

VD_OMNI AC.2020.0048 vom 9. Februar 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-02-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2020.0048

FR: VD_OMNI AC.2020.0048 du 9 février 2021

IT: VD_OMNI AC.2020.0048 del 9 febbraio 2021

Regeste

A. _____/Département de l'environnement et de la sécurité - DES, Municipalité de Provence | Recours d'une association de protection de la nature contre la décision cantonale de classement du Haut Plateau du Creux du Van et levant les oppositions. Consid. 1: Qualité pour recourir d'une association de protection de la nature (qui n'est pas domiciliée dans le canton de Vaud) laissée indécise. Consid. 2: Grief de la violation du principe de la coordination (art. 25a LAT): Définition et portée d'un plan de gestion intégrée (PGI) (consid. 2b). En adoptant la décision de classement pour qu'elle puisse servir de base au futur PGI et, plus généralement, pour fixer le cadre de l'exploitation des pâturages à long terme, le département n'a pas violé les principes de la coordination exprimés à l'art. 25a LAT (consid. 2c). Consid. 3: Grief relatif à l'insuffisance de la protection des biotopes (inventaire fédéral des prairies et pâturages secs d'importance nationale; PPS) rejeté. Consid. 4: Grief relatif à l'absence dans la décision de classement de mesures efficaces afin de réduire les atteintes au site du Creux du Van (inclus dans le périmètre du site IFP 1004) en raison du tourisme "piétinement" par des visiteurs) et des activités de loisirs rejeté. La décision de classement qui instaure des mesures de protection de la nature et du paysage, ne crée pas de nouvelles atteintes au site. Les atteintes invoquées par la recourante sont des atteintes existantes et la décision du département de ne pas interdire toute présence de touristes sur le Haut plateau du Creux du Van n'est pas critiquable. Rejet du recours. Recours au TF rejeté dans la mesure où il est recevable (arrêt 1C_131/2021 du 4 janvier 2023).

Erwägungen

E. 1

let. b LPN). La décision de classement ne permet pas de modifier l'utilisation du sol en portant atteinte aux éléments naturels ou aux biotopes existants; au contraire, elle définit des mesures de protection ou de conservation du site. Il n'y a pas, à cet endroit, de marais ni de site marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale, qu'il incombe directement à la Confédération de protéger en vertu du régime spécial de l'art. 78 al. 5 Cst. et des art. 23a ss LPN. Les biotopes présents dans le périmètre sont visés par d'autres prescriptions de la LPN (art. 18a LPN pour la prairie inscrite à l'inventaire PPS, art. 18b LPN pour d'autres biotopes). Il n'est pas évident de déterminer si, en adoptant ces mesures de conservation, le département cantonal accomplit exclusivement une tâche cantonale, dans le cadre de la LPNMS, ou s'il accomplit également une tâche de la Confédération. Cela étant, cette question peut demeurer indécise – et, partant, la question de la qualité pour recourir selon l'art. 12 LPN –, vu le sort qu'il faut réserver aux griefs de la recourante sur le fond. Il faut encore relever que la recourante ne pourrait quoi qu'il en soit pas se prévaloir du droit de recours conféré par l'art. 90 LPNMS aux associations d'importance cantonale

qui, aux termes de leurs statuts, se vouent à la protection de la nature, des monuments et des sites. En effet, cette fondation, domiciliée dans un canton voisin, n'est pas une association vaudoise d'importance cantonale. Il convient donc d'entrer en matière en laissant indécise l'existence de la qualité pour recourir.

