Urteilskopf

129 II 63

6. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public dans la cause Pro Natura - Ligue suisse pour la protection de la nature contre Société Télé Champéry-Crosets Portes du Soleil SA, Commune de Champéry, Commission cantonale des constructions du canton du Valais et Conseil d'Etat du canton du Valais ainsi que Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public (recours de droit administratif) 1A.55/2002 du 25 novembre 2002

Regeste (de):
Art. 2 und 24 RPG; Art. 23 WaG; Lawinenauslösesystem zur Sicherung einer Skipiste.

Das Vorhaben bedarf keiner speziellen Nutzungsplanung (E. 2).

Die entscheidende Behörde durfte nicht davon ausgehen, dass sich die vorgesehene Installation zur Auslösung von Lawinen durch ihre Zweckbestimmung am geplanten Ort aufdrängt, ohne die vorgeschlagenen Alternativen (andere Lawinenschutzsysteme, Änderung des Pistenverlaufs, zeitweise Sperrung der Piste; E. 3) zu prüfen, namentlich mit Blick auf die Verpflichtung zur Wiederaufforstung (E. 4).

Regeste (fr):
Art. 2 et 24 LAT; art. 23 LFo; système de déclenchement d'avalanches destiné à sécuriser une piste de ski.

Le projet ne nécessite pas l'adoption d'une planification spéciale (consid. 2).

L'autorité ne pouvait admettre que l'installation est imposée par sa destination sans examiner les alternatives proposées (autres systèmes paravalanches, changement du tracé de la piste, fermeture temporaire de celle-ci; consid. 3), au regard notamment de l'obligation de reboiser (consid. 4).

Regesto (it):
Art. 2 e 24 LPT; art. 23 LFo; sistema per provocare valanghe destinato alla sicurezza di una pista da sci.

Il progetto non necessita l'adozione di una pianificazione speciale (consid. 2).

L'autorità non poteva ritenere l'impianto a ubicazione vincolata senza esaminare le alternative proposte (altri sistemi di ripari valangari, cambiamento del tracciato della pista, sua chiusura temporanea; consid. 3), con riferimento in particolare all'obbligo di rimboscare (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 64

BGE 129 II 63 S. 64

Le 10 août 2000, la société Télé Champéry-Crosets Portes du Soleil SA (ci-après: TCC) a requis l'autorisation d'installer, sur la parcelle n. 636 de la commune de Champéry, un système de déclenchement d'avalanches, au lieu-dit "arête de Barmaz", en zone forestière. Le système est constitué de cinq exploseurs à gaz implantés en versant nord-est, à une altitude d'environ 1500 m, au sommet de couloirs avalancheux, et d'une station de contrôle légèrement en amont. Il est destiné à sécuriser le bas de la piste de ski "Ripaille-Grand Paradis", qui

emprunte dans ce secteur la route reliant Champéry à Barme.
Mis à l'enquête le 1er septembre 2000, le projet a notamment fait l'objet d'une opposition de Pro Natura - Ligue suisse pour la protection de la nature (à Bâle, ci-après: Pro Natura), qui demandait une planification d'ensemble de l'aménagement du domaine skiable de Champéry, et invoquait les nuisances sonores susceptibles de terrifier les animaux. D'autres mesures, comme le reboisement des couloirs et la pose de filets, seraient moins dommageables pour la nature. Le 8 novembre 2000, la Commission cantonale des constructions (ci-après: la CCC) a accordé l'autorisation de construire et écarté les oppositions. Le 27 juin 2001, le Conseil d'Etat a rejeté le recours formé contre cette décision. L'implantation des exploseurs au sommet des couloirs d'avalanches était imposée par la destination des ouvrages, et l'intérêt lié à la sécurité des skieurs et du personnel chargé de l'entretien des pistes était prépondérant. La pose de claies métalliques impliquait une dépense supplémentaire d'un million de francs. Le reboisement des vides forestiers n'était pas possible compte tenu de la nature du terrain. Par arrêt du 11 janvier 2002, le Tribunal administratif valaisan a partiellement admis le recours formé par Pro Natura contre cette dernière décision. La nécessité de sécuriser la piste de ski n'était pas contestée; le système actuel de déclenchement d'avalanches n'était pas satisfaisant, et les installations projetées étaient prévues aux endroits adéquats, de sorte que l'art. 24 let. a LAT (RS 700) était respecté. Un reboisement au sens de l'art. 23 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo; RS 921.0) n'était pas possible. Le système d'exploseurs permettrait la régénération de la forêt en aval des couloirs, la purge systématique évitant l'accumulation de trop grandes masses de neige. En dépit des vides forestiers, l'implantation des exploseurs nécessitait une autorisation de défricher. Or, les conditions d'une telle autorisation, en particulier la pesée des intérêts, le respect de la loi fédérale sur la chasse et une étude de

