

JAAC 63.95

Extrait d'une décision du Conseil fédéral du 11 août 1999

Téléphérique. Concession. Autorisation de construire. Défaut de coordination. Approbation des plans.

Art. 3 al. 3 OOct. Art. 4 al. 1 et art. 27 ss O sur les installations de transport à câbles. Art. 22 et art. 24 LAT.

- Règles de coordination: coordination matérielle, formelle, procédure directrice.

- Pour le respect des exigences minimales en matière de coordination, il faut que les procédures relatives à l'autorisation de construire (art. 22 LAT) et à l'autorisation dérogatoire (art. 24 LAT) aient été ouvertes.

- L'implantation sur une crête de la station amont d'un téléphérique ainsi que toutes les modifications de terrain nécessaires à la construction de celui-ci sont des points essentiels qui doivent faire l'objet d'une discussion approfondie.

- Dès lors que l'implantation de la station amont sur une crête a pour conséquence l'occupation du versant opposé par le ski hors piste en violation de la planification, il y a lieu de raccourcir le téléphérique et ramener cette station suffisamment bas dans la pente, de sorte à dissuader les skieurs d'emprunter le versant opposé.

Seilbahn. Konzession. Baubewilligung. Koordinationsmangel. Plangenehmigung.

Art. 3 Abs. 3 LKV. Art. 4 Abs. 1 und Art. 27 ff Seilbahnverordnung. Art. 22 und Art. 24 RPG.

- Koordinationsgrundsätze: materielle, formelle Koordination, Leitverfahren.

- Für die Einhaltung der Mindestanforderungen an Koordination müssen die Verfahren betreffend die Baubewilligung (Art. 22 RPG) und die Ausnahmegewilligung (Art. 24 RPG) bereits eingeleitet worden sein.

- Die Errichtung der Bergstation einer Seilbahn auf dem Bergkamm wie auch alle mit dem Bau nötigen Terrainveränderungen sind wesentliche Punkte, die einer vertieften Abklärung bedürfen.

- Sobald die Errichtung der Bergstation auf einem Bergkamm eine die planerischen Vorschriften verletzende Besetzung des rückseitigen Hanges durch Tiefschneefahrer zur Folge hat, ist die Seilbahn zu verkürzen und die Station in dem Masse nach unten zu versetzen, dass die Skifahrer von der Benutzung des rückseitigen Hanges abgehalten werden.

Impianti di trasporto a fune. Concessione. Autorizzazione edilizia. Mancanza di coordinazione. Approvazione dei piani.

Art. 3 cpv. 3 OOct. Art. 4 cpv. 1 e art. 27 segg. ordinanza sugli impianti di trasporto a fune. Art. 22 e art. 24 LPT.

- Regole di coordinazione: coordinazione materiale, formale, procedura direttiva.

- Per rispettare le esigenze minime in materia di coordinazione è necessario che siano state avviate le procedure relative all'autorizzazione edilizia (art. 22 LPT) e all'autorizzazione derogatoria (art. 24 LPT).

- L'ubicazione sulla cresta della montagna di una stazione a monte di una teleferica come anche tutte le modifiche del terreno necessarie alla costruzione di quest'ultima sono punti essenziali che vanno discussi in modo approfondito.

- Siccome l'installazione della stazione a monte su una cresta ha come conseguenza l'occupazione del versante opposto per lo sci fuori pista in violazione della pianificazione, è opportuno accorciare l'impianto di trasporto a fune e spostare la stazione sufficientemente in basso sul pendio, in modo tale da dissuadere gli sciatori dalla discesa sul versante opposto.

Résumé des faits:

A. Une société de remontées mécaniques (ci-après: la société S) a déposé en août 1995 une demande de concession pour 2 télésièges dont les stations amont se rejoignent sur une crête X. L'un des télésièges (A-X) est destiné notamment à remplacer un télésiège T existant qui doit être démonté, le deuxième (B-X) est implanté sur le versant opposé encore vierge et constitue

une première étape dans la liaison vers un domaine skiable voisin F. La coordination de cette liaison étant loin d'être assurée au niveau du plan directeur cantonal, le projet du télésiège B-X a été retiré en septembre 1996.

