Urteilskopf

116 Ib 203

28. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 9 mai 1990 dans la cause X., Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage et Société suisse pour la protection de l'environnement contre Municipalité de Corsier-sur-Vevey et Conseil d'Etat du canton de Vaud (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Art. 18 und 18b NHG; Biotope von regionaler und lokaler Bedeutung; Schutz eines innerhalb einer Bauzone gelegenen Biotops.

1. Legitimation der Vereinigungen für Natur- und Heimatschutz i.S. von Art. 12 NHG, die die Nicht-Erfüllung einer Bundesaufgabe geltendmachen: im konkreten Fall ergibt sich eine solche Aufgabe aus Art. 18 Abs. 1bis und 18b Abs. 1 NHG (E. 3a).

2. Bei der Überprüfung der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe, wie "genügend grosse Lebensräume (Biotope)" (Art. 18 Abs. 1 NHG) oder "Biotope von regionaler und lokaler Bedeutung" (Art. 18b Abs. 1 NHG) übt das Bundesgericht Zurückhaltung aus (E. 4b).

3. Die Zuweisung des strittigen Biotops in eine Zone für öffentliche Bauten verstiess nicht gegen eidgenössisches oder kantonales Raumplanungsrecht (E. 5a). Auch die Vorschriften des Bundes und des Kantons zum Schutz der Natur, der Landschaft, der Denkmäler und Ortsbilder wurden nicht verletzt (E. 5b).

4. Aus dem Bundesrecht ergibt sich kein für das ganze Gebiet der Eidgenossenschaft in gleicher Weise geltender unmittelbarer Schutz der Biotope. Der Schutzauftrag gemäss Art. 18b NHG verlangt als erstes die Bezeichnung der Biotope von regionaler und lokaler Bedeutung sowie die Festlegung der Schutzziele; den Kantonen steht hiefür ein Beurteilungsspielraum zu (E. 5c-e).

5. Der Schutz der Biotope von regionaler und lokaler Bedeutung ist nicht dem vom Bundesrecht angeordneten Schutz des Waldes gleichgestellt: Art. 18b NHG sagt nicht, dass diese Biotope geschützt sind, sondern weist die Kantone an, für den entsprechenden Schutz zu sorgen (E. 5f).

Regeste (fr):
Art. 18 et 18b LPN; biotopes d'importance régionale et locale; protection d'un biotope à l'intérieur d'une zone à bâtir.

1. Qualité pour recourir des associations de protection de la nature et du paysage au sens de l'art. 12 LPN, invoquant la violation d'une tâche de la Confédération: dans le cas particulier, l'existence d'une telle tâche peut être admise sur la base des art. 18 al. 1bis et 18b al. 1 LPN (consid. 3a).

2. Le Tribunal fédéral fait preuve de retenue dans le contrôle de l'application de notions juridiques imprécises telles que celles d"'espace vital suffisamment étendu (biotopes)" (art. 18 al. 1 LPN) ou de "biotopes d'importance régionale et locale" (art. 18b al. 1 LPN) (consid. 4b).

3. Le classement du biotope litigieux en zone de constructions d'utilité publique n'a pas eu lieu en violation du droit fédéral et cantonal de l'aménagement du territoire (consid. 5a). Les dispositions fédérales et cantonales d'exécution en matière de protection de la nature, du paysage, des monuments et des sites n'ont pas non plus été violées (consid. 5b).

4. Un concept uniforme d'espace vital digne de protection, applicable de la même manière à l'ensemble du territoire de la Confédération, ne résulte pas directement du droit fédéral. Le mandat de protection contenu à l'art. 18b LPN implique tout d'abord la désignation des biotopes d'importance régionale et locale, ainsi

que la définition des buts assignés à leur protection, les cantons jouissant à cet égard d'une certaine marge d'appréciation (consid. 5c-e).

5. La protection des biotopes d'importance régionale et locale ne saurait être assimilée juridiquement à celle de la forêt: l'art. 18b LPN ne dit pas que ces biotopes sont protégés, mais charge simplement les cantons de veiller à leur protection (consid. 5f).

Regesto (it):
Art. 18 e 18b LPN; biotopi d'importanza regionale e locale; protezione di un biotopo all'interno di una zona edificabile.

1. Legittimazione ricorsuale delle associazioni della protezione della natura e del paesaggio, ai sensi dell'art. 12 LPN, che fanno valere l'inadempimento di un compito della Confederazione; nel caso concreto, l'esistenza di tale compito può essere ammessa in base agli art. 18 cpv. 1bis e 18b cpv. 1 LPN (consid. 3a).

