

VD_OMNI GE.2011.0084 vom 17. Juli 2012

VD Tribunal cantonal, 2012-07-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2011.0084

FR: VD_OMNI GE.2011.0084 du 17 juillet 2012

IT: VD_OMNI GE.2011.0084 del 17 luglio 2012

Regeste

AVIOLAT/Service des forêts, de la faune et de la nature, Municipalité de Pully | Recours contre une décision constatant la nature forestière de deux entités boisées sur une parcelle située en zone de villas. En 2000, la municipalité concernée a indiqué à l'intéressé que l'enquête publique mise en oeuvre dans le cadre de la révision de son PGA n'aurait qu'une portée indicative s'agissant de la délimitation de l'aire forestière et qu'une enquête publique spécifique serait réalisée ultérieurement à cet égard; or, cette enquête publique spécifique n'a jamais été mise en oeuvre. Dès lors que le recourant, qui doit être protégé dans sa bonne foi, invoque notamment une modification des circonstances depuis lors, il convient de prendre en considération la situation de la parcelle telle qu'elle se présentait lorsque l'autorité aurait dû statuer par le biais d'une décision, soit à la fin de l'année 2000. Cela étant, il s'impose de constater que le caractère contrôlé de la configuration et du choix des peuplements des entités boisées dont la qualification est litigieuse n'était alors déjà plus reconnaissable, pas davantage que l'existence de fonctions particulières ou du caractère d'équipement, de sorte qu'elles ne sauraient être qualifiées de jardins à l'abandon (respectivement de parcs ou d'espaces verts). Dès lors que ces entités remplissent en outre les conditions quantitatives et qualitatives pour être soumises au régime forestier, exerçant en particulier des fonctions sociales (sur les plans paysager et de la protection biologique) importantes voire très importantes, c'est à juste titre que le SFFN en a constaté la nature forestière. Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

Interjeté en temps utile (art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative - LPA-VD; RSV 173.36), le recours satisfait par ailleurs aux autres conditions formelles de recevabilité (cf. en particulier art. 79 al. 1 LPA-VD, applicable par analogie par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Les nouveaux peuplements à l'extérieur de ces limites de forêts ne sont pas considérés comme forêt.

E. 3

LFo. Or quand bien même la parcelle a été laissée à l'abandon depuis vingt ans au moins, certains éléments sont encore perceptibles. L'expert privé s'en est du reste lui-même rendu compte puisqu'il a morcelé la parcelle en plusieurs secteurs. [...] Selon l'état des lieux effectué par le SFFN, confirmé par l'OFEV, au sud-ouest de la parcelle, en bordure de la brèche, se trouve un petit bosquet d'arbres indigènes (deux érables, un pin, une troche d'ifs

