

{T 1/2}

1C_544/2012

Arrêt du 5 mai 2014

Ire Cour de droit public

Composition

MM. les Juges fédéraux Fonjallaz, Président, Aemisegger, Merkli, Karlen et Chaix.

Greffière: Mme Sidi-Ali.

Participants à la procédure

Pro Natura - Ligue suisse pour la protection de la nature, représentée par Me Bruno de Weck, avocat, recourante,

contre

Grand Conseil du canton de Fribourg, case postale, 1701 Fribourg.

Objet

loi fribourgeoise du 12 septembre 2012 sur la protection de la nature et du paysage (LPNat/FR),

recours contre l'art. 22 al. 1 de la loi sur la protection de la nature et du paysage adoptée le 12 septembre 2012 par le Grand Conseil du canton de Fribourg.

Faits:

A.

La loi fribourgeoise sur la protection de la nature et du paysage (LPNat/FR) a été adoptée le 12 septembre 2012 par le Grand Conseil du canton de Fribourg. La loi a été publiée au recueil officiel fribourgeois le 28 septembre 2012. A l'issue du délai d'annonce de la demande de référendum, sa promulgation par le Conseil d'Etat le 30 octobre 2012 a été publiée au recueil officiel du 2 novembre 2012. La loi est entrée en vigueur le 1er janvier 2014.

Après un chapitre 1 exposant les dispositions générales et un chapitre 2 intitulé "protection des biotopes", le chapitre 3, "autres domaines de protection", comprend l'art. 22 formulé comme suit:

Art. 22 Boisements hors-forêt

1 Les boisements hors-forêt, tels haies, bosquets, cordons boisés, alignements d'arbres et grands arbres isolés, ne peuvent pas être supprimés lorsqu'ils sont situés hors zone à bâtir, qu'ils sont adaptés aux conditions locales et qu'ils revêtent un intérêt écologique ou paysager. Cette interdiction ne concerne pas les boisements hors-forêt situés en zone alpestre.

2 Les autres mesures de protection des boisements hors-forêt incombent aux communes; leur entretien périodique reste cependant de la responsabilité des propriétaires des fonds concernés.

3 Les dérogations à la protection découlant de l'alinéa 1 ou aux mesures prises en application de l'alinéa 2 sont octroyées conformément à l'article 20; les décisions y relatives sont toutefois délivrées par la commune.

B.

Agissant par acte du 24 octobre 2012, Pro Natura - Ligue suisse pour la protection de la nature forme un recours en matière de droit public contre cette nouvelle loi. Elle demande l'annulation de l'art. 22 al. 1, dernière phrase, LPNat/FR. Le Grand Conseil du canton de Fribourg conclut au rejet du recours. Invité à se déterminer, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) fait savoir que selon lui la loi cantonale ne viole pas le droit fédéral. La recourante persiste dans ses conclusions.

Considérant en droit:

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (**ATF 135 III 329** consid. 1 p. 331 et les arrêts cités).

1.1. Le recours en matière de droit public est ouvert contre les actes normatifs cantonaux (art. 82 let. b LTF). La loi attaquée ne peut, en droit fribourgeois, faire l'objet d'aucun recours cantonal, de sorte que le recours est directement recevable (art. 87 al. 1 LTF).

1.2. Selon l'art. 101 LTF, le recours contre un acte normatif doit être interjeté dans un délai de 30 jours à compter de sa publication selon le droit cantonal. Lorsque l'acte est soumis au référendum facultatif, ce délai commence à courir non pas avec la (première) publication de l'acte en vue de l'exercice du droit de référendum, mais avec la publication de la décision de promulgation, selon laquelle le délai référendaire est arrivé à son terme sans avoir été utilisé ou l'acte a été adopté en votation populaire (**ATF 133 I 286** consid. 1 p. 288 et les arrêts cités). En l'espèce, le recours a été déposé le 24 octobre 2012, soit avant l'expiration du délai de trente jours à compter de la première publication de l'acte et avant même la publication de la décision de promulgation du 30 octobre 2012. Le délai est donc respecté.

1.3. L'art. 89 al. 1 LTF confère la qualité pour former un recours en matière de droit public à quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif attaqué (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). Conformément à l'art. 89 al. 2 let. d LTF, ont aussi la qualité pour recourir, à certaines conditions, les personnes, organisations et autorités auxquelles une autre loi fédérale accorde un droit de recours.