2. Il Tribunale federale controlla solo con riserbo l'applicazione di nozioni giuridiche indeterminate, come quelle di "spazi vitali sufficienti (biotopi)" (art. 18 cpv. 1 LPN) o di "biotopi d'importanza regionale e locale" (art. 18b cpv. 1 LPN) (consid. 4b).

3. L'attribuzione del biotopo litigioso alla zona di costruzioni di utilità pubblica non ha violato il diritto federale e cantonale sulla pianificazione del territorio (consid. 5a). Neppure sono state violate le disposizioni federale e cantonali di esecuzione in materia di protezione della natura, del paesaggio, dei monumenti e dei siti (consid. 5b).

4. Non risulta direttamente dal diritto federale un concetto uniforme di spazio vitale degno di protezione, applicabile nello stesso modo su tutto il territorio della Confederazione. Il mandato di protezione contenuto nell'art. 18b LPN implica in primo luogo la designazione dei biotopi d'importanza regionale e locale, come pure la determinazione degli obiettivi destinati a proteggerli; i Cantoni godono al riguardo di una certa latitudine di apprezzamento (consid. 5c-e).

5. La protezione dei biotopi d'importanza regionale e locale non può essere assimilata giuridicamente alla protezione del bosco; l'art. 18b LPN non afferma che tali biotopi sono protetti, ma incarica soltanto i Cantoni di provvedere alla loro protezione (consid. 5f).

Sachverhalt ab Seite 205

BGE 116 Ib 203 S. 205

La commune de Corsier-sur-Vevey est propriétaire, au centre de la localité de Corsier, d'une parcelle de 6867 m2, classée en zone de constructions d'utilité publique (parcelle No 1090). Elle projette d'y édifier une grande salle. Le 2 novembre 1988, elle a demandé l'autorisation d'aménager sur son terrain, alors en nature de prairie sèche et planté d'un certain nombre d'arbres fruitiers, une "planie" pour la pose d'un chapiteau provisoire de 45 m de diamètre, destiné aux manifestations du Centenaire de la naissance de Charlie Chaplin. Des propriétaires voisins et diverses associations, dont la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage et la Société suisse pour la protection de l'environnement, s'y sont opposés. Le 9 décembre 1988, la Municipalité de Corsier-sur-Vevey décida toutefois de lever ces oppositions et de délivrer le permis de construire sollicité. Les opposants recoururent alors au Conseil d'Etat, en alléguant que cette décision violait plusieurs dispositions

légales et cantonales en matière d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement, de protection de la nature, des monuments et des sites et de protection de la flore et de la faune.
Invité à se prononcer sur le recours, le Service des forêts et de la faune du Département cantonal de l'agriculture, de l'industrie et du commerce a refusé d'autoriser l'aménagement de la "planie", par décision du 9 février 1989 fondée sur les art. 16 et 17 de la loi vaudoise du 30 mai 1973 sur la faune et 18 al. 1bis et 1ter de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1er juillet 1966 (RS 451; LPN) dans sa teneur en vigueur depuis le 1er janvier 1985 (cf. art. 66 ch. 1 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983; LPE). S'appuyant sur un rapport établi le 19 août 1987 par l'Institut de zoologie et d'écologie animale de l'Université de Lausanne, le service cantonal a

