Urteilskopf

108 Ib 178

33. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 7 juillet 1982 dans la cause Ligue suisse pour la protection de la nature contre Syndicat d'améliorations foncières du Parimbot et Département fédéral de l'intérieur (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Art. 26 Abs. 4 FPolV.

1. Prüfungsbefugnis des Bundesgerichts, wenn der angefochtene Entscheid von einer Bundesbehörde ausging (E. 1a).

2. Das Interesse an der Walderhaltung kann den wirtschaftlichen Interessen einer Güterzusammenlegung vorgehen. Das trifft namentlich dann zu, wenn es wie im vorliegenden Fall darum geht, die Zerstörung von Geländepartien (z.B. Wasserläufen, bewaldeten Ufern) zu verhindern, die markante Elemente der Landschaft bilden. Ein solcher Eingriff wäre nur dann zulässig, wenn er für die geplante Zusammenlegung unbedingt nötig wäre (E. 5).

Regeste (fr):
Art. 26 al. 4 OFor.

1. Pouvoir d'examen du Tribunal fédéral lorsque la décision attaquée émane d'une autorité fédérale (consid. 1a).

2. L'intérêt à la conservation de la forêt peut l'emporter sur les intérêts économiques liés à un remaniement parcellaire agricole. Tel est le cas, en particulier, lorsque, comme en l'espèce, il y a lieu d'éviter la suppression d'obstacles naturels que constituent les éléments significatifs d'un paysage tels qu'un cours d'eau et ses rives boisées. Une telle suppression ne serait admissible que si elle s'avérait indispensable à la réalisation de la planification des terres agricoles envisagée (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 26 cpv. 4 OVPF.

1. Cognizione del Tribunale federale quando la decisione impugnata emana da un'autorità federale (consid. 1a).

2. L'interesse alla conservazione del bosco può prevalere sugli interessi economici relativi a un raggruppamento di terreni agricoli. Ciò è il caso, in particolare, laddove, come nella fattispecie, occorra evitare la soppressione di ostacoli naturali che costituiscono elementi caratteristici di un paesaggio, quali un corso d'acqua e le sue rive boscate. Tale soppressione sarebbe consentita soltanto se essa risultasse indispensabile per l'attuazione del progettato raggruppamento di terreni agricoli (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 178

Le Syndicat d'améliorations foncières du Parimbot (ci-après: le Syndicat) a été constitué le 1er mai 1969,

dans le but de procéder

BGE 108 Ib 178 S. 179

au remaniement parcellaire d'une partie du territoire des communes vaudoises de Servion, Essertes et Vuibroye. Cet ouvrage comportait la correction du Parimbot, ruisseau affluent de la Broye, sur une longueur de 500 m dans son cours supérieur en territoire vaudois. En décembre 1976, le périmètre du remaniement parcellaire a été étendu à une partie du territoire de la commune fribourgeoise d'Auboranges. L'avant-projet des travaux collectifs a dès lors englobé également la correction du Parimbot dans son cours inférieur, sur une longueur de 330 m, au lieu dit l'Essert Derrey à la limite des cantons de Vaud et de Fribourg. La réalisation du projet impliquait la suppression de plusieurs haies naturelles, en particulier le défrichement de rives boisées de cours d'eau. Le 18 mai 1977, le Syndicat a présenté une demande d'autorisation de défrichement pour une surface de 10'057 m2 sur le territoire des communes d'Essertes, Servion et Vuibroye. Avant que l'Office fédéral des forêts (OFF) se soit prononcé sur cette demande, le Syndicat a encore présenté des requêtes de défrichement complémentaires pour une surface totale de 4214 m2. L'une d'entre elles porte sur 740 m2, soit la surface de l'espace boisé qui borde le Parimbot à l'endroit de sa correction projetée sur le territoire de la commune d'Auboranges. Par décision du 30 décembre 1980, l'Office fédéral des forêts, après avoir pris en considération le préavis de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage, a rejeté la demande du Syndicat pour le défrichement de 740 m2 sur le territoire de la commune d'Auboranges, mais l'a admise pour le surplus. Le Conseil d'Etat du canton de Vaud et le Syndicat ont tous deux formé un recours administratif contre la décision de l'Office fédéral des forêts du 30 décembre 1981. Le Syndicat, en particulier, s'en prenait au refus de l'OFF d'autoriser le défrichement de 740 m2 sur le territoire de la commune d'Auboranges. Par décision du 11 septembre 1981, le Département fédéral de l'intérieur a admis, au sens des considérants, les recours du Conseil d'Etat du canton de Vaud et du Syndicat d'améliorations foncières du Parimbot. Il a accordé l'autorisation requise de défricher la totalité des surfaces proposées, notamment celle de 740 m2 sur la commune d'Auboranges. Agissant par la voie du recours de droit administratif, la Ligue

