AF 95/029 du 15 avril 1996). L'acquisition de terrain prévue par l'art. 61 LAF se distingue ainsi fondamentalement de celle qui permet au syndicat de prélever l'emprise nécessaire à ses ouvrages collectifs. Pour ceux-ci, le terrain nécessaire est en règle générale cédé gratuitement par les propriétaires selon une quote-part fixée par la commission de classification pour chaque parcelle (art. 60 al. 5 LAF). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il est compatible avec la garantie constitutionnelle de la propriété d'opérer des déductions de terrain pour des installations servant à l'ensemble des terrains remaniés. Il ne s'agit pas là d'une expropriation, mais d'une forme de contribution de plus-value en nature (ATF 100 Ib 223, consid. 3c). D'après l'art. 29 RAF, la prétention du propriétaire dans le

nouvel état, qui s'exprime à la valeur d'échange, correspond alors à la valeur foncière de son ancien état, diminuée de la valeur d'emprise ainsi fixée. Lorsqu'en revanche, les travaux pour lesquels il est nécessaire de prélever une emprise ne servent pas en premier lieu les intérêts des propriétaires qui font partie du remaniement, l'indemnité à verser doit être calculée à la valeur vénale (ATF 100 Ib précité). C'est précisément, comme le rappelait déjà la Commission centrale des améliorations foncières (prononcé de la CCAF 88/25 dans la cause S.I. X. c/ syndicat AR 19 Lutry du 12 janvier 1990), le système instauré par le droit vaudois. Ainsi, tel est en particulier le cas, lorsque le remaniement est ordonné en corrélation avec de grands travaux tels qu'une autoroute, si le Conseil d'Etat décide d'acquérir les terrains nécessaires à l'emprise de ces travaux en faisant prélever un certain pour cent de la surface et de la valeur des parcelles comprises dans le périmètre (art. 97 al. 3 LAF, qui se réfère à la loi sur l'expropriations). Il en va de même lorsque, en matière de remaniement de terrains à bâtir, le syndicat recourt à l'expropriation pour permettre à l'Etat ou à la commune d'obtenir les terrains réservés à des fins d'intérêt public selon un plan d'affectation prévu par la LATC (art. 88 al. 2 et 3 LAF). Tel est encore le cas lorsque le syndicat a besoin de terrain pour ses ouvrages collectifs mais que faute de procéder à un remaniement parcellaire, il ne peut pas se procurer l'emprise nécessaire en en prélevant une quote-part sur les parcelles intéressées: il peut néanmoins acquérir le terrain nécessaire en vertu de l'art. 60 al. 5 in fine LAF, dont l'exposé des motifs précisait que la commission de classification doit fixer les conditions d'acquisition de ces terrains en appliquant des règles analogues à celles de la loi sur l'expropriation (BGC printemps 1987, p. 646). En bref, la loi sur les améliorations foncières ne permet au syndicat de prélever sans indemnité que les terrains strictement nécessaires aux ouvrages collectifs utiles aux parcelles du périmètre. Il peut en outre indemniser à la valeur d'échange les soultes résultant de l'échange des terres (mais l'importance proportionnelle de ces soultes est strictement limitée par la pratique et la jurisprudence), de même que les soultes complémentaires dues au changement de limites consécutives à l'exécution des travaux (art. 9, 39 et 54 RAF). En revanche, le terrain nécessaire à des ouvrages ou aménagements d'intérêt général ne peut être prélevé que moyennant le paiement d'un indemnité pleine et entière correspondant à la valeur vénale au sens de la loi sur l'expropriation. Tel est le cas de la compensation écologique au sens de l'art. 18b al. 2 LPN, telle qu'elle peut être mise en oeuvre par l'art. 61 LAF: le sacrifice des terrains nécessaires ne peut être exigé des propriétaires d'un syndicat d'améliorations foncières que moyennant indemnisation pleine et entière au sens de la loi sur l'expropriation. d)

En l'espèce, il résulte de la décision attaquée que le terrain pour la réouverture et la revitalisation du ruisseau sera mis à disposition par le Service des routes, c'est-à-dire par l'Etat. Cela signifie que ce dernier abandonnera du terrain en nature en échange de la surface nécessaire à l'aménagement projeté. Bien que ce mode d'acquisition ne soit pas expressément prévu par l'art. 61 LAF, qui n'envisage que l'expropriation, il est incontestable que le terrain nécessaire à la protection de la nature peut aussi être attribué à la corporation publique par voie de remaniement. Il doit en effet en aller ici de même qu'en matière d'acquisition de terrain pour les entreprises de grands travaux, pour lesquels la loi prévoit aussi bien la possibilité d'une acquisition de gré à gré, par expropriation ou par voie d'échange (art. 97 al. 1 LAF; on notera à cet égard qu'en matière de routes nationales et de chemins de fer, le droit fédéral fait de l'expropriation un mode d'acquisition subsidiaire qui ne peut être utilisé que si les efforts faits en vue d'acquérir les droits nécessaires de gré à gré ou par remembrement ont échoué, v. l'art. 30 al. 2 de la loi fédérale sur les routes nationales et l'art. 3 al. 2 de la loi fédérale sur les chemins de fer).

