Urteilskopf

121 II 190

32. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 18 mai 1995 dans la cause Fondation WWF Suisse et consorts contre Losinger Sion SA et consort, commune de Collombey-Muraz, Conseil d'Etat et Tribunal cantonal du canton du Valais (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Steinbruchzone; Umweltverträglichkeitsprüfung; Beschwerdelegitimation einer gesamtschweizerischen Vereinigung; Art. 55 USG, Art. 5 und 12 NHG, Art. 5 UVPV.

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen einen kantonalen Entscheid, welcher eine Beschwerde als unzulässig erklärte (E. 3a).

Beschwerderecht der gesamtschweizerischen Umweltschutzorganisationen gemäss Art. 55 USG (E. 3b/aa). Beschwerde gegen einen Entscheid, der einen Nutzungsplan betrifft; das Nutzungsplanverfahren wird als massgebliches Verfahren im Sinne von Art. 5 UVPV betrachtet (E. 3b/bb).

Beschwerderecht der gesamtschweizerischen Natur- und Heimatschutzvereinigungen im Sinne von Art. 12 NHG; die Tragweite des BLN-Inventars und der Begriff der Bundesaufgabe (E. 3c).

Regeste (fr):
Zone de carrière; étude de l'impact sur l'environnement; qualité pour recourir d'une organisation nationale; art. 55 LPE, art. 5 et 12 LPN, art. 5 OEIE.

Recours de droit administratif contre une décision cantonale déclarant un recours irrecevable (consid. 3a).

Qualité pour recourir des organisations nationales dont le but est la protection de l'environnement, selon l'art. 55 LPE (consid. 3b/aa). Recours contre une décision relative à un plan d'affectation; procédure d'établissement d'un tel plan considérée comme procédure décisive au sens de l'art. 5 OEIE (consid. 3b/bb).

Qualité pour recourir des associations de protection de la nature et du paysage d'importance nationale, selon l'art. 12 LPN; portée de l'inventaire IFP et notion de tâche de la Confédération (consid. 3c).

Regesto (it):
Zona di cave; studio dell'impatto ambientale; qualità per ricorrere di un'organizzazione avente un'importanza nazionale; art. 55 LPAmb, art. 5 e 12 LPN, art. 5 OEIA.

Ricorso di diritto pubblico contro una decisione cantonale che dichiara un ricorso inammissibile (consid. 3a).

Legittimazione ricorsuale delle organizzazioni nazionali il cui scopo è la protezione dell'ambiente, giusta l'art. 55 LPAmb (consid. 3b/aa). Ricorso contro una decisione relativa a un piano di utilizzazione; procedura d'elaborazione di tale piano considerata come decisiva ai sensi dell'art. 5 OEIA (consid. 3b/bb).

Qualità per ricorrere delle associazioni di protezione della natura e del paesaggio aventi un'importanza nazionale, secondo l'art. 12 LPN; portata dell'inventario IFP e nozione di compito della Confederazione (consid. 3c).

