Urteilskopf

99 Ib 94

11. Extrait de l'arrêt du 2 février 1973 dans la cause Ligue suisse pour la protection de la nature contre Hadbi et Conseil d'Etat du canton du Valais.
Regeste (de):
Rodungsbewilligung; BG vom 11. Oktober 1902/18. März 1971 betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei und Vollziehungsverordnung vom 1. Oktober 1965/25. August 1971 (FPolV).

1. Eine nach Art. 12 Abs. 1 NHG zur Beschwerde berechtigte Vereinigung ist nicht legitimiert, den für die Ersatzaufforstung erhobenen Geldbetrag zu beanstanden (Erw. 1 a).

2. Im Bereich der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gibt es keine Anschlussbeschwerde (Erw. 1 b).

3. Das Fehlen einer Begründung und einer Rechtsmittelbelehrung rechtfertigt die Aufhebung der Verfügung nur, wenn dem Beschwerdeführer infolge des Mangels ein Nachteil erwächst (Erw. 2).

4. Selbst wenn die Voraussetzungen nach Art. 26 FPolV nicht erfüllt sind, ist die Rodungsbewilligung zu erteilen, wenn die Verweigerung - wie hier - mit dem Grundsatz von Treu und Glauben nicht vereinbar ist (Erw. 3 und 4).

Regeste (fr):
Autorisation de défricher; loi fédérale des 11 octobre 1902/18 mars 1971 concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts et ordonnance d'exécution des 1er octobre 1965/25 août 1971 (OPF).

1. Une association habile à recourir en vertu de l'art. 12 al. 1 LPN n'est cependant pas recevable à critiquer le montant de la compensation en espèces nécessaire au reboisement (consid. 1 a).

2. En matière de recours de droit administratif, il n'y a pas de recours joint (consid. 1 b).

3. L'absence de motifs et l'omission de l'indication des voies de droit ne justifient l'annulation de la décision que si elles causent un préjudice au recourant (consid. 2).

4. Même si les conditions auxquelles le défrichement peut être autorisé, en vertu de l'art 26 OPF, ne sont pas remplies, l'autorisation doit être accordée lorsque le principe de la bonne foi s'oppose à son refus. Les conditions d'application de ce principe sont réunies en l'espèce (consid. 3 et 4).

Regesto (it):
Permesso di dissodamento; LF dell'11 ottobre 1902/18 marzo 1971 concernente l'alta vigilanza della Confederazione sulla polizia delle foreste, e relativa ordinanza d'esecuzione del 1o ottobre 1965/25 agosto 1971 (OVPF).

1. Un'associazione, la cui legittimazione ricorsuale si fonda sull'art. 12 cpv. 1 della LF sulla protezione della natura e del paesaggio, non è legittimata a censurare l'ammontare della prestazione compensativa in denaro necessaria per il rimboschimento (consid. 1a).

2. In materia di ricorso amministrativo non è dato il ricorso adesivo (consid. 1 b).

3. La mancanza di motivazione e l'omessa indicazione del rimedio giuridico giustificano l'annullamento di una decisione soltanto ove causino un pregiudizio al ricorrente (consid. 2).

4. Pur non sussistendo i presupposti richiesti dall'art. 26 OVPF per l'autorizzazione del dissodamento, il permesso deve essere rilasciato allorchè il principio della tutela della buona fede si opponga al suo diniego. I presupposti per l'applicazione di tale principio sono dati nella fattispecie (consid. 3 e 4).

Sachverhalt ab Seite 95

BGE 99 Ib 94 S. 95

Résumé des faits:

A.- La Grande Bourgeoisie des cinq communes de la Contrée de Sierre était propriétaire dès avant 1912 d'une forêt de 20 000 m2 environ, située à La Combaz, sur le territoire de la commune de Randogne.

