

VS_GERICHTE A1 22 28 vom 31. Oktober 2022

VS Kantonsgericht, 2022-10-31, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1 22 28](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_22_28)

FR: VS_GERICHTE A1 22 28 du 31 octobre 2022

IT: VS_GERICHTE A1 22 28 del 31 ottobre 2022

Regeste

A1 22 28 ARRÊT DU 31 OCTOBRE 2022 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public Composition : Thomas Brunner, vice-président ; Jean-Bernard Fournier et Dr Thierry Schnyder, juges ; Ferdinand Vanay, greffier en la cause FONDATION WWF SUISSE, 8004 Zurich, WWF VALAIS, 1951 Sion, PRO NATURA - LIGUE SUISSE POUR LA PROTECTION DE LA NATURE, 4018 Bâle, PRO NATURA VALAIS, 1950 Sion, et MOUNTAIN WILDERNESS SUISSE, 3007 Berne, recourants, représentés par Maître Gonzague Vouilloz, avocat, 1920 Martigny contre CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, 1951 Sion, autorité attaquée, dans l'affaire qui oppose les recourants au COMITÉ D'ORGANISATION DU TROPHÉE DU

Erwägungen

E. 2

Sur le fond, l'affaire porte sur la légalité d'une autorisation délivrée pour l'organisation d'une course de ski-alpinisme d'un jour dans un DFF. Les recourants soutiennent que dite autorisation était illégale, ce que le Conseil d'Etat aurait refusé à tort de constater. Ils émettent en outre divers reproches à cette autorité, tant sur le plan formel que dans la constatation des faits. 3.1 A la forme, les recourants invoquent d'abord une violation de la maxime d'instruction d'office (art. 17 al. 1 LPJA). Ils soutiennent qu'afin de procéder à une pesée correcte des intérêts en présence, l'autorité précédente devait obligatoirement mettre en œuvre une expertise permettant d'apprécier les impacts concrets de la manifestation sportive sur la faune et les biotopes du DFF. Dans la mesure où les recourants contestent, sur le fond, la possibilité même de pondérer les intérêts en présence dans le cadre de l'organisation d'une réunion sportive au sens de l'article 5 alinéa 2 ODT, la Cour examinera ce grief formel, le cas échéant, après avoir traité cet argument de fond (cf. infra, consid. 5 et 6.4). 3.2 Toujours au plan formel, les recourants reprochent ensuite à l'autorité précédente d'avoir violé son devoir de motivation. Ils affirment que dite autorité n'a pas établi quel était l'impact de la manifestation sportive en cause sur la faune et les biotopes du DFF et ne s'est pas prononcée sur leur argument contestant la prise en compte des itinéraires de randonnées pédestres dans l'analyse du tracé de la course. Ils ajoutent que l'autorité n'a pas motivé sa position quant à l'interprétation de l'article 5 alinéa 2 ODT. 3.2.1 Le droit d'être entendu consacré à l'article 29 alinéa 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101) implique aussi pour l'autorité (ou la juridiction de recours) l'obligation de motiver sa décision. Il suffit qu'elle mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 143 III 65 consid. 5.2, cité p. ex. in : arrêt du Tribunal fédéral 1C_462/2021 du 25 avril 2022 consid. 3.1). L'autorité n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de

preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter

- 7 - à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (ATF 142 II 154 consid. 4.2). La motivation peut pour le reste être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1). 3.2.2 In casu, la Cour peut se dispenser d'examiner formellement ce grief, vu l'issue du recours (cf. infra, consid. 6). 3.3 Les recourants invoquent encore une violation des principes de la coordination et de la bonne foi (art. 5 al. 3 Cst.). Ils soutiennent que l'autorité précédente a violé ces principes, en retenant qu'ils ne pouvaient pas remettre en cause l'autorisation de minage et celle d'utiliser un drone pour les besoins de la course parce qu'elles faisaient l'objet de décisions distinctes rendues par d'autres autorités (à savoir, la commune de B _____ pour l'autorisation de minage et le Service de la chasse, de la pêche et de la faune pour l'autorisation relative à l'utilisation d'un drone). Cet argument tombe à faux, puisque le Conseil d'Etat a examiné matériellement, aux considérants 5.2.3 et 5.3.2 de sa décision, les motifs invoqués par les recourants à l'encontre de l'utilisation d'un drone et du minage dans le DFF. Certes, l'autorité précédente a retenu que ces deux objets avaient été autorisés préalablement à la décision du DMTE et a formellement qualifié d'irrecevables les griefs que les recourants invoquaient contre l'autorisation de minage (cf. décision du Conseil d'Etat consid. 5.3.2, 2e par.). Il n'en demeure pas moins que la compatibilité du minage avec l'interdiction de dérangement de la faune, au sens de l'article 5 alinéa 1 lettre b ODF, a été discutée par le Conseil d'Etat au même considérant (3e au 8e par.). La Cour ne saurait donc retenir que dite autorité a rendu une décision en violation des principes de la coordination et de la bonne foi. 4.1 Ensuite, les recourants reprochent à l'autorité précédente d'avoir constaté les faits de manière inexacte quant au tracé de la course et quant aux impacts de celle-ci sur la faune et les biotopes du DFF. 4.2 S'agissant du parcours de la course, les recourants affirment que le Conseil d'Etat a retenu, de manière erronée, que l'entier du tracé suit des itinéraires balisés préexistants. Ce grief est infondé, l'autorité précédente ayant, au contraire, indiqué qu'une partie du parcours suivait « des itinéraires balisés pour la course » (cf. décision du Conseil d'Etat consid. 5.1.2). Il va de soi que ces itinéraires ne sont pas préexistants, puisqu'ils sont tracés pour les besoins de la course.