B. Le 13 janvier 1998, après consultation des offices fédéraux concernés et des services cantonaux compétents, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a octroyé la concession pour le télésiège A-X, assortie notamment des charges suivantes:

a. La construction de l'installation ne peut commencer avant que l'autorité de surveillance n'ait constaté, en approuvant les plans, (...) que les autorisations de construire requises selon le droit cantonal et communal ont été délivrées.

h. Le télésiège T doit être démonté. L'état antérieur doit être rétabli.

j. La concessionnaire est tenue de barrer l'accès des skieurs aux zones de protection forêt/gibier par des moyens appropriés.

m. La réalisation du télésiège A-X n'anticipe pas sur d'éventuels projets d'élargissement du domaine skiable ou de liaison avec F.

C. Diverses organisations de protection de l'environnement, de la nature et du paysage ont recouru contre la décision du 13 janvier 1998. Elles ont conclu à l'annulation de la concession. Elles reprochent au DETEC d'avoir violé le devoir de coordination, dans le sens où il a délivré la concession alors que les procédures relatives aux autorisations de construire et dérogations au sens des art. 22 et 24 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700) n'ont pas encore été engagées. Les recourantes se sont toutefois déclarées prêtes à entrer en matière sur la construction du télésiège A-X à condition que la station amont ne soit pas située au-delà d'une certaine altitude.

D. Le 25 juin 1998, l'autorité d'instruction a procédé à une visite des lieux.

Extraits des considérants:

(...)

2.1. La construction et l'exploitation de téléphériques ou de télésièges servant au transport de personnes est soumise à l'octroi par le DETEC d'une concession fédérale en vertu de l'ordonnance du 8 novembre 1978 sur l'octroi de concessions aux téléphériques (OOC, RS 743.11). Une fois la concession obtenue, le début de la construction est subordonné à une approbation des plans, du ressort de l'Office fédéral des transports (OFT; art. 27 ss de l'ordonnance du 10 mars 1986 sur la construction et l'exploitation de téléphériques et funiculaires à concession fédérale, dite aussi ordonnance sur les installations de transport à câbles, RS 743.12). En tant qu'activité ayant des effets sur l'organisation du territoire, la construction d'un téléphérique ou d'un télésiège en particulier doit en outre figurer dans le plan directeur cantonal approuvé par le Conseil fédéral comme activité dont la coordination y relative est réglée (art. 6 ss LAT et art. 4 ss de l'ordonnance du 2 octobre 1989 sur l'aménagement du territoire [OAT], RS 700.1). De même, le téléphérique ou télésiège projeté doit figurer en zone à bâtir ou en zone assimilée à la zone à bâtir dans le plan d'affectation, approuvé par le canton, des communes

ou régions concernées (art. 13 ss LAT et art. 20 ss OAT). Il faut aussi obtenir, pour chacune des constructions et installations - y compris les modifications de terrain - relatives au téléphérique, aux gares, aux pistes de ski et à l'exploitation, une autorisation de construire au sens de l'art. 22 LAT et, dans la mesure où la construction est prévue hors de la zone à bâtir, une autorisation dérogatoire conformément à l'art. 24 LAT, relevant toutes deux de la souveraineté cantonale. Est encore éventuellement nécessaire, par exemple, une autorisation de défricher selon l'art. 5 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo, RS 921.0; *Leo Schürmann / Peter Hänni*, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 3^e éd., Berne 1995, p. 398 ss).

Aussi bien l'OOct à son art. 3 al. 3 que l'ordonnance sur les installations de transport à câbles à son art. 4 al. 1 exigent de la part de l'autorité une pesée globale des intérêts en présence, dans le sens où ces dispositions commandent la prise en compte des intérêts publics de la Confédération et des cantons, à savoir les intérêts de l'aménagement du territoire, de la protection de la nature et du paysage et de la protection de l'environnement. Il en va de même de l'octroi d'autorisations de construire en vertu des art. 22 et 24 LAT et, le cas échéant, de l'autorisation de défricher (Schürmann/Hänni, p. 348).

