Urteilskopf

99 Ib 500

70. Extrait de l'arrêt du 21 décembre 1973 dans la cause Ligue suisse pour la protection de la nature contre Bourgeoisie de Loèche et Conseil d'Etat du canton du Valais.
Regeste (de):
Zuständigkeit für die Bewilligung von Rodungen im Schutzwald. Art. 50 BG vom 11. Oktober 1902 betreffend die eidg. Oberaufsicht über die Forstpolizei; Art. 25bis und 25ter Vollziehungsverordnung.

Zu der für die Bestimmung der zuständigen Behörde massgebenden Fläche sind ausser der Parzelle, deren Rodung bereits begehrt wird, auch die anderen Parzellen zu rechnen, die der Gesuchsteller in absehbarer Zeit zu roden beabsichtigt.

Regeste (fr):
Compétence pour autoriser le défrichement en forêt protectrice. Art. 50 LF du 11 octobre 1902 concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts; art. 25bis et 25ter de l'ordonnance d'exécution.

Pour déterminer l'autorité compétente à raison de la surface, il fauttenir compte non seulement de la parcelle dont le défrichement est requis, mais encore des autres parcelles dont le requérant se propose de solliciter le déboisement à plus ou moins longue échéance.

Regesto (it):
Competenza ad autorizzare il dissodamento di un bosco protettore. Art. 50 LVPF e art. 25bis e 25ter OVPF.

Per determinare in ragione della superficie l'autorità competente occorre tener conto non solamente della particella il cui dissodamento è richiesto, ma anche delle altre particelle il cui dissodamento il richiedente si propone di domandare entro un termine più o meno prossimo.

Sachverhalt ab Seite 501

BGE 99 Ib 500 S. 501

Résumé des faits:

A.- Un règlement de la Bourgeoisie de Loèche prévoit l'octroi de droits de superficie aux bourgeois, pour la construction d'habitations, dans les zones à bâtir de Galgenwald et de Feschelbach. L'art. 1er fixe à 760 m2 la surface mise à la disposition de chaque bénéficiaire et à 99 ans la durée de leur droit. Les art. 2 et 3 déterminent le montant, l'échéance et l'utilisation des redevances dues. L'art. 4 dispose qu'avant d'accorder un droit de superficie, la Bourgeoisie sollicite de l'autorité cantonale un permis de défricher, dont elle supporte les frais. Les art. 5 à 8 soumettent à certaines conditions l'attribution et l'exercice des droits de superficie. L'art. 9 règle les conséquences de leur extinction. Enfin, l'art. 10 réserve l'approbation du Conseil d'Etat. Ces dernières années, à plus d'une reprise, l'autorité cantonale a accédé aux demandes de défrichement que la Bourgeoisie de Loèche lui avait adressées en vue de favoriser la construction dans la zone de Galgenwald.

B.- Selon un plan qu'elle a établi, la Bourgeoisie de Loèche envisage de transformer en nouveaux immeubles à bâtir 25 parcelles de forêt dont elle est propriétaire à Galgenwald. Le 2 mars 1973, elle a demandé l'autorisation de déboiser l'une d'elles, d'une superficie de 720 m2, au profit de Niklaus Russi, qui avait d'ailleurs déjà procédé au défrichement en mai 1972 et fut condamné de ce fait à l'amende. Le 25 avril 1973, le

Conseil d'Etat valaisan délivra le permis sollicité, en invitant la demanderesse à verser 1080 fr. au fond de reboisement. La Ligue suisse pour la protection de la nature a formé un recours de droit administratif contre cette décision. Elle requiert l'annulation de l'autorisation accordée et l'afforestation de la surface déboisée sans droit.