BGE 99 Ib 94 S. 96

Le 14 septembre 1926, le Conseil de la Grande Bourgeoisie et les assemblées bourgeoisiales intéressées décidèrent de vendre ce bien-fonds. Ils y furent autorisés le 2 octobre 1926 par le Conseil d'Etat du Valais. La vente eut lieu le 12 juillet 1929, Félix Meyer, entrepreneur à Sion, se portant acheteur pour 93 000 fr. Le 29 août 1929, le Conseil d'Etat homologua l'opération, moyennant versement du 10% du prix "à la caisse de reboisement de la Grande Bourgeoisie, en vue de la création d'un fonds de réserve destiné à couvrir les frais des améliorations forestières projetées et de l'établissement du plan d'aménagement". Cette part de 10%, qui fut régulièrement payée, n'a pas encore été utilisée.

B.- A partir de 1929, la forêt de La Combaz fut morcelée. Les parcelles nos 398 et 399 changèrent plusieurs fois de propriétaire avant d'être acquises, en 1969, par Marie-Thérèse Hadbi. Aux termes d'un extrait du cadastre, la première parcelle comprend une place et une forêt de 2092 m2; quant à la seconde, il s'agit d'une part de place de 1392 m2. L'une et l'autre sont évaluées au cadastre à 35 fr. le m2. Marie-Thérèse Hadbi fut autorisée par la commission cantonale des constructions et par la commune de Randogne à édifier deux bâtiments sur ses fonds. Après le commencement des travaux, elle s'avisa de la nécessité d'obtenirle permis de déboiser une surface d'environ 800 m2. Le 7 juin 1972, le Conseil d'Etat fit droit à sa requête, en subordonnant l'autorisation accordée à diverses conditions, notamment à la mise à disposition d'un terrain de compensation de 800 m2 et au versement de 2000 fr. à titre de garantie, l'inexécution de l'obligation de fournir la prestation de remplacement devant entraîner le paiement des frais de reboisement.

C.- La Ligue suisse pour la protection de la nature forme un recours de droit administratif contre le prononcé du Conseil d'Etat, dont elle demande l'annulation.

D.- L'intimée, Marie-Thérèse Hadbi, conclut au rejet du recours. Elle se demande si, eu égard au paiement d'une partie du prix fixé en 1929 à une caisse de reboisement, elle n'est pas dispensée de fournir maintenant le terrain de compensation exigé par la décision attaquée. Le Conseil d'Etat s'oppose également au recours, Il estime qu'après avoir homologué la vente de la parcelle litigieuse comme terrain à bâtir, il eût violé le principe de la bonne foi en refusant le permis de défricher.

BGE 99 Ib 94 S. 97

Le Département fédéral de l'intérieur constate que les prescriptions fédérales sur les forêts interdisent en l'espèce le déboisement envisagé. Il doute de la pertinence du moyen tiré de la bonne foi par le Conseil d'Etat, qui n'était pas compétent en 1929 et ne l'est pas davantage aujourd'hui pour autoriser le défrichement de 20 000 m2. Il relève d'ailleurs que Marie-Thérèse Hadbi semble avoir acheté son immeuble en 1969 en tant que terrain forestier.

E.- Appelée à s'expliquer sur les prises de position de Marie-Thérèse Hadbi et du Conseil d'Etat, la recourante maintient ses conclusions. A son avis, ni les circonstances de la vente de 1929 ni la taxe cadastrale n'ont fait perdre aux immeubles de l'intimée leur caractère de forêt et ne justifient la délivrance de l'autorisation contestée.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. Les conclusions des parties soulèvent deux questions de recevabilité. a) L'art. 12 al. 1 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (ci-après: loi sur la protection de la nature ou LPN) ouvre la voie du recours de droit administratif "aux associations d'importance nationale qui, aux termes de leurs statuts, se vouent à la protection de la nature et du paysage par pur idéal". Le droit de recours conféré par cette disposition peut s'exercer contre toutes les décisions prises dans l'accomplissement des tâches que l'art. 24 sexies al. 2 Cst. attribue à la Confédération. En particulier, il est loisible aux associations visées par la loi sur la protection de la nature de recourir contre les autorisations de défricher, que l'art. 2 lit. b de cette loi mentionne expressément parmi les mesures prévues par le texte constitutionnel. Dès lors, en tant qu'association d'importance nationale, ayant pour but statutaire de protéger l'aspect du paysage et de favoriser son développement harmonieux, la recourante a qualité pour se plaindre, par un recours de droit administratif, de la violation des dispositions sur le défrichement, telles qu'elles sont contenues dans la loi concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts (ci-après: loi sur la police des forêts), ainsi que dans l'ordonnance d'exécution du 1er octobre 1965 (RO 96 I 504 s., 691). Aussi, en l'espèce, est-elle habile à s'en prendre à la décision par laquelle le Conseil d'Etat valaisan a autorisé l'intimée à déboiser une partie de ses fonds.

