Urteilskopf

108 Ib 377

67. Arrêt de la Ire Cour de droit public du 21 avril 1982 dans la cause Posewitz contre Vaud, Conseil d'Etat (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Baubewilligung und Rodungsbewilligung. Grundsatz von Treu und Glauben.

1. Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde; Verfügung i.S. von Art. 5 VwVG; End- oder Zwischenentscheid (E. 1a und b). Unzulässigkeit der Erteilung einer Baubewilligung in einem Verfahren, in dem die Verweigerung einer Rodungsbewilligung angefochten wird (E. 1d).

2. Begriff des Waldes. Qualifizierung der in Frage stehenden Parzelle als Wald (E. 2).

3. Baubewilligung, die stillschweigend an die Bedingung der nachfolgenden Erteilung einer Rodungsbewilligung geknüpft ist. Die Verweigerung der letztgenannten bedeutet keinen Widerruf der Baubewilligung. Wirkungen hinsichtlich der vom Inhaber der Baubewilligung erhobenen Rügen (E. 3a).

4. Voraussetzungen des Vertrauensschutzes im allgemeinen (E. 3b). Bejahung des Vertrauensschutzes im konkreten Fall in Anbetracht der gesamten Umstände (von der Gemeinde vor dem Grundstückkauf abgegebene Zusicherungen; mindestens zweimalige Bestätigung der Zuordnung der Parzelle zur Bauzone durch den Regierungsrat, der auch obere kantonale Aufsichtsbehörde über die Fortspolizei ist; Erteilung einer Rodungsbewilligung an den Eigentümer einer gleichartigen, angrenzenden Parzelle; Verhalten der Forstpolizeibehörden) (E. 3c).

Regeste (fr):
Permis de bâtir et autorisation de défricher. Principe de la bonne foi.

1. Recevabilité du recours de droit administratif; décision au sens de l'art. 5 PA; décision finale ou incidente (consid. 1a et b). Irrecevabilité des conclusions tendant à la délivrance du permis de bâtir, dans un recours dont l'objet est le refus de l'autorisation de défricher (consid. 1d).

2. Notion de forêt. Admission du caractère forestier de la parcelle en cause (consid. 2).

3. Permis de bâtir conditionné implicitement par la délivrance ultérieure d'une autorisation de défricher. Le refus de celle-ci ne constitue pas une révocation dudit permis. Conséquences quant aux griefs invoqués par le titulaire d'un permis à qui l'autorisation de défricher n'a pas été accordée (consid. 3a).

4. Rappel des conditions d'application du principe de la bonne foi (consid. 3b). Bonne foi admise dans le cas particulier eu égard aux circonstances considérées non isolément mais dans leur ensemble (assurances de la commune données avant l'achat de la parcelle; classement de cette dernière en zone à bâtir admis à deux reprises au moins par le gouvernement cantonal, qui est aussi l'autorité cantonale supérieure en matière de forêt; autorisation de défricher accordée au propriétaire d'une parcelle contiguë de nature identique; comportement des autorités forestières) (consid. 3c).

Regesto (it):
Licenza edilizia e permesso di dissodamento. Principio della buona fede.

1. Ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo; decisione ai sensi dell'art. 5 PA; decisione finale o incidentale (consid. 1a, b). Inammissibilità delle conclusioni tendenti al rilascio della licenza edilizia formulate in

un ricorso avente per oggetto il diniego del permesso di dissodamento (consid. 1d).

2. Nozione di bosco. Natura boschiva del mappale data nella fattispecie (consid. 2).

3. Licenza edilizia condizionata implicitamente al rilascio ulteriore di un permesso di dissodamento. Il diniego di tale permesso non costituisce una revoca della licenza edilizia. Conseguenze per quanto concerne le censure sollevate dal titolare di una licenza edilizia al quale sia stato negato il permesso di dissodamento (consid. 3a).

4. Ricapitolazione delle condizioni a cui è soggetta l'applicazione del principio della buona fede (consid. 3b). Buona fede ammessa nella fattispecie, tenuto conto delle circostanze considerate non singolarmente, ma nel loro insieme (assicurazioni fornite dal Comune prima dell'acquisto del mappale; attribuzione di quest'ultimo alla zona edificabile, ammessa almeno due volte dal governo cantonale che è altresì l'autorità cantonale superiore in materia forestale; permesso di dissodamento accordato al proprietario di una particella contigua d'identica natura; attitudine delle autorità forestali) (consid. 3c).