2.2. Si plusieurs législations entrent en ligne de compte pour un projet donné, et à plus forte raison si l'une ou plusieurs parmi elles impliquent une pesée globale des intérêts, il faut alors que les diverses dispositions légales considérées soient appliquées de façon cohérente. Plus précisément, si plusieurs autorités de première instance sont compétentes pour trancher les différentes questions juridiques posées par ces dispositions, l'application du droit devra alors être harmonisée de telle manière que le résultat soit de qualité équivalente à ce qu'il aurait été si une seule autorité de première instance était compétente. Cette application cohérente et harmonisée du droit est désignée par le concept de coordination matérielle (message du Conseil fédéral du 30 mai 1994 concernant la modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, FF 1994 III 1059 ss, spéc. 1068 s.; arrêt du Tribunal fédéral du 5 décembre 1997 publié dans le *Droit de l'environnement* dans la pratique [DEP] 1998, p. 50, spéc. 52 s.; [ATF 122 II 81](#), spéc. 87 / *Journal des tribunaux* [JdT] 1997 I 523, spéc. 527 s., [ATF 118 Ib 381](#), spéc. 399, [ATF 116 Ib 50](#), spéc. 57 / *JdT* 1992 I 469, spéc. 473; *Charles-Albert Morand*, La coordination matérielle des décisions: espoir ultime de systématisation du droit des politiques publiques, in *Droit de l'environnement: mise en œuvre et coordination*, Collection genevoise, Bâle / Francfort-sur-le-Main 1992, p. 167 ss, spéc. p. 171 ss). Une coordination matérielle suffisante suppose qu'une pesée globale de tous les intérêts en présence la plus précoce et la plus exhaustive possible s'effectue en première instance déjà. Pour être complète, cette balance des intérêts doit englober toutes les questions de fait (détermination des impacts), de droit (détermination des intérêts concernés, primauté de certains intérêts sur d'autres) et d'opportunité politique (pesée d'intérêts concrète en fonction des particularités du cas d'espèce). Seule la prise en compte simultanée de toutes les normes touchées assure la mise en œuvre correcte de l'ordre juridique en vigueur ([ATF 122 II 89](#) / *JdT* 1997 I 529, [ATF 118 Ib 399](#) / *JdT* 1994 I 481 s. [rés.], [ATF 116 Ib 58](#) / *JdT* 1992 I 474; Schürmann/Hänni, p. 347; Morand, p. 173).

L'exigence de coordination matérielle suppose nécessairement un devoir de coordination formelle. Lorsque plusieurs législations entrent en ligne de compte pour un projet donné et impliquent une pesée des intérêts, la coordination formelle sera assurée si cette pesée, globale et précoce, des intérêts est effectuée par une seule autorité, c'est-à-dire celle qui peut l'effectuer le mieux et lors de la procédure la plus adéquate, dite aussi procédure principale ou procédure directrice. Cette autorité devra notamment s'assurer la participation formelle des autres autorités concernées, qui devront se prononcer avant qu'elle procède à la pesée globale des intérêts. Dans cette perspective, il n'est pas admissible de renvoyer l'examen du projet sous l'un de ses aspects déterminants à une procédure ultérieure séparée ou, autrement dit, de réserver à des procédures séparées des questions particulières déterminantes pour la balance des intérêts (ATF 122 Ib 90 / JdT 1997 I 530, ATF 116 Ib 321, spéc. 329 s. / JdT 1992 I 488, spéc. 495 s., ATF 112 Ib 119, spéc. 120 s. / JdT 1988 I 438 s.; Morand p. 174; *Anne Petitpierre-Sauvain*, L'application coordonnée de législations sectorielles: une introduction, in *Droit de l'environnement: mise en œuvre et coordination*, Collection genevoise, Bâle / Francfort-sur-le-Main 1992, p. 155 ss, spéc. p. 160; *Jacques-Henri Meylan*, La coordination formelle, *ibidem*, p. 179 ss, spéc. p. 183, 186, 187 et 189).

Ces principes dégagés par la jurisprudence et la doctrine ont d'ailleurs été repris par l'art. 25a LAT, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1997, qui prescrit aux cantons la désignation d'une autorité chargée de la coordination lorsque l'implantation ou la transformation d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions émanant de plusieurs autorités et définit les tâches fondamentales de cette autorité (cf. aussi message, p. 1071).

La procédure directrice, instrument de la coordination formelle, correspond à la procédure décisive, mentionnée à l'art. 5 al. 2 et 3 de l'ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE, RS 814.011) et consignée dans l'annexe de cette ordonnance. En l'occurrence, le point 60.1 de l'annexe soumet les téléphériques à l'EIE s'ils visent la mise en valeur touristique de nouveaux domaines skiables ou de nouvelles zones situées dans des domaines skiables existants, ou encore la liaison de différents domaines skiables entre eux, et prescrit la procédure d'octroi de la concession comme étant la procédure décisive. C'est dire qu'il incombe à l'autorité compétente pour la procédure décisive de prendre en considération non seulement la loi spéciale relative à la procédure qu'elle dirige, en l'espèce la législation sur les concessions, mais également l'ensemble des dispositions fédérales qui protègent la nature et l'environnement. La procédure directrice se recoupera avec la procédure décisive même si le projet en question échappe à l'EIE parce que, en raison de ses particularités, il n'atteint pas le seuil, défini dans l'annexe à l'OEIE, au-delà duquel il serait assujéti (ATF 122 II 90 / JdT 1997 I 530, ATF 118 Ib 400 / JdT 1994 I 482, ATF 116 Ib 58 / JdT 1992 I 473; *Petitpierre-Sauvain*, p. 162 s.; *Meylan*, p. 189; *Arnold Marti*, *Verfahrensrechtliche Möglichkeiten der Koordination bei der ersten Instanz*, in *DEP* 1991, p. 226 ss, spéc. p. 245 s.).