- 8 - Quant au grief relatif aux impacts de la manifestation sur la faune et les biotopes du DFF, il se confond avec celui mentionné au considérant 3.2 ci-dessus et la Cour peut, pour les mêmes raisons, se dispenser de l'examiner. 5.1 Sur le fond, les recourants invoquent d'abord une violation de l'article 5 alinéa 2 ODT. Ils soutiennent que cette disposition ne laisse aucune marge de manœuvre à l'autorité de décision et reprochent au Conseil d'Etat d'en avoir méconnu le sens en procédant à une pesée des intérêts. 5.2 Les dispositions légales s'interprètent en premier lieu selon leur lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair ou si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) et encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique ; ATF 141 II 57 consid. 3.2 et 140 II 495 consid. 2.3.2 ; RVJ 2018 p. 51 consid. 3.5 et les réf. cit.). 5.3 Aux termes de l'article 5 alinéa 2 ODT, « l'organisation de réunions sportives et d'autres manifestations collectives n'est admise que si celle-ci ne peut compromettre le but visé par la protection. Les organisateurs ont besoin d'une autorisation cantonale ». Selon les recourants, ce texte est

clair et ne laisse aucune place à une pesée des intérêts en présence, ni aucune marge de manœuvre à l'autorité de décision. La Cour ne partage pas cet avis. Elle estime que, pour répondre à la question de savoir si une manifestation sportive « peut compromettre le but visé par la protection » (selon le texte allemand : « wenn dadurch das Schutzziel nicht beeinträchtigt werden kann »), il est nécessaire, dans un premier temps, d'évaluer les impacts de ladite manifestation sur la faune et/ou sur les biotopes puis, dans un second temps, d'examiner concrètement si ces impacts sont de nature à compromettre le but de protection spécialement prévu dans le DFF. Contrairement à ce qu'affirment les recourants, l'autorité de décision dispose donc d'une certaine marge d'appréciation, en ce sens que la constatation d'impacts potentiels ou avérés sur la faune et/ou sur les biotopes ne doit pas forcément conduire à un refus d'autorisation. En effet, toute atteinte n'est pas de nature à compromettre les buts de protection prévalant dans le DFF ; cela suppose un examen de l'autorité (pour un cas analogue, cf. arrêt du Conseil d'Etat du canton de Schwyz RRB no 512 du 20 mars 1996). D'ailleurs, on peut raisonnablement admettre que toute manifestation sportive est de nature à engendrer des atteintes plus ou