bruit, n'avaient pas été examinées, de sorte que l'art. 24 let. b LAT était violé. La cause était renvoyée à la CCC afin qu'elle procède à l'examen coordonné de tous les paramètres. Pro Natura forme un recours de droit administratif contre cet arrêt, en invoquant l'exigence de coordination (art. 25a LAT): l'étude de solutions alternatives, l'impact sur l'environnement et l'application de l'art. 23 LFo devraient être examinés dans le cadre de l'application de l'art. 24 let. a LAT. L'art. 23 LFo serait en outre applicable car les couloirs proprement dits seraient propices à un reboisement. Le Tribunal fédéral a admis le recours et annulé l'arrêt attaqué en tant qu'il admettait la conformité de l'installation aux art. 24 let. a LAT et 23 LFo.

Erwägungen

Extrait des considérants:

2. La recourante renonce, dans son recours de droit administratif, à invoquer les défauts qui, selon elle, entacheraient la planification du domaine skiable dans son ensemble. Elle ne prétend plus, par ailleurs, que l'installation contestée nécessiterait l'adoption d'une planification spéciale. L'Office fédéral du développement territorial (ci-après: OFDT) reprend toutefois ces griefs dans ses déterminations: il relève que si le plan général d'affectation approuvé en 1995 définit une "zone sportive - domaine skiable", le règlement y relatif ne précise pas quels types de constructions y sont autorisés. Le plan du 21 juillet 2001, relatif au domaine skiable des Portes du Soleil, ne serait pas un plan au sens de la LAT. La fiche de coordination évoquée par les autorités cantonales, approuvée sous réserve par l'office, ne serait pas non plus d'une clarté suffisante. Les installations litigieuses ne sauraient, en définitive, être autorisées si la piste de ski à sécuriser ne fait pas l'objet d'une planification suffisante. Par son impact sur l'environnement, l'installation pourrait d'ailleurs en elle-même exiger une mesure de planification spéciale.

2.1 Certains projets non conformes à l'affectation de la zone non constructible peuvent avoir des effets importants sur l'organisation du territoire et la protection de l'environnement. Dans ce cas, l'obligation de planifier (art. 2 LAT) impose que la pesée des intérêts se fasse dans le cadre de la procédure de planification, avec la participation de la population, et non dans le cadre d'une autorisation exceptionnelle (ATF 120 Ib 207 consid. 5 p. 212). Il en va ainsi notamment des installations soumises à l'étude d'impact sur l'environnement (ATF 124 II 252 consid. 3 p. 255), des ouvrages s'étendant sur une vaste surface (gravières, ATF 123 II 88; installations de gestion des

déchets, ATF 124 II 252; centres sportifs, ATF 114 Ib 180 consid. 3c/b p. 186; installations d'enneigement artificiel, arrêt 1A.23/1994 du 21 décembre 1994, publié in RDAT 1995 II n. 63 p. 165), ou d'ouvrages de moindre surface, mais ayant des effets importants sur l'environnement (augmentation du trafic, ATF 116 Ib 50 consid. 3b p. 54).