Quant à la participation formelle des autorités concernées, elle signifie que l'autorité compétente dans la procédure décisive doit quérir leurs prises de position et rassembler toutes les données nécessaires à la décision finale. Les autorités doivent veiller à l'ouverture des procédures pour lesquelles elles sont compétentes. Par ailleurs, il ne suffit pas que l'autorité compétente pour

la procédure directrice adjoigne les diverses déterminations à sa décision. Elle doit d'abord les évaluer, soit en vérifier la motivation, en épurer les contradictions, éventuellement demander des compléments. Elle doit encore estimer les effets des charges proposées par les autorités (ATF 114 Ib 224, spéc. 231 / JdT 1990 I 504, spéc. 507; Petitpierre-Sauvain, p. 163; Marti, p. 246 et 248 s.).

2.3. En définitive, la coordination répond à un besoin d'efficacité dans l'application des lois et de prévisibilité dans les décisions (Petitpierre-Sauvain, p. 166; Morand, p. 171).

Pendant longtemps, lorsque la coordination n'avait pas été assurée à satisfaction, le Tribunal fédéral examinait lui-même de quelle manière elle devait être opérée (ATF 122 Ib 91 ss / JdT 1997 I 531 ss, ATF 118 Ib 403 ss., ATF 114 Ib 230 s. / JdT 1990 I 507). Maintenant, il renvoie purement et simplement l'affaire, laissant aux autorités impliquées le soin de décider la façon dont la coordination est le mieux réalisée (arrêt du TF du 5.12.97 in DEP 1998, p. 53).

3.1. En l'espèce, il a été admis au cours de la procédure d'octroi de la concession que le projet de télésiège B-X constituait une première étape de la liaison vers le domaine skiable voisin F. Or, pour que la concrétisation de cette liaison soit entreprise, celle-ci devrait figurer au plan directeur cantonal comme activité dont la coordination est réglée (art. 5 OAT). Tel est loin d'être le cas, puisque la fiche de coordination correspondante qualifie cette liaison de «question en suspens». Ainsi donc, la planification à ce stade étant insuffisante, il est juridiquement exclu, à moyen ou même à long terme, d'entreprendre les premières mesures visant à relier les deux domaines skiables. Cet élément, auquel s'ajoutent des problèmes relatifs au défrichement, a conduit la requérante à retirer le projet B-X.

3.2. L'examen du projet de télésiège A-X nécessite aussi le respect des règles de coordination, dès lors qu'il fait intervenir diverses dispositions légales supposant une pesée globale des intérêts, et que celles-ci relèvent de la compétence d'autorités différentes.

3.3. Les recourantes reprochent au DETEC d'avoir violé le devoir de coordination en ce sens qu'il n'a pas attendu l'octroi des autorisations de construire cantonales pour accorder la concession.

3.3.1. Pour que la pondération des intérêts puisse être qualifiée de globale, l'autorité coordinatrice doit prendre en considération l'ensemble des éléments déterminants, même s'ils sont du ressort d'autres autorités, après que celles-ci se sont exprimées de façon circonstanciée sur la question.

Du point de vue formel, la façon idéale pour l'autorité coordinatrice de procéder à la pondération globale des intérêts est de n'octroyer la concession qu'une fois les autorisations des art. 22 ss LAT entrées en force. Cette solution optimale répond à la fois au principe de l'économie de la procédure et à celui de la primauté des intérêts protégés par la législation sur l'aménagement du territoire (*Christian Küng, Die Konzessionierung von Luftseilbahnen nach Bundesrecht*, thèse Berne 1988, p. 94 ss et 106 s.). Elle s'applique lorsque la coordination est opérée au niveau de la concession. Il en va autrement si cette dernière se limite à l'autorisation du transport régulier et professionnel de personnes (consid. 4 et 5 ci-après).