et un tilleul). De l'autre côté de la brèche, il existe un secteur de lauriers (essences non-forestières selon l'annexe 9 à l'ordonnance du 28 février 2001 sur la protection des végétaux; RS 916.20). Enfin, un cordon de robiniers occupe le reste du sud de la parcelle. Ces différents éléments ont tous été regroupés par l'expert privé dans le secteur B. Or il est manifeste qu'en raison de l'hétérogénéité de la végétation, un tel regroupement n'est pas concevable. [...] Enfin, le secteur D (secteur 7 de la contre-analyse), qui correspond à une terrasse, faisait quant à lui autrefois partie de la strate herbacée, encore visible. Il est caractérisé par la présence d'un boisement mixte d'espèces indigènes et exotiques. La contre-analyse retient que l'âge de la majorité des essences n'y dépasse pas vingt ans. Il résulte de ce qui précède que le Tribunal administratif a, avec raison, refusé de constater l'homogénéité des éléments boisés de la parcelle 5306. Cette dernière doit être considérée comme un jardin laissé à l'abandon, ce qui est d'ailleurs mis en exergue par la subsistance de nombreux aménagements de parc. Les différents secteurs doivent par conséquent être analysés pour eux-mêmes. Or même le plus important d'entre eux (à savoir le cordon de robiniers) ne dépasse pas 300 m²." Dans le cas d'espèce, il n'est pas contesté que la parcelle ne présente pas une homogénéité telle qu'elle devrait être soumise dans son ensemble au régime forestier; dans cette mesure, compte tenu notamment de l'ancien verger situé au bas de la parcelle - lequel échappe à l'évidence au régime forestier -, cette dernière pourrait effectivement être qualifiée de jardin à l'abandon. Au demeurant, l'autorité intimée a bel et bien examiné les deux entités boisées en cause "pour elles-mêmes". Pour le reste, il convient toutefois de relever que la situation est sensiblement différente de celle ayant donné lieu à cet arrêt. En premier lieu, on ne saurait manifestement considérer que la plupart des espèces formant les peuplements dont la qualification est litigieuse ne seraient pas indigènes, quoi qu'en dise le recourant. Bien plutôt, hormis les pins noirs, les robiniers et les noyers, l'ensemble des essences - à savoir les pins sylvestres, les frênes, les ormes, les chênes, les érables, les hêtres, les merisiers, les tilleuls, les cornouillers, les chèvrefeuilles, les troènes et les viornes lantanes - doivent toutes être considérées non seulement comme indigènes, mais également comme des espèces qui poussent naturellement à l'altitude en cause et dans des conditions de sol et de climat similaires ("en station"); les différents arbres et arbustes font en outre tous partie des essences forestières (cf. annexe 11 de l'ordonnance fédérale du 27 octobre 2010 sur la protection des végétaux - OPV; RS 9216.20 -, auquel renvoie notamment l'ATF 1C_443/2010 du 6 juin 2011 consid. 2.2). L'entité boisée n° ■ est au demeurant constituée d'une très grande majorité (voire exclusivement) de pins, et se prolonge sur la parcelle adjacente n° 1687 sans qu'il soit possible de distinguer, sur la base des essences présentes, la frontière entre ces deux parcelles; quant à l'entité n° ■, bien que le peuplement soit plus diversifié, elle n'en est pas moins apparue comme un tout relativement homogène, constitué principalement d'essences indigènes. A cela s'ajoute qu'il a pu être constaté à l'occasion de l'inspection locale mise en œuvre le 9 novembre 2011 que le caractère contrôlé de la configuration et du choix des peuplements en cause n'était plus objectivement reconnaissable, contrairement à la situation prévalant dans l'arrêt du Tribunal fédéral mentionné ci-dessus, pas davantage au demeurant que l'existence de fonctions particulières ou encore du caractère d'équipement; en particulier, les anciennes fonctions de tests d'acclimatation et de délasserment n'étaient plus objectivement identifiables, et les entités boisées ne comprenaient ni allées (l'accès à l'entité n° ■ s'est ainsi révélé passablement malaisé, compte tenu de la pente du terrain) ni autre aménagement caractéristique tel que bancs ou murets - seule la présence d'un ancien escalier partant de l'Avenue de Rochettaz, situé en dehors du périmètre des entités boisées, étant à cet égard