2.2 Le projet litigieux comporte cinq exploseurs. Ceux-ci se présentent, selon les plans figurant au dossier, sous la forme d'un tube de 4 m 30 à 4 m 95 de long pour un diamètre de 50 à 80 cm, dont l'extrémité recourbée vers le bas est reliée au sol par des barres d'ancrage ou par un contrepoids articulé. La base du tube est scellée dans un socle en béton. Les exploseurs sont reliés à un abri rond en polyester de 2,3 m de diamètre et de 2,35 m de haut, posé sur un socle en bois, contenant les bouteilles de propane et l'unité de réception dans le cas d'une commande par radio. L'oxygène est stocké à l'extérieur de l'abri, la surface totale au sol étant d'environ 3 m sur 3,5 m. Les gaz sont acheminés vers les exploseurs au moyen de tubes d'acier fixés au rocher ou de tubes en polyéthylène enterrés à 40 cm de profondeur. Les exploseurs sont répartis sur une distance d'environ 300 m. Par ses dimensions, le projet ne nécessite pas l'adoption d'une planification spéciale. Les exploseurs et l'abri ont une emprise au sol réduite, de quelques dizaines de mètres carrés. Il s'agit de constructions de surface reliées entre elles par des conduites de faible diamètre, ne nécessitant pas de travaux d'envergure. L'emprise sur le paysage et l'environnement est, elle aussi, limitée. Outre son aspect, l'installation aura certes un impact sous l'angle de la protection de la faune et de la forêt, ainsi que contre le bruit. Toutefois, on ne saurait perdre de vue qu'actuellement déjà, des minages ont lieu aux mêmes emplacements, et il n'est pas établi que le bruit occasionné par les exploseurs soit supérieur à celui des charges utilisées jusqu'à présent, même si le système d'exploseurs semble impliquer des minages plus fréquents, ce qu'il appartiendra à la CCC d'examiner sous l'angle du respect de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41). Par ailleurs, l'effet des installations sur la faune et la forêt est limité aux couloirs à purger et, de ce point de vue également, les minages actuels ne paraissent pas plus avantageux. Si les déclenchements d'avalanches ont, comme le soutient la recourante, pour effet d'empêcher une repousse de la forêt - ce qui est contesté, notamment dans l'arrêt attaqué, selon lequel la purge régulière des couloirs évitera l'accumulation

de trop grandes masses de neige -, il peut en aller de même tant pour les minages effectués actuellement, que pour les déclenchements naturels qui auraient lieu en l'absence de toute intervention. Le projet contesté n'a rien à voir, en particulier, avec les installations d'enneigement artificiel visées dans l'arrêt du 21 décembre 1994 précité, qui comportaient une prise d'eau, des réservoirs, des bassins de réfrigération, des stations de pompage, une station de contrôle et 93 canons à neige, répartis sur plusieurs kilomètres, et présentant notamment des problèmes de protection des eaux. Mis à part leur caractère permanent, les installations contestées par la

recourante n'auront pas de répercussions sur l'environnement plus importantes que la situation actuelle.

2.3 Dès lors qu'elle est en soi admissible, la procédure d'autorisation exceptionnelle selon l'art. 24 LAT ne saurait conduire à l'examen de l'ensemble de la planification du domaine skiable. Il ressort clairement du plan d'affectation des zones, approuvé le 25 mai 1995 par le Conseil d'Etat, que la piste de ski Ripaille-Grand Paradis emprunte, dans le secteur à assainir, la route de Barme. L'OFDT prétend que l'utilisation de cette piste serait rendue possible par une installation d'enneigement artificiel existant depuis plusieurs années. Selon les dernières déterminations de TCC, ces installations seraient situées bien en amont de la piste à sécuriser et seraient sans incidences sur la pratique du ski dans ce secteur, situé à l'ombre et dont les conditions d'enneigement seraient idéales. L'admissibilité des installations d'enneigement n'a donc pas à être examinée, même indirectement, dans le présent cadre. Quant à la question de savoir si l'installation litigieuse est nécessaire à l'exploitation de la piste de ski, elle pourra - et devra - être résolue dans le cadre de la procédure d'autorisation selon l'art. 24 LAT (cf. ATF 117 Ib 266).