C.- La Bourgeoisie de Loèche conclut au rejet du recours, tout en proposant de laisser subsister, entre le village et la place de sport, un rideau d'arbres d'environ 20 m de largeur. Dans un mémoire déposé tardivement au nom du Conseil d'Etat, le Département cantonal des travaux publics et des forêts prend la même conclusion; à l'appui de la décision attaquée, il invoque notamment le souci de procurer aux habitants de la région considérée des terrains à bâtir en remplacement de ceux qu'empruntera la future autoroute.
Le Département fédéral de l'intérieur estime que le Conseil d'Etat n'était pas compétent en l'espèce; sur le fond, il adopte la manière de voir de la recourante.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. ...

2. Il s'agit d'examiner si le Conseil d'Etat a respecté ou non les limites de sa compétence. Un excès de pouvoir entraînant à lui seul l'annulation de la décision attaquée, cette question doit être tranchée en premier lieu. Peu importe qu'elle ait été soulevée par le Département fédéral de l'intérieur, non par la recourante; de toute façon, elle n'échappe pas à la connaissance du Tribunal fédéral, qui applique le droit fédéral d'office en tant que juge administratif.

3. L'art. 50 al. 2 de la loi concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts habilite le Conseil fédéral à déléguer aux cantons la compétence d'autoriser le défrichement des forêts protectrices à concurrence de 30 ares au plus, dans chaque cas particulier. Par un arrêté du 25 août 1971, le Conseil fédéral a introduit dans l'ordonnance d'exécution de ladite loi un article 25bis dont l'alinéa premier lit. a procède à la délégation prévue. Adopté également par l'arrêté du 25 août 1971, l'art. 25ter de l'ordonnance prescrit la manière de calculer la surface qui détermine la compétence; aux termes de cette disposition, il y a lieu d'additionner tous les défrichements sollicités: "a) Par le même propriétaire en l'espace de

cinq ans; b) Par le même propriétaire ou divers propriétaires dans une même forêt d'un seul tenant; c) Pour le même ouvrage, indépendamment des conditions de lieu et de propriété." Ainsi que le Tribunal fédéral l'a admis dans un arrêt du 16 mars 1973, publié au RO 99 I b 192 ss., il n'y a pas lieu de tenir compte, pour l'application de cette disposition, des défrichements autorisés avant son entrée en vigueur. En revanche, il n'y a aucune raison d'interpréter l'art. 25ter "a contrario", c'est-à-dire d'admettre qu'en dehors des hypothèses qu'il prévoit, la compétence se détermine uniquement sur la base de la demande d'autorisation présentée, sans égard à d'autres demandes éventuelles. Au contraire, les règles énoncées par cette disposition se fondent sur des considérations générales, susceptibles d'être invoquées dans des circonstances auxquelles les auteurs de l'arrêté du 25 août 1971 n'ont peut-être pas pensé ou qu'ils ont jugées trop exceptionnelles pour être mentionnées dans un texte. Autrement dit, s'agissant de calculer la surface déterminante, il convient de réunir l'objet de deux ou plusieurs demandes toutes les fois que ce mode de faire répond à l'un des motifs dont s'inspire l'art. 25ter; peu importe que le cas en cause y soit visé expressément ou non. Parmi les motifs sur lesquels s'appuie cette disposition, il suffit d'indiquer ici les principaux. En groupant les demandes déposées par un même propriétaire pendant 5 ans, la lettre a tend sans doute à soumettre à un examen d'ensemble la situation d'un tel requérant et à éviter qu'à son sujet, des autorités différentes ne prennent des décisions plus ou moins contradictoires. La lettre b, qui rassemble les demandes relatives à une forêt d'un seul tenant, a manifestement pour but d'empêcher que les décisions de divers organes n'engendrent des inégalités de traitement ou que l'autorité appelée à statuer la première ne lie indirectement, en créant un fait acquis, celle qui se prononcera en second lieu. Enfin, si la lettre c ordonne l'addition des surfaces dont le déboisement est destiné à permettre l'exécution d'un même ouvrage, c'est assurément pour décourager les tentatives d'éluder la loi au moyen de demandes séparées.