constatée. Dans ces conditions, sans remettre en cause le fait que la parcelle dans son ensemble ait autrefois pu faire office de jardin - respectivement de parc ou d'espace vert -, il s'impose de constater que les caractéristiques d'un tel type de peuplement ne sont plus objectivement reconnaissables s'agissant des entités boisées faisant l'objet du présent litige, respectivement que le peuplement forestier qui s'est développé depuis lors n'est pas le fruit d'une volonté délibérée (pour comparaison, cf. arrêt AC.2002.0089 précité, consid. 4). Le recourant fait valoir que la situation de la parcelle devait être très différente au moment où la municipalité aurait dû se prononcer sur ses arguments (soit en octobre 2000), les arbres et arbustes ayant eu le temps de pousser depuis lors, créant une "apparence de forêt"; comme relevé ci-dessus (cf. consid. 2c), il convient en effet de prendre en compte la situation telle qu'elle se présentait à cette époque, compte tenu de la protection de la bonne foi dont doit bénéficier l'intéressé. Cela étant, il apparaît qu'en 1985 déjà, le Service des forêts et de la faune a retenu que la parcelle était un parc ou un jardin "avec des parties plantées de pins ou d'essences feuillues qui sont soumises, elles, au régime forestier, l'imbrication de ces parties étant assez grande", et n'a renoncé à délimiter les aires forestières qu'en raison du fait que l'intéressé tenait à maintenir l'affectation et la gestion actuelles de sa propriété - non sans préciser qu'en cas de changement d'affectation de la parcelle, une délimitation précise des natures forestières devrait être effectuée. Or, il n'est pas contesté que le manque d'entretien des entités boisées (l'intéressé ne faisant état à cet égard que d'un "nettoyage" annuel consistant à débarrasser la parcelle de ses broussailles, sans taille des arbres) a perduré depuis lors; le recourant évoque à cet égard dans son acte de recours un jardin laissé à l'abandon depuis "au moins une vingtaine d'années" (cf. également son courrier du 23 février 1993, dans lequel il indique avoir délaissé une partie de ses pépinières dès la fin des années 1970). De toute évidence, les caractéristiques objectivement reconnaissables d'un jardin, d'un parc ou d'un espace vert sur les peuplements litigieux, telles qu'elles étaient par hypothèse encore en partie perceptibles en 1985, n'ont ainsi cessé de se réduire depuis lors, en même temps que se développait le processus de forestation. Ainsi le recourant a-t-il lui-même expressément admis, dans son courrier du 23 février 1993, que le "massif principal" pouvait être considéré comme une forêt, ce qu'il contestait en 1985 (et conteste à nouveau dans le cadre du présent recours). L'intéressé a par ailleurs confirmé à l'occasion de l'inspection locale mise en œuvre le 9 novembre 2011 que tous les arbres peuplant l'entité boisée n° 2 avaient environ le même âge, savoir entre 40 et 45 ans, de sorte qu'ils existaient d'ores et déjà depuis une trentaine d'années à la fin de l'année 2000. Dans ces conditions, et compte tenu des différents éléments au dossier qui tous convergent dans ce sens, il s'impose de constater que la situation de la parcelle, singulièrement des entités boisées en cause, n'a pas subi de modification notable dans l'intervalle, à tout le moins pas dans une mesure telle que les peuplements auraient alors dû être qualifiés de jardin, de parc ou d'espace vert. En définitive, même si certaines essences ont à l'origine été plantées et aménagées de manière volontaire, il apparaît que le développement des entités boisées s'est réalisé depuis de nombreuses années de façon non contrôlée et non maîtrisée, de sorte que, par manque d'entretien, ces entités ne remplissaient plus (au moment où la municipalité aurait dû se prononcer) les conditions posées par la jurisprudence pour être exclus du régime forestier à titre de jardin, de parc ou d'espace vert - peu important dans ce cadre l'état antérieur ou les intentions initiales du recourant.

E. 4

Il reste à examiner si les entités boisées en cause remplissent les conditions qualitatives et quantitatives pour être soumises au régime forestier. a) Aux termes de l'art. 2 al. 1 LFo, on