BGE 108 Ib 178 S. 180

suisse pour la protection de la nature demande au Tribunal fédéral d'annuler la décision du Département fédéral de l'intérieur du 11 septembre 1981 en tant qu'elle autorise le défrichement d'une surface excédant 12'536 m2 environ. Elle soutient que la décision entreprise viole l'art. 26 OFor dans la mesure où elle autorise, notamment, le défrichement de 740 m2 sur le territoire de la commune d'Auboranges. Aux termes de leurs observations, le Département fédéral de l'intérieur, le Conseil d'Etat du canton de Vaud et le Syndicat concluent au rejet du recours. Une délégation du Tribunal fédéral a procédé à une inspection des lieux.

Erwägungen

Extrait des motifs:

1. a) Selon l'art. 31 al. 1 LFor, l'aire forestière de la Suisse ne doit pas être diminuée. Se fondant sur la délégation de compétence contenue à l'art. 50 al. 2 LFor, le Conseil fédéral a édicté les art. 24 ss OFor, qui déterminent la portée du principe de la conservation de l'aire forestière et précisent la façon de traiter les de-

mandes de défrichement. Plus particulièrement l'art. 26 OFor, dont la légalité a déjà été constatée à plusieurs reprises par le Tribunal fédéral (ATF 106 Ib 43; ATF 103 Ib 58 /59), définit les conditions auxquelles doit satisfaire toute demande de défrichement. Aux termes de l'al. 1 de cette disposition, les défrichements ne peuvent être autorisés que si l'on peut prouver l'existence d'un besoin prépondérant, qui primerait l'intérêt à la conservation de la forêt. Cela implique, dans chaque cas, une pesée des divers intérêts en présence. Quant aux al. 2, 3 et 4, ils énumèrent les critères qui doivent être pris en considération lors de cette confrontation et qui, en l'absence d'éléments prépondérants fondés en particulier sur l'intérêt public en faveur du défrichement, sont déterminants (ATF 104 Ib 235; DUBS, Rechtsfragen der Waldrodung in der Praxis des Bundesgerichts, Schweiz. Zeitschrift für Forstwesen 1974, p. 285). C'est ainsi qu'il ne doit pas y avoir de raisons de police qui s'opposent au défrichement (al. 2). Il faut en outre que l'ouvrage pour lequel le défrichement est sollicité ne puisse être construit qu'à l'endroit prévu, étant précisé que des intérêts financiers ne sont pas considérés comme un besoin prépondérant au sens de l'al. 1 de cette disposition (al. 3). Enfin, l'autorité compétente devra tenir dûment compte de la protection de la nature et du paysage (al. 4).

Le Tribunal fédéral examine en principe librement si l'autorité inférieure a correctement comparé les intérêts en présence, car il s'agit là d'une question de droit (art. 104 lettre a OJ). Il fait preuve de retenue dans les cas où la solution recherchée dépend de circonstances locales que connaissent mieux les autorités précédentes (ATF 106 Ib 43, 138; ATF 104 Ib 225 consid. 5a; 98 Ib 216/217, 372, 435, 497). Lorsque cependant, comme en l'espèce, l'autorité intimée est une autorité fédérale, qu'elle n'a pas une connaissance plus étendue des conditions locales que celle du Tribunal fédéral, qu'elle a, au demeurant, restreint son propre pouvoir d'examen d'une manière discutable (cf. infra consid. 5b), et qu'en outre l'établissement des faits tel qu'il résulte de la décision attaquée n'a pas dispensé le Tribunal fédéral de procéder lui-même à une vision des lieux, il ne se justifie pas de s'écarter du principe de libre examen rappelé ci-dessus.