Sachverhalt ab Seite 191

BGE 121 II 190 S. 191

La société anonyme Losinger Sion SA (ci-après: Losinger SA) a exploité à partir de l'année 1983 une carrière au lieu-dit "La Barme", à Collombey-Muraz, au bénéfice d'une autorisation dont l'échéance avait été fixée au 31 décembre 1989. En 1990, les autorités de la commune de Collombey-Muraz ont entrepris une procédure de révision du plan des zones, qui était entré en vigueur en 1975; le projet mis à l'enquête publique délimitait une "zone de carrières, gravières" au lieu-dit "La Barme"; ce périmètre avait été défini en fonction des projets de Losinger SA, qui voulait extraire "un volume de 800'000 m3 ou 2'000'000 t, soit une durée de 20 ans d'exploitation" (cf. rapport d'août 1989, intitulé "Carrière de Collombey, Etude d'impact générale"). La Fondation WWF Suisse (ci-après: le WWF) s'est opposée à la création de la zone de carrière de "La Barme", en invoquant en particulier les intérêts de la protection de la nature et du paysage et en se référant à ce propos à l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (inventaire IFP; cf. ordonnance du 10 août 1977 concernant cet inventaire [OIFP], RS 451.11). La partie sud de la zone de gravière empiétait en effet sur le périmètre de l'objet 1709, "Blocs erratiques au-dessus de Monthey et de Collombey". Le conseil municipal de Collombey-Muraz a écarté les oppositions - en fixant cependant une durée d'exploitation de sept ans - et l'assemblée primaire a adopté le nouveau plan des zones. Le WWF a recouru auprès du Conseil d'Etat du canton du Valais, qui est aussi l'autorité compétente pour approuver - "homologuer", selon la terminologie du droit valaisan - les plans d'affectation des communes. Le 25 septembre 1991, le Conseil d'Etat a homologué le nouveau plan des zones, à l'exception de la zone de carrière, pour laquelle il a réservé sa

BGE 121 II 190 S. 192

décision. L'homologation de cette dernière zone est intervenue le 9 septembre 1992; à la même date, le Conseil d'Etat a déclaré irrecevable le recours formé par le WWF. Cette organisation s'est pourvue devant la Cour de droit public du Tribunal cantonal, qui a confirmé le prononcé d'irrecevabilité, en considérant en substance que le WWF ne disposait pas d'un droit de recours dans ce domaine, ni en vertu de l'art. 12 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451), ni sur la base de l'art. 55 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01).
Agissant par la voie du recours de droit administratif, le WWF a demandé au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt rendu par la Cour de droit public, en faisant valoir que les autorités cantonales auraient dû lui reconnaître la qualité pour recourir. Le Tribunal fédéral a admis le recours et renvoyé l'affaire au Tribunal cantonal pour nouvelle décision.

Erwägungen

Extrait des considérants:

3. Dans son recours de droit administratif, le WWF se plaint de ne pas avoir été admis à participer à la procédure devant le Conseil d'Etat et le Tribunal cantonal, selon lui en violation des art. 55 LPE et 12 LPN. a) Une décision de refus d'entrer en matière prise par une autorité cantonale statuant en dernière instance (cf. art. 98 let. g OJ) - ou une décision de cette autorité confirmant une décision antérieure d'irrecevabilité - peut, même quand elle est fondée sur le droit cantonal de procédure, faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral dans les cas où l'autorité, si elle avait statué sur le fond, aurait dû appliquer le droit administratif

fédéral (ATF 120 Ib 379 consid. 1b, ATF 118 Ia 8 consid. 1a, ATF 118 Ib 326 consid. 1b, ATF 116 Ib 8 et les arrêts cités). L'arrêt du Tribunal cantonal est fondé sur les art. 44 et 80 al. 1 let. a LPJA, qui définissent la qualité pour recourir devant les autorités cantonales. Il est cependant aussi fondé sur des règles formelles du droit fédéral, à savoir les art. 55 LPE et 12 LPN. En outre, si la Cour de droit public était entrée en matière, elle aurait dû notamment se prononcer sur l'application de l'art. 9 LPE et des dispositions de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE; RS 814.011), puisque le WWF se plaignait de la violation de ces prescriptions. La voie du recours