Sachverhalt ab Seite 379

BGE 108 Ib 377 S. 379

Le 21 juin 1979, Reka Posewitz a acheté la parcelle no 900 du registre foncier de la commune de Saint-Cergue, sise au lieu dit "Crévaz-Tzévaux". Avant cet achat, soit le 21 mars 1979, la Municipalité de Saint-Cergue lui avait délivré, par l'intermédiaire d'un notaire, une attestation selon laquelle l'immeuble en question était immédiatement constructible, sous la seule réserve de l'évacuation des eaux usées par raccordement au collecteur intercommunal en construction. Classée en zone de villas et chalets dans le plan de zones communal approuvé par le Conseil d'Etat du canton de Vaud le 28 août 1967, la parcelle no 900 a conservé cette affectation lors d'une révision dudit plan intervenue au début de 1973 et approuvée par le Conseil d'Etat le 15 mars 1974. Elle jouxte, en outre, la parcelle no 1012, propriété de tiers, sur laquelle s'élèvent une villa et un garage, pour la construction desquels une autorisation de défrichement a été accordée le 4 septembre 1973. Dès le transfert de propriété, le garde forestier local a procédé, à la demande de dame Posewitz, à l'enlèvement de la végétation qui se trouvait sur la parcelle no 900, soit à l'abattage d'un arbre et à l'élimination de buissons. La propriétaire a raccordé alors son immeuble au réseau d'égouts. Reka Posewitz a également déposé auprès de la commune de Saint-Cergue une demande en vue d'obtenir le permis de construire sur sa parcelle "une villa solaire passive", dont le projet a été mis à l'enquête publique du 27 novembre au 7 décembre 1979. Aucune opposition n'ayant été soulevée, la Municipalité de Saint-Cergue a délivré le permis de construire le 15 avril 1980. Le 9 juin 1980, le Service des forêts et de la faune du canton de Vaud a fait opposition au projet de construction d'une villa sur la parcelle no 1018, voisine des parcelles Nos 900 et 1012, pour le motif

BGE 108 Ib 377 S. 380

que cet immeuble était situé en forêt. Le 7 juillet 1980, l'inspecteur des forêts du 12e arrondissement a fait savoir à la Municipalité que l'ensemble des parcelles disponibles dans le lotissement de "Crévaz-Tzévaux" devait être traité de la même manière que la parcelle no 1018; il précisait que le permis de construire déjà délivré n'avait aucune valeur. La Municipalité a transmis cette décision à dame Posewitz le 9 juillet 1980. Cette dernière a fait alors recours au Conseil d'Etat du canton de Vaud en concluant à l'annulation de la décision du

Service des forêts du 7 juillet 1980, recours qui a été rejeté le 28 novembre 1980. Selon l'autorité cantonale, la parcelle litigieuse devait être considérée comme faisant partie de la forêt au sens du droit fédéral et de ses dispositions cantonales d'exécution, indépendamment de son inclusion dans la zone à bâtir du plan communal. En outre, l'intérêt public au maintien de la forêt primait les intérêts strictement financiers de la recourante et celle-ci ne pouvait se prévaloir de sa bonne foi en l'absence d'assurances données par une autorité compétente. Par la voie d'un recours de droit administratif et, subsidiairement, d'un recours de droit public, Reka Posewitz a demandé au Tribunal fédéral d'annuler la décision du Conseil d'Etat vaudois du 28 novembre 1980 et de constater qu'elle était autorisée à construire la villa projetée. Elle a allégué une constatation inexacte des faits et une violation du droit fédéral, en particulier des art. 4 et 22ter Cst., ainsi que des principes de la bonne foi et de la proportionnalité. Le Tribunal fédéral a admis le recours, dans la mesure où il était recevable, et a annulé la décision attaquée.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. a) Aux termes des art. 97 et 98 lettre g OJ, le Tribunal fédéral connaît en dernière instance des recours de droit administratif contre des décisions au sens de l'art. 5 PA, prises par des autorités statuant en dernière instance cantonale, dans la mesure où aucune des exceptions prévues aux art. 99 à 102 OJ n'est réalisée. Par décisions au sens de l'art. 5 PA, il faut entendre les mesures prises dans des cas particuliers en application du droit fédéral ou bien celles qui, comme la jurisprudence l'a précisé, auraient dû se fonder sur le droit fédéral. Ce dernier comprend toutes les normes générales et abstraites édictées par une autorité fédérale ou, en vertu d'une délégation du pouvoir législatif, par