4. Certes, à la rigueur des textes, le Conseil d'Etat n'a pas dépassé ses pouvoirs en statuant sur la demande que la Bourgeoisie de Loèche lui a adressée le 2 mars 1973. S'il est vrai que la requérante lui avait soumis plusieurs autres demandes

avant le 1er septembre 1971, elle n'en a présenté qu'une seule après cette date, soit précisément celle du 2 mars 1973. Dans ces conditions, aucune des hypothèses expressément prévues par l'art. 25ter n'est réalisée. Cette disposition ne visant que les actes postérieurs au 1er septembre 1971, il n'est pas question de plusieurs demandes émanant du même propriétaire selon la lettre a, relatives à une forêt d'un seul tenant suivant la lettre b ou concernant le même ouvrage conformément à la lettre c. Dès lors, si l'on appliquait strictement l'art. 25ter, il faudrait fixer la compétence uniquement d'après la surface dont la Bourgeoisie de Loèche a requis le défrichement le 2 mars 1973. Comme il s'agit de 720 m2, le Conseil d'Etat aurait été compétent en vertu de l'art. 25bis al. 1 lit. a. Il ressort toutefois des développements précédents que, pour arrêter la surface déterminante, il y a lieu de tenir compte de toutes les opérations qui, eu égard à la "ratio" de la réglementation en vigueur, doivent être examinées par une même autorité. Aussi, en l'espèce, convient-il de prendre en considération non seulement le terrain qui est l'objet de la demande du 2 mars 1973, mais encore les autres parcelles dont la Bourgeoisie de Loèche se propose de solliciter le déboisement à plus ou moins longue échéance. En effet, par son règlement sur l'octroi de droits de superficie dans les zones de Galgenwald et de Feschelbach, la Bourgeoisie de Loèche a manifesté l'intention de mettre des immeubles à bâtir à la disposition des bourgeois. A cette fin, elle a obtenu l'autorisation de défricher plusieurs parcelles de forêts, puis elle a divisé en 25 nouvelles parcelles, destinées également à être déboisées, une surface de 15 à 20 000 m2 en nature de forêt. Comme il résulte de son texte même, la requête du 2 mars 1973 n'est qu'une démarche parmi d'autres qui l'ont précédée ou qui la suivront. Dans ces conditions, fixer la surface déterminante sans égard aux parcelles dont la Bourgeoisie de Loèche envisage d'ores et déjà le défrichement ne répondrait pas à l'esprit de la réglementation applicable. Selon cette solution, il appartiendrait au Conseil d'Etat de se prononcer d'abord sur les demandes ayant pour objet une surface totale de 3000 m2 au plus, soit celle de 4 parcelles de 700 m2 environ, puis à l'administration fédérale de statuer sur

toutes les requêtes ultérieures. Or, de deux choses l'une: ou bien les décisions de l'autorité cantonale créeraient un état de choses qui influerait sur celles

de l'autorité fédérale; ou bien les décisions des deux autorités se contrediraient, au risque d'engendrer des inégalités de traitement. On se trouve ainsi dans une situation où, pour les motifs qui sont à la base de l'art. 25ter, plusieurs demandes doivent être jugées par une même autorité. Il s'ensuit que la compétence se détermine en l'espèce par rapport aux 25 parcelles dont le défrichement est prévu et dont la surface totale est supérieure à 3000 m2 sans dépasser 20 000 m2, c'est-à-dire qu'en vertu de l'art. 25bis al. 1 lit. a, la présente affaire ressortit à la juridiction de l'Inspection fédérale des forêts.

5. Le Conseil d'Etat ayant excédé ses pouvoirs, la décision attaquée doit être annulée et la cause renvoyée à l'autorité fédérale compétente, qui se prononcera de nouveau. Le cas échéant, celle-ci examinera si elle peut ordonner le reboisement de la surface défrichée par Niklaus Russi ou s'il incombe à l'autorité contonale de prendre cette mesure.