Même si l'on se restreint au respect des exigences minimales en matière de coordination, il faut néanmoins que les procédures relatives à l'autorisation de construire (art. 22 LAT) et à l'autorisation dérogatoire (art. 24 LAT) aient été ouvertes. De la sorte, la prise de position du canton à ce sujet à l'intention de l'autorité coordinatrice peut être faite valablement en se fondant, comme il se doit, sur un dossier bien étayé, plus détaillé sur certains points que celui nécessaire à l'octroi de la concession. Tel n'est pas le cas en l'espèce: non seulement les procédures susmentionnées n'ont pas encore été engagées, ce qui constitue un défaut de coordination formelle, mais encore les services cantonaux compétents se sont contentés d'assurer que la partie supérieure du télésiège A-X ainsi que la station amont, sises en «zone sans affectation spéciale», pourront être autorisées par le biais de l'art. 24 LAT, sans fournir de motivation autre que le rattachement de ces installations à un domaine skiable existant. Pour sa part, le DETEC a repris cette affirmation dans sa décision sans l'analyser ni demander de compléments ou d'explications. En invoquant le rattachement au domaine skiable existant, le service cantonal a sans doute voulu dire que l'implantation hors zone de ces installations est imposée par leur destination (art. 24 al. 1 let. a LAT). L'autorité intimée et les autorités cantonales compétentes ne se sont pas prononcées sur l'existence ou non d'intérêts prépondérants qui s'opposeraient à l'implantation hors zone (art. 24 al. 1 let. b LAT). Le développement des motifs et leur contrôle auraient été d'autant plus nécessaires que l'autorisation de l'art. 24 LAT, vu son caractère exceptionnel, devrait faire l'objet d'un examen particulièrement prudent (Morand, p. 173). Etant donné ces manques, le DETEC n'a pas été en mesure de procéder à une pesée complète des intérêts en présence.

3.3.2. Ces insuffisances ont eu pour conséquence que les questions de l'implantation de la station amont d'une part et des modifications de terrain d'autre part, points pourtant essentiels à l'examen du projet en cause, n'ont pas été discutées.

Le DETEC expose dans ses observations que la concession laisse une marge de manœuvre de 200 mètres environ quant à l'emplacement des stations et que, dans cette limite, il est possible de tenir compte des intérêts de protection de la nature et du paysage en fixant précisément l'emplacement dans l'autorisation de construire. Or l'autorité coordinatrice doit examiner toutes les questions relatives à la protection de l'environnement au sens large. Par ailleurs, il est impossible de statuer sur ces questions indépendamment de la connaissance de l'emplacement de l'installation projetée. Au contraire, celui-ci doit être évalué et fixé par l'autorité coordinatrice, compte dûment tenu de la planification et du respect des conditions posées par l'art. 24 LAT. Dans ce contexte, il fallait envisager la possibilité d'autres implantations que celle résultant du projet. A défaut, la pesée des intérêts est incomplète. En définitive, la concession telle qu'elle a été octroyée a pour effet de compromettre l'application du droit fédéral: elle préjuge de l'applicabilité de l'art. 24 LAT dans les procédures à venir, alors que cette disposition n'a fait l'objet d'aucune véritable analyse ([ATF 118 Ib 398](#), 116 Ib 327 / JdT 1992 I 495, [ATF 115 Ib 508](#) ss, spéc. 515 / JdT 1991 I 460 ss, spéc. 463, [ATF 113 Ib 148](#) ss, spéc. 153 / JdT 1989 I 488 ss, spéc. 490, [ATF 112 Ib 120](#) s. / JdT 1988 I 438 s.; Meylan, p. 194).

Les considérations qui précèdent valent *mutatis mutandis* s'agissant des modifications de terrain, pour lesquelles les autorisations nécessaires doivent également être délivrées. Le DETEC affirme dans la décision attaquée que le

rapport d'impact est exact, alors que la visite des lieux a montré au contraire que les modifications de terrains avaient été passablement minimisées. Au demeurant, dans ses observations, il reconnaît craindre lui aussi la réalisation de terrassements non prévus dans le rapport d'impact, craintes qu'il tempère aussitôt en invoquant que la concessionnaire doit se conformer à celui-ci dans la construction des installations. Il n'en demeure pas moins, dans l'intérêt du respect du droit fédéral, que ces questions auraient également dû faire l'objet d'une discussion et que, en l'absence de celle-ci, la balance des intérêts n'a pas été exhaustive.

