Urteilskopf

96 I 502

78. Extrait de l'arrêt du 16 juin 1970 dans la cause Ligue suisse pour la protection de la nature et Ligue suisse pour la sauvegarde du patrimoine national contre Bourgeoisie de Sion et consorts et Département fédéral de l'intérieur.
Regeste (de):
Bundesgesetz betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei. Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG). Rodung in einer Schutzwaldung.

Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde (Erw. 1).

Beschwerderecht der Vereinigungen für Natur- und Heimatschutz (Art. 12 Abs. 1 NHG; Erw. 2).

Ob die Rodungsbewilligung zu erteilen oder zu verweigern sei, hängt vom Ergebnis der Abwägung der sich gegenüberstehenden Interessen ab (Erw. 4).

Von wann an ist der Inhaber einer noch der Anfechtung durch einen Dritten unterliegenden Bewilligung berechtigt, von ihr Gebrauch zu machen (Erw. 5)?

Regeste (fr):
Loi fédérale concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts. Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN). Défrichement en forêt protectrice.

Recevabilité du recours de droit administratif (consid. 1).

Qualité pour agir des associations recourantes (art. 12 al. 1 LPN; consid. 2).

L'octroi ou le refus de l'autorisation de défricher dépend du résultat de la pesée des intérêts en présence (consid. 4).

A partir de quand le bénéficiaire d'une autorisation pouvant encore être attaquée par un tiers est-il en droit d'en faire usage (consid. 5)?

Regesto (it):
Legge federale concernente l'alta vigilanza della Confederazione sulla polizia delle foreste. Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (LPNP). Dissodamento di una foresta protettrice.

Ricevibilità del ricorso di diritto amministrativo (consid. 1).

Diritto di ricorso delle associazioni ricorrenti (art. 12 cpv. 1 LPNP; consid. 2).

La concessione o il rifiuto dell'autorizzazione per il dissodamento dipende dal risultato della reciproca valutazione dei contrapposti interessi (consid. 4).

A partire da quando il beneficiario di un'autorizzazione che può ancora essere impugnata da un terzo può farne uso? (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 502

BGE 96 I 502 S. 502

A.- Le 13 août 1969, les communes valaisannes d'Hérémence, de Vex, des Agettes, de Salins et de Veysonnaz conclurent

BGE 96 I 502 S. 503

avec la Bourgeoisie de Sion et l'Hôpital-Asile de Sion une convention aux termes de laquelle ceux-ci acceptaient, en tant que propriétaires, l'aménagement d'une piste de ski dans la forêt de Thyon, au territoire de la commune des Agettes, et autorisaient les cinq communes à défricher la surface d'environ 8 hectares nécessaire au tracé de la piste. Les communes, ainsi que les représentants de leurs autorités, à titre personnel, s'engageaient à des contre-prestations déterminées et notamment à fournir gratuitement à la Bourgeoisie de Sion une surface d'environ 8 hectares, au territoire de la commune de St-Martin, pour permettre un boisement compensatoire. Le 12 septembre 1969, après avoir essuyé un refus de l'inspection fédérale des forêts, les cinq communes prénommées et la commune de Sion présentèrent au chef du Département fédéral de l'intérieur une demande d'autorisation de défricher. Par la suite les propriétaires des forêts déposèrent la demande formelle et les plans. Le 4 décembre 1969, le Département fédéral de l'intérieur accorda l'autorisation de défricher dans la forêt protectrice, entre la Crête de Thyon et les Mayens de l'Ours, une surface de 82 000 m2, en vue de l'aménagement d'une piste de ski. Sur la foi d'un consentement donné par téléphone, les communes firent procéder aux travaux de défrichement avant la réception de l'autorisation écrite; le 4 décembre les arbres étaient abattus sur la plus grande partie de la surface de la piste.