considéré que le terrain en question devait être qualifié de biotope au sens des dispositions précitées. La commune saisit alors à son tour le Conseil d'Etat d'un recours, dirigé contre la décision du département cantonal du 9 février 1989. Statuant sur les deux recours le 10 mars 1989, le Conseil d'Etat a admis celui de la commune et rejeté celui des opposants, en bref pour les motifs suivants: si la parcelle litigieuse constituait bien un biotope, "par la présence d'un vieux verger sur une prairie sèche, propre au développement d'une biocénose particulière", elle n'en était pas moins classée en zone de constructions d'utilité publique et l'on ne pouvait donc pas y interdire toute construction; c'était là un élément à prendre en considération dans la pesée des intérêts en jeu. L'examen auquel a ainsi procédé le Conseil d'Etat "en légalité et en opportunité", l'a conduit à nier l'existence en l'espèce d'un biotope digne de protection, cela conformément à sa pratique relative à l'application de la loi vaudoise sur la protection de la nature, des monuments et des sites, selon laquelle les secteurs déjà soumis à la construction par un plan légalisé échappent aux inventaires prévus par cette loi. Par recours de droit administratif du 25 avril 1989, les opposants ont requis le Tribunal fédéral d'annuler la décision du Conseil d'Etat du 10 mars 1989. Le président de la Ire Cour de droit public ayant entre-temps rejeté leur requête d'effet suspensif, ils ont déploré la disparition du biotope en question: le pré du verger avait été saccagé, bien que mentionné dans l'inventaire cantonal des prairies sèches, 13 arbres fruitiers majeurs avaient été abattus et 120 mètres de vieux murs démolis. Au dire des recourants, la décision attaquée aurait été prise en violation des art. 18 al. 1bis et 1ter, et 18b LPN; elle aurait fait fi également des dispositions de la loi vaudoise du 30 mai 1973 sur la faune, en tant que droit cantonal d'application de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage. En outre, la commune aurait disposé d'autres terrains susceptibles de recevoir provisoirement le chapiteau destiné aux festivités du Centenaire Charlie Chaplin. Le Conseil d'Etat et la commune de Corsier-sur-Vevey ont conclu au rejet du recours. Invité à se déterminer sur le recours, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) a estimé que la prairie sèche en cause constituait un biotope au sens du droit fédéral. En l'espèce, l'autorité cantonale aurait failli à son devoir de protection découlant des art. 18 al. 1ter et 18b LPN. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours.

Erwägungen

Extrait des considérants:

1. (Intérêt actuel et pratique du recours.)

2. (Décisions attaquables par la voie du recours de droit administratif.)

3. a) L'art. 12 LPN confère aux associations d'importance nationale qui se vouent à la protection de la nature et du paysage le droit d'attaquer les décisions cantonales par la voie du recours de droit administratif, à condition qu'il s'agisse de décisions prises en exécution de tâches fédérales au sens de l'art. 24sexies al. 2 Cst. et de l'art. 2 LPN (ATF 112 Ib 72 consid. 2; cf. Message sur le projet de LPN, FF 1965 III p. 101). Les autorisations cantonales et communales de construire ne relèvent pas, en règle générale, de l'exécution de tâches fédérales, même si elles donnent également lieu à l'application du droit public fédéral. Les associations pour la protection de la nature et du paysage ne sont donc en principe pas habilitées à s'en prendre par la voie du recours de droit administratif aux décisions cantonales qui statuent en dernière instance sur de telles autorisations (ATF 100 Ib 449 consid. 3; arrêt du Tribunal fédéral du 31 janvier 1977 publié dans ZBl 78/1977, p. 407 et les références). Elles ne peuvent recourir, en vertu de l'art. 12 LPN, que si et dans la mesure où l'octroi de l'autorisation cantonale représente aussi l'exécution d'une tâche fédérale, comme c'est le cas pour les autorisations délivrées sur la base de l'art. 24 LAT, lorsqu'il est prétendu que la décision en cause ne tient pas compte des impératifs de la protection de la nature et du paysage (ATF 112 Ib 75 consid. 4b). Le cas échéant, elles sont également admises à faire valoir dans leur recours de droit administratif que ce serait à tort que l'art. 24 LAT n'a pas été appliqué. L'exécution d'une tâche fédérale est en jeu de la même façon lorsque, dans le cadre d'une procédure de permis de construire, l'autorité cantonale autorise, sur la base de l'art. 22 LPN, la suppression de la végétation des rives, protégée selon l'art. 21 LPN (ATF 98 Ib 16 consid. 1b, ATF 96 I 692 consid. 2a; arrêt du Tribunal fédéral du 17 juin 1981 publié dans ZBl 82/1981, p. 551 consid. 1b). On peut se demander si, à l'instar de ce qui se passe pour les communes se plaignant de la violation de leur autonomie (cf. ATF 114 Ia 76 consid. 1 et les arrêts cités), la qualité pour agir des associations de protection de la nature et du paysage au sens de l'art. 12 LPN ne devrait pas être admise du seul fait qu'elles invoquent la violation d'une tâche de la Confédération, la question