On peut encore ajouter que le DETEC, du moment qu'il entendait octroyer la concession au projet tel que proposé, notamment quant à l'emplacement de la gare sommitale sur la crête, aurait dû débattre plus avant la question des mesures relatives au ski hors piste en direction de B. Il faut d'abord répertorier les zones protégées, puis notamment déterminer le type des mesures et s'assurer de l'existence d'un contrôle. Ce faisant, comme de juste, l'ensemble des intérêts en présence doivent être pondérés (*Office fédéral des forêts et de la protection du paysage*, Le ski hors piste, problèmes et actions, Berne 1987, p. 20 s., 23 s., 26 ss). (...)

4. A la lumière de la jurisprudence de notre cour suprême et de la doctrine exposées dans les considérations qui précèdent, le recours devrait être admis faute de coordination suffisante, la concession annulée et la cause renvoyée à l'instance inférieure pour que celle-ci reprenne la procédure à son début dans le respect des impératifs de la coordination.

Toutefois, cette solution prendrait beaucoup de temps. A ce titre, le Conseil fédéral est d'avis qu'elle serait inopportune en raison des prochains changements qu'impliquera la nouvelle constitution fédérale, acceptée au vote populaire le 18 avril 1999 et dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} janvier 2000. Sur la base du nouvel art. 87, qui établit une large compétence de la Confédération en matière de téléphériques, le DETEC devra élaborer dans les meilleurs délais un projet de loi régissant les procédures d'autorisation dans ce domaine et, par conséquent, les questions de coordination. Au demeurant, il ne partira pas de zéro mais pourra s'inspirer largement d'un projet déjà existant de loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures de décision, applicable à diverses matières telles que, par exemple, les routes nationales, les installations électriques ou les chemins de fer (FF du 29 juin 1999, p. 4660 ss; entrée en vigueur prévue pour le 1^{er} janvier 2000).

Dans cette perspective, il convient de faire en sorte de ne pas prolonger la présente procédure. Le Conseil fédéral estime dès lors plus équitable de ne pas annuler la concession, mais de la maintenir en tant qu'elle autorise dans le cas particulier le transport régulier et professionnel des personnes. La coordination par contre, étant donné qu'elle a présenté des manques lors de l'octroi de la concession, devra être reprise entièrement par l'autorité chargée de l'approbation des plans au sens des art. 27 ss de l'ordonnance sur les installations de transport à câbles, soit l'OFT. Ce faisant, cette autorité tiendra compte à la fois des principes généraux en matière de coordination exposés plus haut et des précisions qui vont suivre.

(...)

5. Dès lors que la liaison en direction de F, en raison de l'insuffisance de la planification, est juridiquement exclue pour un temps indéterminé, le projet A-X ne doit en aucun cas avoir pour résultat de fait un élargissement du domaine skiable en direction de B, premier maillon de la liaison susmentionnée. En d'autres termes, l'OFT devra veiller à ce que le projet dont les plans seront finalement approuvés soit conforme au plan directeur cantonal et qu'il ne constitue pas, même indépendamment du projet B-X, un prélude à la liaison en direction de F, ou encore qu'il n'induisse pas pour quelque autre raison une violation du droit fédéral.

5.1. Plus particulièrement, l'inspection des lieux du 25 juin 1998 a permis de constater que, depuis l'emplacement de la station amont, la descente sur le versant opposé, conduisant à B par une combe, s'offre de façon immédiate aux amateurs de ski sauvage.

5.1.1. Dans ses observations, le DETEC a précisé le sens qu'il faut donner à sa décision: étant donné le retrait du projet B-X, il y a lieu de refuser strictement une extension du domaine skiable en direction de B; ce refus implique d'empêcher la pratique du ski hors piste dans cette direction. Nonobstant la charge *m*, la décision laissait croire à une autre signification, puisqu'elle considérait d'abord que le télésiège A-X seul, tel que projeté, n'a pas d'incidence sur la question d'un éventuel agrandissement du domaine skiable ou de sa liaison avec F, tout en ajoutant cependant qu'il est d'ores et déjà possible de pratiquer le ski hors piste en direction de B dans une autre combe et que cette pratique au-dessus de la limite de la forêt n'est pas *a priori* contraire aux intérêts de protection.