entend par forêt toutes les surfaces couvertes d'arbres ou d'arbustes forestiers à même d'exercer des fonctions forestières; leur origine, leur mode d'exploitation et la mention au registre foncier ne sont pas pertinents. L'art. 1 al. 1 let. c LFo mentionne, à titre de "fonctions de la forêt", des fonctions protectrice, sociale et économique. Dans ce cadre, il suffit que la surface boisée puisse assumer l'une ou l'autre fonction forestière pour être considérée comme telle (ATF 1A.225/2005 précité, consid. 7 et les références). Dans son Message du 29 juin 1998 concernant la LFo (FF 1988 III 157, p. 172), le Conseil fédéral a précisé que les forêts exercent une fonction protectrice lorsqu'elles protègent la population ou des valeurs matérielles contre des catastrophes naturelles telles que les avalanches, les glissements de terrain, l'érosion et les chutes de pierre; elles représentent une fonction économique lorsque la matière première que représente le bois est exploitée; enfin, elles exercent une fonction sociale lorsque leur situation, leur structure, leur peuplement et leur aménagement leur permettent de servir de zone de délasserment à la population, lorsque par leur forme, elles modèlent le paysage, lorsqu'elles protègent contre des nuisances telles que le bruit ou les immissions, qu'elles assurent des réserves d'eau de quantité et de qualité suffisantes ou encore qu'elles offrent à la faune et à la flore un habitat irremplaçable (concernant la fonction sociale, cf. ég. ATF 1C_169/2009 précité, consid. 3.1 et la référence). b) Selon l'art. 2 al. 4 LFo, les cantons peuvent, dans le cadre fixé par le Conseil fédéral, préciser la largeur, la surface et l'âge minimaux que doit avoir un peuplement sur une surface conquise par la forêt ainsi que la largeur et la surface minimales que doit avoir un autre peuplement pour être considérés comme forêt; si le peuplement en question exerce une fonction sociale ou protectrice particulièrement importante, les critères cantonaux ne sont pas applicables (cf. art. 1 al. 2 de l'ordonnance fédérale du 30 novembre 1992 du sur les forêts - OFo; RS 921.02). Il appartient ainsi aux cantons de préciser les valeurs requises pour qu'une surface boisée soit reconnue comme forêt, dans les limites suivantes (art. 1 al. 1 OFo): a. surface comprenant une lisière appropriée: 200 à 800 m². b. largeur comprenant une lisière appropriée: 10 à 12 m; c. âge du peuplement sur une surface conquise par la forêt: 10 à 20 ans. Dans le canton de Vaud, il résulte de l'art. 2 al. 1 LVLFo que sont considérés comme forêts les surfaces boisées de 800 m² et plus (let. a), les cordons boisés de 10 m de largeur et plus (let. b), les surfaces conquises par un peuplement depuis plus de 20 ans (let. c), les rives et berges boisées des cours d'eau non corrigés (let. d) et les rideaux-abris (let. e). Sauf circonstances particulières, un peuplement doit être considéré comme de nature forestière lorsque les critères quantitatifs sont satisfaits. Un boisé doit en effet avoir une certaine surface et largeur, de même qu'un certain âge, afin qu'un climat forestier, une lisière étagée et un sol forestier caractéristique puissent se former. Ces critères doivent toutefois concrétiser la notion qualitative de forêt, et non la vider de son sens. Ce qui est décisif dans ce cadre, ce n'est pas le respect des critères quantitatifs - qui ne sont pas à eux seuls déterminants -, mais l'existence des attributs forestiers typiques, de manière à ce que le peuplement puisse exercer des fonctions forestières. Selon la jurisprudence, les peuplements exercent en principe de telles fonctions dès qu'ils comptent une surface d'environ 500 m² (ATF 124 II 165 consid. 2c); par conséquent, dans les cantons ayant fixé la surface forestière minimum à 800 m², la présence d'un peuplement de plus de 500 m² oblige à examiner au regard de toutes les circonstances déterminantes du cas d'espèce s'il s'agit d'une forêt. Dans ce cadre, l'examen ne porte pas sur l'existence d'une fonction protectrice ou sociale très importante, mais uniquement sur le point de savoir si les différents critères qualitatifs de la notion de forêt sont remplis (arrêt AC.2002.0089 précité, consid. 5a et les références). c) En l'espèce,