une organisation extérieure à l'administration fédérale. Les dispositions d'exécution du droit fédéral adoptées par les cantons entrent dans cette catégorie dans la mesure où elles n'ont pas une portée propre, c'est-à-dire quand le droit cantonal ne contient rien qui n'ait déjà été édicté par le législateur fédéral (ATF 105 Ib 107 consid. 1a, ATF 103 Ib 213 ss, ATF 100 Ib 120, 97 I 296 consid. 1, ATF 96 I 761 consid. 1; GYGI, Verwaltungsrechtspflege und Verwaltungsverfahren im Bund, 2e éd., p. 144; GRISEL, Droit administratif suisse, p. 480).
La décision attaquée a été rendue en dernière instance cantonale. Elle se fonde, d'une part, sur la loi fédérale concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts du 11 octobre 1902 (LFor) et son ordonnance d'exécution du 1er octobre 1965 (OFor) et, d'autre part, sur l'art. 12 de la loi forestière vaudoise du 5 juin 1979 et l'art. 6 de son règlement d'application du 16 mai 1980. Il faut constater à cet égard que, bien qu'elle se réfère à ces dernières dispositions, et en particulier à l'art. 12 de la loi forestière vaudoise - qui constitue du droit cantonal réservé, ayant une portée propre (ATF 107 Ia 338 E. 1) -, la décision entreprise a été rendue, fondamentalement, en application du droit fédéral; elle ne se réfère au droit cantonal que dans la mesure où il concorde avec lui. Elle constitue ainsi, dans son ensemble, une décision au sens de l'art. 5 PA dont le Tribunal fédéral, saisi d'un recours de droit administratif, doit examiner la conformité avec le droit fédéral. b) Le recours de droit administratif est recevable tant contre une décision finale que contre une décision incidente, conjointement ou séparément, à condition - dans ce dernier cas - que la décision incidente entraîne un dommage irréparable et que la décision finale qu'elle précède soit elle-même sujette à recours (art. 101 lettre a OJ; ATF 99 Ib 416, ATF 97 I 478 s.). Est une décision incidente, selon les art. 45 PA et 101 lettre a OJ, une mesure prise en cours de procédure, qui ne met donc pas un terme à celle-ci et ne constitue qu'un pas en direction de la décision finale (ATF 105 Ib 433). En l'espèce, on peut constater que l'interdiction d'entreprendre ou de continuer

les travaux de construction signifiée à la recourante par l'autorité administrative inférieure avait apparemment un caractère provisionnel qui ne pouvait préjuger, de manière absolue, du sort qui serait fait à une demande d'autorisation de défricher. En présence d'une telle décision, il eût été loisible à la recourante de requérir une autorisation de défricher

BGE 108 Ib 377 S. 382

en bonne et due forme et de se plier à l'interdiction jusqu'à droit connu sur cette requête. Au lieu de cela, elle a recouru au Conseil d'Etat, autorité supérieure cantonale de recours et de surveillance en matière de police des forêts, qui l'a déboutée, non en la renvoyant à requérir une autorisation de défricher, mais en constatant sans équivoque qu'une telle autorisation ne pouvait être délivrée. On doit dès lors considérer la décision attaquée non comme une décision incidente, mais comme une décision finale qui peut, sans autre considération sur son caractère procédural, faire l'objet d'un recours de droit administratif.
c) Propriétaire de la parcelle litigieuse, la recourante est incontestablement atteinte par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce que celle-ci soit annulée ou modifiée (art. 103 lettre a OJ). d) En plus de l'annulation de la décision attaquée, la recourante demande au Tribunal fédéral de reconnaître son droit de construire sur sa parcelle. En l'espèce, une telle conclusion est irrecevable si elle tend à l'octroi du permis définitif de construire; elle n'est recevable que dans la mesure où elle tend à la constatation que plus aucune objection de nature forestière ne s'oppose à son projet. e) Aux termes de l'art. 104 lettre a OJ, le droit fédéral dont la violation peut être invoquée par la voie d'un recours de droit administratif englobe les droits constitutionnels des citoyens. En présence d'une violation de ceux-ci, le recours de droit administratif assume le rôle du recours de droit public (ATF 105 Ia 107 /108, ATF 105 Ib 403 consid. 4, 223 consid. a, ATF 104 Ib 121 consid. 1 et les arrêts cités). C'est donc en vain que la recourante a intitulé son recours, à titre subsidiaire, "recours de droit public" puisque, son recours de droit administratif étant recevable, elle est légitimée à invoquer par cette voie la violation des droits constitutionnels dont elle se prévaut.