1.3.1. L'art. 12 al. 1 let. b et al. 2 de la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451) confère la qualité pour recourir contre les décisions des autorités fédérales ou cantonales aux organisations actives au niveau national qui se vouent à la protection de la nature, à la protection du paysage, à la conservation des monuments historiques ou à des tâches semblables, dans les domaines du droit visés depuis dix ans au moins par leurs statuts. Pro Natura est reconnue comme une association d'importance nationale qui se voue à la protection de l'environnement, de la nature et du paysage (cf. ch. 6 de l'annexe à l'ordonnance du 27 juin 1990 relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans les domaines de la protection de l'environnement ainsi que de la protection de la nature et du paysage [ODO; RS 814.076]).

La recourante fait valoir que l'art. 12 LPN, en tant qu'il ne traite que du recours contre des *décisions*, comporterait une lacune: il devrait également ouvrir la voie du recours contre un acte normatif cantonal, car il serait absurde qu'une organisation de protection de la nature puisse attaquer une décision fondée sur la disposition cantonale litigieuse, sans qu'elle puisse attaquer cette norme directement lors de sa publication. Elle souligne le risque d'évasion de ce droit de recours en l'espèce, dans la mesure où la nouvelle disposition permettrait précisément d'éviter toute procédure formelle avant la suppression d'un boisement hors forêt situé en zone alpestre et, partant, toute décision attaquant.

Dans sa teneur originelle, l'art. 12 al. 1 LPN prévoyait que le droit de recourir appartenait aux associations d'importance nationale, lorsque des arrêtés ou ordonnances des cantons (*kantonale Verfügungen oder Erlasse*) ou des décisions fédérales pouvaient faire l'objet d'un recours au Conseil fédéral ou d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral (RO 1966 1694). Cette formulation contenait une contradiction entre la possibilité de recourir contre un acte normatif cantonal et la limitation du droit de recours au seul recours de droit administratif, qui excluait par définition le contrôle abstrait des normes. La jurisprudence, de façon constante, a considéré que le droit de recours des associations prévu à l'art. 12 LPN ne s'étendait pas au recours en matière de droit public et était par conséquent limité à la contestation de décisions (**ATF 117 Ib 35** consid. 4a p. 41; **113 Ia 247** consid. 2 p. 249). En 1996, lors d'une révision relative au droit de recours des associations, constatant que ni le Tribunal fédéral ni le Conseil fédéral ne connaissaient des recours de droit administratif contre les arrêtés ou ordonnances des cantons, le législateur a levé la contradiction de l'art. 12 al. 1 LPN (Message du 26 juin 1991 concernant la révision de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, FF 1991 III 1155). Cette disposition limite depuis lors expressément cette qualité pour recourir aux recours contre les décisions des autorités cantonales ou fédérales. Le législateur a ainsi délibérément prévu de ne pas ouvrir le recours contre des actes normatifs cantonaux aux organisations qui se vouent à la protection de la nature. L'art. 12 LPN ne comporte donc aucune lacune et son champ d'application ne saurait dès lors être étendu. Pro Natura n'a par conséquent pas, du point de vue de la nature de l'acte attaqué, la légitimation active conférée par l'art. 12 LPN et elle ne peut recourir en vertu de l'art. 89 al. 2 let. d LTF.

1.3.2. Il y a ensuite lieu d'examiner si, ainsi qu'elle le prétend, la recourante a qualité pour agir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF.

Lorsque l'acte attaqué est un acte normatif, l'intérêt personnel requis en vertu de cette disposition peut être simplement virtuel; il suffit qu'il existe un minimum de vraisemblance que le recourant puisse se voir un jour appliquer les dispositions contestées. Un intérêt de fait est suffisant (**ATF 138 I 435** consid. 1.6 p. 445; **137 I 77** consid. 1.4 p. 81; **136 I 241** consid. 1.2.2 p. 247).

La recourante considère être particulièrement touchée par l'article de loi attaqué dans la mesure où celui-ci empêche une application correcte du droit fédéral en la matière et, au vu de ses propres statuts, empêche la réalisation des buts qu'elle s'est assignés.