B.- Par acte du 30 décembre 1969, la "Ligue suisse pour la protection de la nature" et la "Ligue suisse pour la sauvegarde du patrimoine national" ont interjeté un recours de droit administratif, dont les conclusions sont les suivantes: 1. Il est constaté que l'autorisation de défricher en cause a été accordée en violation du droit fédéral. 2. L'autorisation de défricher est annulée et les requérants sont tenus de reboiser les surfaces qui auront été déboisées. 3. (éventuellement) La cause est renvoyée au Département fédéral de l'intérieur pour constatation complète de l'état de fait et nouvelle décision. 4. L'effet suspensif est accordé en ce sens que, jusqu'à décision sur le recours, il ne pourra être établi sur la surface déjà déboisée aucune construction ou installation de nature à rendre sensiblement plus difficile ou impossible le reboisement requis. sous chiffre 2.

BGE 96 I 502 S. 504

C.- Par décision du 27 janvier 1970, l'effet suspensif a été ordonné dans le sens requis.

D.- Le chef du Département fédéral de l'intérieur, la Bourgeoisie de Sion et l'Hôpital-Asile de Sion ont proposé le rejet du recours.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. L'autorisation litigieuse est une décision au sens de l'art. 5 de la loi sur la procédure administrative, du 20 décembre 1968 (LPA). Prise par un département du Conseil fédéral, elle peut faire l'objet d'un recours de droit administratif en vertu de l'art. 98 lit. b OJ. Aucune des règles exceptionnelles des art. 99 à 102 OJ ne s'y oppose.

2. Dans sa réponse, le Département de l'intérieur met en doute la qualité pour agir des associations recourantes. Celles-ci, qui ne sont pas atteintes directement par la décision en cause (art. 103 lit. a OJ), fondent leur légitimation sur l'art. 103 lit. c OJ et l'art. 12 al. 1 de la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN). La première de ces règles est un renvoi général à la législation fédérale; la seconde est topique. Elle donne qualité pour recourir, "lorsque la décision peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral, aux associations d'importance nationale qui, aux termes de leurs statuts, se vouent à la protection de la nature et du paysage ou à des tâches semblables par pur idéal". Il résulte à l'évidence de cette dernière disposition et de la place qu'elle occupe dans la loi que les associations désignées n'ont qualité pour recourir que contre les décisions touchant à des domaines que ladite loi régit et qu'en même temps leur but statutaire embrasse. a) Les autorités fédérales ne peuvent octroyer des autorisations de défricher que dans la mesure où elles ne se mettent pas en contradiction avec le devoir de la Confédération de ménager l'aspect caractéristique du paysage (art. 24 sexies al. 2 Cst.). Certes, l'interdiction de principe de procéder à des défrichements, qui résulte de l'art. 31 de la loi fédérale du 11 octobre 1902 concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts (LPF), n'a pas été édictée pour éviter l'altération du paysage, mais bien pour prévenir les éboulements, les avalanches et les dérèglements du régime des eaux. Cependant, le but final des mesures de police des forêts s'est diversifié, en

même temps que s'étendaient les zones habitées. Alors que la première ordonnance d'exécution de la loi de 1902 ne faisait aucune allusion à la protection du paysage, l'ordonnance du 1er octobre 1965 sur le même objet dispose en son art. 26 al. 1 (dans ses versions allemande et italienne, le texte français étant imprécis) que le rôle de la forêt dans la conservation de l'aspect caractéristique du paysage doit être pris en considération lors de l'examen des demandes de défrichement. En mentionnant expressément, à l'art. 2 lit. b LPN, les autorisations de défrichement dans la liste exemplaire des tâches de la Confédération soumises à cette loi, le législateur a consacré cette évolution (cf. H. HUBER in "Rechtliche Probleme des Bauens", Berne 1969, p. 65/66). b) Dès lors que d'une part l'autorisation de défricher peut faire l'objet d'un recours de droit administratif et que d'autre part les autorités fédérales sont tenues, de par la loi, de prendre en considération le point de vue de la protection de la nature et du paysage au moment de l'octroyer, le droit de recours compète, en vertu de l'art. 12 al. 1 LPN, aux associations d'importance nationale qui, aux termes de leurs statuts, se vouent à la protection de la nature et du paysage ou à des tâches semblables par pur idéal. Les deux associations recourantes ont une importance nationale. Selon des dispositions expresses de leurs statuts, elles se vouent, entre autres tâches, à la protection du paysage. La première se propose en particulier de protéger l'aspect du paysage et de favoriser son développement harmonieux. La seconde a notamment pour but d'empêcher la destruction ou l'endommagement évitables de biens naturels et d'encourager la protection du paysage. Les conditions de l'art. 12 al. 1 LPN sont ainsi réunies et les associations recourantes ont qualité pour agir. c) Dans sa réponse, le Département de l'intérieur soutient que, fondée sur une règle exceptionnelle, la qualité pour agir des associations doit être entendue restrictivement. En réalité la loi ne contient rien qui permette de restreindre le droit de recours des associations, notamment en fonction de l'importance de l'objet. La limite serait du reste impossible à tracer. La seule restriction réside dans le fait que la qualité pour agir n'est reconnue qu'aux associations d'importance nationale. On peut attendre d'une telle association qu'elle recoure seulement