2. Le caractère forestier de la parcelle litigieuse ne peut être mis en doute. La question de savoir si un bien-fonds est une forêt doit en effet être résolue exclusivement sur la base des critères énumérés à l'art. 1er OFor. Pour y répondre, il faut prendre en considération, fondamentalement, soit la végétation qui recouvre la parcelle en cause, soit son environnement forestier. L'état antérieur de la végétation ou sa qualité du point de vue de l'économie forestière ne sont pas déterminants. C'est ainsi que des surfaces momentanément dénudées, de même que les

BGE 108 Ib 377 S. 383

surfaces improductives à l'intérieur d'un bien-fonds forestier, doivent être assimilées à la forêt (art. 1er al. 1, 2e phrase, OFor). Il en va de même des surfaces non boisées à l'intérieur d'une forêt (art. 1er al. 2 OFor). L'affectation de telles surfaces à des fins autres que l'exploitation forestière constitue un défrichement qui doit faire l'objet d'une autorisation de la part des organes forestiers compétents (art. 25 ss OFor). L'enlèvement du couvert forestier d'un terrain, sans qu'une autorisation de défricher ait été délivrée par l'autorité compétente, ne modifie pas son caractère forestier. D'autre part, la désignation ou la description d'un secteur territorial déterminé sur des plans, dans le cadastre, dans le registre foncier ou dans des documents analogues n'est pas décisive. Il en va de même de l'équipement d'une parcelle en vue d'une construction ou de son intégration dans une zone à bâtir (ATF 106 Ib 144 consid. 4, ATF 104 Ib 235 consid. 2, ATF 101 Ib 315, ATF 98 Ib 365 ss consid. 1). Les travaux de débroussaillage, de coupe et de terrassement partiel effectués par la recourante

n'ont pas permis à la délégation du Tribunal fédéral de constater, lors de l'inspection des lieux, quelle était la couverture forestière de sa parcelle au moment où elle en est devenue propriétaire. Les documents photographiques déposés par la suite et les déclarations concordantes des parties établissent toutefois que sa végétation ne comportait qu'un arbre de haute futaie et des buissons, alors même qu'elle est pratiquement entourée de tous côtés par de la forêt dense. Cette situation particulière serait la conséquence d'une coupe réalisée vers 1965, selon les affirmations de l'ancien garde forestier local. Les recherches effectuées tant par la recourante que par la Municipalité de Saint-Cergue et les autorités forestières cantonales n'ont pas permis de déterminer si une autorisation de défrichement avait été accordée à cette époque. En l'absence d'une telle précision, il convient de constater que le terrain litigieux peut être tout au plus assimilé à une clairière ou à une surface non boisée à l'intérieur d'une forêt, pour reprendre les termes de l'art. 1er OFor. Qu'elle fasse partie du territoire à bâtir communal, qu'elle soit équipée pour la construction et que l'édification d'une villa sur une parcelle contiguë ait été autorisée ne sauraient donc, contrairement à l'avis de la recourante, la soustraire au régime restrictif institué par les art. 31 ss LFor et 24 ss OFor. C'est le lieu de relever que la discussion que voudrait ouvrir la recourante sur l'inconstitutionnalité du droit cantonal, au regard de l'art. 2 disp. trans. Cst., dans la mesure où l'art. 12 de la loi forestière vaudoise

irait plus loin que ces restrictions instituées par le législateur fédéral, est vaine. En effet, comme il a déjà été dit, c'est principalement sur le droit fédéral que s'est fondée l'autorité intimée pour rendre sa décision d'interdiction de poursuivre les travaux.