BGE 99 Ib 94 S. 98

Quoique la décision entreprise émane d'une autorité cantonale, elle a été rendue sur délégation du Conseil fédéral en vertu de l'art. 25 bis al. 1 lit. a de l'ordonnance d'exécution, soit dans l'accomplissement d'une tâche confiée à la Confédération par le constituant. Elle est donc bien susceptible d'être attaquée par une association qui, telle la Ligue suisse pour la protection de la nature, peut se prévaloir de l'art. 12 al. 1 LPN. Cependant, ainsi qu'il résulte de cette disposition, la recourante n'a vocation pour agir qu'en vue de protéger la nature et le paysage. Certes, il lui appartient de demander par la voie d'un recours qu'en cas d'octroi d'un permis de défricher, l'autorité compétente exige du bénéficiaire, conformément à l'art. 26 bis al. 1 à 3 de l'ordonnance d'exécution, la compensation en nature ou en espèces nécessaire au reboisement; c'est là, en effet, une mesure destinée à maintenir l'aire forestière, c'est-à-dire à sauvegarder la nature et le paysage. En revanche, la recourante ne saurait mettre en question le montant de la compensation en espèces; dépendant du prix du terrain où l'afforestation aura lieu, ce montant variera selon les conditions et même les régions. En général, il sera difficile de vérifier au moment du défrichement si la somme à verser suffit à assurer effectivement le reboisement requis; par conséquent, l'importance de cette somme n'est pas liée assez étroitement à la protection de la nature et du

paysage pour pouvoir être discutée par la recourante dans un recours de droit administratif. Au demeurant, les critiques formulées à ce sujet dans le présent recours sont mal fondées. La décision entreprise subordonne l'autorisation de défricher à la fourniture d'un terrain de compensation de 800 m2 jusqu'au 30 septembre 1972 ou au payement effectif des frais de reboisement. Si elle invite en outre l'intimée à verser 2000 fr. à titre de garantie, elle n'arrête pas à ce montant l'indemnité qui sera due éventuellement. Aussi est-il prématuré de qualifier d'insuffisante la condition pécuniaire à laquelle le défrichement a été soumis. b) Dans sa réponse, l'intimée se demande si elle a été invitée à bon droit à fournir un terrain de compensation. Dans la mesure où cette question doit être considérée comme une conclusion, celle-ci est irrecevable. L'art. 106 al. 1 OJ prescrit que le recours de droit administratif doit être déposé au Tribunal fédéral dans les 30 jours ou les 10 jours dès la notification de la décision attaquée, selon qu'il

s'agit d'une décision principale ou incidente. Sous réserve des exceptions prévues par les lois spéciales, cette disposition fixe d'une façon exhaustive les délais dans lesquels un recours de droit administratif peut être formé. Elle exclut donc implicitement le recoursjoint, soit les conclusions prises par l'intimé d'une manière indépendante à l'expiration des délais de recours. Une fois ces délais passés, l'intimé ne peut que proposer l'irrecevabilité ou le rejet du recours, en tout ou en partie, à moins qu'une loi spéciale n'en dispose autrement (cf. art. 78 al. 2 LEx.). En l'espèce, la question soulevée par l'intimée au sujet de la prestation de remplacement a été présentée dans la réponse, c'est-à-dire après le délai de recours. Loin de rester dans le cadre des conclusions du recours, elle tend à la suppression d'une mesure que pour sa part la recourante estime au contraire insuffisante. Dès lors, si elle est assimilable à une conclusion, il ne peut s'agir que de la conclusion d'un recours joint. D'où son irrecevabilité.