lorsque le cas revêt - ne serait-ce que parce qu'il est destiné à faire précédent - une certaine importance générale. Selon le Département de l'intérieur, le droit de recours des associations devrait être exclu, comme superflu, en matière de police des forêts, où l'intérêt public est sauvegardé de manière efficace par les services forestiers fédéraux et cantonaux. L'argument ne convainc pas. La décision n'appartient pas aux services forestiers, mais à l'autorité supérieure, le Département de l'intérieur ou le gouvernement cantonal. Si le particulier auquel l'autorisation de défricher est refusée peut recourir, les services forestiers n'ont aucun moyen d'attaquer une autorisation qui, à leur avis, aurait été octroyée à tort. Le recours des associations revêt donc une réelle importance pratique. Au reste, la situation décrite par le Département n'est pas propre au domaine de la police des forêts, mais se retrouve, en règle générale, chaque fois qu'une décision touche au domaine de la protection de la nature et du paysage. Dans la plupart de ces cas, les services administratifs chargés de constituer les dossiers comprennent des spécialistes dont le rôle est de défendre, au sein de l'administration, les intérêts publics que les associations font aussi valoir. Le législateur n'en a pas moins jugé nécessaire d'ouvrir la voie du recours à ces associations. Leur dénier le droit de recourir en l'espèce serait non seulement contraire à la lettre de la loi, mais encore objectivement mal fondé.

3. (rejet du moyen pris de l'insuffisance des constatations de fait).

4. L'octroi ou le rejet d'une autorisation de défricher dépend du résultat de la pesée des intérêts en présence. Aux arguments présentés à l'appui de la demande s'opposent les raisons de maintenir la forêt intacte, en raison de ses effets protecteurs, de son rôle social et de son importance pour la conservation de l'aspect du paysage. Les principes à observer lors de la pesée des intérêts sont fixés à l'art. 31 LPF, à l'art. 26 al. 1 de l'ordonnance d'exécution et à l'art. 3 LPN. a) La décision attaquée est très brièvement motivée; le dossier fournit toutefois les éléments qui ont été décisifs. Les six communes de Sion, Hérémence, Vex, Les Agettes, Veysonnaz et Salins ont exposé que, dans la lutte engagée contre l'exode de la population rurale, il est indispensable d'améliorer les conditions d'existence de celle-ci, en lui offrant sur place de nouvelles possibilités de gain. Pour cela, il convient de favoriser