BGE 121 II 190 S. 193

de droit administratif est donc ouverte dans cette mesure (cf. ATF 120 Ib 70 consid. 1b/bb et les arrêts cités). Le WWF a qualité pour recourir (art. 103 let. a OJ) et les autres conditions de recevabilité sont remplies. b) aa) Aux termes de l'art. 55 al. 1 LPE, les organisations nationales dont le but est la protection de l'environnement - c'est le cas du WWF (cf. ch. 3 de l'annexe de l'ordonnance relative à la désignation des organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir [ODOP; RS 814.076], en relation avec l'art. 55 al. 2 LPE) - ont le droit de recourir dans la mesure où le recours administratif au Conseil fédéral ou le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est admis contre des décisions des autorités cantonales ou fédérales relatives à la planification, à la construction ou à la modification d'installations fixes soumises à l'étude de l'impact sur l'environnement selon l'art. 9 LPE; l'art. 55 al. 3 LPE précise que ces organisations sont également habilitées à user des moyens de recours prévus par le droit cantonal. Selon l'arrêt attaqué, l'organisation recourante ne saurait se prévaloir de l'art. 55 LPE car la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral (celle du recours administratif au Conseil fédéral n'entre de toute manière pas en considération dans le cas particulier) ne serait pas ouverte lorsque le contenu d'un plan d'affectation communal général est contesté. Or la jurisprudence admet précisément que, dans certaines hypothèses, les décisions cantonales sur les plans d'affectation au sens de l'art. 14 LAT, indépendamment de leur qualification selon le droit cantonal (plan d'affectation général, spécial, etc.), fassent l'objet d'un recours de droit administratif. Le motif retenu par la cour cantonale ne suffit donc pas à exclure l'application de l'art. 55 LPE. Il y a donc lieu d'examiner si les décisions d'adoption et d'homologation de la zone de carrière doivent être considérées comme des décisions relatives à la planification d'une installation soumise à l'étude de l'impact sur l'environnement. bb) Les "installations pouvant affecter sensiblement l'environnement" mentionnées dans l'annexe à l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement, sont soumises à cette procédure spéciale (art. 9 al. 1 LPE, art. 1er et 2 OEIE). Il en va en particulier ainsi des "gravières, sablières, carrières et autres exploitations d'extraction de matériaux non utilisés à des fins de production d'énergie, d'un volume global d'exploitation supérieur à 300'000 m3" (ch. 80.3 annexe OEIE).

BGE 121 II 190 S. 194

Aux termes de l'art. 5 al. 1 OEIE, l'étude d'impact est effectuée par l'autorité qui, dans le cadre de la procédure d'autorisation ou d'approbation, est compétente pour décider de la réalisation de l'installation; pour une carrière répondant aux conditions précitées, il appartient au canton de déterminer la "procédure décisive" dans laquelle doit s'effectuer cette étude (art. 5 al. 2 et 3 OEIE, ch. 80.3 annexe OEIE). L'art. 5 al. 3 in fine OEIE dispose que "dans tous les cas où les cantons prévoient l'établissement d'un plan d'affectation spécial, c'est cette procédure qui est considérée comme procédure décisive, à condition qu'elle permette de procéder à une EIE exhaustive". Le Conseil d'Etat du canton du Valais a édicté un règlement d'application de l'ordonnance fédérale relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (ci-après: RAEIE); pour les carrières et autres exploitations visées au ch. 80.3 annexe OEIE, ce règlement prévoit que la procédure d'autorisation de construire est en principe la

”procédure décisive” (art. 4 al. 2 RAEIE, qui renvoie à l’annexe à ce règlement). L’art. 5 RAEIE (note marginale: plans d’affectation spéciaux) dispose cependant ce qui suit: ”En dérogation à l’article 4, alinéa 2, et dans tous les cas où l’installation nécessite l’élaboration d’un plan d’affectation spécial au sens des articles 5, alinéa 3, OEIE et 12 de la loi cantonale du 23 janvier 1987 sur l’aménagement du territoire (LCAT) et que les dispositions comportent des mesures détaillées applicables à un projet dont il est possible de définir l’ampleur et la nature de l’impact sur l’environnement, la procédure d’élaboration du plan d’affectation spécial est considérée comme procédure décisive.” L’art. 5 al. 3 OEIE, en employant la notion de ”plan d’affectation spécial”, ne se réfère pas à un instrument particulier du droit cantonal de l’aménagement du territoire; cette disposition s’applique lorsque, dans une procédure de planification au sens des art. 14 ss LAT (adoption ou révision d’un plan général d’affectation, établissement d’un plan d’affectation pour une portion limitée du territoire communal, etc.), les caractéristiques d’un projet soumis à étude d’impact sont déterminées avec une précision suffisante, de telle sorte que l’autorité compétente est en mesure d’examiner si ce projet répond aux prescriptions fédérales sur la protection de l’environnement (cf. Robert Wolf, Zum Verhältnis von UVP und Nutzungsplanung, URP/DEP 1992 p. 147/148; cf. ATF 116 Ib 50 consid. 4c). Cela étant, en droit cantonal valaisan, le ”plan d’aménagement détaillé” défini à l’art. 12 al. 1 et 2 LCAT - auquel renvoie l’art. 5 RAEIE - est un