E. 2

Dans un premier grief, la recourante fait valoir que l'absence des conventions d'exploitation ou des PGI (plan de gestion intégrée) dans le dossier mis à l'enquête publique viole le principe de coordination selon l'art. 25a LAT. a) A l'appui de ce grief, la recourante expose d'abord que les principes de la coordination de l'art. 25a LAT ont une portée générale parce qu'ils s'appliquent non seulement à la procédure du permis de construire mais également à la procédure d'adoption d'un plan d'affectation. La norme précitée vise la situation où "l'implantation ou la transformation d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions émanant de plusieurs autorités" (art. 25a al. 1 LAT): une autorité chargée de la coordination doit alors veiller, en particulier, à la concordance matérielle des décisions, ou à l'absence de contradictions entre elles (art. 25a al. 2 et

E. 3

Les cantons veillent en particulier: a. à ce que les plans et les prescriptions régissant l'utilisation du sol admise par la législation sur l'aménagement du territoire tiennent compte de manière appropriée des dispositions de la présente ordonnance; b. à ce qu'il ne soit entrepris aucune construction ni installation ni aucune modification de terrain, qui contreviendraient aux buts de la protection; c. à ce que les utilisations existantes ou nouvelles, notamment par l'agriculture, la sylviculture et le tourisme ainsi que l'utilisation à des fins de détente, soient en concordance avec les buts de la protection; d. à ce que les éléments structurels des objets soient conservés, voire améliorés ou recréés si cela sert à atteindre les buts de la protection; e. à ce que le développement des espèces animales et végétales rares ou menacées ainsi que leurs biocénoses soit favorisé." D'après l'art. 9 OPPPS, les mesures prévues aux art.

E. 3.2

Conserver les formes géologiques et géomorphologiques, en particulier le cirque et sa silhouette.

E. 3.3

Conserver les falaises calcaires des Gorges de l'Areuse.

E. 3.4

Conserver la qualité, la variété et l'étendue de la zone forestière et assurer la tranquillité de ces espaces.

E. 3.5

Conserver la qualité biologique et paysagère des prairies sèches et des pâturages boisés dans leur étendue.

E. 3.6

Conserver la mosaïque de milieux naturels.

E. 3.7

Conserver la dynamique fluviale de l'Areuse et les qualités naturelles de ses rives.

E. 3.8

Conserver la diversité floristique et faunistique et en particulier les espèces caractéristiques.

E. 3.9

Conserver la zone en tant qu'habitat privilégié pour la faune sauvage.

E. 3.10

Conserver une utilisation agro-pastorale adaptée au contexte local et permettre son évolution.

E. 3.11

Conserver les structures et éléments paysagers caractéristiques tels que le hameau de Fretereules, les clairières et les murs de pierres sèches.

E. 3.12

Conserver dans leur substance et leur encadrement dans le paysage les voies de communication." La recourante relève qu'il n'est pas fait mention du tourisme, dans cette liste d'objectifs spécifiques. Cette liste n'est cependant pas une énumération des activités autorisées. La présence de visiteurs dans un site remarquable n'est en soi pas incompatible avec le maintien des caractéristiques paysagères naturelles et culturelles. L'inscription d'un site dans un inventaire fédéral, ce qui atteste de sa valeur, est au demeurant de nature à attirer les visiteurs, même si cela n'est pas énoncé comme objectif spécifique. Le site du Creux du Van est depuis des décennies un but d'excursion (promenade, randonnée, escalade) et ses éléments marquants ont été conservés. Les objectifs spécifiques précités sont en principe compatibles avec le tourisme, pourvu que certaines mesures de protection soient prises. Or c'est précisément l'objet de la décision attaquée. c) En l'occurrence, les atteintes causées par les visiteurs ne sont pas liées à l'exploitation d'installations techniques, comme des remontées mécaniques par exemple; il n'est pas question ici de réglementer l'usage de quelconques installations. La décision de classement ne vise pas à permettre l'augmentation de la fréquentation touristique; elle n'est pas comparable à un plan d'affectation créant, à côté d'une zone protégée, une zone d'infrastructures touristiques, avec des bâtiments et des installations pour la pratique de loisirs (cf. par exemple TF 1C_274/2019 du 28 septembre 2020). Elle n'est pas non plus un instrument de planification de nouvelles routes ou de nouvelles infrastructures destinées aux touristes. En d'autres termes, cette décision, qui instaure des mesures de protection de la nature et du paysage, ne crée pas de nouvelles atteintes au site. Il n'y a pas lieu, comme cela est évoqué dans le recours, d'effectuer une pesée des intérêts, mettant en balance l'intérêt à autoriser l'installation ou l'activité source de l'atteinte et l'intérêt à la protection du site. Il s'agit bien plutôt de déterminer si les mesures de conservation prévues sont adéquates au regard des objectifs précités et si le département cantonal a fait un bon usage de son large pouvoir d'appréciation, quand il estime qu'un classement selon les art. 20 ss LPNMS se justifie. Les atteintes invoquées par la recourante - le piétinement de la prairie par des randonneurs, dérangement de la faune par les marcheurs, les grimpeurs et les cyclistes, etc. – sont des atteintes existantes. Le département cantonal n'entend pas interdire toute présence de touristes sur le Haut plateau du Creux du Van car il n'estime pas cela nécessaire à la réalisation des objectifs précités. Cette option consistant à ne pas créer une réserve naturelle inaccessible dans les alentours du cirque rocheux, n'est pas critiquable. d) S'agissant des atteintes existantes, il convient de citer la réponse du département cantonal, qui résume bien