de savoir ce qu'il en est réellement à cet égard relevant du fond et non de la recevabilité. Point n'est besoin toutefois de trancher définitivement à ce sujet car, dans le cas particulier, l'existence d'une telle tâche peut être établie d'emblée sans difficulté. Il est en effet question ici, notamment, de l'application des nouvelles dispositions des al. 1bis et 1ter de l'art. 18 LPN, adoptées lors de la révision législative du 7 octobre 1983, ainsi que de l'art. 18b LPN sur les biotopes d'importance régionale et locale, introduit lors de la révision du 19 juin 1987. Ces dispositions ne présentent certes pas le même degré de précision que les art. 21 et 22 LPN relatifs à la végétation des rives et aux autorisations exceptionnelles permettant d'y porter atteinte. Il s'en dégage néanmoins avec suffisamment de netteté que les cantons y reçoivent mandat impératif de veiller à la protection et à l'entretien des biotopes d'importance régionale et locale (art. 18 al. 1bis et 18b al. 1 LPN). Il s'agit là d'une tâche fédérale que la Confédération a attribuée aux cantons en vertu de la large compétence qui lui a été conférée par la Constitution en matière de législation sur la protection de la faune et de la flore (art. 24sexies al. 4 Cst.). La décision du Département cantonal de l'agriculture, du commerce et de l'industrie du 9 février 1989, annulée par l'arrêté attaqué, procède visiblement de la même analyse. Les associations recourantes sont dès lors en droit de se prévaloir par la voie du recours de droit administratif de ce que le Conseil d'Etat vaudois aurait nié à tort le caractère digne de protection de la prairie sèche en cause et, partant, violé le droit fédéral. b) (Qualité pour recourir des personnes privées.)

4. b) L'issue du recours dépend ... de la seule question de savoir si le Conseil d'Etat a violé le droit fédéral ou, ce qui revient au même, commis un excès ou un abus de son pouvoir d'appréciation (art. 104 let. a OJ). Le

Tribunal fédéral examine cette question en principe librement. Il concède toutefois aux autorités cantonales une certaine latitude de jugement dans l'application de notions juridiques indéterminées, tout particulièrement lorsqu'il s'agit d'apprécier des circonstances locales (ATF 112 Ib 428 consid. 3 et les arrêts cités). En adoptant les art. 18 à 18d LPN, le législateur fédéral a conféré aux cantons le mandat de protéger les biotopes d'importance régionale et locale. Responsables au premier chef de la protection de la nature et du paysage (art. 24sexies al. 1 Cst.), les cantons disposent dans l'accomplissement de cette tâche d'un véritable pouvoir d'appréciation. On observe à cet égard que le législateur fédéral n'a pas

protégé les biotopes d'importance régionale et locale de façon générale, comme il l'a fait pour la forêt (art. 31 LFor, art. 1er et 24 ss OFor), mais qu'il s'est contenté de charger les cantons de veiller à leur protection (art. 18b LPN). Ne sont impérativement protégés en vertu du droit fédéral que les marais et les sites marécageux d'une beauté particulière et présentant un intérêt national (art. 24sexies al. 5 Cst.), ainsi que les biotopes d'importance nationale désignés par le Conseil fédéral (art. 18a LPN).
En l'espèce, il s'agit essentiellement de l'application de notions juridiques imprécises. Celle de "biotope" est relativement claire dans la mesure où il faut entendre par là, à teneur de l'art. 18 al. 1 LPN, un "espace vital" réservé aux "espèces animales et végétales indigènes". Mais un biotope peut être de dimensions très variables, parfois très petites comme la face inférieure d'une pierre, une flaque d'eau, etc. (cf. Grand dictionnaire encyclopédique Larousse, vol. 2, Paris 1982, p. 1260). Or, le concept de biotope auquel se réfère la législation fédérale sur la protection de la nature et du paysage se rapporte à un "espace vital suffisamment étendu", à l'instar de la loi sur la pêche du 14 décembre 1973 où il est notamment question, à son art. 22, de "roselières servant de frayères pour le poisson ou d'habitat pour sa progéniture". L'application d'une notion telle que celle de biotope "suffisamment étendu" implique une grande marge d'appréciation. Il en va de même des "biotopes d'importance régionale et locale" (art. 18b al. 1 LPN) et des "milieux qui jouent un rôle dans l'équilibre naturel ou présentent des conditions particulièrement favorables pour les biocénoses" (art. 18 al. 1bis LPN). Cela étant, il incombe au Tribunal fédéral de faire preuve de retenue dans le contrôle de l'application qui a été faite en l'espèce des notions juridiques imprécises précitées. Il doit tenir compte en particulier du fait que les autorités cantonales et communales ont une meilleure connaissance des circonstances locales, techniques ou personnelles (ATF 112 Ib 428 consid. 3 et les arrêts cités).

