

VD_OMNI GE.2023.0006 vom 14. August 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-08-14, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2023.0006

FR: VD_OMNI GE.2023.0006 du 14 août 2023

IT: VD_OMNI GE.2023.0006 del 14 agosto 2023

Regeste

A. _____ et B. _____ /Direction générale de la mobilité et des routes DGMR, Commune de Mauborget, Commune de Tévenon | Recours du propriétaire d'un alpage contre l'octroi d'une autorisation de circuler avec un véhicule à chenilles limitée à deux passages aller-retour par saison hivernale, moyennant une annonce préalable pour chaque déplacement. Question laissée ouverte de savoir si l'épouse du recourant, seul titulaire de l'autorisation, dispose d'un intérêt digne de protection à recourir. Le parcours emprunté pour rejoindre l'alpage se situe dans une zone d'habitat du Grand Tétras, qui risque ainsi d'être dérangé pendant une période où il est déjà particulièrement fragilisé par les conditions hivernales. L'intérêt public à la sauvegarde de la tranquillité du Grand Tétras, espèce fortement menacée en Suisse, l'emporte sur l'intérêt du recourant à pouvoir accéder sans restriction à son chalet pendant l'hiver. Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

a) Aux termes de l'art. 75 let. a de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD, a qualité pour former recours toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. L'intérêt digne de protection consiste dans l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait (ATF 138 III 537 consid. 1.2.2). En outre, l'intérêt digne de protection doit être actuel, c'est-à-dire qu'il doit exister non seulement au moment du dépôt du recours, mais encore au moment où l'arrêt est rendu. Le juge renonce exceptionnellement à l'exigence d'un intérêt actuel au recours, lorsque la contestation peut se reproduire en tout temps dans des circonstances identiques ou analogues, que sa nature ne permet pas de la trancher avant qu'elle ne perde son actualité et que, en raison de sa portée de principe, il existe un intérêt public suffisamment important à la solution de la question litigieuse (ATF 142 I 135 consid. 1.3.1; 141 II 14 consid. 4.4; 136 II 101 consid. 1.1). b) La décision attaquée est uniquement adressée au recourant, seul titulaire de l'autorisation litigieuse. On peut donc se demander si la recourante, qui a agi en son nom personnel et non comme représentante de son époux, en signant le recours et les écritures ultérieures, peut justifier d'un intérêt digne de protection à contester cette décision. L'admission du recours n'aurait en effet aucune conséquence directe sur sa situation juridique, ni utilité pratique. Dans ce sens, il est douteux que la recourante dispose d'un intérêt digne de protection. Il est par conséquent également douteux que le recours en tant que déposé par cette dernière soit recevable. Cette