La société S pour sa part justifie l'emplacement de la gare du haut par la nécessité pour les skieurs de rejoindre par gravité le départ d'un télésiège (U) situé en contrebas et donnant accès au reste du domaine skiable. Comme le DETEC, elle invoque les possibilités déjà exploitées de skier hors des pistes balisées.

5.1.2. La liaison en direction de F est loin de figurer sur le plan directeur comme question dont la coordination est réglée. Partant, il faut éviter toute mise en valeur de nouvelles pistes dans cette direction, qu'elles soient balisées ou sauvages. En réalité, même dans l'hypothèse où l'éventualité d'une connexion A-F serait définitivement abandonnée, l'occupation du versant encore vierge donnant sur B par l'exercice du ski sauvage serait illégale en tant qu'elle n'est prévue ni par le plan directeur ni par le plan d'affectation. A cet égard, peu importe que cette pratique se déploie déjà dans d'autres combes de la région. Toujours est-il que, en vertu du projet proposé, la combe donnant sur B, aujourd'hui inaccessible au ski, serait désormais vouée à cette activité. Egalement peu pertinente est l'affirmation selon laquelle le ski sauvage pratiqué au-dessus de la limite de la forêt n'est pas par principe contraire aux intérêts de protection. En effet, *in casu* cette pratique est à exclure pour des raisons de planification.

Le seul moyen d'éviter de façon efficace l'élargissement illicite du domaine skiable est de ramener la station sommitale plus bas sur la pente regardant A, comme l'ont proposé les recourantes, dans une mesure qui sera définie par l'OFT lors de l'approbation des plans, conformément aux instructions

figurant ci-dessous (consid. 5.1.4). En effet, la charge *m* est inopérante à faire concrètement obstacle au ski sauvage, ce d'autant plus que la charge *j* ne prévoit pas de barrages sur la crête en direction de B. En outre, la seule mise en place de tels barrages ne serait pas non plus suffisamment dissuasive.

A cela s'ajoute qu'une prudence particulière s'impose s'agissant d'ériger des constructions au-dessus de la limite de la forêt, en particulier sur les arêtes et sommets visibles de loin, paysages particulièrement sensibles et dignes de protection. D'abord les constructions constituent en général des atteintes remarquables à de tels paysages, ensuite même des aménagements de peu d'ampleur y forment un contraste avec l'aspect naturel des lieux, enfin les modifications du sol et de la végétation sont pratiquement impossibles à assainir lorsqu'elles sont effectuées à une altitude supérieure à 200 mètres au-dessus de la limite de la forêt, ce qui serait le cas en l'espèce (*Département fédéral de l'intérieur* [DFI], Modifications du paysage en faveur de la pratique du ski, directives pour la protection de la nature et du paysage, Berne 1991, p. 32, 36 et 37).

5.1.3. Il découle de l'illégalité, faute de planification, de la descente vers B que l'intérêt privé de la société S au maintien de la gare amont sur la crête ne l'emporte pas sur l'intérêt public au rabaissement de la station sommitale.

5.1.4. Le DETEC, dans ses observations, a exposé que la concession laisse une marge de manœuvre de 200 mètres environ quant à l'emplacement de la station amont et s'est déclaré prêt, dans cette limite, à examiner lors de l'approbation des plans le raccourcissement du télésiège dans une mesure définie par la procédure. Les recourantes pour leur part étaient disposées à entrer en matière sur l'offre qu'elles ont faite à la société S à titre de transaction, à savoir que la station amont ne soit pas située au-delà d'une certaine altitude, proposant en outre le déplacement de celle-ci à l'ouest de l'axe du télésiège tel que projeté.

En définitive et compte tenu de la marge de manœuvre que ménage la concession, il incombera à l'OFT de statuer, dans la décision d'approbation des plans, le rabaissement de la gare sommitale dans une mesure appropriée au respect de la planification. En d'autres termes, le nouvel emplacement, qu'il se situe dans l'axe du téléphérique projeté ou à l'ouest de cet axe, devra être fixé suffisamment bas de sorte à dissuader les skieurs d'emprunter la pente opposée à A en direction de B.

Au surplus, afin de renforcer utilement l'efficacité du déplacement vers le bas de la station amont, l'OFT devra également, dans sa décision, astreindre la société S à poser des filets barrant efficacement l'accès à cette pente sur toute la longueur de la crête (cf. p. ex. *Office fédéral des forêts et de la protection du paysage*, Le ski hors piste, problèmes et actions, p. 27).