le développement du tourisme d'hiver, lequel exige la création d'une piste dont l'enneigement soit assuré et qui se prête à l'organisation de concours de descente internationaux. Invitées par le Département de l'intérieur à examiner si de nouvelles pistes ne pouvaient pas être tracées en dehors de la forêt, si une piste orientée au nord était réellement indispensable, alors qu'elle manque dans de nombreuses stations réputées, et si la piste prévue en dehors de la forêt pour les concours de descente des dames ne conviendrait pas aussi pour les concurrents masculins, les communes ont répondu comme il suit, en substance, le 3 octobre 1969. Les pistes de la zone nord-est du cône de Thyon ne peuvent être prolongées en direction d'Hérémence, en raison notamment des risques d'avalanches et des conditions de propriété; une partie de la zone nord-ouest connaît des conditions d'enneigement défavorables dues au vent. Une piste sur le versant nord n'est pas indispensable à une station, de manière générale. Mais, pour le cas de Thyon, le flanc nord du cône est la dernière possibilité qui reste ouverte. La piste prévue, aboutissant à mi-distance entre Veysonnaz et la zone des chalets des Mayens de Sion, permettrait d'intégrer celle-ci au complexe touristique de Thyon. Elle pourrait être utilisée pour l'organisation de concours de descente "messieurs", alors que les autres pistes ne présentent pas assez de difficultés. De tels concours font en faveur d'une région une publicité très efficace. D'autres stations ont aussi procédé à des déboisements pour aménager des pistes de ski, telle notamment celle de Zermatt pour la piste de Blauherd. En

plus de ces arguments de fond, les requérantes ont fait valoir, tout au long de l'instruction et en particulier dans leur correspondance, que la piste projetée devait être prête pour les concours de la coupe d'Europe des jeunes, fixés au 10 janvier 1970, et que son utilisation à cette occasion ne serait pas sans conséquence sur le sort de la candidature de Sion à l'organisation des jeux olympiques d'hiver, en 1976. Ces faits n'étaient manifestement pas décisifs. Les requérantes elles-mêmes ne les ont pas invoqués à titre principal, mais seulement pour obtenir une décision à bref délai, et à titre d'indice de l'intérêt que présentait la piste pour le développement touristique de la région. Pour les intéressés comme pour l'autorité administrative, il ne faisait aucun doute que les concours de la coupe d'Europe des jeunes pouvaient se dérouler sur une autre piste et qu'un

défrichement ne peut en aucun cas se justifier du seul fait qu'il est nécessaire à l'organisation d'un unique concours. Quant au sort de la candidature de Sion, il ne dépendait pas du point de savoir si la nouvelle piste - prévue comme solution de remplacement - serait utilisable ou seulement projetée au début de 1970. Ces deux arguments n'entrent pas en ligne de compte pour la pesée des intérêts. b) Tel qu'il est pratiqué aujourd'hui par la très grande majorité de ses adeptes, le ski exige des pistes bien aménagées, partant de points accessibles sans effort et assez nombreuses pour offrir différents degrés de difficulté et une certaine variété. Voulant procurer à leurs habitants de nouvelles ressources tirées du tourisme d'hiver, les communes requérantes devaient tenir compte des nécessités actuelles du principal sport d'hiver. Elles avaient ainsi un intérêt indéniable à établir une nouvelle piste, qui ouvre à la pratique du ski un terrain favorable et renforce l'attrait de leur région aux yeux des skieurs, tout en permettant l'organisation de concours qui lui font une publicité efficace. Il n'est pas démontré en effet que, contrairement à l'affirmation des communes, la nouvelle piste soit superflue ou qu'il soit possible de tracer de nouvelles pistes en d'autres endroits. A cet égard, l'étude privée d'une station à créer sur le plateau de Thyon, que produisent les recourantes, n'est pas pertinente. Elle ne s'exprime du reste que très brièvement sur les pistes de ski. Les communes ne cherchent pas à se procurer à elles-mêmes un profit matériel, mais à venir en aide à leur population. Contrairement à ce qui se passe le plus souvent, le sol défriché ne sera pas transformé en terrain à bâtir et ne procurera aucun gain. Le défrichement pour lequel l'autorisation a été sollicitée apparaît bien nécessaire à la réalisation d'un ouvrage d'intérêt public. c) A l'intérêt des communes s'oppose l'intérêt général au maintien d'une vaste surface forestière d'un seul tenant. Ces intérêts, qui sont tous deux de nature publique, ne sont pas directement comparables. Aucun d'eux ne doit à priori être jugé supérieur à l'autre. Il en irait autrement si l'essartage provoquait un risque d'avalanches ou d'éboulements; la protection de la vie humaine l'emporterait sur toutes considérations d'ordre économique ou sportif, si importantes qu'elles soient. Les recourantes considèrent certes que des avalanches ou des éboulements peuvent se produire dans la saignée pratiquée au