question peut cependant rester indécise, le recours devant de toute manière être rejeté pour les motifs qui suivent. c) Le recourant remplit quant à lui les conditions de l'art. 75 let. a LPA-VD. On relève que l'autorisation contestée était valable du 1^{er} décembre 2022 au 30 avril 2023, conformément à l'art. 4 al. 2 de la loi vaudoise du 10 septembre 1974 sur l'usage des véhicules à chenilles pendant l'hiver (LVCh; BLV 743.05). Elle sera cependant certainement renouvelée lors de la prochaine saison hivernale, le chemin de ***** qui mène à l'alpage concerné étant susceptible d'être de nouveau impraticable en raison de l'enneigement. Dès lors, l'intérêt actuel au recours subsiste. d) Pour le reste, le recours est intervenu en temps utile et respecte les conditions formelles de recevabilité énoncées à l'art. 79 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD. Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Le litige porte sur la décision de limiter l'autorisation de circuler avec un véhicule à chenilles dont bénéficie le recourant à deux passages (aller-retour) pour la saison d'hiver 2022/2023, les déplacements devant être annoncés au préalable au surveillant de la faune. a) La loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR; RS 741.01) ne régit que la circulation sur la voie publique (cf. art. 1 al. 1 LCR). En dehors des routes ouvertes au public, la circulation est réglée par le droit cantonal. b) La LVCh s'applique aux véhicules à chenilles, aptes à se déplacer sur des surfaces enneigées hors des routes carrossables ouvertes au trafic hivernal. Cela concerne notamment les motocycles à chenilles, les voitures automobiles à chenilles légères ou lourdes et les voitures automobiles de travail à chenilles (art. 1 LVCh). En dehors des voies publiques, la circulation des véhicules à chenilles est interdite sur les surfaces enneigées (art. 2 al. 1 LVCh), ainsi que sur les pistes de ski, les chemins réservés aux luges et aux promeneurs et les autres voies semblables au sens de l'art. 43 al. 1 LCR (al. 2). c) En dérogation à l'art. 2 LVCh, l'art. 4 al. 1 LVCh prévoit que le département compétent (le Département de la culture, des infrastructures et des ressources humaines, DCIRH) peut accorder des autorisations de circuler au moyen de véhicules à chenilles, pour l'exploitation des moyens de remontées mécaniques ainsi que pour la préparation et l'entretien des pistes de ski (let. a); pour la desserte des restaurants de montagne et des cabanes ouvertes au public, s'ils ne disposent pas d'autres moyens d'accès pendant l'hiver (chemin de fer, téléphérique, etc.) (let. b); pour l'exploitation agricole et forestière (let. c); ou pour d'autres cas lorsque le besoin est réel et qu'un autre genre de transport ne convient pas ou ne saurait raisonnablement être exigé (let. d). Dans les cas visés aux lettres a à c, la présomption de l'interdiction de circuler en dehors des voies publiques est renversée: l'autorisation doit en principe être accordée, à moins que des circonstances tout à fait particulières ne s'y opposent. Pour les cas de la lettre d en revanche, la présomption reste celle de l'interdiction d'usage des véhicules à chenilles. L'autorité administrative jouit cependant d'un certain pouvoir d'appréciation, dans le cadre duquel elle peut accorder une autorisation lorsqu'elle l'estime justifiée (cf. Exposé des motifs et projet de loi [EMPL], in: Bulletin du Grand Conseil [BCG] printemps/septembre 1974, pp. 549-550). Ainsi, dans un arrêt du 8 juillet 2015 (GE.2015.0069), la CDAP a confirmé le refus de délivrer une autorisation de circuler pour un deuxième véhicule à chenilles en faveur d'un couple occupant en résidence principale un chalet isolé construit en altitude, compte tenu de l'intérêt public prépondérant à la protection de la faune sauvage en hiver. Dans un arrêt du 13 décembre 2012 (GE.2012.0197), la cour de céans a considéré que l'intérêt privé du recourant à traverser des pâturages avec un véhicule à chenilles pour rejoindre son chalet en résidence secondaire pendant la saison hivernale se heurtait à

l'intérêt à la protection de la faune, ce qui devait conduire l'autorité à limiter de façon stricte l'usage d'un tel véhicule. Les autorisations délivrées sur la base de l'art. 4 al. 1 LVCh sont valables au maximum pendant une saison (du 1^{er} décembre au 30 avril suivant) et peuvent être renouvelées (art. 4 al. 2 LVCh). Elles précisent les conditions d'utilisation des véhicules automobiles à chenilles (art. 4 al.

E. 3

L'autorisation litigieuse étant assortie de conditions d'utilisation dont la finalité est de préserver le Grand Tétras, il convient de passer en revue les principales bases légales qui entrent en ligne de compte pour la conservation de cette espèce. a) La loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451) a notamment pour but de protéger la faune et la flore indigènes, ainsi que leur diversité biologique et leur habitat naturel (cf. art. 1 let. d LPN). Selon l'art. 18 al. 1 LPN, la disparition d'espèces animales et végétales indigènes doit être prévenue par le maintien d'un espace vital suffisamment étendu (biotopes), ainsi que par d'autres mesures appropriées. D'après l'art. 7 al. 1 de la loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (LChP; RS 922.0), tous les animaux visés à l'art. 2 qui n'appartiennent pas à une espèce pouvant être chassée, sont protégés (espèces protégées). L'art. 2 LChP précité mentionne en particulier les oiseaux (let. a). Le Grand Tétras, qui ne figure pas dans la liste des espèces pouvant être chassées selon l'art. 5 LChP, est ainsi une espèce protégée. Aux termes de l'art. 7 al. 4 LChP, les cantons assurent une protection suffisante des mammifères et des oiseaux sauvages contre les dérangements. b) Le Grand Tétras figure sur la liste rouge des oiseaux nicheurs de Suisse éditée en 2021 par l'Office fédéral de l'environnement (ci-après: l'OFEV) et la Station ornithologique suisse, en tant qu'espèce en danger dépendant de mesures de conservation. Il figure également sur la liste des espèces prioritaires au niveau national publiée en 2019 par l'OFEV, avec un niveau de priorité 1 (très élevée). Le Grand Tétras fait en outre partie des 50 espèces prioritaires d'oiseaux nicheurs au niveau national, identifiées dans le cadre du programme de conservation des oiseaux en Suisse mis sur pied en 2003 par la Station ornithologique suisse et l'Association suisse pour la protection des oiseaux ASPO/BirdLife Suisse, en collaboration avec l'OFEV (cf. <https://www.conservation-oiseaux.ch/conservation-oiseaux.html>). Sur cette base, un "Plan d'action Grand Tétras Suisse" a été édité par l'OFEV, la Station ornithologique suisse et ASPO/BirdLife Suisse en 2008. Ce plan d'action national décrit la stratégie à adopter pour la protection et la conservation du Grand Tétras. Sa mise en œuvre incombe aux cantons, par le biais de mesures prises en collaboration avec les propriétaires de forêts et les spécialistes de l'espèce concernée. Le plan d'action du Grand Tétras propose des lignes directrices de mise en œuvre (chapitre 6, pp. 21 ss) et des mesures et instruments de protection et de promotion de l'espèce (chapitre 7, pp. 24 ss), qui visent notamment à réduire les dérangements: " 6.4 Conserver et favoriser l'espèce par la réduction des dérangements Les habitats du Grand Tétras, ou leurs zones sensibles, seront protégés contre le dérangement excessif par l'homme, ou alors les influences négatives seront réduites grâce à des mesures d'accompagnement. Dans les habitats du Grand Tétras, les activités de loisirs intensives accroissent la production d'hormones de stress chez les oiseaux et peuvent aussi les inciter à quitter les lieux (voir l'annexe A2 «facteurs limitants»). Un stress accru en hiver peut en outre diminuer le succès de la reproduction au printemps suivant. Les dérangements causés par l'homme perturbent davantage le Grand Tétras lorsqu'ils ont lieu à l'écart des chemins fréquentés et sont donc imprévisibles. Dans les principaux habitats, il faut ainsi veiller à limiter les activités humaines aussi bien dans le temps que dans l'espace.