Rien ne s'oppose donc en l'espèce à ce que le terrain nécessaire à la réouverture du ruisseau soit acquis par voie de remaniement plutôt que par expropriation (voir dans le même sens le prononcé de la Commission centrale des améliorations foncières du 7 décembre 1977 dans la cause LVPN c/ syndicat du Parimbot, qui renvoyait la commission de classification intimée à déterminer librement le mode d'acquisition du terrain nécessaire à la constitution d'une prairie humide, soit par accord avec la recourante, l'Etat ou la commune, soit par application de l'art. 61 LAF). e)

Il doit en aller de même en ce qui concerne le coût de l'aménagement nécessaire aux compensations écologiques prévues par l'art. 18b al. 2 LPN. En effet, de même que le syndicat n'a pas à supporter les frais imputables à une entreprise de grands travaux (voir à cet égard l'art. 96 LAF), de même n'a-t-il pas à couvrir ceux des aménagement entrepris non pas pour améliorer l'exploitation des terres ou compenser les atteintes à l'environnement provoquées par les travaux collectifs, mais exclusivement dans l'intérêt général de la protection de la nature. Les frais relatifs à la compensation écologique au sens de l'art. 18b al. 2 LPN ne peuvent donc pas être mis à la charge des propriétaires du syndicat. Cette condition, à supposer qu'il y ait lieu d'en juger déjà au stade de l'avant-projet des travaux collectifs, est en l'espèce remplie du fait que le coût de la réouverture du ruisseau litigieux (hormis celle que le syndicat avait incluse d'emblée dans ses travaux collectifs) est entièrement couvert par un financement extérieur au syndicat. 7.

Les recourants se plaignent d'une violation du principe de la proportionnalité dans la balance que fait la décision attaquée entre les intérêts de la protection de la nature et ceux de l'agriculture. Il faut bien admettre à cet égard qu'on ne trouve aucune norme susceptible de préciser la nature et l'importance des compensations écologiques au sens de l'art. 18b al. 2 LPN ainsi que les conditions dans lesquelles elles peuvent ou doivent être imposées. Il en va pourtant de l'art. 18b al. 2 LPN comme de l'art. 18b al. 1 LPN: le droit fédéral n'énonce qu'un principe et se sert de concepts indéterminés. Or on cherche en vain dans le droit cantonal une définition plus précise des concepts utilisés par l'art. 18b al. 2 LPN tels que l'exploitation intensive du sol ou la notion même de compensation écologique. Selon la doctrine, il faut considérer comme régions où l'exploitation du sol est intensive, compte tenu du but de la LPN qui est des prévenir la disparition des espèces indigènes, les territoires qui ne comportent pas suffisamment de surfaces proches de l'état naturel ("naturnahe Flächen"; v. Maurer, op. cit., p. 79). S'appuyant sur des études scientifiques et une publication de l'OFEPF, cet auteur expose que la sauvegarde des espèces exigerait, sur le Plateau, une proportion de 12 % de surfaces proches de l'état naturel; l'exploitation agricole n'y serait dans la plupart des cas pas exclue (à l'exception des hauts marais) mais pourrait se poursuivre de manière extensive (Maurer, p. 71 s.; Broggi/Schlegel, Minimum requis de surfaces proches de l'état naturel dans le paysage rural, Programme national de recherche no 31 a "Utilisation du sol en Suisse", trad. El. Kopp, Liebefeld-Bern 1990, p. 120). Ces derniers auteurs réservent la question d'une différenciation de ces exigences en fonction des régions en laissant entendre qu'il conviendrait plutôt de désigner des régions se consacrant essentiellement à la protection des biotopes et des espèces, où les exigences quantitatives et qualitatives seraient satisfaites le mieux possible (v. Broggi/Schlegel p. 20). Ils exposent qu'en matière de haies, il faut prendre en considération leur longueur linéaire par rapport à la surface agricole utile, leur distance entre elles, leur largeur, la diversité de leurs espèces et l'âge des plantes, etc. (Broggi/Schlegel, p. 120); ils précisent, en bref, qu'un pourcentage de surface de haies représentant quelque 2 % de la surface agricole utile (ce qui représente, pour un km<sup>2</sup>, 2000 mètres linéaires de haie sur une largeur de 10 mètres) devrait permettre dans des conditions