3. La recourante invoque l'art. 24 let. a LAT. Pour admettre que l'implantation de l'installation est "imposée par sa destination", au sens de cette disposition, il fallait aussi examiner si les variantes proposées étaient envisageables. La recourante préconisait la pose de filets ou de claies métalliques paravalanches, dont la réalisation avait été écartée par le Conseil d'Etat en raison d'un coût supérieur d'environ 1'000'000 fr. Devant la cour cantonale, la recourante avait relevé qu'il fallait tenir compte, pour comparer les coûts, des frais d'exploitation et d'entretien du système d'exploseurs. La comparaison devait aussi se faire en tenant compte du bruit et des possibilités de reboiser. En retenant que les conditions de l'art. 24 let. a

LAT étaient réunies, la cour cantonale aurait en tout cas constaté les faits de manière inexacte ou incomplète.

3.1 Selon l'art. 24 LAT, une autorisation dérogatoire peut être accordée pour des constructions hors de la zone à bâtir lorsque l'implantation de ces constructions est imposée par leur destination (let. a) et lorsqu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b). Pour que l'implantation soit imposée par la destination d'une construction, celle-ci doit être adaptée aux besoins qu'elle est censée satisfaire et ne pouvoir remplir son rôle que si elle est réalisée à l'endroit prévu: une nécessité particulière, tenant à la technique, à l'exploitation ou à la nature du sol, doit exiger de construire à cet endroit et selon les dimensions projetées; seuls des critères objectifs sont déterminants, à l'exclusion des préférences dictées par des raisons de commodité ou d'agrément (ATF 124 II 252 consid. 4a p. 255; ATF 123 II 499 consid. 3b/cc p. 508 et la jurisprudence citée). L'implantation d'un ouvrage peut aussi être imposée par sa destination en raison des nuisances qu'elle provoque, incompatibles avec la zone à bâtir (cf. par exemple ATF 118 Ib 17). La pesée des intérêts exigée par l'art. 24 let. b LAT comprend, selon l'art. 3 de l'OAT (RS 700.1), la détermination de tous les intérêts, publics et privés, touchés par le projet (art. 3 al. 1 let. a OAT). Il s'agit évidemment d'abord des intérêts poursuivis par la LAT elle-même (notamment la préservation des terres cultivables, l'intégration des constructions dans le paysage, la protection des rives, sites naturels et forêts - art. 3 al. 2 LAT -, la protection des lieux d'habitation - art. 3 al. 3 let. b LAT), mais aussi des autres intérêts protégés dans les lois spéciales (LPE [RS 814.01], loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage [LPN; RS 451], LFo, OPB, ordonnance sur la protection de l'air [OPAir; RS 814.318.142.1]); les intérêts privés sont également pris en compte. L'autorité doit ensuite apprécier ces intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent (art. 3 al. 1 let. b OAT). La pesée des intérêts proprement dite tient compte, dans la mesure du possible, de l'ensemble des intérêts en présence, et doit être motivée (art. 3 al. 1 let. c et al. 2 OAT).