Sur le terrain, l'effet limitant du facteur «dérangements» sur le Grand Tétras dépend largement des conditions locales, par exemple de la taille et de la qualité de l'habitat disponible ou du type et de l'ampleur des dérangements. " " 7.2.4 Mesures de réduction des dérangements À l'intérieur des principaux habitats du Grand Tétras, il faut veiller à ce que la présence de l'homme reste limitée, aussi bien dans l'espace que dans le temps. En hiver, les dérangements ont une influence négative sur le bilan énergétique des animaux, alors que pendant la période de reproduction, ils peuvent nuire au succès de la nidification. Le choix de mesures appropriées dépend en grande partie du cadre local, notamment de la taille et de la qualité de l'habitat disponible, et de l'ampleur et du type de desserte et d'infrastructures touristiques. En fonction de la situation, il peut être judicieux de délimiter des zones de tranquillité pour la faune: l'accès à ces zones peut être interdit ou, en hiver, restreint à certains chemins. Toutefois, il faut surtout renoncer à construire de nouvelles dessertes ou de nouvelles infrastructures touristiques dans les habitats importants pour le Grand Tétras qui n'en sont pas encore équipés. En principe, on peut limiter aux habitats de première importance les mesures directes de réduction des dérangements. Dans les habitats de seconde importance, empêcher les dérangements directs qui n'ont qu'un effet à court terme n'est pas une priorité. Il faut toutefois éviter d'y construire des infrastructures qui, à long terme, peuvent devenir des sources de dérangements importantes ou constantes. Il convient aussi de planifier et de réaliser toutes les mesures de protection et de promotion du Grand Tétras en évitant autant que possible les dérangements. " c) Au niveau cantonal, l'art. 25 de la loi vaudoise du 28 février 1989 sur la faune (LFaune; BLV 922.03) prévoit que tous les animaux qui n'appartiennent pas à une espèce pouvant être chassée, capturée ou détruite sont protégés. L'art. 2 du règlement d'exécution de la LFaune du 7 juillet 2004 (RLFaune; BLV 922.03.1) interdit d'importuner de quelque manière que ce soit la faune sauvage (al. 1). Une autorisation du service est nécessaire pour tout travail, aménagement ou manifestation susceptible de déranger la faune (al. 2), les travaux forestiers et agricoles et les cas de nécessité étant réservés (al. 3).