5. Les recourants reprochent au Conseil d'Etat d'avoir violé les art. 18 et 18b LPN, dans leur teneur conférée par les lois du 7 octobre 1983 et du 19 juin 1987. Ils se réfèrent en outre aux dispositions topiques de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (art. 3 al. 2 et 17 LAT). Ils estiment enfin qu'il y a eu violation des dispositions fédérales et cantonales d'exécution en matière de protection de la nature et du paysage, spécialement des art. 23 ss de l'ordonnance d'exécution de la LPN

du 27 décembre 1966, ainsi que des dispositions correspondantes de la législation cantonale sur la protection de la nature, du paysage et de la faune (loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS) et son règlement d'application du 22 mars 1989; loi du 30 mai 1973 sur la faune). a) La zone communale dite de "constructions d'utilité publique" où se trouve la parcelle litigieuse ... constitue indiscutablement une zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT. Au cours de la procédure d'adoption et d'approbation de la nouvelle réglementation locale, ni la commune ni le Conseil d'Etat n'ont fait une quelconque réserve

quant à une éventuelle conservation de la prairie sèche comme biotope. Lors de l'enquête publique qui s'était déroulée auparavant en conformité de la loi, personne non plus n'avait fait d'objection et exigé la mise sous protection de la parcelle litigieuse en s'appuyant sur l'art. 18 al. 1 LPN, en vigueur depuis 1966 déjà. Les associations d'importance nationale étaient certes privées du droit de recourir à ce stade (ATF 107 Ib 113 ss). En revanche, les associations de protection de la nature d'importance cantonale et les propriétaires touchés auraient pu intervenir dans le sens précité (art. 90 LPNMS; cf. ERIC BRANDT, Les plans d'affectation dans le contentieux administratif vaudois, RDAF 1986, p. 219). On ne peut pas dire, dans ces circonstances, que la procédure d'adoption du plan de zones communal ait été conduite d'une façon contraire au droit fédéral et cantonal de l'aménagement du territoire. b) La parcelle en cause n'a pas non plus été portée à l'inventaire cantonal des monuments naturels et des sites selon les art. 12 ss LPNMS. L'inventaire des prairies sèches cité par les recourants constitue, selon les explications non contredites du Conseil d'Etat, un simple instrument de travail de l'administration. N'étant pas un inventaire officiel au sens de la loi cantonale précitée, il ne saurait avoir l'effet de protection prévu par celle-ci. En outre, l'inventaire des monuments naturels et des sites, tel qu'il a été approuvé le 16 août 1972 par le Conseil d'Etat, mentionne en exergue que "les secteurs déjà soumis à la construction par un plan légalisé (plan de zones, plan de quartier, plan d'extension partiel, etc.) font exception à l'inventaire". Cela étant, l'on ne saurait reprocher à la décision attaquée de violer la protection spéciale des objets inventoriés en vertu de la LPNMS. c) Le refus de porter le bien-fonds litigieux à l'inventaire comme biotope ne pouvait certes pas empêcher la section compétente du Département de l'agriculture, de l'industrie et du

commerce d'ordonner des mesures de protection en application de la loi sur la faune, ainsi qu'elle l'a fait aux termes de sa décision du 9 février 1989 ... Le Conseil d'Etat n'a pas suivi le département parce que le terrain incriminé était classé en zone de constructions d'utilité publique dans le plan communal d'extension alors en force. La question qui se pose en premier lieu est donc celle de savoir si cette décision est compatible avec le droit fédéral, également invoqué par le service cantonal des forêts et de la faune ... S'il s'avère ... que le canton était tenu, directement en vertu du droit fédéral, de protéger la prairie sèche litigieuse en tant que biotope, il lui aurait incombé de mettre en oeuvre cette protection de manière appropriée avec les instruments mis à disposition par le droit cantonal. La portée des art. 18 et 18b LPN est dès lors décisive pour l'issue de la cause. d) Ainsi qu'on l'a déjà relevé, l'art. 24sexies al. 4 Cst. donne à la Confédération un pouvoir étendu pour légiférer dans le domaine de la protection de la faune et de la flore. On observe toutefois, quant à l'exercice de cette compétence, que la protection de la nature et du paysage, conformément à l'art. 24sexies al. 1 Cst., est avant tout l'affaire des cantons. Les art. 18 ss LPN reposent sur ce principe, ce qui ressort de manière particulièrement claire de l'art. 18b al. 1 aux termes duquel les cantons veillent à la protection et à l'entretien des biotopes d'importance régionale et locale. Dans son principe, l'obligation de protéger ces biotopes découle impérativement du droit fédéral. Cela résulte de la lettre et du but des dispositions invoquées. Les travaux préparatoires relatifs aux art. 18a-d introduits par la loi du 19 juin 1987 le confirment également. Selon le Message du Conseil fédéral du 11 septembre 1985 concernant l'initiative populaire "pour la protection des marais - Initiative de Rothenthurm" et la révision des dispositions sur la protection des biotopes dans la LPN du 1er juillet 1966, l'art. 18b LPN assigne aux cantons le mandat impératif de protéger les biotopes d'importance régionale et locale et de créer, dans des zones soumises à une exploitation intensive, des surfaces de compensation écologique (FF 1985 II 1470; cf. en outre les propositions des rapporteurs Auer et Thévoz au Conseil national, BO 1987 CN 153). L'assignation d'un tel mandat n'exclut pas, cependant, que les cantons fassent usage du pouvoir d'appréciation et de décision qui leur appartient. L'imprécision de la notion d"'espace vital suffisamment étendu" et la diversité des situations rencontrées au niveau cantonal - élément jouant un rôle capital