2. La recourante reproche en premier lieu divers vices de forme à la décision attaquée. a) Il s'agit tout d'abord de l'absence de motifs.
L'art. 35 al. 1 LPA exige la motivation des décisions notifiées par écrit. En vertu de l'art. 1er al. 3 LPA, cette obligation s'impose même aux autorités cantonales de dernière instance qui rendent, sur la base du droit public fédéral, des décisions sujettes à recours. Elle devait donc être observée dans le cas particulier par le Conseil d'Etat. Or, non seulement la décision attaquée n'est pas motivée, mais la recourante ne pouvait probablement pas déduire des circonstances les raisons pour lesquelles le Conseil d'Etat avait accordé l'autorisation de déboiser; en effet, ces raisons tenaient à la vente de 1929, dont les modalités n'étaient sans doute connues que des intéressés. On ne se trouve donc pas dans l'hypothèse où, même en l'absence d'une motivation, les parties se rendent compte pourquoi l'autorité s'est prononcée dans un sens plutôt que dans l'autre (RO 96 I 723 s.; 98 I/b 195 s.). Au contraire, la violation de l'art. 35 al. 1 LPA est ici patente. En principe, une informalité de cette nature entraîne l'annulation de la décision attaquée (RO 98 I/b 196). Il y a lieu toutefois de déroger à la règle lorsque les parties ne sont nullement entravées dans la défense de leurs droits par le défaut de motifs. Tel est le cas en l'espèce. Dans ses observations sur la demande

d'effet suspensif, le Conseil d'Etat a comblé les lacunes de sa décision, en exposant les circonstances qui l'ont conduit à délivrer le permis de défricher. Pour sa part, dans la réponse au recours, l'intimée a complété l'argumentation du Conseil d'Etat. Puis, par décision du 24 juillet 1972, le Président de la Chambre de droit administratif a ordonné la communication de ces allégations nouvelles à la recourante, qui s'est expliquée à leur

sujet dans un mémoire supplémentaire. Dans ces conditions, la recourante n'a subi aucun préjudice par suite du vice dont était entachée la décision attaquée et qui peut être tenu pour réparé dans la procédure fédérale. Il ne s'agit donc pas d'une cause d'annulation. b) La recourante s'en prend aussi à l'omission d'indiq uer les voies de droit et d'interdire tous travaux de déboisement avant l'expiration du délai de recours. Toutefois, ce n'est pas là non plus un motif d'annulation. La recourante ne pourrait se plaindre des omissions incriminées que si elle en avait pâti (cf. art. 107 al. 3 OJ). Or il n'en est rien.

3. A titre principal, la recourante invoque la méconnaissance de la règlementation en matière forestière. L'art. 31 de la loi sur la police des forêts énonce le principe du maintien de l'aire forestière (al. 1); il réserve cependant la compétence des gouvernements cantonaux ou du Conseil fédéral d'autoriser des défrichements et d'ordonner l'afforestation des surfaces déboisées (al. 2 et 3). L'art. 26 de l'ordonnance d'exécution indique les conditions auxquelles le défrichement peut être autorisé: il faut que cette mesure réponde à un besoin qui l'emporte sur l'intérêt à la conservation de la forêt (al. 1), qu'elle ne se heurte pas à une raison de police (al.2), qu'elle permette la construction d'un ouvrage qui ne peut être exécuté qu'à l'endroit déboisé (al. 3). Au demeurant, selon le même art. 26, l'autorité doit faire abstraction des intérêts financiers des requérants (al. 3), mais tenir compte dûment de la protection de la nature et du paysage (al. 4). Manifestement, sur la base de ces seuls textes, la demande de défricher présentée par l'intimée aurait dû être écartée. D'une part, le fonds à déboiser est une forêt au sens de l'art. 1er al. 1 de l'ordonnance d'exécution, soit une surface recouverte d'arbres ou d'arbustes forestiers et productive de bois. Preuve en est qu'il est décrit par un inspecteur forestier comme "une futaie équienne d'épicéas d'environ 80 ans" et que l'intimée