travers de la forêt. Dans les observations qu'il a adressées au Tribunal fédéral, l'inspecteur forestier cantonal déclare toutefois qu'il n'y a pas de risques de voir de véritables avalanches se former dans la trouée, mais que des éboulements et des dégâts dus à l'eau sont possibles. Par cette seule remarque brève et prudente dans un mémoire relativement long, l'inspecteur cantonal n'a manifestement pas voulu signaler un risque important, mais seulement attirer l'attention sur les conséquences possibles de tout défrichement, sans en tirer la conclusion qu'il eût fallu y renoncer en l'espèce pour des motifs de sécurité. L'inspection fédérale des forêts devait elle-même tenir compte, lors de l'examen de la demande, de la question de la sécurité. Au cours de l'instruction,

personne n'a jamais soutenu que l'ouverture de la piste créât un danger sérieux de glissement de neige ou de terre. Le chef du Département pouvait dès lors considérer qu'aucun motif de sécurité ne s'opposait à l'octroi de l'autorisation. La procédure de recours n'a révélé aucun élément qui fasse apparaître nécessaire un complément d'instruction à ce sujet. Les recourantes signalent que les arbres situés à la lisière de la trouée sont menacés de périr sous l'action du vent et du soleil. Ce risque est la conséquence de tout déboisement. Personne ne prétend qu'il revête en l'espèce une gravité exceptionnelle, telle que l'autorisation eût dû être refusée. Sur ce point, l'inspecteur cantonal ne s'exprime aussi que très brièvement, quoique plus catégoriquement. Du point de vue de la protection du paysage, le tracé légèrement sinueux de la trouée, tracé qui doit au surplus rester libre de construction, est une atteinte nettement moins grave que les saignées rectilignes pratiquées pour le passage de routes importantes, de lignes à haute tension ou de téléphériques. Les pentes situées au sud de la vallée du Rhône, à la hauteur de Sion, conservent une importante couverture forestière. La forêt en cause a à elle seule une superficie de plus de 300 hectares. Le rôle social de la forêt n'est donc pas compromis, quand bien même le boisement compensatoire serait opéré dans un lieu moins favorable, de ce point de vue particulier. Grâce à ce boisement, l'aire des forêts traitées en futaie reste inchangée, à longue échéance. Compte tenu de toutes ces circonstances, l'autorisation critiquée n'apparaît pas contraire au droit fédéral. Le Département de l'intérieur pouvait, dans les limites

de la latitude de jugement qu'il y a lieu de lui reconnaître en l'espèce, considérer que la modification du paysage résultant de la trouée légèrement sinueuse pratiquée dans la forêt, comme les autres inconvénients consécutifs à l'essartage, n'étaient pas suffisamment graves pour qu'on puisse refuser l'autorisation de défricher, requise non pas à des fins purement financières ou sportives, mais bien pour assurer sur place, dans une perspective moderne, des moyens d'existence suffisants à une population de montagne qui joue du reste un rôle important pour la conservation du paysage montagnard. Sans doute peut-on regretter, comme le font les recourantes, que le développement du tourisme se fasse au prix de modifications du paysage qu'une planification faite à temps aurait peut-être permis d'éviter. Mais une telle planification, à peine ébauchée aujourd'hui, exige de longues études. Dans l'intervalle, la population montagnarde doit se maintenir. Comme un aménagement rationnel des zones de montagne est inconcevable sans elle, des sacrifices limités apparaissent inévitables, dans l'intérêt même d'une protection efficace de la nature.