dans l'appréciation de l'importance régionale et locale d'un biotope - font qu'il est impossible de dégager directement du droit fédéral un concept uniforme d'espace vital digne de protection, applicable de la même manière à l'ensemble du territoire de la Confédération et ne laissant ainsi aux cantons aucune marge d'appréciation. Sinon, les biotopes d'importance régionale et locale bénéficieraient d'une plus grande protection que ceux d'importance nationale, qui ne sont protégés, eux, qu'après avoir été inventoriés comme tels par le Conseil fédéral (art. 18a LPN).
e) L'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage estime toutefois qu'un biotope se doit d'être protégé de la même manière qu'une forêt, même s'il se trouve dans une zone à bâtir. Sans doute, la protection d'un biotope ne doit pas d'emblée tomber du seul fait qu'il se situe en zone à bâtir. Lorsque la présence de biotopes d'importance nationale, désignés comme tels par le Conseil fédéral en vertu de l'art. 18a LPN, risque d'entrer en conflit avec des plans d'affectation en vigueur, il appartient aux cantons de prendre, en temps utile et conformément aux objectifs de protection visés, les mesures appropriées en vue de protéger les biotopes en cause et de créer éventuellement des zones réservées au sens de l'art. 27 LAT afin de pouvoir mettre en route les adaptations de plans nécessaires. Ils restent toutefois libres dans le choix des instruments; ils peuvent assurer la protection requise également par voie d'arrêtés gouvernementaux, par exemple (cf. proposition du rapporteur Jagmetti au Conseil des Etats, BO 1986 CE 357). Il doit en aller en principe de même des biotopes d'importance régionale et locale. Il va de soi que leur protection implique tout d'abord que le canton désigne les biotopes entrant en ligne de compte et qu'il fixe les buts visés par leur protection, car ceux-ci ne ressortent tout simplement pas des notions imprécises dont se sert la loi. A la différence de ce qui se passe pour les biotopes d'importance nationale, les cantons sont tenus d'assumer leur devoir de protection. Il leur incombe à cet égard de réglementer la procédure, étant précisé qu'ils devraient le plus souvent pouvoir recourir à celles dont ils disposent déjà. Ils disposent également d'instruments tels que la LAT (FF 1985 II 1471). f) On ne saurait suivre l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage lorsqu'il soutient que la protection des biotopes d'importance régionale et locale devrait être assimilée juridiquement à celle de la forêt. La protection de cette dernière, ordonnée au siècle dernier déjà et toujours régie à l'heure actuelle par la

loi fédérale du 11 octobre 1902 concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts, repose sur le principe, exprimé à l'art. 31 al. 1 LFor, que l'aire forestière de la Suisse ne doit pas être diminuée, ce que les dispositions d'exécution, au gré des révisions successives, ont traduit par cette injonction que l'aire forestière de la Suisse doit être conservée dans son étendue et sa répartition régionale, en raison des fonctions productives, protectrices et sociales de la forêt (art. 24 OFor). Par ailleurs, la notion de forêt est définie de manière exhaustive par le droit fédéral (art. 1 OFor). Les cantons qui, abstraction faite de quelques exceptions insignifiantes, ont déclaré forêt protectrice l'ensemble de leur territoire forestier - ce que le Tribunal fédéral a, comme on le sait, qualifié d'admissible (ATF 106 Ib 53) - sont liés par la protection de droit fédéral de l'aire forestière (art. 18 al. 3 LAT). Dans la mesure où ils sont compétents pour autoriser des défrichements, ils doivent en principe compenser ceux-ci par une afforestation de surface égale dans la même région (art. 26bis OFor). Ainsi qu'on l'a déjà souligné, la loi sur la protection de la nature et du paysage se contente pour sa part d'obliger les cantons à protéger les biotopes d'importance régionale et locale. L'art. 18b LPN ne dit pas que ces biotopes sont protégés, mais charge simplement les cantons de veiller à leur protection. L'art. 18 al. 1bis qui, conformément à cette obligation, prescrit la protection des haies, bosquets, pelouses sèches et autres milieux jouant un rôle dans l'équilibre naturel ou présentant des conditions particulièrement favorables pour les biocénoses, ne déclare pas non plus que les biotopes précités seraient protégés de par la loi déjà. g) On