3. La recourante se prévaut essentiellement d'une violation du principe de la bonne foi dont la protection devrait lui être accordée, en raison des assurances qui lui ont été données par les autorités administratives et de leur comportement envers elle. a) C'est à tort qu'elle se réfère à la jurisprudence relative à la révocation des actes administratifs qui fait une large part à la sécurité du droit, ce postulat devant en général l'emporter sur l'application correcte du droit objectif lorsqu'une décision administrative a fondé un droit subjectif ou lorsqu'elle a été prise au terme d'une procédure qui a permis d'examiner sous tous les aspects les intérêts qui s'opposent et de les mettre en balance, ou lorsque le particulier a déjà fait usage d'une autorisation de police qui lui a été délivrée (ATF 107 Ib 36 ss, ATF 103 Ib 206 /7 consid. 3 et arrêts cités). La révocation d'un acte administratif est en effet un acte administratif qui en abroge ou en modifie un autre et qui émane soit de l'auteur de l'acte à révoquer, soit du supérieur hiérarchique ou d'un organe de surveillance en dehors d'une instance de recours. En l'espèce, l'intervention des autorités forestières s'apparente davantage à un acte administratif qui, sans le révoquer formellement, supprime les effets d'un autre acte (GRISEL, op.cit., p. 208 ss). Le permis de bâtir délivré à la recourante ne la dispensait pas de requérir une autorisation de défricher; il ne préjugeait pas davantage, en soi, de l'accueil que feraient à une telle demande les autorités forestières compétentes. Il revêtait, éminemment, le caractère d'un acte administratif conditionnel, c'est-à-dire muni d'une condition suspensive implicite. La décision attaquée, rendue plusieurs mois après l'octroi du permis de bâtir, équivaut à un refus de cette condition indispensable à la perfection du permis. On peut certes regretter le manque de coordination des services administratifs cantonaux, qui a conduit à l'octroi d'une autorisation par un organe administratif déterminé et, ultérieurement, au refus par un autre organe d'une seconde autorisation qui équivaut à vider la première de sa substance. Il n'en demeure pas moins que l'on se trouve en présence d'un acte administratif parallèle d'une nature procédurale bien distincte et non d'un acte administratif révoquant une autorisation de police délivrée antérieurement.

C'est ainsi non sous l'angle de la sécurité du droit, qui fait, sous certaines conditions, obstacle à la révoca-

tion d'un acte administratif, mais sous l'angle exclusif de la bonne foi, qu'il y a lieu d'examiner si la délivrance du permis de bâtir était une circonstance, parmi celles bien particulières de l'espèce, propre à faire naître une prétention de la recourante à l'octroi d'une autorisation de défricher. b) Le principe de la bonne foi, énoncé par le législateur de droit privé à l'art. 2 al. 1 CC, s'applique également en droit public et, spécialement, en droit administratif. Découlant directement de l'art. 4 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, ce principe donne au citoyen le droit d'être protégé dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités. Il le protège donc, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. La jurisprudence soumet cependant à certaines conditions le recours à cette protection. Il faut notamment que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de sa compétence et que l'administré ait eu de sérieuses raisons de croire à la validité de l'acte suivant lequel il a réglé sa conduite. Ce n'est que lorsque l'incompétence de l'autorité est manifeste, c'est-à-dire lorsqu'elle est clairement reconnaissable, que la protection de la bonne foi peut être exclue. Il faut en outre que l'administré se soit fondé sur les assurances et le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir un préjudice (ATF 104 Ib 237 consid. 4, ATF 103 Ia 114, 508, ATF 99 Ib 101 consid. 4, ATF 98 Ia 462 consid. 2; GRISEL, op.cit., p. 187). Pour analyser si cette dernière condition est réalisée, il y a naturellement lieu de prendre en considération les investissements réalisés par la recourante. L'argument de l'autorité intimée et du Département fédéral de l'intérieur, tiré de la jurisprudence selon laquelle l'intérêt financier de celui qui requiert une autorisation de défricher doit céder le pas à l'intérêt public au maintien de la forêt, est correct, mais il n'est pas à sa place dans le cadre d'un examen des conditions posées à un administré pour qu'il puisse se référer au principe de la bonne foi. La question de savoir si, dans un cas déterminé, le principe de la bonne foi a été violé est une question de droit que, en vertu de l'art. 104 lettre a OJ en relation avec l'art. 114 al. 1 OJ, le Tribunal fédéral, saisi d'un recours de droit administratif, examine librement