elle-même, le 26 avril 1972, a requis l'autorisation de défricher environ 800 m2 sur une surface de 3484 m2. Peu importe que le terrain litigieux ait été acheté en 1929 à un prix supérieur à celui d'une forêt et qu'au cadastre, où il figure partiellement comme place, il soit évalué à un chiffre beaucoup plus élevé encore. En particulier, si le cadastre fixe la situationjuridique des immeubles il ne détermine pas leur nature (cf. arrêt Hochuli, du 22 décembre 1972). A la vérité, en déniant à son fonds le caractère d'une forêt, l'intimée entend simplement dire qu'elle a le droit de le défricher pour y bâtir; c'est une manière de reconnaître qu'il s'agit bien d'une forêt. D'autre part, les conditions dont l'art. 26 de l'ordonnance d'exécution fait dépendre l'autorisation de défricher ne sont pas remplies. A l'intérêt à la conservation de l'aire forestière, l'intimée ne peut opposer que ses propres intérêts financiers, qui n'entrent pas en considération. Avec raison, elle n'invoque pas l'impossibilité de construire en un autre lieu les bâtiments qu'elle projette d'édifier sur la parcelle en cause. Certes, la disposition qui subordonne l'autorisation de défricher à la nécessité de construire sur le fonds à déboiser ne doit pas être prise à la lettre; notamment, elle n'exclut pas la possibilité d'élever à cet endroit, pour des raisons prépondérantes d'intérêt public, un ouvrage susceptible d'être aménagé ailleurs (RO 98 I/b 219 s., 373 s.). Cette hypothèse n'est cependant pas réalisée ici.

4. Si, au regard de la législation en matière de forêts, le Conseil d'Etat devait rejeter la demande dont il était saisi, il a estimé à juste titre que le principe de la bonne foi fait échec en l'espèce à l'application des textes. Ce principe protège sous certaines conditions l'administré qui a réglé sa conduite d'après les déclarations ou le comportement de l'autorité. Pour qu'il puisse être invoqué avec succès, il faut en particulier, selon la doctrine et la jurisprudence: a) que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées (GUENG, Zur Verbindlichkeit verwaltungsbehördlicher Auskünfte und Zusagen, Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 71/1970 p. 473 s.; cf. RO 96 I 15 s.); b) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de sa compétence (IMBODEN, Schweiz. Verwaltungsrechtsprechung, 3e éd., II p. 647; GRISEL, Droit administratif suisse, p. 187; RO 96 I 15, 97 I 497); c) que l'administré n'ait pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude des informations obtenues ou de ses propres