la situation (p. 7): "Certes, le site du Creux du Van est altéré par endroits, mais il s'agit clairement d'atteintes minimales, même prises globalement. En effet, selon le rapport explicatif, les atteintes au site dans le périmètre de la DC proviennent de l'intensification agricole, des dérangements de la faune, de la dégradation de la végétation sur le sentier de la falaise, de l'abrutissement excessif de la flore des vives rocheuses et des sous-bois par les ongulés, ainsi que des dommages causés par le sanglier. Ces atteintes sont diffuses (intensification, dérangement) ou localisées (sentier, abrutissement), mais ne peuvent en aucun cas être qualifiées, à l'échelle du site, de graves au sens de l'article 6 LPN, même prises globalement. De même, les atteintes causées par les aménagements envisagés (cheminement pour piétons et point de vue aménageable) sont de minime importance à l'échelle du site. Surtout, ces aménagements visent à canaliser et à informer le public afin de favoriser le but premier de la DC, soit la protection du site, tout en n'ignorant pas les autres activités qui se déploient sur le site avec ou sans la DC, soit l'agriculture et le tourisme. Malgré des dégradations localement importantes, aucun des éléments justifiant l'importance nationale du site dans son ensemble n'est gravement atteint et aucun de ses objectifs de protection n'est gravement compromis dans la situation actuelle. Au surplus, contrairement à ce qu'affirme la recourante, les mesures permettent une amélioration de la situation actuelle, en prévoyant la restauration de valeurs naturelles actuellement dégradées." L'argumentation de la recourante développe pour l'essentiel des considérations générales sur les effets négatifs du tourisme sans indiquer spécifiquement les endroits ni les biotopes à l'intérieur du périmètre qui subiraient des atteintes sensibles et nécessiteraient une protection accrue. La décision attaquée règle de façon détaillée le parcours des touristes (promeneurs, grimpeurs) dans le secteur bordant directement le cirque rocheux, à savoir l'aire de protection floristique, qui comporte un périmètre interdit d'accès pour assurer la protection et la restauration entre le mur et la falaise (cf. art. 14 RDC). A ce propos, au-delà de ses considérations générales, la recourante se borne en réalité à critiquer "l'autorisation de l'escalade". Or sur le territoire vaudois, c'est-à-dire dans le périmètre du plan de classement litigieux, l'escalade n'est autorisée qu'à un seul emplacement, sur quelques mètres, à savoir sur le tronçon final (les dix derniers mètres de l'ascension) de la voie "Couloir du Pharmacien" qui débouche sur un endroit qui n'est pas particulièrement protégé – un point de vue accessible au public en vertu de l'art. 14 al. 2 let. c RDC –, entre deux secteurs interdits d'accès (voir le plan des voies d'escalade établi le 28 septembre 2020 par la DGE). Pour le reste, la réglementation de l'art. 8 al. 2 RDC, définissant les conditions auxquelles l'escalade est autorisée, n'a pas d'effet juridique direct et elle a une portée informative, puisqu'elle concerne une activité exercée sur le territoire du canton de Neuchâtel (le long de la voie dite "Paratonnerre", qui s'arrête avant d'atteindre le territoire vaudois, et sur la majeure partie du "Couloir du Pharmacien"). Les critiques de la recourante, qui visent en réalité la pratique de l'escalade en dehors du périmètre du plan de classement, ne sont donc pas concluantes.