trouve une confirmation de la marge de manoeuvre et d'appréciation ainsi laissée aux cantons en matière de protection des biotopes également aux art. 18c et 18d LPN, qui traitent des modalités de la protection et de ses conséquences pour le financement des mesures. L'exigence du législateur quant aux intérêts de l'agriculture à prendre spécialement en considération (art. 18b al. 2 dernière phrase) s'explique par le fait qu'en règle générale les biotopes sont situés en dehors du territoire bâti, soit dans les zones agricoles ou dans les zones de protection. Lorsqu'il s'agit de protéger des biotopes à l'intérieur de zones à bâtir, il convient de prendre également en considération les intérêts à une utilisation à des fins de construction conforme au plan de zones en vigueur. S'il résulte de la pesée des intérêts en présence que la protection du biotope l'emporte, il y a lieu à indemnisation, le cas échéant, selon

les principes du droit de l'expropriation (art. 18c al. 4 LPN; voir également sur cette question FERDINAND KUCHLER, Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung und Bauplanungsrecht, Berlin 1989, p. 27 et 32 s.). Suivant l'importance de la dépréciation de l'immeuble concerné, les montants dus à ce titre peuvent être importants. Le cas d'espèce en fournit un exemple, la commune de Corsier-sur-Vevey ayant acquis la parcelle litigieuse en 1980 pour le prix de 130 fr./m2, acceptant ainsi de payer ce terrain entièrement équipé et situé au centre du village environ 900'000 francs (7000 m2 x 130 fr.), en vue d'une utilisation conforme à la zone de constructions d'utilité publique. h) L'art. 18 al. 1ter LPN, en vigueur depuis le 1er janvier 1985, ne permet pas de tirer d'autres conclusions. Cette disposition prévoit que si, tous intérêts pris en compte, il est impossible d'éviter des atteintes d'ordre technique aux biotopes dignes de protection, l'auteur de l'atteinte doit veiller à prendre des mesures particulières pour en assurer la meilleure protection possible, la reconstitution ou, à défaut, le remplacement adéquat. Placée dans le contexte des art. 18 al. 1 et 1bis, elle présuppose une mesure de protection. S'il s'avère, après examen minutieux de la situation, qu'il n'y a pas de raisons objectives de prendre une telle mesure, l'obligation d'assurer une reconstitution ou un remplacement adéquat tombe. i) Ainsi, contrairement à l'opinion des recourants et de l'office fédéral précité, la protection ne découle pas directement du mandat général de protection. Il y aurait une grande insécurité juridique si, sur la base des nouvelles dispositions fédérales sur la protection des biotopes entrées en force les 1er janvier 1985 et 1er février 1988, les mesures d'aménagement en vigueur étaient vidées de leur substance. Dans le cas particulier, la zone de constructions d'utilité publique, que la commune a adoptée le 23 février 1983 en conformité des prescriptions du droit fédéral et du droit cantonal sur l'aménagement du territoire, est entrée en vigueur sans réserve le 3 avril 1985, avec l'approbation du Conseil d'Etat. Les recourants, ou du moins certains d'entre eux (cf. consid. 5a ci-dessus), auraient pu exiger la protection du biotope dans la procédure d'opposition au plan de zones. Il est notoire qu'un plan de zones ne peut en principe plus être attaqué à l'occasion d'un cas d'application ultérieur (ATF 106 Ia 383). Les modifications législatives demeurent certes réservées. Le Conseil d'Etat aurait pu cependant, s'il estimait la protection du biotope préférable à l'utilisation de la parcelle en cause pour des constructions d'utilité

publique, ordonner des mesures de protection déjà au moment de l'approbation du plan de zones, sur la base des dispositions de l'art. 18 al. 1bis et ter LPN entrées en vigueur le 1er janvier 1985 et du droit cantonal déterminant. Il aurait pu faire appel à cet effet tant aux instruments du droit fédéral et cantonal de l'aménagement du territoire qu'à ceux particuliers de la législation cantonale du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites, et de la loi du 10 mai 1973 sur la faune. Comme on l'a déjà mentionné, le droit fédéral laisse aux cantons le soin de réglementer la procédure de protection et, à cet égard, ceux-ci sont libres