plan d’affectation qui ”précise pour certaines parties du territoire communal des mesures particulières d’aménagement et règle dans le détail l’affectation du sol”; il est soumis, en principe, à la même procédure d’adoption et d’homologation que le ”plan d’affectation des zones” (art. 12 al. 4, art. 33 ss LCAT). Comme le droit cantonal prévoit la délimitation de zones spéciales réservées à l’extraction de matériaux (art. 11 al. 2 LCAT), les communes étant alors chargées de fixer ”des conditions limitant l’atteinte au paysage et à l’environnement et garantissant leur remise en état” (art. 26 al. 2 LCAT), l’adoption d’une zone de carrière dans le cadre de la révision d’un plan d’affectation des zones est en principe liée à un projet concret d’exploitation et elle peut, selon les cas, être assimilée à l’adoption d’un plan d’aménagement détaillé indépendant d’une procédure générale d’adaptation. Dans le cas particulier, la zone de carrière a été délimitée par les autorités communales en fonction d’un projet concret et précis présenté par l’intimée Losinger SA (conditions d’exploitation, durée, volume, types d’installations, etc.) et elle a fait l’objet d’une décision d’homologation distincte; l’étude d’impact, pour autant que la carrière litigieuse fût soumise à cette exigence, aurait donc dû être effectuée à ce stade-là, en vertu de l’art. 5 al. 3 OEIE et de l’art. 5 RAEIE. cc) Dans leur réponse au recours, les intimés Losinger SA et consort soutiennent qu’une étude d’impact a été effectuée - à tout le moins en première étape - car les autorités communales disposaient du rapport intitulé ”Carrière de Collombey, Etude d’impact générale”, qu’ils avaient établi en 1989. Or tel n’est manifestement pas le cas: même si ce document était assimilé à un rapport d’impact au sens des art. 7 ss OEIE, il est constant que ni le service cantonal spécialisé, ni l’autorité compétente n’ont procédé à l’examen prévu aux art. 12 ss OEIE, et que les autres prescriptions formelles du droit fédéral (consultation du rapport et de la décision, etc.) n’ont pas été observées. Cela étant, ni le Conseil d’Etat, ni le Tribunal cantonal ne se sont prononcés au sujet du volume global d’exploitation de la carrière litigieuse, sur la base du plan initialement homologué ou après la réduction du périmètre; les décisions cantonales ne fixent aucune limite à ce propos (le conseil municipal s’est borné à imposer une durée d’exploitation de sept ans). Or cette question est déterminante quant à la nécessité d’une étude d’impact, dès lors que le ch. 80.3. annexe OEIE prévoit à cet égard une valeur de seuil de 300’000 m3. Dans leur réponse au recours, les intimés affirment que le volume annuel d’exploitation ne