E. 4

Dans le cas présent, le recourant a bénéficié, depuis l'hiver 1998/1999, d'une autorisation de circuler avec un véhicule à chenilles pour accéder à ses deux chalets, isolés sur un alpage et inaccessibles par la route pendant la saison hivernale. Cette autorisation, délivrée en application de l'art. 4 al. 1 let. d LVCh, était limitée aux besoins de surveillance et d'entretien des bâtiments dans le respect de la tranquillité des lieux. Elle imposait un parcours prédéterminé tracé sur une carte annexée. En 2015, la DGE-BIODIV a décidé de réexaminer l'ensemble des autorisations de circuler accordées dans le canton de Vaud pour tenir compte de l'augmentation de la pression de l'activité humaine sur la faune et les forêts. Au terme de son analyse, elle a rendu un préavis défavorable concernant le parcours emprunté par le recourant, en raison de la nécessité de protéger le Grand Tétras présent dans la région. Par conséquent, par décision du 10 décembre 2021, l'autorité intimée a révoqué l'autorisation de circuler du recourant. Ce dernier a requis la reconsidération de cette décision, en faisant valoir qu'il avait toujours respecté les prescriptions et le tracé définis par son autorisation et qu'il ne montait à l'alpage qu'une à deux fois par hiver pour contrôler l'état de ses chalets et des terrains environnants. En attendant de pouvoir se déterminer sur cette demande, l'autorité intimée a suspendu sa décision du 10 décembre 2021 et délivré une nouvelle autorisation de circuler pour la saison d'hiver 2021/2022. En coordination avec la DGE-BIODIV, elle a ensuite décidé, dans son acte ici attaqué, qu'une autorisation limitée à deux passages (aller-retour) par saison hivernale était compatible avec les objectifs de

protection de la nature, les déplacements devant être annoncés au surveillant de la faune au préalable. Ces nouvelles conditions d'utilisation sont fondées sur l'art. 4 al. 3 et 4 LVCh. Les recourants font valoir que le vent et l'accumulation de neige peuvent causer des dégâts considérables et qu'ils doivent donc être en mesure de monter régulièrement à l'alpage pendant l'hiver pour vérifier les conduites d'eau, le chauffage, l'électricité et l'état général de leurs bâtiments. Ils relèvent que la motoneige est leur seul moyen de locomotion compte tenu des chutes de neige. Ils expliquent qu'ils montent une à deux fois par saison pour contrôler les chalets et les terrains environnants, mais sollicitent l'autorisation de circuler sans restriction pour être libres d'effectuer plus de deux passages par hiver en cas de besoin. Ils relèvent aussi que la réalisation de réparations nécessite de faire plusieurs voyages et que les restrictions imposées ne sont déjà pas justifiées pour ce motif. Les recourants contestent avoir effectué des séjours de ski dans leurs chalets. Ils précisent cependant qu'ils profitent de chaque contrôle pour passer quelques jours de vacances sur place, un aller-retour sur une journée n'étant pas envisageable dès lors qu'ils résident dans le canton d'Argovie. Les recourants soulignent qu'ils ont toujours respecté les conditions d'utilisation et l'itinéraire imposés par l'autorisation. Ils se prévalent du fait qu'ils accordent beaucoup de soin à leurs bâtiments, qu'ils exploitent leur domaine de façon extensive et durable, dans le respect de la nature et du Grand Tétras, et qu'ils participent financièrement à l'entretien du chemin de ***** et paient les taxes y relatives. Ils relèvent que l'exploitation forestière et le passage de nombreux plaisanciers (skieurs et randonneurs à pied ou en raquettes souvent accompagnés de chiens) causent d'importants dérangements à la faune. On a vu que la liste des conditions d'utilisation de l'art. 4 al. 4 LVCh est exemplative (cf. supra consid. 2c). En l'occurrence, l'autorité intimée a décidé de maintenir un itinéraire d'accès et de limiter la fréquence d'utilisation du véhicule à chenilles à deux passages au maximum par hiver, avec une obligation d'annonce préalable. Il convient d'examiner si ces nouvelles restrictions se justifient au regard des impératifs de protection du Grand Tétras.

E. 5

a) Aux termes de l'art. 5 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), l'activité de l'Etat doit répondre à un intérêt public et être proportionnée au but visé. Le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité). En outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts en présence; ATF 146 I 157 consid. 5.4; 146 I 70 consid. 6.4; 143 I 403 consid. 5.6.3). b) En l'occurrence, le besoin des recourants d'utiliser un véhicule à chenilles durant l'hiver pour se déplacer jusqu'à leurs chalets n'est pas contesté. L'autorité intimée avait initialement refusé purement et simplement toute autorisation. Elle a finalement considéré qu'elle pouvait accorder une telle autorisation, mais que l'intérêt à monter plus de deux fois par hiver à l'alpage pour contrôler l'état des bâtiments se heurte à l'intérêt public à la protection et la conservation du Grand Tétras, espèce protégée qui est présente dans la région. Il s'agit d'un intérêt prépondérant, défendu par le droit fédéral (art. 18 al. 1 LPN et art. 7 al. 1 et 4 LChP) et par le droit cantonal (art. 25 LFaune et art. 2 al. 1 RLFaune). Il ressort de la liste rouge des oiseaux nicheurs de Suisse et de la liste des espèces prioritaires au niveau national que le Grand Tétras est une espèce prioritaire en danger. Cet oiseau fait l'objet d'un plan d'action national, qui doit être mis en œuvre par les cantons. L'une des stratégies mise en évidence consiste à réduire les dérangements causés