- 9 - moins importantes aux biens protégés par l'ODF. Cela étant, l'interprétation que défendent les recourants conduirait de facto à refuser sans exception toute demande d'autorisation pour une telle manifestation, ce qui ne peut pas être le sens de l'article 5 alinéa 2 ODF. C'est donc à bon droit que les autorités précédentes ont procédé à un examen de la demande d'autorisation selon les modalités susmentionnées. Autre est la question de savoir si cet examen est matériellement conforme au droit, soit si l'autorisation a été accordée sans violer l'article 5 alinéas 1 et 2 ODF. Dite question sera traitée ci-après. 6.1 Ensuite, les recourants affirment que les intérêts en présence n'ont pas été correctement mis en balance, aucune expertise n'ayant été diligentée afin d'apprécier les impacts concrets de la course sur la faune et les biotopes du DFF. Ils invoquent en outre la violation des prescriptions que prévoient les lettres b, fbis et g de l'article 5 alinéa 1 ODF, lesquelles doivent être respectées dans un DFF. 6.2 Selon son article 1 alinéa 1, la loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (LChP ; RS 922.0) vise à : a. la conservation de la diversité des espèces et celle des biotopes des mammifères et oiseaux indigènes et migrants vivant à l'état sauvage ; b. la préservation des espèces animales menacées ; c. la réduction à une proportion supportable des dégâts causés par la faune sauvage aux forêts et aux cultures ; d. l'exploitation équilibrée par la chasse des populations de gibier. Afin d'atteindre ces objectifs, le Conseil fédéral délimite notamment des districts francs fédéraux, d'entente avec les cantons (art. 11 al. 2 LChP). Il s'agit de zones protégées au sens de l'article 11 LChP, où la chasse est en principe interdite (al. 5). Ces DFF ont ainsi pour but la protection et la conservation des mammifères et oiseaux sauvages rares et menacés ainsi que la protection et la conservation de leurs biotopes. Ils ont en outre pour but la conservation de populations saines d'espèces pouvant être chassées, adaptées aux conditions locales (art. 1 ODF). Les articles 5 et 6 ODF prévoient diverses prescriptions à respecter dans le périmètre des DFF, afin de protéger la faune et les biotopes. Entre autres, les animaux ne doivent pas être dérangés, traqués, ni attirés hors du district franc (art. 5 al. 1 let. b ODF), la circulation d'aéronefs civils sans occupants (drones) est interdite (art. 5 al. 1 let. fbis ODF) et le ski pratiqué en dehors de pistes et d'itinéraires balisés est interdit art. 5 al. 1 let. g ODF).

- 10 - Le DFF Val Ferret – Combe de l'A est listé comme objet no 37 de l'annexe 1 à l'ODF. Selon l'inventaire fédéral des DFF, « la zone protégée est située entre le Val Ferret

et le Val d'Entremont et englobe la vallée de la Combe de l'A ainsi que les chaînes de montagne situées entre deux : les Gros Six – la Crêta de Vella et le Mont Ferret – le Mont de la Fouly – la Tour de Bavon. Dans les secteurs du bas, il y a des forêts. Dominent en outre les pâturages alpestres et subalpins, les pins rampants, ainsi que les versants d'éboulis et les rochers. La zone est extraordinairement riche en biotopes pour des mammifères et oiseaux sauvages ». Les objectifs indiqués par l'inventaire sont les suivants : - conservation de la zone en tant qu'habitat varié pour des mammifères et oiseaux sauvages ; - régulation des populations de bouquetins et de cerfs élaphe ; - protection des animaux contre les dérangements. Le DFF comprend en outre une partie où la protection est intégrale (I) et une autre où elle est partielle (II), selon une carte figurant à l'inventaire. 6.3 En l'occurrence, la course de ski-alpinisme autorisée dans le DFF est une épreuve qui se déroule sur un jour et qui a réuni, lors de sa première édition en 2020, environ 380 participants. Les deux parcours proposés, qui se recoupent partiellement, sont situés intégralement dans le périmètre du DFF. Comme le relève l'autorité précédente, certaines portions du tracé ne se situent pas sur des itinéraires balisés (cf. décision du Conseil d'Etat consid. 5.1.2). Le parcours doit être signalé et préparé par les organisateurs avant le déroulement de la course (fanions, poste de ravitaillement, etc.). En outre, la tenue de celle-ci implique, pour la sécurité des coureurs, des minages sur les versants de la Tour de Bavon et de Bec rond. En 2020, les conditions d'enneigement étaient particulièrement favorables et n'ont nécessité qu'une action de minage (sept explosions), durant un laps de temps de 15 minutes et sur les versants situés à l'opposé des zones de tranquillité recommandées. Cela étant, il faut constater que cette manifestation sportive est de nature à créer des dérangements importants de la faune. En effet, ce type d'événements regroupant plusieurs centaines de participants sollicite intensément une région pendant plusieurs heures, ce qui est, de manière générale, davantage susceptible de déranger les animaux sauvages que des intrusions ponctuelles de randonneurs. En outre, le fait que le tracé traverse des secteurs non balisés, qui devraient être exempts ou presque de présence humaine, apparaît problématique. De tels endroits sont susceptibles de servir, du fait de leur tranquillité habituelle, de refuges pour les animaux, lesquels pourraient dès lors être