s'agissant en premier lieu des critères quantitatifs, il n'est pas contesté qu'ils sont réunis s'agissant de l'entité n° ■ . Quant à l'entité n° ■ , sa surface s'élève à 637 m², de sorte qu'elle est inférieure à la limite de 800 m² prévue par le droit cantonal (art. 2 al. 1 let. a LVLFo) mais supérieure à la limite de 500 m² à partir de laquelle il convient d'examiner dans quelle mesure les critères qualitatifs sont réunis au regard de l'ensemble des circonstances déterminantes. A cet égard, l'autorité intimée a retenu que ce peuplement faisait partie d'un ensemble plus large comprenant également la végétation sur la parcelle voisine n° 1687, elle-même en lien avec d'autres parcelles. La cour de céans a eu l'occasion de constater lors de l'inspection locale que tel était en effet le cas; au demeurant, même à ne prendre en considération que la partie de la parcelle n° 1687 qui prolonge directement, dans une continuité quant à la végétation et à la structure du peuplement (identité d'essences [pins] et d'âge), l'entité n° ■ (cf. le plan reproduit ci-dessous), on aboutit à une surface supérieure à 800 m². Dans ces conditions, le seul critère qualitatif ne saurait suffire à exclure l'entité n° ■ du régime forestier (cf. ATF 1C_169/2009 précité consid. 3.2; cf. ég. ATF 1A.223/2005 du 6 avril 2006 consid. 2.2), dans la mesure où les critères qualitatifs sont réunis; il n'est pas nécessaire à cet égard que cette entité remplisse une fonction sociale particulièrement importante au sens de l'art. 2 al. 4 in fine LFo. S'agissant des autres critères à prendre en considération, il n'est pas contesté que les peuplements concernés ne remplissent aucune fonction économique dans le cas d'espèce. Concernant leurs fonctions protectrices, l'autorité intimée a en substance indiqué que, compte tenu des glissements avérés et supposés - notamment à l'ouest de la parcelle (correspondant à une zone de glissements profonds peu actifs) - ainsi que de la pente relativement forte du terrain, la "forêt" exerçait une fonction de protection physique qualifiée de "relativement importante" sur les sols. Le recourant ne conteste pas cette appréciation, mais relève que la fonction protectrice n'est pas "particulièrement importante" au sens de l'art. 1 al. 2 OFo (cf. ég. art. 1 al. 4 in fine LFo); peu importe toutefois, dès lors que, comme déjà relevé, les fonctions forestières n'ont pas à être particulièrement importantes dans le cas d'espèce - nonobstant la surface inférieure à 800 m² de l'entité n° ■ . S'agissant des fonctions sociales, les entités boisées ne remplissent aucune fonction de délasserment, dans la mesure où elles ne sont plus accessibles au public. L'autorité intimée a retenu que la fonction paysagère des entités boisées pouvait être qualifiée d'élevée, compte tenu de sa situation (proximité des vignes, caractéristiques d'îlots de verdure particulièrement visibles depuis la zone d'habitation voisine); il convient de relever dans ce cadre que c'est en raison de tels motifs (notamment), qui étaient pertinents à la fin de l'année 2000 déjà, que la parcelle concernée a été incluse dans le "réseau vert" prévu par le projet PALM - ce projet ne pouvant toutefois être retenu en tant que tel dans le cadre de la présente procédure, dès lors qu'il n'existait pas encore (à tout le moins pas formellement) à la fin de l'année 2000. Le recourant conteste l'appréciation de l'autorité intimée, au motif que les îlots de verdure en cause ne seraient que les "vestiges d'une étude botanique", évoquant un "enchevêtrement de divers végétaux" sans valeur esthétique; or, il a déjà été relevé (cf. consid. 3b) que la végétation apparaissait bien plutôt homogène, voire particulièrement homogène (s'agissant de l'entité n° ■), ce qui découle directement du développement durant de nombreuses années du processus de forestation. Dans ces conditions, on ne saurait retenir que l'autorité intimée aurait abusé de son pouvoir d'appréciation en qualifiant la fonction paysagère d'élevée. Quant à la fonction de protection biologique, l'autorité intimée l'a qualifiée de très importante dans le cas d'espèce. Tout en relevant que la végétation n'avait "rien d'exceptionnel bien qu'elle soit composée d'essences intéressantes sur le plan de la diversité des espèces de lumière", elle a