moyennes (sols stables sans fortes pentes) de satisfaire d'importances exigences d'ordre écologique, cultural et paysager, encore que ce chiffre puisse être porté à 4 % (Broggi/Schlegel, p. 160) mais il est admis que la situation des années soixante était de l'ordre de 250 mètres linéaires de haie pour 1 km<sup>2</sup> (Broggi/Schlegel, p. 158). En l'espèce, il est difficile d'appliquer ces proportions, qui ne sont d'ailleurs pas des normes juridiques, au périmètre du syndicat intimé. En effet, si ce périmètre englobe en l'état l'essentiel des terres agricoles de Cuarny, il exclut la plupart des forêts situées aux alentours alors que la forêt constitue précisément une part très importante des surfaces proches de l'état naturel encore existantes sur le Plateau (Broggi/Schlegel, p. 146). Cela empêche de rapporter la proportion de la surface proche de l'état naturel évoquée ci-dessus à la surface du périmètre du syndicat. On ne peut d'ailleurs pas non plus appliquer des proportions schématiques au syndicat intimé en l'absence de lignes directrices qui permettraient de définir les besoins en matière de compensation écologique en fonction par exemple des différentes régions, de leur situation et de leur mode d'exploitation (au sens où l'envisagent les auteurs cités ci-dessus). Les recourants ont au surplus fait observer lors de l'inspection locale que la situation n'est pas défavorable pour la nature à Cuarny car il subsiste de nombreuses haies sur le territoire communal (approximativement, on trouve quelque 1500 mètres de haie dans le périmètre agricole du syndicat intimé - de 331,2 hectares - ce qui correspond environ à 450 mètres linéaires par km<sup>2</sup>). Cette observation semble se confirmer, du moins d'après ce que peut révéler le relevé grossier à cet égard que constitue la carte au 1:25'000, si l'on compare les alentours de Cuarny à ceux de certains autres villages environnants où le paysage paraît plus dénudé. Cette constatation explique sans doute l'indignation, perceptible en audience, suscitée auprès des recourants par la décision attaquée. En l'absence de normes permettant de quantifier la compensation écologique que prévoit l'art. 18b al. 2 LPN, la commission de classification s'est fondée sur des considérations pragmatiques dans l'adoption desquelles l'opiniâtreté de l'inspecteur forestier a manifestement joué un rôle essentiel, à côté de la menace du Service des forêts de refuser son approbation (art. 5 al. 3 LAF) au projet. La question qui se pose est finalement de savoir si elle a correctement pesé les intérêts en présence, en particulier si sa décision tient compte des besoins de l'agriculture réservés par l'art. 18b al. 2 in fine LPN. A cet égard, la commission de classification a considéré que la réouverture du ruisseau permettra d'éviter les frais importants que nécessitera tôt ou tard l'entretien de la canalisation existante. Les recourants ont contesté lors de l'inspection locale, en arguant de la longévité d'autres installations analogues, la nécessité d'une telle réfection mais celle-ci ne peut pas être exclue, au moins à terme. Le représentant du WWF a soutenu sur ce point (l'OFEP en fait également état dans sa lettre du 30 avril 1996) que cette réfection entraînerait nécessairement l'obligation de remettre le ruisseau à l'air libre en vertu de l'art. 38 de la loi fédérale sur la protection des eaux. Cette disposition a la teneur suivante: " Art. 38 - couverture ou mise sous terre des cours d'eau Les cours d'eau ne doivent être ni couverts ni mis sous terre. L'autorité peut autoriser des exceptions pour: a. Les canaux des déversoirs de crues et les canaux d'irrigation; b. les passages sous des voies de communications; c. les passages sous des chemins agricoles ou forestiers; d. les petits fossés de drainage à débit non permanent; e. la réfection de petits tronçons couverts ou mis sous terre, dans la mesure où un écoulement à l'air libre ne peut pas être rétabli ou causerait d'importants préjudices à l'agriculture". Cette disposition n'a pas la portée absolue que lui prête le représentant du WWF puisqu'elle prévoit précisément des exceptions dans le cas de la réfection des tronçons déjà couverts ou mis sous terre ou pour des fossés à débit non permanent. Il n'y a cependant pas lieu de juger ici la question de