(cf. ATF 97 I 583 consid. 3). Au reste, il jouit en principe d'un pouvoir d'examen également illimité lorsqu'il examine cette question dans le cadre d'un recours de droit public (ATF 103 Ia 508). c) On ne saurait nier qu'en l'espèce la recourante se soit entourée de précautions sérieuses avant de conclure l'acte de vente du 21 juin 1979, par lequel elle a acquis la parcelle litigieuse en qualité de terrain à bâtir et à un prix correspondant à cette affectation. Elle a reçu des assurances écrites précises de l'autorité municipale, selon lesquelles le terrain était immédiatement constructible, sous la seule réserve du raccordement au collecteur public des eaux usées. Sitôt l'acte de vente conclu, elle a fait procéder au débroussaillage de la parcelle et à l'abattage du seul arbre qui s'y trouvait. Elle s'est adressée pour cela au garde forestier de triage, qui a personnellement exécuté ce travail. C'est à la suite de ce nettoyage, clairement requis dans la perspective de la construction projetée, qu'elle a effectué les travaux de canalisation nécessaires au raccordement de la parcelle, dont le coût s'est élevé à environ 8'000 fr. Sur ce point précis, l'autorité intimée soutient que les gardes forestiers seraient des fonctionnaires communaux dont les actes ne sauraient engager sans autre les services cantonaux compétents pour délivrer une autorisation de défricher. Il sied de souligner à cet égard que, lors de l'inspection des lieux, les représentants de la commune et du canton n'ont pas été en mesure de faire une lumière absolue sur le statut de ces fonctionnaires, ce qui se comprend à la teneur des art. 22 ss de la loi forestière vaudoise qui, les qualifiant de gardes forestiers de triage communaux, les range cependant parmi les organes du service forestier cantonal (art. 22). On ne saurait de toute façon exiger des citoyens qu'ils soient fixés par eux-mêmes sur le rôle précis assigné aux différents agents de l'administration (cf. RDAF 1971, p. 343). En l'occurrence, il serait excessivement rigoureux d'exiger de la recourante qu'elle eût dû reconnaître que le garde forestier de triage n'agissait pas dans le cadre de ses attributions ou qu'avant d'effectuer le travail qui lui était demandé il n'avait pas obtenu l'agrément de ses supérieurs, eux-mêmes compétents pour délivrer une autorisation de défrichement. A cela s'ajoute la volonté du Conseil d'Etat, affirmée à deux reprises consécutives au moins, d'accepter que la parcelle de la recourante soit vouée à la construction. Certes, en conformité du principe de la force dérogatoire du droit

fédéral consacré à l'art. 2 disp. trans. Cst., l'insertion d'une parcelle forestière en zone de constructions