5. a) Le Parimbot, qui parcourt tout le périmètre du remaniement parcellaire en son milieu du sud au nord, forme dans la région d'Auboranges, en aval de la station d'épuration de Servion-Essertes, un arc de cercle sur une longueur d'environ 330 m. Le Syndicat envisage de supprimer cette courbe et de la remplacer par un tracé rectiligne. Le 7 décembre 1977, le Service des forêts et de la faune du canton de Vaud a, sur la suggestion de l'Inspection des forêts du canton de Fribourg, requis l'OFF de délivrer au Syndicat l'autorisation d'enlever les arbres qui bordent à cet endroit les deux rives du ruisseau. La surface à défricher s'élèverait à 740 m2. Se fondant sur l'art. 8 de la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN), l'autorité administrative a demandé un préavis à la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage. Cette dernière est arrivée à la conclusion, confirmant en cela une expertise antérieure de l'Institut de botanique systématique et de géobotanique de l'Université de Lausanne, que le cours du Parimbot devait être maintenu et qu'il pouvait faire l'objet de corrections ponctuelles. En présence de cet avis d'expert, l'OFF a rejeté la demande relative à ce défrichement.
Sur recours du Syndicat, le Département fédéral de l'intérieur a, en revanche, délivré l'autorisation sollicitée. Procédant à la pesée des intérêts en présence, il a reconnu, à l'instar de la Commission fédérale, le caractère hautement digne de protection de cette partie du cours d'eau. Il a également admis que les avantages apportés à l'exploitation

des terres agricoles par la correction de ce ruisseau n'étaient à première vue pas considérables. Néanmoins,

il a estimé que l'avis favorable au projet exprimé par les gouvernements vaudois et fribourgeois, auxquels l'expertise de la Commission fédérale n'était pas inconnue, constituait un élément décisif et que lui-même devait observer une certaine retenue, comme le fait le Tribunal fédéral lorsqu'il revoit la pesée d'intérêts effectuée par une autorité de première instance. La recourante reproche essentiellement à l'autorité intimée de s'être rangée d'emblée à ce double avis cantonal, manquant ainsi à son obligation de procéder à une pesée sérieuse des intérêts opposés. b) Comme on l'a déjà dit précédemment, l'autorité administrative invitée à se prononcer sur une demande de défrichement doit, conformément à l'art. 26 al. 4 OFor, tenir dûment compte de la protection de la nature et du paysage. Cette disposition découle de la règle définie aux art. 2 et 3 LPN, eux-mêmes expressément fondés sur l'art. 24sexies al. 2 Cst., aux termes de laquelle une autorité, lorsqu'elle accomplit une tâche de la Confédération, notamment lorsqu'elle octroie une autorisation de défricher, doit prendre soin, entre autres, de ménager l'aspect caractéristique du paysage et de le conserver intact là où il existe un intérêt général prépondérant. A cet égard, il est pour le moins contestable qu'une autorité administrative de recours limite son pouvoir d'examen - comme tel a été le cas dans la décision attaquée - lorsqu'elle revoit la pesée des intérêts à laquelle a procédé l'autorité administrative inférieure. La référence à la retenue qu'observe le Tribunal fédéral lorsqu'il examine cette question tombe à faux. En effet, comme on l'a vu ci-dessus, le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral en cette matière est en principe libre, une certaine marge d'appréciation étant toutefois laissée aux autorités inférieures lorsque la solution à apporter à la question litigieuse dépend de circonstances locales ou de données techniques mieux connues d'elles (cf. supra, consid. 1a et jurisprudence citée). Si une telle réserve se justifie - toutes conditions remplies - de la part de l'autorité de la juridiction administrative, on ne voit pas qu'il devrait en aller de même s'agissant du contrôle exercé par l'autorité de recours administrative statuant sur un recours hiérarchique, qui doit au contraire nécessairement disposer d'un pouvoir de libre examen en fait et en droit. Le point de vue de l'autorité intimée, si on le suivait, pourrait dans certains cas faire obstacle à la