E. 4

La recourante invoque l'inclusion du Haut Plateau du Creux du Van dans le périmètre du site IFP 1004. Les objectifs de protection de ce site, tels qu'ils ont été définis par le Conseil fédéral pour cet objet, n'auraient pas trait au tourisme ni aux activités de loisirs; le département cantonal n'était par conséquent pas fondé à fixer, dans les objectifs généraux de la décision de classement, "l'accueil, la canalisation et l'information du public pour la pratique d'activités de loisirs et de tourisme durables" (art. 3 al. 2 let. f RDC). La recourante fait valoir qu'actuellement, le site subirait une importante dégradation à cause du tourisme

("piétinement" par des visiteurs) et des activités de loisirs; la DC ne proposerait pas des mesures efficaces de réduction de ces atteintes et elle violerait donc l'obligation de conserver intacts dans toute la mesure du possible les sites protégés par les inventaires fédéraux. a) Aux termes de l'art. 6 al. 1 LPN, l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral tel l'IFP indique que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates. Les cantons doivent tenir compte de cette prescription lorsqu'ils établissent les plans d'affectation, en définissant des zones à protéger, ou lorsqu'ils mettent en œuvre d'autres mesures de protection selon l'art. 17 al. 2 LAT (cf. ATF 135 II 209 consid. 2.1; TF 1C_545/2014 du 22 mai 2015 consid. 5.3). L'art. 5 al. 1 de l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP) précise qu'il faut veiller à ce que soient conservés intacts " les caractéristiques paysagères naturelles et culturelles des objets ainsi que leurs éléments marquants ". En d'autres termes, quand les caractéristiques et les éléments marquants sont conservés, des interventions ponctuelles à l'intérieur du périmètre ne sont pas contraires à l'art. 6 al. 1 LPN. Des mesures de protection ordonnées par un canton pour qu'un site IFP soit "ménagé le plus possible" vont dans le sens préconisé par la loi fédérale. En l'espèce, il est évident que c'est le but visé par la décision attaquée. b) La recourante se réfère aux objectifs de protection spécifiques à l'objet IFP n° 1004 (cf. art. 1 al. 2 OIFP), qui sont les suivants: "3.1 Conserver la qualité du paysage naturel.

E. 5

La recourante fait encore valoir que la réglementation des périmètres particuliers 2 et 3 de l'aire de protection floristique (art. 14 RDC), où il est permis d'aménager un chemin pour piétons (périmètre 2), respectivement des points de vue munis de petits équipements pour l'information du public (panneaux, tables d'orientation, etc. – périmètre 3), ne serait pas compatible avec la norme du droit fédéral qui prévoit "la séparation du milieu bâti et du milieu non bâti". Elle invoque la force dérogatoire du droit fédéral et se réfère à l'art. 24c LAT. Il convient d'abord de relever qu'il existe actuellement un sentier au bord du cirque, faisant partie du réseau de chemins de randonnée pédestre figurés sur les cartes topographiques; ce sentier permet l'accès à des points de vue. La décision de classement ne tend pas à ouvrir au public un espace jusque-là préservé de la présence humaine. L'art. 10 al. 1 RDC dispose que "le périmètre de la décision de classement est inconstructible, à l'exception [...] des constructions et installations prévues dans les périmètres particuliers 2 (accessible et aménageable) et 3 (points de vue) ". La décision de classement ne contient cependant pas une autorisation de construire. L'art. 10 al. 8 RDC prévoit expressément que " tous travaux doivent être soumis au Département en charge de l'aménagement du territoire (art. 25 al. 2 LAT), qui examine s'ils sont assujettis à autorisation et le cas échéant s'ils sont conformes à l'affectation de la zone (art. 22 LAT) ou si une dérogation peut être accordée (art. 24 et suivants LAT) ". Ainsi, la décision de classement ne modifie pas l'affectation du sol dans l'aire de protection floristique, qui demeure hors de la zone à bâtir. Comme cela ressort du rapport explicatif d'octobre 2017 (p. 15-16), le projet de la DGE est d'organiser une canalisation du public en réglementant l'accès au bord du cirque rocheux, avec des secteurs ouverts et d'autres interdits d'accès. Au droit des secteurs interdits, le sentier pédestre sera modifié et passera exclusivement dans le pâturage (au-delà du mur). Le cirque reste accessible au public sur les deux points de vue emblématiques actuels sur territoire vaudois, ainsi que sur les tronçons les moins sensibles du point de vue de la flore et de la sécurité. Dans son argumentation, la recourante ne prétend pas que cette option – si l'on