de recourir aux procédures dont ils disposent déjà (Message du Conseil fédéral, FF 1985 II 1471). Les mesures de protection prévues en droit vaudois et qui peuvent être ordonnées tant par le canton que par les communes - par exemple pour la protection des arbres - répondent aux exigences du droit fédéral. En particulier, la mise à l'inventaire selon les art. 12 ss de la loi du 10 décembre 1969 permet de désigner les territoires dignes de protection d'une manière irréprochable en droit et respectueuse des droits des propriétaires, ainsi que de prendre, au besoin, un arrêté de classement d'où découleront aussi bien les devoirs d'entretien que les éventuelles conséquences financières (indemnisation).
j) L'accomplissement du mandat de protection conféré aux cantons par le droit fédéral implique des restrictions à la propriété qui, conformément à l'art. 22ter Cst., doivent se justifier par un intérêt public prépondérant. Le droit administratif fédéral se doit aussi d'être appliqué d'une façon conforme à la Constitution. La protection des biotopes répond à un intérêt public incontestable; elle peut cependant, dans des cas particuliers, entrer en conflit avec d'autres intérêts publics ou avec des intérêts privés. En l'espèce, la zone de constructions que la commune de Corsier-sur-Vevey, moyennant une importante mise de fonds de sa part, entend utiliser à des fins d'utilité publique, ne répond pas seulement à l'intérêt privé de cette commune en sa qualité de propriétaire foncière, mais aussi à l'intérêt de la collectivité locale à pouvoir réaliser des tâches d'intérêt général d'une manière conforme au plan de zones en vigueur. La mise sous protection de la prairie sèche et du vieux verger équivaudrait au demeurant à une interdiction de construire sur du terrain à bâtir équipé, ce qui constituerait une grave atteinte au droit de propriété. La jurisprudence du Tribunal fédéral exige une base légale claire et sans équivoque pour de telles atteintes

(ATF 113 Ia 448 consid. 4a et les références). A cet égard, le mandat de protection du droit fédéral conféré aux cantons en vertu de l'art. 18 LPN est en soi insuffisant; il doit encore faire l'objet d'une exécution minutieuse dans le cadre du droit cantonal d'application. Seule la mise en oeuvre de ce dernier est susceptible d'entraîner de véritables restrictions de propriété telles que celles résultant d'une inscription à l'inventaire ou d'un arrêté de classement. Le droit vaudois renferme, on l'a vu, les instruments nécessaires à l'exécution dudit mandat. Pourtant, dans les circonstances données, le Conseil d'Etat pouvait renoncer à la mise sous protection de la prairie sèche litigieuse sans se voir reprocher une quelconque violation de ses devoirs. Sa décision est certes assez sommairement motivée en ce qui concerne la pesée des intérêts en présence; si elle affirme bien le caractère prédominant de la sécurité du droit, elle ne s'étend guère sur les autres éléments à prendre en considération. Un renvoi du dossier au Conseil d'Etat afin de faire compléter ce point apparaît toutefois inutile, d'une part parce que le biotope en question est actuellement détruit, de façon irrémédiable, d'autre part parce qu'il faut admettre que l'autorité cantonale a tout de même entrepris une véritable pesée des intérêts entrant en ligne de compte. Le Conseil d'Etat a en effet statué après avoir recueilli les déterminations de la "Section protection de la nature, des monuments historiques et archéologiques et du Service de l'aménagement du territoire"; en outre, il connaissait le rapport établi le 19 août 1987 par l'Institut de zoologie et d'écologie de l'Université de Lausanne, auquel les opposants se référaient expressément dans leur recours cantonal, le citant presque in extenso; enfin, il avait organisé une inspection des lieux. C'est dans ce contexte que s'insère sa conclusion faisant de la sécurité du droit l'élément prépondérant de "la balance des intérêts en présence". Il pouvait d'autant plus accorder la priorité à une utilisation conforme au plan de zones de la parcelle No 1090 pour l'installation provisoire du chapiteau destiné aux festivités du Centenaire Charlie Chaplin que les sites de remplacement proposés par les recourants s'avéraient inappropriés: en particulier, le lieu dit "Praz-Libon" se trouvait à quelque trois kilomètres du centre de la localité et n'était pas suffisamment équipé pour le genre de manifestation envisagé.