BGE 108 Ib 377 S. 387

n'en fait pas un terrain à bâtir, les constructions étant en principe interdites en forêt selon l'art. 28 OFor (ATF 101 Ib 313). Il n'en demeure pas moins que, selon les circonstances, un tel classement peut être de nature à convaincre un propriétaire de son droit de bâtir, de telle sorte qu'il doive être mis au bénéfice de sa bonne foi. Il faut constater en l'espèce que le Conseil d'Etat du canton de Vaud a approuvé, par décision du 28 août 1967, le plan de zones de la commune de Saint-Cergue qui intègre dans le territoire à bâtir certains secteurs de forêt. Il est vrai que ce plan a été approuvé avant l'entrée en vigueur, le 1er septembre 1971, de la modification de l'OFor du 25 août 1971, qui a sensiblement renforcé la protection de l'aire forestière. Le Conseil d'Etat a toutefois tenu compte de cette nouvelle réglementation plus restrictive lorsqu'il a approuvé la modification du plan de zones communal le 15 mars 1974. La comparaison des plans figurant au dossier ne laisse aucun doute quant à l'attention que l'autorité cantonale supérieure a vouée à ce problème. Or, dans cette nouvelle teneur, le plan en question maintient la parcelle de la recourante dans la zone de villas et chalets, élément sur lequel sont d'ailleurs fondées les assurances données par la commune à dame Posewitz avant que celle-ci ne fasse l'acquisition de son immeuble. On peut s'étonner à cet égard que l'autorité cantonale n'ait pas jugé bon d'assortir sa décision d'approbation d'une réserve expresse en faveur du droit forestier. Il sied de relever ici que le Conseil d'Etat n'est pas seulement l'autorité de surveillance en matière d'aménagement du territoire, mais qu'il est aussi l'autorité supérieure de surveillance et de recours en matière de police des forêts selon la loi forestière vaudoise du 5 juin 1979, dont il a élaboré le 16 mai 1980 le règlement d'application. C'est de plus lui qui eût été compétent en dernière instance pour délivrer l'autorisation de défricher la parcelle litigieuse dont la surface est inférieure à 30 ares (art. 25bis al. 1 lettre a OFor).
Il faut reconnaître aussi que la recourante pouvait, en toute confiance, considérer que le défrichement de la parcelle vendue ne poserait aucun problème, compte tenu de l'attitude conséquente dont avait toujours fait preuve jusque-là l'autorité cantonale lorsqu'elle était saisie de demandes d'autorisation de défricher des parcelles dont elle avait admis le classement en zone à bâtir. Il n'est pas nécessaire, à ce point de vue, d'insister sur l'autorisation de défrichement délivrée pour une parcelle immédiatement voisine de

BGE 108 Ib 377 S. 388

celle de la recourante, sur laquelle a été construite une villa. Il suffit de se référer aux exemples significatifs qui ont été présentés à la délégation du Tribunal fédéral lors de l'inspection des lieux. Le quartier de "Guinfard" est un pâturage boisé dans lequel des défrichements ont été régulièrement autorisés ces derniers temps pour l'édification de résidences secondaires. Quant au quartier des "Peleisses", il s'agit d'un territoire de forêt dense classé, comme la parcelle de la recourante, en zone de villas et chalets. Des constructions récentes, nécessitant un défrichement, y ont été réalisées et des travaux de terrassement y étaient encore en cours lors de l'inspection des lieux. Si la souplesse dont l'autorité forestière cantonale a fait preuve, dans les cas exposés, a donné lieu à des critiques de la part de certains participants à l'inspection des lieux, elle n'en est pas moins la conséquence logique du classement, en soi injustifié, de parcelles boisées en zone à bâtir. d) Toutes ces circonstances réunies démontrent à l'évidence que la recourante était de parfaite bonne foi et qu'elle mérite par conséquent d'être protégée conformément à la jurisprudence ci-dessus évoquée. Il faut rappeler en effet que les assurances données à dame Posewitz par la commune avant la conclusion de l'acte de vente étaient fondées sur le classement en question, admis par l'autorité cantonale supérieure en matière de forêt et qu'elles pouvaient ainsi légitimement la conduire à acquérir la parcelle litigieuse au prix d'un terrain à bâtir. Il y a lieu en outre

d'admettre que le comportement du garde forestier de triage, joint à ces assurances expresses, au silence total des autorités forestières pendant la mise à l'enquête publique et durant les trois mois qui ont suivi la délivrance du permis de bâtir et enfin à la présence d'une construction sur une des parcelles contiguës de nature identique, dont le permis de construire avait été octroyé après l'introduction de dispositions plus restrictives dans l'OFor, était de nature à convaincre la recourante - même assistée de son architecte - que l'enlèvement des broussailles et de l'arbre unique croissant sur son terrain allait de soi. On ne peut en tout cas pas lui reprocher d'avoir agi avec témérité en accomplissant des actes qui, si son projet de construction était interdit, seraient sans aucun doute lourdement préjudiciables à ses intérêts. Le recours doit ainsi être admis en application du principe de la bonne foi, sans qu'il y ait lieu de se pencher sur les griefs de la recourante tirés d'une violation des principes de la proportionnalité et de l'égalité de traitement.