déductions (BAUMANN, Der Begriff von Treu und Glauben im öffentlichen Recht, p. 133 ss.; IMBODEN, op.cit., I p. 224; GRISEL, op.cit., p. 187; GUENG, op.cit., p. 480 s.; RO 96 I 15 et 621, 97 I 497); d) qu'il se soit fondé sur elles pour prendre des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir un préjudice (RO 96 I 15, 97 I 497 et 653); e) que la loi n'ait pas changé entre le moment où l'autorité s'est déterminée et celui où le principe est allégué (IMBODEN, op.cit., I p. 229; GUENG, op.cit., p. 503 ss.). En l'espèce, il s'agit d'examiner si l'intimée peut se prévaloir de sa bonne foi pour avoir tablé, en achetant en 1969 une partie de la forêt de La Combaz, sur l'homologation de la vente de ce bien-fonds par le Conseil d'Etat en 1929. Les motifs suivants appellent une réponse affirmative. a) En homologuant le 29 août 1929 la vente de la forêt de La Combaz par la Grande Bourgeoisie des cinq communes de la Contrée de Sierre à Félix Meyer, le Conseil d'Etat a pris dans un cas particulier une décision qui touchait des sujets de droit déterminés. Sans doute l'intimée n'était-elle pas partie au contrat homologué. Elle a cependant repris partiellement les droits qu'il attribuait à l'acheteur. Dès lors, en tant que successeur de ce dernier, elle peut invoquer le principe de la bonne foi comme il eut été en droit de le faire lui-même. Il n'est pas nécessaire pour cela qu'elle ait connu dans le détail l'opération effectuée en 1929. Il paraît du reste établi que son mandataire en avait connaissance. b) Par une circulaire du 24 décembre 1909, le Conseil fédéral avait habilité les gouvernements cantonaux à autoriser le défrichement des forêts protectrices d'une superficie maximum de 3000 m2. Pendant plus de soixante ans, les autorités cantonales ont usé de cette délégation sans que, semble-t-il, sa validité ait été jamais contestée en procédure. C'est le 6 mai 1970 seulement, dans l'affaire dite de la "Schillermatte", que le Conseil fédéral a constaté pour la première fois la nullité de sa circulaire, notamment en raison de manque de base légale et d'un vice de forme. Cette décision a provoqué la novelle du 18 mars 1971, qui a créé la base défaillante (cf. loi sur la police des forêts, art. 50 al. 2; ordonnance d'exécution, art. 25 bis al. 1). Dans ces conditions, en 1969 comme en 1929, le Conseil d'Etat valaisan était censé compétent pour accorder l'autorisation de déboiser les forêts protectrices de 3000 m2 au plus. Aussi, en achetant la parcelle litigieuse, l'intimée avait-elle lieu de considérer comme émanant d'une autorité compétente la

prise de position antérieure du Conseil d'Etat au sujet de la surface à défricher, qui n'atteint que quelque 800 m2. c) Le 29 août 1929, le Conseil d'Etat ne s'est pas borné à homologuer purement et simplement la vente de la forêt de La Combaz, mais il a subordonné sa décision au versement du 10% du prix à la caisse de reboisement de la Grande Bourgeoisie, "en vue de la création d'un fonds de réserve destiné à couvrir les frais des améliorations forestières projetées et de l'établissement du plan d'aménagement". La condition posée impliquait clairement que le terrain aliéné pourrait être déboisé à des fins de construction. Dès lors, l'intimée était fondée à inférer de la réserve jointe à l'homologation que rien ne s'opposerait à son projet de défrichement. Cette déduction se justifiait d'autant plus qu'à partir de 1929, plusieurs parcelles de la forêt de La Combaz avaient été déboisées avec l'autorisation du Conseil d'Etat et que la valeur cadastrale des fonds achetés en 1969 dépasse nettement le prix de terrains destinés à rester boisés. Au demeurant, il n'est pas établi que, depuis le 1er octobre 1965, date d'adoption de l'ordonnance d'exécution, jusqu'en 1969, date de la vente, la pratique du Conseil d'Etat en matière de déboisement eût été moins libérale qu'auparavent.
d) Selon toute vraisemblance, l'intimée n'aurait pas acheté la parcelle litigieuse si elle n'avait pas compté obtenir l'autorisation de la défricher pour y bâtir. Il y a donc un lien de causalité entre les conditions de l'homologation de 1929 et l'opération à laquelle l'intimée a procédé en 1969. De plus, si le fonds boisé devait être maintenu en l'état, il est manifeste que sa revente serait difficile et qu'en tout cas, sa valeur diminuerait

considérablement. e) De 1929 jusqu'à présent, l'art. 31 de la loi concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts, soit le texte légal qui énonce le principe de la conservation de l'aire forestière, est demeuré le même. Ce qui a été modifié, ce sont les prescriptions de l'ordonnance d'exécution au sujet des autorisations de défricher, c'est-à-dire la portée qu'attribue à la loi l'autorité chargée de veiller à son application. Or cette circonstance n'exclut pas le droit d'invoquer le principe de la bonne foi. Sinon, ce principe perdrait une grande partie de sa valeur, les administrés n'ayant guère intérêt à se prévaloir de leur bonne foi qu'en cas de changement de pratique (GUENG, op.cit., p. 506 s.).

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:
Rejette le recours en tant qu'il est recevable et n'entre pas en matière sur la question soulevée par l'intimée au sujet du terrain de compensation.