n'interdit pas totalement l'accès du public au Haut Plateau du Creux du Van – serait défavorable pour la conservation du site, eu égard à la situation actuelle. . C'est dans cette procédure ultérieure que sera tranchée la question de savoir si le nouvel aménagement d'un tronçon de chemin dans le pâturage ou la mise en place d'installations de minime importance aux deux points de vue sont matériellement conformes au droit fédéral. Sur ce point, les griefs de la recourante sont donc mal fondés.

E. 6

La recourante critique le régime prévu par la décision de classement pour les activités de loisirs hivernales (ski de fond et de randonnée, raquette à neige), à cause des impacts de ces activités sur la nature. Ce grief est cependant présenté de manière très sommaire, avec une argumentation toute générale sur l'impact sur la nature et la faune, ainsi que sur le "principe de protection" et la pesée des intérêts. Selon l'art. 8 al. 1 RDC, ces activités sportives hivernales ne peuvent se dérouler que sur les tracés désignés sur le plan et sur les routes ouvertes à la circulation publique. Cela concerne quatre tronçons dans le périmètre classé: deux sur des routes publiques (celles menant aux fermes du Soliat et de La Baronne) et deux au travers du pâturage mais en dehors de l'objet n° 6026 de l'inventaire PPS. La décision de classement vise donc à imposer aux adeptes de ces sports, dont le nombre est en augmentation, un comportement respectueux de la faune, pour laquelle on préserve des espaces de tranquillité (en faveur d'espèces sensibles au dérangement, comme certains oiseaux présents dans les falaises ou les ongulés). La réponse du département cantonal explique bien pourquoi cette réglementation est conforme aux objectifs de protection du site; elle retient ce qui suit (p. 10/11): "Concernant l'impact sur la faune sauvage, la concentration des utilisateurs du site sur quelques tracés balisés obligatoires présente une réelle amélioration par rapport à la situation actuelle, où les randonneurs se dispersent et ont accès à l'ensemble du périmètre. La DC va ainsi permettre de diminuer le dérangement de la faune, en tenant les randonneurs à distance des zones boisées servant de refuge pour la faune durant l'hiver. La DC contribue donc à améliorer la tranquillité de la faune durant la période hivernale, qui est la plus sensible. Dans son avis du 20 mars 2017, l'OFEV demandait d'ailleurs au canton "de restreindre les raquettes à neige et le ski de randonnée à des itinéraires, afin de créer une vraie zone de tranquillité" [...]. On peut dès lors considérer que la DC est adaptée aux besoins de tranquillité de la faune sauvage en hiver. La distinction entre les pistes de ski de fond (damées, mais sur routes ou chemins carrossables) et les autres utilisations hivernales a été supprimée lors de la modification de la DC, par souci de lisibilité du plan, pour que les autres utilisateurs (en raquettes ou ski de randonnée) puissent aussi utiliser les tracés destinés au skieurs de fond. Il n'a pas été question d'étendre les parcours damés. Les tracés hivernaux définis en dehors de la route carrossable se prêtent d'ailleurs mal au damage, en raison de la pente trop importante sur certains tronçons. Ces précisions seront apportées dans le catalogue des mesures nature (CM-Nature), la DC donnant le cadre général dans lequel s'inscrira ensuite le détail des mesures." Sur la base des explications du service spécialisé du canton (la DGE), qui se réfère à l'avis de l'OFEV, il faut donc admettre que cette réglementation pour les itinéraires hivernaux est appropriée. Il n'y a pas, dans le recours, d'argument permettant de conclure à un mauvais usage, par le département cantonal, de son pouvoir d'appréciation.