Dans le cas particulier, la norme porte sur la soumission de certains objets naturels, les boisements hors-forêt dignes de protection, à une interdiction générale de suppression. Seule une autorisation dérogatoire, délivrée à l'issue d'une procédure formelle, permet de porter atteinte à ces objets (cf. art. 22 al. 3 LPNat/FR). Cependant, selon l'interprétation de l'art. 22 al. 1 2ème phrase LPNat/FR faite par la recourante, le maintien de la disposition litigieuse soustrairait les boisements hors-forêt situés en zone alpestre de toute protection. En d'autres termes, les atteintes aux boisements hors-forêt situés en zone alpestre ne seraient soumises à aucune procédure d'autorisation formelle. Dans ces circonstances, une organisation de protection de la nature ne pourrait jamais contester utilement cet acte ni soumettre l'art. 22 al. 1 2ème phrase LPNat/FR au contrôle préjudiciel de sa conformité au droit fédéral, puisque la suppression de tels boisements serait effectuée hors procédure. La recourante se considère dès lors particulièrement atteinte par l'adoption de cette disposition: celle-ci l'empêcherait effectivement d'exercer utilement le droit de recours que lui accorde l'art. 12 LPN. Cette argumentation n'est pas convaincante. En effet, dans sa réponse au recours, le Grand Conseil du canton de Fribourg a indiqué que la deuxième phrase de l'art. 22 al. 1 LPNat/FR ne faisait que soustraire les boisements hors-forêt situés en zone alpestre de la protection directe instaurée par cet alinéa. Le régime général prévu par les art. 8 à 20 LPNat/FR demeurerait applicable à ce type de biotopes. L'OFEV interprète cette disposition de la même manière.

Cette lecture de la loi est soutenable. L'art. 22 al. 1 2ème phrase LPNat/FR, en tant qu'exception à l'exception, fait ainsi renaître, pour les boisements hors-forêt de la zone alpestre, les règles générales applicables aux autres biotopes. Dès lors, à défaut de soumission de ces objets à l'art. 22 LPNat/FR, le régime général prévu par le chapitre 2 de la loi (art. 8 ss LPNat/FR) leur est applicable. Ainsi, plusieurs situations peuvent se présenter. En premier lieu, les autorités communales ou le Conseil d'Etat les intègrent dans leurs processus d'inventaires à établir dans le cadre de leurs plans d'affectation, conformément aux art. 8 ss LPNat/FR, en particulier art. 8 à 10 LPNat/FR. En second lieu, si la désignation formelle devait ne pas encore avoir eu lieu au moment où une atteinte pourrait se concrétiser, le boisement digne de protection au sens du droit fédéral fera l'objet, cas échéant, d'une décision indépendante du Conseil d'Etat (art. 18 LPNat/FR). Dans tous les cas, les dérogations à la protection font l'objet, comme pour les autres biotopes, d'une décision de l'autorité cantonale compétente (art. 20 al. 3 LPNat/FR), si bien qu'une voie de recours sera ouverte aux organisations de protection de la nature reconnues; elles pourront alors faire valoir le respect du droit fédéral et soumettre les dispositions cantonales au contrôle préjudiciel de leur compatibilité avec le droit fédéral.

En résumé, selon l'interprétation de l'art. 22 al. 1 2ème phrase LPNat/FR défendue par le législateur, les boisements hors-forêt dignes de protection situés hors zone à bâtir et en zone alpestre sont soumis au même régime juridique que les autres biotopes d'importance cantonale ou locale. Une organisation de protection de la nature pourra ainsi exercer son droit de recours dans les cas concrets. L'argumentation de la recourante fondée sur l'art. 89 al. 1 LTF, visant à établir sa qualité pour recourir dans le cadre d'un contrôle abstrait de l'art. 22 LPNat/FR, - au demeurant en soi douteuse parce qu'elle permettrait de contourner l'art. 12 LPN - est dès lors sans pertinence.

2.

Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être déclaré irrecevable. L'organisation recourante, qui succombe, supportera les frais de la présente décision.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est irrecevable.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 1'000 francs, sont mis à la charge de la recourante.

3.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire de la recourante, au Grand Conseil du canton de Fribourg et à l'Office fédéral de l'environnement, Division Droit.

Lausanne, le 5 mai 2014
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président: Fonjallaz

La Greffière: Sidi-Ali