volonté exprimée par le constituant à l'art. 24sexies al. 2 Cst., et concrétisée par les art. 2 ss LPN. Cette seule motivation ne saurait donc justifier la conclusion qu'en tire l'autorité intimée sur ce point. c) Tant le préavis de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage du 15 septembre 1980 que le rapport antérieur établi le 15 juillet 1977 par l'Institut de botanique systématique et de géobotanique de l'Université de Lausanne révèlent avec clarté la valeur du Parimbot dans son environnement. Il s'agit d'un ruisseau du Jorat qui, prenant sa source à l'ouest d'Essertes, s'écoule dans un thalweg en direction du nord/nord-est et rejoint la Broye à l'est du village fribourgeois d'Ecublens. Il s'intègre harmonieusement dans un paysage rural traditionnel aux lignes douces, compartimenté par des haies parallèles et perpendiculaires à l'axe du vallon. L'ensemble constitue une unité paysagère pouvant être qualifiée d'importance régionale. Les deux études citées, de même que la mise en regard des divers documents photographiques fournis par le Service topographique fédéral, démontrent que ce paysage a été fortement touché par l'abattage d'une partie du rideau d'arbres bordant chacune des rives du ruisseau, spécialement en amont de la station d'épuration d'Essertes. Le secteur litigieux, soit l'arc de cercle que forme le Parimbot sur le territoire de la commune d'Auboranges, présente en revanche aujourd'hui encore un intérêt qui était celui de l'ensemble du cours d'eau jusqu'à un passé récent. Hormis cette valeur globale du site, il est également établi que le ruisseau offre une valeur non négligeable au niveau de la flore et de la faune aquatique ou amphibie. L'inspection des lieux confirme ces avis d'experts. L'autorité administrative de première instance a admis, sur cette base et au terme d'une vision locale, le caractère prépondérant de l'intérêt au maintien du cours d'eau et de ses rives boisées dans leur état actuel. Quant à l'autorité intimée, qui a annulé la première décision sur ce point et délivré l'autorisation requise, elle a elle-même insisté sur le mérite des aspects scientifiques relevés dans le rapport universitaire du 15 juillet 1977 et l'importance des raisons développées dans son préavis par la Commission fédérale. d) Cette valeur indiscutable du site ne saurait certes suffire, à elle seule, à justifier le refus d'une autorisation de défricher. Il se pourrait en effet que des mesures autres que le maintien du ruisseau dans son état actuel soient elles-mêmes propres à sauvegarder l'intérêt à la protection de la nature, ou que d'autres intérêts publics importants

viennent reléguer au second rang le rôle que joue la forêt tant sur le plan social que sur celui de la protection du paysage. Ainsi en irait-il dans le cas où la réalisation d'un remaniement parcellaire indispensable à une exploitation agricole rationnelle serait, par suite de l'autorisation de défricher, soit fortement compromise, soit rendue difficile à l'excès (cf. arrêt non publié Schweiz. Bund für Naturschutz du 22 août 1979, consid. 2). En l'espèce, on peut toutefois s'abstenir, à cet égard, de considérations théoriques approfondies. En effet, le défrichement litigieux est nécessité par l'exécution de la correction du Parimbot sur le territoire de la commune d'Auboranges. Le Syndicat et les autorités cantonales envisagent cette correction, analogue à celle qu'ils ont entreprise antérieurement en amont sur le territoire des communes d'Essertes et de Servion, essentiellement pour lutter contre les inondations périodiques et restituer le Parimbot dans son thalweg. Ils veulent également parer aux dangers que représente le cours d'eau pour les propriétaires bordiers, en raison de l'érosion excessive de ses berges. La confection d'un canal à ciel ouvert devrait, selon le Syndicat, permettre d'assainir le secteur sans même recourir à des drainages, dont l'efficacité serait douteuse du fait de la structure topographique des terres. Le résultat escompté par les auteurs du projet réside dans un rendement supérieur des terrains agricoles, qui pourraient, de surcroît, être regroupés de manière plus rationnelle, conformément au nouvel état mis à l'enquête publique en décembre 1979. C'est après avoir dûment évalué ces arguments que l'OFF a estimé que l'intérêt au maintien du cours d'eau dans son lit actuel l'emportait sur eux. Quant à l'autorité intimée, elle relève elle-même dans la décision attaquée que, dès le départ, le Syndicat avait le choix pour procéder au remaniement parcellaire, entre deux variantes avec ou sans la correction du cours du Parimbot. Elle souligne que les avantages procurés par la correction ne sont, à première vue, pas considérables. Elle se rallie néanmoins à cette solution pour le seul motif que les gouvernements cantonaux intéressés se sont prononcés de manière catégorique pour l'exécution du projet du Syndicat. Or, il ne ressort nullement des avis donnés par les cantons de Vaud et de Fribourg que la correction du Parimbot serait absolument nécessaire à la réalisation, dans de bonnes conditions, du remaniement parcellaire en cours. Leurs arguments se limitent, pour une part, à l'acceptation par les propriétaires du nouvel état confectionné en