E. 7

La recourante soutient qu'il est nécessaire que la chasse soit interdite sur l'ensemble du site du Creux du Van; elle se réfère au district franc fédéral n° 27, Creux-du-Van, qui s'étend sur

le territoire du canton de Neuchâtel (à l'exclusion de celui du canton de Vaud - voir l'annexe à l'ordonnance du 30 septembre 1991 concernant les districts francs fédéraux [ODF; RS 922.31]). La décision de classement, avec une "autorisation de la chasse", violerait le "principe de protection des espèces"; aucune étude ne démontrerait la nécessité de tolérer la chasse, en particulier du sanglier, animal qui "contribue à l'équilibre écologique des forêts". Par ailleurs, le bruit causé par la pratique de la chasse provoquerait "des dérangements et un fort stress à la faune présente". En définitive, la recourante "estime que préserver un très modeste havre de paix pour la faune sur un territoire tel que le site du Creux du Van n'est de loin pas disproportionné, au regard du reste du territoire suisse où la chasse est autorisée". Cette argumentation n'est à l'évidence pas concluante. Comme le relève le département cantonal dans sa réponse, l'impact des chasseurs sur la flore et la végétation est insignifiant. Quant aux coups de feu ou au comportement des chiens, ils peuvent provoquer une réaction de fuite des animaux sauvages, mais ces dérangements ne sont pas de nature à créer des dérangements multiples et graves. En outre, la présence à proximité d'un district franc fédéral (où la chasse est en principe interdite [cf. art. 5 al. 1 let. a ODF] mais où des mesures cynégétiques doivent néanmoins être prises par les cantons [art. 9 ss ODF]) n'impose pas la mise en place d'une zone tampon, où la chasse serait soumise à des restrictions. En définitive, il n'y a aucun motif de s'écarter de l'appréciation du département cantonal qui, comme cela ressort bien de la réponse, a considéré que les intérêts de l'agriculture, confrontée aux dommages causés par la faune sauvage, justifiaient le maintien de la chasse, cette activité n'étant pas incompatible avec les buts de protection du site. Ce grief du recours doit par conséquent être écarté.

E. 8

Enfin, la recourante critique l'art. 7 al. 2 RDC qui prévoit que " si les circonstances l'exigent, le département peut accorder certaines dérogations aux mesures de protection prises en application de la présente décision de classement. L'octroi de telles dérogations implique l'existence d'un intérêt public prépondérant ". Selon la recourante, comme la LPNMS ne contient pas une disposition expresse permettant une dérogation, cette clause serait contraire au principe de la légalité (cf. art. 5 al. 1 Cst.). Ce grief apparaît d'emblée mal fondé. Il n'est pas question ici d'une dérogation à une norme légale, en l'occurrence à une prescription de la LPNMS qui réglerait directement la protection du site. La clause de l'art. 7 al. 2 RDC fait partie de la réglementation des mesures de protection définies par la décision de classement. La sauvegarde, la restauration, le développement et l'entretien de l'objet classé (cf. art. 21 let. c LPNMS) peuvent être garantis nonobstant l'octroi, dans certains cas, de dérogations. Si cette question se pose, l'art. 7 al. 2 RDC exige une pesée des intérêts par la DGE (cf. art. 5 al. 1 RDC). Au regard du principe de la légalité, la définition dans le même acte des restrictions et des possibilités de dérogation n'est pas problématique.

E. 9

Il résulte des considérants que le recours, entièrement mal fondé, doit être rejeté dans la mesure où il est recevable. Cela entraîne la confirmation de la décision attaquée. La recourante, qui succombe, doit supporter les frais de justice (art. 49 LPA-VD). Les autorités intimées, qui ne sont pas représentées par un avocat, n'ont pas droit à des dépens (cf. art. 55 LPA-VD).