devrait pas dépasser 40'000 m3 et qu'en conséquence, le volume global serait au maximum de 280'000 m3 (quantité près de trois fois inférieure à celle prévue dans le projet présenté en 1989 par les intimés); si tel était le cas, une étude de l'impact sur l'environnement ne serait pas exigée. Cette question aurait dû être examinée par le Tribunal cantonal, à tout le moins pour déterminer si les conditions de l'art. 55 LPE étaient réunies et si l'organisation recourante pouvait participer à la procédure cantonale. En refusant de se prononcer sur ce point, le Tribunal cantonal a violé le droit fédéral et le recours de droit administratif doit être admis. c) L'organisation recourante fait valoir que, même si l'art. 55 LPE n'était pas applicable en l'espèce, son droit de recours devant les autorités cantonales résultait de l'art. 12 LPN. aa) L'art. 12 al. 1 LPN confère aux associations de protection de la nature et du paysage d'importance nationale le droit de recourir au Tribunal fédéral lorsque des arrêtés ou ordonnances des cantons (dans le texte allemand: "Erlasse oder Verfügungen") peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif; la jurisprudence a déjà reconnu au WWF le droit de se prévaloir de cette disposition (cf. notamment ATF 119 Ib 254 consid. 1c, 397). Comme il est en principe exigé de l'organisation qui entend exercer son droit de recours au Tribunal fédéral qu'elle ait participé (au moins) à la procédure de dernière instance cantonale, la qualité pour recourir doit aussi lui être reconnue à ce stade (cf. ATF 118 Ib 296 consid. 2a et les arrêts cités). Les décisions cantonales visées par l'art. 12 al. 1 LPN ne sont cependant que les décisions prises lors de l'accomplissement de tâches de la Confédération au sens de l'art. 24sexies al. 2 Cst. et de l'art. 2 LPN (ATF 120 Ib 27 consid. 2c et les arrêts cités). En soi, l'adoption de plans d'affectation n'est pas une tâche de la Confédération au sens de ces dispositions (ATF 120 Ib 27 consid. 2c/cc).
bb) L'organisation recourante soutient néanmoins que les "décisions autour de l'objet IFP no 1709 représentent l'accomplissement d'une tâche de la Confédération". L'inventaire IFP est un inventaire fédéral d'objets d'importance nationale au sens de l'art. 5 LPN (cf. art. 1er al. 1 OIFP). Aux termes de l'art. 6 LPN, l'inscription d'un objet dans un tel inventaire montre que cet objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible (al. 1); lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, cette règle ne souffre d'exception que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à

cette conservation (al. 2). La loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage n'impose pas directement aux cantons de protéger les sites naturels, même s'ils sont reconnus d'importance nationale; les règles pertinentes relèvent du droit cantonal (cf. art. 24sexies al. 1 Cst.) et les cantons ne reçoivent du législateur fédéral aucun mandat à cet égard (cf. ATF 120 Ib 27 consid. 2c/dd). Dès lors, même si les prescriptions d'un plan d'affectation doivent s'appliquer à des terrains compris dans le périmètre d'un objet figurant à l'inventaire IFP, les autorités cantonales qui adoptent les mesures de planification n'accomplissent pas pour autant une tâche de la Confédération. cc) L'organisation recourante fait encore valoir qu'une autorisation de défricher aurait dû être délivrée par l'autorité cantonale au moment de l'adoption de la zone de carrière, car son périmètre comprend des terrains en nature forestière; elle se réfère à cet égard à l'art. 12 de la nouvelle loi fédérale sur les forêts, entré en vigueur le 1er janvier 1993 (LFo; RO 1992 p. 2521). L'autorité forestière cantonale qui statue sur une demande d'autorisation de défricher (cf. art. 5 LFo) accomplit une tâche de la Confédération (art. 2 let. b in fine LPN); une organisation d'importance nationale dispose donc, à cet égard, du droit de recours prévu à l'art. 12 LPN (cf. aussi art. 46 al. 3 LFo). Dans le cas particulier, comme l'organisation recourante faisait valoir que "le secteur d'extraction se trouv[ait]en forêt", le Tribunal cantonal aurait dû examiner si une autorisation de défricher entrait en ligne de compte - l'art. 12 LFo dispose en effet que l'insertion de forêts dans une zone d'affectation est subordonnée à une autorisation de défricher -; sur ce point précis, il aurait dû reconnaître la qualité pour recourir au WWF. Le recours de droit administratif doit donc également être admis pour ce motif.