tenant compte de la correction du cours d'eau et, pour l'autre, à la possibilité d'une mise en culture rationnelle des fonds riverains. Une telle argumentation n'est pas décisive. Il sied d'abord de relever que, statuant sur le recours formé antérieurement, par la recourante notamment, contre la décision de la Commission de classification ayant pour objet l'estimation des terres, le nouvel état, les déboisements et reboisements, la Commission centrale des améliorations foncières du canton de Vaud a, dans sa décision du 6 février 1981, bien précisé que le nouvel état ne deviendrait définitif qu'après la délivrance par les autorités fédérales compétentes des autorisations de défrichement nécessaires. Il n'est guère contestable, ensuite, que la présence d'un ruisseau sinueux, aux rives boisées, et de haies vives ou de cordons boisés isolés ne simplifient pas l'exécution d'un remaniement parcellaire. Il ne s'ensuit cependant pas qu'un tel remaniement justifie systématiquement la suppression d'obstacles naturels que constituent des éléments significatifs d'un paysage et qui jouent eux-mêmes souvent un rôle protecteur pour l'agriculture. Leur suppression ou leur réduction ne devrait intervenir que lorsqu'elle est elle-même indispensable à la réalisation de la planification des terres agricoles. Le Syndicat a en partie tenu compte de cet impératif, en maintenant un certain nombre de cordons boisés sur le territoire des communes d'Essertes, de Servion et de Vuibroye. L'inspection des lieux a, en revanche, permis de constater les atteintes déjà portées à la structure du Parimbot et à son boisement riverain. Le Syndicat, pas plus que les

autorités administratives, n'ont démontré la nécessité absolue de corriger également ce cours d'eau dans sa partie inférieure, sur le territoire d'Auboranges. La possibilité d'une efficacité accrue pour l'assainissement des terres qu'entraînerait un canal à ciel ouvert par rapport à un drainage aboutissant au ruisseau dans son cours actuel n'a, en particulier, pas été établie avec clarté. Aucun élément, propre à emporter la conviction que le regroupement des parcelles serait compromis si le ruisseau était maintenu dans son état actuel, n'a davantage été avancé par les réalisateurs du projet. Quant à la consolidation des rives du ruisseau pour des motifs de sécurité, tant la Commission fédérale dans son préavis, que l'OFF dans sa décision, ont souligné que des enrochements ponctuels pourraient être aménagés afin de prévenir une érosion accrue aux coudes les plus prononcés. Certes, l'aménagement du canal projeté se ferait avec des matériaux naturels, et un revêtement d'arbres et d'arbustes en garnirait la rive aval.

Il est cependant évident qu'un tracé rectiligne supprimerait les zones à fort et à faible courant et modifierait, de manière irréversible, le régime du cours d'eau, ce qui provoquerait des atteintes irréparables à la faune qui s'y trouve. Ces raisons n'avaient pas été ignorées par les Services cantonaux compétents lorsque, à l'origine, ils s'étaient opposés à la correction du Parimbot dans le secteur d'Auboranges. e) Compte tenu de l'ensemble des circonstances évoquées ci-dessus et en particulier du rôle éminent joué par la végétation bordant à cet endroit le cours d'eau à l'égard de la protection de la nature et du paysage, on doit admettre que l'intérêt au maintien de cette surface boisée l'emporte sur les intérêts économiques que le Syndicat fait valoir pour son défrichement. Le recours de droit administratif doit dès lors être admis sur ce point.