3.2 La protection de la forêt, le respect de l'OPB et de la loi fédérale sur la chasse et la protection des mam-

mifères et oiseaux sauvages (LChP; RS 922.0) sont en principe à prendre en compte dans le cadre de la pesée d'intérêts prévue à l'art. 24 let. b LAT. En revanche, l'existence de variantes au projet de construction doit être examinée en relation avec l'art. 24 let. a LAT. Il s'agit en effet de

BGE 129 II 63 S. 69

déterminer si le projet doit être réalisé à l'emplacement et selon les dimensions prévus. Le Tribunal administratif a retenu, à juste titre, que l'emplacement des exploseurs était imposé par leur destination, dans la mesure où ce type d'installation doit naturellement être positionné au sommet des couloirs qu'il s'agit d'assainir. La cour cantonale s'est toutefois contentée d'affirmer qu"'il n'existe guère d'autre alternative que celle consistant à implanter l'abri et les exploseurs litigieux aux endroits prévus". La recourante préconisait à ce sujet la pose de claies métalliques ou de filets paravalanches, ce qui permettrait, selon elle, une repousse de la forêt, rendue impossible par la purge régulière des couloirs, et éviterait les nuisances de bruit et les effets néfastes sur la faune. Elle relevait également que l'accès par la route de Barme permettait aux pisteurs de miner efficacement et sans danger les couloirs en question.

3.3 L'arrêt attaqué est muet sur ces questions. On ignore ainsi de quelle manière se font actuellement les minages destinés à sécuriser la piste de ski (les pièces du dossier évoquent tour à tour un accès à ski et en ratrac par la route de Barme, ou en hélicoptère), et, par conséquent, en quoi consistent les dangers encourus par le personnel chargé de ces opérations. La cour cantonale a ensuite écarté les variantes proposées par la recourante, sans motiver cette appréciation. Pour sa part, le Conseil d'Etat estimait que le coût de claies métalliques serait d'un million de francs plus élevé. La recourante relève que les frais d'exploitation de l'installation gaz-ex n'ont pas été pris en compte dans cette estimation. Par ailleurs, pour autant qu'une différence de prix importante soit avérée, cet argument n'est en principe pas décisif, dès lors qu'il relève plutôt des éléments subjectifs, proches de la convenance personnelle de l'exploitant, et doit céder le pas face aux autres critères qu'il conviendra d'examiner (protection de la forêt et de la faune, protection contre le bruit). Dans le cadre de la protection contre les catastrophes naturelles, les cantons doivent assurer les zones de rupture d'avalanches par des méthodes aussi respectueuses que possible de la nature (art. 19 LFo). Selon l'art. 17 al. 1 let. b de l'ordonnance sur les forêts (OFo; RS 921.01), les installations pour le déclenchement préventif d'avalanches sont envisagées à titre d'exception, subsidiairement aux constructions de protection. L'arrêt attaqué n'examine ainsi ni la nécessité de l'installation du point de vue de la gestion du domaine skiable (soit la possibilité de changer le tracé de la piste, voire de la fermer temporairement), ni

BGE 129 II 63 S. 70

la possibilité de solutions de remplacement. Cette dernière question ne peut être examinée indépendamment des considérations relatives à la protection de la forêt et de la faune, ainsi qu'à l'esthétique et à l'intégration dans le site. Dans ces circonstances, l'affirmation de la conformité du projet à l'art. 24 let. a LAT apparaît prématurée. L'arrêt attaqué doit donc être annulé sur ce point.

4. Appliquant l'art. 23 al. 1 LFo, le Tribunal administratif a considéré que le reboisement était impossible au sommet des couloirs où doivent être implantés les exploseurs. En aval de ceux-ci, la régénération de la forêt serait favorisée par les installations, car la purge régulière des couloirs empêcherait l'accumulation de neige. La recourante admet que le sommet des couloirs est formé de caillasse, peu propice à un reboisement naturel. En revanche, un tel reboisement serait possible dans les couloirs proprement dits, ce que la cour cantonale aurait

omis de considérer. Par ailleurs, le renvoi de la cause à la CCC pour effectuer la pesée des intérêts prévue à l'art. 24 let. b LAT, tout en excluant l'application de l'art. 23 LFo, violerait l'obligation de coordination posée aux art. 25a LAT et 11 al. 2 LFo.