en effet estimé que le milieu répondait aux critères indiquant que certaines espèces les plus menacées de notre faune puissent y trouver refuge (vipère aspic, diverses espèces de lézards), compte tenu notamment de la présence d'anciens murs de vigne et d'une importante zone de prairie sèche sur les parcelles adjacentes n° 1687 et 2199. Contrairement à ce que soutient le recourant, la présence de prairies sèches sur les parcelles voisines doit bel et bien être prise en compte dans ce cadre, dès lors que, ainsi que l'a exposé l'autorité intimée à l'occasion de l'inspection locale, c'est la configuration générale des lieux - milieu séchard, pentu, exposé au sud-ouest, comprenant une prairie sèche en amont - qui présente un fort intérêt pour certaines espèces qui ne peuvent se développer que dans ce type de milieu. Il n'y a dès lors aucun motif de s'écarter de l'appréciation de l'autorité intimée d'agissant de l'importance de la fonction biologique. Au demeurant, même à admettre, par hypothèse, que la fonction biologique des entités boisées en cause ait été moins importante à la fin de l'année 2000 qu'elle ne l'est actuellement, ces entités n'en étaient pas moins alors déjà aptes à assumer une telle fonction biologique importante dans le milieu dans lequel elles s'intègrent, ce qui suffit à admettre leur fonction sociale (cf. à cet égard ATF 1A.225/2005 précité, consid. 7). d) Il s'ensuit que les peuplements dont la qualification est litigieuse exercent des fonctions sociales (sur les plans paysagers et de la protection biologique) que l'on peut qualifier d'importantes voire de très importantes, compte tenu notamment de la configuration des lieux, ainsi qu'une fonction protectrice relativement importante. C'est dès lors à juste titre que l'autorité intimée a constaté la nature forestière de ces entités boisées, peu importante dans ce cadre que la surface de l'entité n° ■ soit inférieure à 800 m².

E. 5

Le recourant se plaint enfin du préjudice pécuniaire "extrêmement important" que lui causerait la décision attaquée, et invoque dans ce cadre le principe de proportionnalité. La nature forestière des entités boisées en cause a été constatée dans les considérants qui précèdent; dès lors qu'un tel classement est apte à atteindre le but d'intérêt public que constitue la conservation de la forêt (art. 1 LFo) et dans la mesure où l'on ne voit pas quelle mesure moins restrictive permettrait de réaliser cet objectif, il y a lieu de constater que le principe de proportionnalité n'est pas violé (cf. ATF 1A.115/2006 du 1^{er} septembre 2006 consid. 2.2). Pour le reste, la question d'une éventuelle indemnisation en faveur du recourant pour expropriation matérielle - dont l'intéressé se prévaut dans sa dernière écriture - échappe à l'objet du présent litige, et devrait le cas échéant faire l'objet d'une action devant l'autorité compétente (cf. art. 116 de la loi vaudoise du 25 novembre 1974 sur l'expropriation - LE; RSV 710.01).

E. 6

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Un émolument de justice, par 2'500 fr., est mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 49 al. 1 LPA-VD). Compte tenu de l'issue du litige, il n'y a pas lieu d'allouer d'indemnité à titre de dépens, étant précisé que la municipalité, appelée à participer à la procédure en qualité d'autorité concernée, n'a pas pris de conclusion formelle sur le recours, de sorte que l'on ne saurait retenir qu'elle aurait obtenu gain de cause (cf. art. 55 al. 1 LPA-VD).