- 11 - chassés hors de leurs quartiers d'hiver en raison de la proximité humaine. Or, les pièces au dossier ne permettent pas de s'assurer que de tels risques de conflit ne se produiront pas ou seront à tout le moins très peu probables, dans un DFF où la protection des animaux contre les dérangements figure en tant qu'objectif de protection topique. De plus, le dossier ne renseigne pas non plus sur la présence ou non d'espèces menacées dans le DFF, à tout le moins dans le secteur de la course, informations qui permettraient d'apprécier concrètement le risque de dérangement pour de telles populations. La nécessité d'effectuer des opérations de minage avant la course pose également un problème certain, l'expérience montrant à l'évidence que le déclenchement d'engins explosifs est susceptible de perturber notablement la faune présente sur un périmètre étendu (ATF 134 II 97 consid. 3.7). L'un des garde-chasse a d'ailleurs indiqué que de telles opérations ne devraient, à son avis, pas être autorisées dans le DFF, qui plus est en zone de protection intégrale. Il a aussi relevé que, selon les conditions d'enneigement, un minage plus intensif et, partant, encore plus nuisible à la tranquillité de la faune pourrait être nécessaire afin de sécuriser le tracé pour de futures éditions de la course. Enfin, les dérangements durant la période hivernale sont susceptibles d'avoir de plus graves conséquences sur les animaux, car les ressources alimentaires pouvant compenser les pertes énergétiques se font très rares en cette saison. Rien au dossier ne permet de tempérer ces constatations. En effet, la préexistence, dans le

secteur concerné, d'itinéraires hivernaux et d'un domaine skiable ne remet pas en cause le risque accru de dérangements relevé ci-dessus. On ne saurait considérer que, dans un secteur protégé, des atteintes nouvelles à la tranquillité de la faune peuvent être tolérées au motif qu'il en existe déjà. Il faudrait, au contraire, éviter d'augmenter l'offre de loisirs dans la zone protégée, afin de préserver autant que faire se peut les dernières possibilités de refuge pour la faune. A cet égard, le dossier ne permet pas de retenir que les secteurs non balisés que la course emprunte ne servent manifestement pas de refuges pour les animaux, en raison d'éventuels dérangements auxquels ceux-ci seraient déjà exposés ou d'inadéquation du milieu concerné. De plus, comme dit ci-dessus, un tel événement sportif engendre davantage de dérangements que le passage ponctuel de randonneurs sur des itinéraires balisés. D'ailleurs, les garde-chasse ont observé que la présence humaine dans la zone Tour de Bavon / Bec Rond et plus généralement sur le parcours de la course avait considérablement augmenté durant l'hiver 2019/2020, la majorité des coureurs étant venue au minimum un jour pour reconnaître le parcours. Cette augmentation est de nature à conduire à un accroissement des risques de dérangements.

- 12 - 6.4 Il s'ensuit que l'organisation de cette course dans le DFF nécessitait impérativement un examen minutieux des risques de dérangement de la faune. Or, le dossier manque de renseignements à ce sujet, ce que les recourants relèvent à juste titre (cf. supra, consid. 3.1). Dans ces conditions, il n'était en l'état pas possible de délivrer l'autorisation litigieuse, la légalité de celle-ci à l'aune des prescriptions en faveur de la protection des espèces et des biotopes dans le DFF (art. 5 et 6 ODT) n'étant pas assurée. La Cour rappelle que la protection de la faune sauvage contre les dérangements dans les DFF a un poids très important, puisque ceux-ci font parties des aires protégées nécessaires à la conservation des espèces et qu'ils méritent à ce titre le plus de ménagement possible contre les atteintes (ATF 134 II 97 consid. 3.5.2). Cet intérêt apparaît d'autant plus prépondérant que les activités de loisir en montagne – y compris les événements sportifs – peuvent en règle générale être pratiquées ailleurs que dans un secteur spécialement protégé.

E. 7

Enfin, la Cour signale que la demande pour l'organisation de cette épreuve dans le DFF nécessitait de suivre une procédure ordinaire de mise à l'enquête publique, permettant aux personnes et organisations intéressées de faire valoir leurs points de vue avant que le département ne se prononce sur la demande (art. 12b LPN et 19 LPJA). Il appartenait aux organisateurs de prendre les dispositions nécessaires à cet égard, l'imminence de la course ne permettant nullement d'y échapper en contrevenant aux garanties formelles de procédure. 8.1 Attendu ce qui précède, le recours est admis et la décision du Conseil d'Etat est annulée. 8.2 Les frais sont remis (art. 89 al. 4 LPJA). 8.3 Les recourants, qui obtiennent gain de cause et ont pris une conclusion en ce sens, ont droit à une indemnité de dépens (art. 91 al. 1 LPJA), à la charge de l'Etat du Valais. Cette indemnité est fixée de manière globale à 3000 fr. (débours et TVA inclus), pour les deux instances de recours, montant qui tient compte du travail effectué par le mandataire des recourantes, lequel a consisté principalement en la rédaction de deux mémoires de recours (18 et 17 pages), d'une détermination devant l'autorité précédente, le 20 janvier 2021 (11 pages) et d'une réplique de 5 pages, le 15 juin 2022 (art. 4, 27, 37 al. 2 et 39 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives – L Tar ; RS/VS 173.8).

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