4.1 Selon l'art. 23 LFo, les vides occasionnés par les atteintes de l'homme ou de la nature doivent être reboisés s'ils compromettent la stabilité ou la fonction protectrice des forêts (al. 1). Lorsque le reboisement ne peut pas être assuré par régénération naturelle, des arbres et des buissons adaptés à la station doivent être plantés (al. 2). Si les parties semblent s'accorder sur la nature du terrain au sommet des couloirs, où les exploseurs doivent être installés, elles divergent en revanche sur la nature du sol en aval, ainsi que sur les possibilités d'un reboisement. L'arrêt cantonal exclut la possibilité d'un reboisement des couloirs, sans toutefois motiver cette appréciation.

4.2 Les rapports produits par TCC, en particulier l'expertise du 24 juillet 2002, fournissent des données nouvelles sous l'angle de la LFo et proposent une approche dont la pertinence et le bien-fondé n'ont pas encore pu être discutés par les parties. Il en ressort notamment que les couloirs principaux auraient toujours existé, et ne seraient pas le résultat de différentes tempêtes. A propos du risque d'avalanches, le rapport du 24 juillet 2002 relève que la pose de barrières afin de stabiliser le manteau neigeux est envisageable lorsque la reconstitution de la forêt permet de garantir à long terme une protection efficace des objets menacés, "pour autant que cette protection soit plus importante que le maintien du couloir à avalanches".

Dans le cas des Forgnons, les objets menacés, soit la piste de ski et une grange transformée en bordure d'un couloir, ne justifieraient pas une telle protection; d'autre part, "le maintien de la valeur biologique et paysagère du massif avec sa biodiversité est plus important que le rôle de protection". Le rapport fournit en effet une motivation détaillée sur l'état de la flore et l'évolution de la forêt depuis 1957. Il relève en particulier que les couloirs ouverts contribuent au maintien de la biodiversité, une généralisation du couvert forestier n'étant pas souhaitable. Le déclenchement d'événements avalancheux importants permettrait le maintien de ces ouvertures. A propos de la faune, le rapport relève la présence de toutes les espèces d'ongulés connues en Suisse (cerfs, chevreuils, chamois, bouquetins), ainsi que d'autres espèces rares ou sensibles (lynx, martre, tétras lyre, etc.). Le projet n'apporterait pas de changement à la situation actuelle, le gibier étant toujours présent malgré les minages et les dérangements liés à l'accès en ratrac et à ski. La pose de barrières constituerait un obstacle pour les déplacements de la faune, ainsi qu'une diminution des zones de nourrissage. L'expert recommande certaines mesures d'intégration des installations (déplacement de l'abri près des accès, camouflage des exploseurs), ainsi que d'autres mesures, tels notamment le déplacement ou la fermeture de la piste.

4.3 Ce rapport n'était pas connu de la cour cantonale. S'il répond au problème du reboisement en considérant - alors que cela n'était pas envisagé antérieurement - que la stabilité et la fonction protectrice de la forêt ne sont pas essentielles aux endroits considérés (art. 23 LAT), il envisage néanmoins diverses mesures qui ont une incidence sur la question de la "Standortgebundenheit", qu'il s'agisse de l'éventualité de solutions de remplacement, d'une fermeture ou d'un déplacement de la piste de ski, ce qui n'a nullement été examiné par les instances inférieures. De ce point de vue également, la LFo fait partie des intérêts à prendre en compte, non seulement au titre de l'art. 24 let. b LAT, mais aussi pour évaluer les solutions de remplacement préconisées par la recourante. Cela étant, force est de constater que la question de la protection de la forêt n'a pas, elle non plus, fait l'objet d'un examen suffisant de la part des instances inférieures.

5. Le recours doit, enfin, être également admis au regard de l'art. 25a LAT. L'autorité ne pouvait admettre la réalisation des conditions posées par l'art. 24 let. a LAT, tout en exigeant, notamment, une étude de bruit et en réservant la décision relative à l'application de la LFo. L'art. 11 al. 2 LFo impose lui aussi une telle coordination, qui n'a pas eu lieu en l'occurrence.