savoir si une telle exception (selon les lettres b ou e ci-dessus) pourrait être consentie. Ce qui compte en revanche, c'est que la réouverture du ruisseau permet effectivement de faire échapper les intéressés aux frais qu'entraîneraient probablement, hors du cadre du syndicat, aussi bien la réfection de la canalisation existante que la remise au jour du ruisseau, quelle que soit la solution choisie. Sous cet angle, la réouverture du ruisseau peut effectivement être considérée comme favorables sinon aux besoins de l'agriculture au sens de l'art. 18b LPN, du moins, selon la formulation plus large de l'art. 18 al. 1 LPN, à ses intérêts dignes de protection. Il est néanmoins indéniable que la réouverture du ruisseau et la revitalisation de ses rives entraînera la disparition d'environ 4'500 m<sup>2</sup> de terres cultivables. D'après la décision attaquée, la corporation publique devra fournir pour cette surface non pas l'indemnité en argent pleine et entière des art. 61 et 97 LAF, mais une compensation en nature sous forme de terrain agricole de même valeur. Compte tenu du fait que le périmètre comporte effectivement peu de terrain aussi favorable à la culture du point de vue de la pente, il n'est pas impossible que le terrain fourni en échange soit d'une qualité inférieure à la surface sacrifiée, ce qui impliquera l'échange contre une surface supérieure. Ce mode d'acquisition du terrain doit néanmoins être considéré comme moins contraignant qu'une expropriation qui prive les propriétaires concernés d'une partie de la pleine compensation réelle que garantit normalement l'art. 55 al. 1 lit. a LAF. Si l'on considère au surplus que la surface concernée de 4'500 m<sup>2</sup> environ ne représente guère que 0,13% environ de la surface agricole du périmètre, l'atteinte ainsi portée aux besoins de l'agriculture apparaît somme toute assez modeste. L'inconvénient de la présence du ruisseau pour l'exploitation reste par ailleurs assez limité dès lors que les berges sensiblement rectilignes seront parallèles au sens de culture. Les recourants ont également invoqué l'inconvénient résultant de l'étroitesse de la surface agricole comprise entre la haie jouxtant l'ancienne décharge communale et la bande adjacente qui sera aménagée le long du ruisseau. Cet inconvénient est cependant limité car sur la plus grande partie de la bande concernée, le ruisseau est de toute manière déjà à l'air libre. En outre, cet inconvénient ne paraît pas considérable si l'on rappelle que même dans la situation actuelle, l'exploitant concerné avait, l'an dernier au moins, cultivé cette surface en deux bandes plantées de cultures différentes pour des motifs tenant probablement à l'humidité du voisinage des berges. Pour le surplus, il n'est pas contesté que la réouverture du tronçon actuellement couvert, outre sa valeur intrinsèque, accroît l'intérêt de l'entier du cours du ruisseau. Elle augmente également la valeur écologique de l'ensemble du réseau constitué par les haies avoisinantes ainsi que les forêts situées de part et d'autre du village. En définitive, même si la décision attaquée ne peut pas, faute de normes directrices, se fonder sur une planification cantonale permettant de mesurer la nécessité d'une compensation écologique au sens de l'art. 18b al. 2 LPN, la commission de classification a procédé correctement à la pesée des intérêts en présence en considérant que les inconvénients de la réouverture du ruisseau étaient largement contrebalancés par les avantages de cet aménagement. Il faut tenir compte en outre du fait que le remaniement parcellaire crée des conditions particulièrement favorables pour la création d'une compensation écologique au sens de l'art. 18b al. 2 LPN, comme le constatait déjà le Conseil d'Etat dans sa réponse de 1965 à la motion Thévoz évoquée plus haut. Pour ce motif, on ne saurait reprocher à l'autorité intimée d'avoir pragmatiquement saisi cette occasion d'y procéder en incluant la réouverture du ruisseau dans l'avant-projet des travaux collectifs du syndicat. S'agissant d'une décision rendue au stade de l'avant-projet des travaux collectifs, la décision attaquée ne saurait fixer la totalité des détails du projet. Il faut cependant retenir qu'elle fixe dans son principe la réouverture du ruisseau ainsi que la

surface du projet en aval du chemin no 17 (au maximum 4500 m<sup>2</sup>) et sa compensation intégrale par l'Etat, de même que le principe de la prise en charge des frais d'exécution par un financement extérieur au syndicat. Les recourants doivent également bénéficier des assurances sur la base desquelles la commission de classification a obtenu l'accord du comité de direction et de la municipalité, dont il résulte qu'aucune haute futaie ne sera plantée sur les berges. C'est dans cette mesure que la décision attaquée doit être maintenue. On doit en revanche considérer comme devant être encore réglée lors des enquêtes ultérieures, notamment, la question des espèces à planter (monoculture de saules ou non) de même que si nécessaire la détermination de la hauteur maximale exacte des plantations (sur laquelle le dossier contient actuellement des indications contradictoires, cf. PV de la séance du 8 juin 1994 et déterminations de la commission du 1er décembre 1995), de même que la question de l'attribution ultime de la propriété des bandes adjacentes au ruisseau.

8. Le recours est ainsi rejeté. Un émolument, limité en l'espèce au montant de l'avance de frais qui a déjà été versée, sera mis à la charge des recourants, qui n'ont pas droit à des dépens.

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