5.2. L'inspection des lieux a montré, dans la partie supérieure de la piste longeant la ligne de télésiège, l'existence de blocs de pierre de dimension non négligeable, de nature en tout cas à compromettre la pratique du ski. Or sur les plans au dossier, il n'a pas été fait état de modifications de terrain à cet endroit. Cela revient à dire que cette descente, pour des raisons de sécurité et à moins d'enneigement suffisant, devra être barrée. L'éventuelle modification de terrain le long du télésiège, de sorte à créer une véritable piste de ski, nécessiterait les autorisations idoines.

La visite des lieux a en outre mis en évidence, s'agissant de la piste destinée à la jonction avec le départ du téléski U situé en contrebas, la nécessité de modifications de terrain nettement plus considérables que celles figurant sur les plans dans le dossier. Il est bien clair que l'ensemble de ces corrections de terrain, et non seulement une partie, exigent l'octroi des autorisations nécessaires.

Dès lors qu'il incombe maintenant à l'OFT d'effectuer la coordination dans les règles, il devra notamment veiller à ce que toutes les procédures nécessaires pour le projet A-X aient été ouvertes. Lorsque celles-ci auront atteint un stade d'avancement suffisant, il requerra en particulier les prises de position détaillées des autorités compétentes. Toutes les questions déterminantes en matière de protection de l'environnement au sens large devront avoir été éclaircies avec précision et évaluées exhaustivement par l'OFT au moment où il rendra sa décision. En d'autres termes, cette autorité devra se livrer à la pesée globale de tous les intérêts en présence au sens des règles générales sur la coordination.

5.3. En outre, l'OFT fera en sorte que sa décision et les autorisations de construire et dérogations soient notifiées aux parties au même moment. Ainsi la suite éventuelle de la procédure en sera clarifiée et facilitée (Marti, p. 250).

A toutes fins utiles, il est précisé que les droits procéduraux des parties sont sauvegardés bien que la coordination intervienne *in casu* au stade de l'approbation des plans et non pas à celui de l'octroi de la concession. En effet, la décision d'approbation des plans est susceptible de recours au DETEC et la décision sur recours du DETEC est susceptible de recours au Conseil fédéral (cf. art. 49 de l'ordonnance sur les installations de transport à câbles, qui renvoie aux dispositions générales sur la procédure fédérale; Schürmann/Hänni, p. 398 s.; *Fritz Gygi*, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2^e éd., Berne 1983, p. 122).

6. (...)

Il y a lieu sur le principe de faire droit au grief des recourantes concernant l'absence de terme pour le démontage du téléski T et pour la réalisation des mesures destinées au rétablissement antérieur (charge *h*). Il appartiendra à l'OFT d'y remédier dans la décision d'approbation des plans par la fixation de deux délais respectifs.

7. En cas de maintien de la gare amont sur la crête, il faudrait déterminer si le projet de télésiège A-X serait assujéti à l'EIE, et ce même indépendamment du retrait du projet de télésiège B-X. En effet, conformément au point 60.1 de l'annexe à l'OEIE, les téléphériques visant la mise en valeur de nouvelles zones situées dans des domaines skiables déjà existants sont soumis à l'EIE. A cet égard, le terme allemand de «Geländekammer» est plus significatif que celui de «zone» et peut aussi être rendu par la notion de «compartiment topographique» (DFI, p. 48; *Heribert Rausch*, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zurich 1985/1989, ad art. 9, n. 34). Géographiquement, le versant encore vierge donnant sur B regarde à l'opposé du domaine skiable actuel et constitue donc la paroi d'un compartiment topographique distinct. Toutefois, cette question peut rester indécise, car l'obligation faite à l'OFT de statuer le rabaissement approprié et suffisant de la gare sommitale a pour conséquence que le projet n'est plus assujéti à l'EIE.

8. (...)

En définitive, le recours est partiellement admis, et ce dans le sens des considérants qui précèdent. La concession n'est pas annulée, elle est confirmée en tant qu'elle autorise dans le cas particulier le transport régulier et professionnel des personnes. Il appartiendra toutefois à l'OFT de prononcer le rabaissement de la station sommitale dans la mesure décrite plus haut ainsi que la pose de filets sur la

crête, d'effectuer la coordination et de fixer des délais pour le démontage du téléski T et pour la réalisation des mesures destinées au rétablissement antérieur. (...)

JAAC 63.95 - Extrait d'une décision du Conseil fédéral du 11 août 1999

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1999
Année	
Anno	
Band	63
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 004 439

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.