5. Il n'est pas contesté que les agents des communes intéressées ont procédé à l'abattage des arbres dès le 21 novembre 1969, avant même que la décision écrite ait été communiquée, sur la foi d'une conversation téléphonique avec le chef du Département de l'intérieur leur assurant qu'ils auraient gain de cause. L'autorisation n'étant pas contraire au droit fédéral, la Cour de céans ne saurait l'annuler pour le motif que les bénéficiaires en auraient usé prématurément. Il se justifie néanmoins d'examiner s'il était légitime de faire usage immédiatement de l'autorisation de défricher, qui était attaquable par la voie du recours de droit administratif et de mettre ainsi le tiers titulaire du droit de recours devant un fait accompli. Plus souvent que par le passé, des tiers sont habilités à recourir contre des décisions octroyant des autorisations ou conférant des droits, de sorte que la question revêt une importance pratique certaine (cf. GYGI, Verwaltungsrechtspflege und Verwaltungsverfahren im Bund, p. 69). Au surplus, le règlement des frais de la présente cause peut dépendre de sa solution.
Bien que le droit fédéral de procédure ne contienne aucune prescription sur ce point, cette solution ne peut faire aucun doute en l'espèce. Lorsque le législateur a reconnu un droit de recours à un tiers, qu'il soit susceptible d'être lésé par la

décision, tel un voisin en cas d'octroi d'un permis de bâtir, ou qu'il soit comme en l'espèce un organisme habilité à défendre des intérêts publics, le bénéficiaire de l'autorisation n'a pas le droit, avant que celle-ci ne soit définitive, d'apporter à la situation de fait des modifications irréversibles. La loi ne peut à la fois prévoir le droit de recours d'un tiers et permettre au bénéficiaire de placer ce tiers devant un fait accompli, dépouillant son droit de recours de toute portée pratique. Il serait donc choquant et, sauf circonstances exceptionnelles, impossible à justifier par un intérêt légitime de laisser le bénéficiaire user d'une autorisation qu'un tiers peut encore attaquer lorsque cet usage a nécessairement des effets à peu près irrémédiables, tels la démolition d'un monument historique ou l'abattage d'arbres de grande taille. En pareille occurrence, il faut conclure qu'en principe l'autorisation ne déploie ses effets que lorsqu'elle ne peut plus être attaquée ou que l'autorité de dernière instance a refusé l'effet suspensif. Il n'y a pas à décider aujourd'hui si certaines autorisations peuvent sortir provisoirement leurs effets avant d'être définitives. Il n'y a pas à rechercher non plus si, dans certaines circonstances, un défrichement pourrait être déclaré urgent et autorisé avec effet immédiat. Seuls des motifs tout à fait particuliers pourraient justifier en cette matière que l'on ôte toute portée utile à la procédure de recours. De tels motifs n'existaient pas en l'espèce. La possibilité d'utiliser la nouvelle piste pour les concours de la coupe d'Europe des jeunes ne présentait pas un intérêt tel que l'on ait pu lui sacrifier l'intérêt public au déroulement régulier de toute la procédure. Le rapport très lointain avec la candidature de Sion pour les jeux olympiques de 1976 ne le permettait pas davantage. Admettre que le déboisement était urgent et en autoriser l'exécution immédiate, c'était s'écarter des principes qui doivent régler l'entrée en vigueur d'une autorisation de ce genre. Il faut relever cependant qu'à ce moment, la pratique n'avait pas encore élucidé la question de la qualité pour agir des associations et que la suspension des effets de l'autorisation, que la Cour de céans a déduite de l'existence de ce droit de recours, ne résultait ni d'une disposition expresse, ni d'une jurisprudence bien établie.

6. Les recourantes défendent des intérêts immatériels. La manière dont le défrichement litigieux a été opéré justifiait leurs alarmes et leur donnait une raison valable de saisir le

Tribunal fédéral. Il ne serait pas équitable de mettre à leur charge des frais de justice et une indemnité aux intimés, à titre de dépens, quand bien même elles n'obtiennent pas gain de cause sur le fond.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:
Rejette le recours.