par l'homme. En hiver, les activités humaines peuvent en effet causer un stress important chez l'animal, qui risque de dépenser beaucoup d'énergie pour fuir ou d'avoir des difficultés à se reproduire au printemps suivant, surtout lorsque les perturbations ont lieu à l'écart des chemins fréquentés et impliquent une certaine imprévisibilité. La présence de l'homme doit être limitée aussi bien dans l'espace que dans le temps (cf. ch. 6.4 et 7.2.4 du plan d'action du Grand Tétras). Le plan d'action national identifie une aire de répartition du Grand Tétras dans la partie nord du Jura vaudois. Dans sa prise de position du 24 mars 2023, la DGE-BIODIV relève que le secteur dans lequel se trouve l'alpage de ***** est régulièrement fréquenté par cet animal. Il ressort d'une carte annexée à ses déterminations que le parcours emprunté par les recourants - qui se superpose au tracé de la route de ***** - se situe en grande partie dans une zone d'habitat de seconde importance (périmètre pour Grands Tétras) et traverse même une zone d'habitat de première importance (sanctuaire pour Grands Tétras). Dès lors, l'usage par les recourants d'un véhicule à chenilles entre clairement en conflit avec les dispositions légales tendant à la protection du Grand Tétras, puisqu'il a pour conséquence de déranger l'oiseau pendant une période où celui-ci est déjà particulièrement fragilisé par les conditions hivernales extrêmes. La préservation du Grand Tétras dépend des efforts déployés pour garantir sa tranquillité et, ainsi, ses chances de survie et de reproduction. L'accès au domaine des recourants doit donc être limité de façon stricte, de façon à contenir la pression exercée tout au long du parcours autorisé, à laquelle s'ajoute d'ailleurs, comme le font remarquer les recourants, les conflits résultant du passage de nombreux skieurs et randonneurs. c) D'après leurs propres explications, les recourants montent une à deux fois par hiver à l'alpage pour examiner leurs bâtiments. Ainsi, comme le relève l'autorité intimée dans sa réponse, l'autorisation litigieuse, limitée à deux passages (aller-retour) par saison hivernale, permet de trouver un équilibre entre les besoins des recourants, y compris en ce qui concerne leurs vacances en famille, et l'impératif de protection du Grand Tétras. A titre de comparaison, dans sa prise de position du 24 mars 2023, la DGE-BIODIV indique que l'oiseau est également présent dans le Haut Jura vaudois et que toutes les demandes d'autorisation déposées par des propriétaires désireux d'accéder à leur chalet en hiver pour des motifs récréatifs ont été refusées pour cette région. Le fait que la réalisation de réparations nécessiterait de pouvoir faire plusieurs déplacements ne saurait l'emporter sur les enjeux de préservation du Grand Tétras, les recourants pouvant de surcroît prendre leurs dispositions à cet égard en transportant du matériel jusqu'à leurs chalets quand le chemin de ***** est praticable, c'est-à-dire durant la majeure partie de l'année en règle générale. En outre, on ne voit pas en quoi la possibilité de faire deux allers-retours par saison hivernale serait incompatible avec le fait de rester quelques jours dans le chalet une fois la route empruntée. Dans ce sens, le grief élevé par le recourant qui trouve la limitation à deux allers-retours discriminante à raison de son domicile argovien n'est pas pertinent. Rien en effet dans la décision attaquée n'empêche le recourant et sa famille de rester quelques jours sur place une fois le trajet effectué. Sous cet angle également, le principe de proportionnalité est largement respecté. d) En définitive, l'intérêt des recourants à accéder de façon illimitée à leur chalet, éloigné de toute route ouverte au trafic hivernal, doit céder le pas devant l'intérêt public prépondérant attaché à la sauvegarde de la tranquillité du Grand Tétras, nécessaire à la protection et la conservation de cette espèce fortement menacée en Suisse. Dans ces conditions, les restrictions imposées respectent le principe de la proportionnalité.

E. 6

Il s'ensuit que le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Les frais de justice sont mis à la charge des recourants, qui succombent (art. 49 al. 1 LPA-VD). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens (art. 55 LPA-VD).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.