

N° affaire: **GE.2007.0109**

Autorité., Date décision: CDAP, 15.10.2010

Juge: EB

Greffier: MW

Publication (revue juridique):

Ref. TF:

Nom des parties contenant: **PRO NATURA VAUD, WWF Vaud et Suisse/Département de la sécurité et de l'environnement, Centre de Conservation de la faune et de la nature, Service des routes, Municipalité d'Arzier-Le Muids, Municipalité de Bassins, Municipalité du Chenit, Municipalité de Le Vaud, Municipalité de Longirod, Municipali**

PROTECTION DE LA NATURE
DISTRICT FRANC{CHASSE}
PLAN SECTORIEL
FORÊT
ROUTE DE MONTAGNE
CIRCULATION ROUTIÈRE{TRAFIC
ROUTIER}

aLVLFo-16
aRLVLFo-22
LChP-11
LFo-15
ODF-1
ODF-1-h

Résumé contenant: **Le régime d'interdiction de circuler dans le district franc est comparable à celui des routes forestières traversant des secteurs forestiers où la protection biologique présente une importance supérieure. Les exceptions prévues par le plan sectoriel forestier relatif à la circulation motorisée sur les routes forestière du secteur Givrine-Marchairuz sont admissibles pour l'accès à la Combe des Begnines.**



TRIBUNAL CANTONAL

COUR DE DROIT ADMINISTRATIF ET PUBLIC

Arrêt du 15 octobre 2010

Composition	<i>M. Eric Brandt, président; Mme Silvia Uehlinger et M. Bertrand Dutoit, assesseurs; Mme Marie Wicht, greffière</i>
recourants	WWF Vaud et Suisse , à Vevey, PRO NATURA Vaud et Suisse , représentées par Me Laurent TRIVELLI, avocat, à Lausanne,
autorité intimée	Département de la sécurité et de l'environnement , représenté par le Service des forêts, de la faune et de la nature, à Lausanne,
autorités concernées	<ol style="list-style-type: none"> 1. Centre de Conservation de la faune et de la nature, à St-Sulpice, 2. Service des routes, à Lausanne, 3. Municipalité d'Arzier-Le Muids, à Arzier-le Muids, 4. Municipalité de Bassins, représentée par Me Philippe-Edouard JOURNOT, avocat, à Lausanne, 5. Municipalité du Chenit, représentée par Me Jacques HALDY, avocat, à Lausanne, 6. Municipalité de Le Vaud, représentée par Me Jacques HALDY, avocat, à Lausanne, 7. Municipalité de Longirod, à Longirod, 8. Municipalité de Marchissy, représentée par Me Jacques HALDY, avocat, à Lausanne, 9. Municipalité de St-Cergue, à St-Cergue
Objet	<p>Routes forestières</p> <hr/> <p>Recours WWF Vaud et Suisse et PRO NATURA Vaud et Suisse c/ décision du Département de la sécurité et de l'environnement du 27 juin 2007 approuvant le « Plan sectoriel forestier - circulation motorisée sur les routes forestières du secteur Givrine-Marchairuz ».</p>

Vu les faits suivants

- A. a) Dans le cadre de la procédure d'adoption du plan des circulations du Parc jurassien vaudois, les Communes d'Arzier-Le Muids, du Chenit, de Givrins, de Le Vaud, de Marchissy et de Longirod avaient

demandé en date du 9 janvier 2002 des modifications par rapport à un premier plan adopté le 9 mars 2001. En réponse à ces demandes, le Département de la sécurité et de l'environnement avait rendu le 15 avril 2003 une décision contre laquelle les Communes du Chenit, de Le Vaud et de Marchissy avaient recouru auprès du Tribunal administratif (actuellement Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal); le recours avait soulevé l'intervention des associations Pro Natura Vaud et Suisse ainsi que WWF Vaud.

b) Des discussions ont été engagées entre les parties et elles ont abouti à la signature d'une convention entre l'Etat de Vaud, représenté par le Département de la sécurité et de l'environnement (signature du 8 mars 2007), la municipalité de la Commune du Chenit (signature du 21 décembre 2006), la municipalité de la Commune de Le Vaud (signature du 9 janvier 2007), la municipalité de la Commune de Marchissy (signature du 15 janvier 2007), le Parc jurassien vaudois, représenté par son ancien président, Alain Reymond (signature du 22 décembre 2006), l'association Pro Natura Suisse (signature du 31 janvier 2007) ainsi que l'association Pro Natura Vaud (signature du 19 février 2007). La convention comporte dix articles dont la teneur est la suivante :

« I.

En ce qui concerne la demande de la Commune du Chenit (conclusion II.1 du recours au TA : « la route d'accès jusqu'à l'entrée de la Combe des Begnines est soustraite à l'interdiction de circulation des véhicules à moteur à partir du 1^{er} mai jusqu'au 1^{er} novembre. »), il est convenu ce qui suit :

Le chemin de la Combe des Begnines sera fermé en forêt juste avant l'arrivée sur le pâturage. L'interdiction de circuler sur la route des Begnines sera placée vers les deux places de stationnement à organiser (cf. plan annexé no 3 faisant partie intégrante de la convention).

II.

En ce qui concerne les demandes des Communes de Marchissy et de Le Vaud (conclusions II.2 et 3 du recours au TA : « la route d'accès sans neige jusqu'à l'entrée de La Perroude (carrefour aux « Toblerones ») est soustraite à l'interdiction de circulation des véhicules à moteur, ce qui permet la création d'une aire de camping occasionnel au Pré-Rond. »;

« la route d'accès sans neige jusqu'à l'entrée de La Perroude (carrefour aux « toblerones ») est soustraite à l'interdiction de la circulation des véhicules à moteur : le tronçon Perroude-Riondes est ouvert à la circulation pour les habitants des Communes de Le Vaud et Marchissy »), il est convenu ce qui suit :

L'interdiction de circuler depuis les ouvrages militaires à l'entrée de La Perroude de Le Vaud est confirmée. Un emplacement pour le stationnement immédiatement à l'aval sur la route de Le Vaud pourra être aménagé (place à bois actuelle, cf. plan annexé no 1 faisant partie intégrante de la présente convention). La situation du Pré-Rond et la question d'éventuelles places de camping supplémentaires, comparables à celles offertes par la Commune de Bassins, seront reprises dans les discussions au niveau du Parc jurassien vaudois.

Le chemin d'accès aux Echadez sera fermé vers la cabane communale et non plus à l'entrée du pâturage (limite du Parc jurassien vaudois); l'interdiction de circuler sur la route des Echadez sera placée vers la place de stationnement à organiser vers une carrière (cf. plan annexé no 2 faisant partie intégrante de la présente convention).

III.

La circulation des véhicules à moteur en forêt est réglée par les articles 16 de la loi forestière du 19 juin 1996 (LVLFo) et 22s. du règlement du 8 mars 2006 d'application de la loi forestière du 19 juin 1996 (RLVLFo), entré en vigueur le 1^{er} avril 2006.

Ces textes remplacent le projet de directive relative à la circulation des véhicules à moteur en forêt et sur les routes forestières, mis en consultation par le Service des forêts, de la faune et de la nature pendant l'été 2004, qu'il avait été initialement prévu d'annexer.

IV.

Les Municipalités du Chenit, de Le Vaud et de Marchissy se conformeront aux dispositions citées sous chiffre III et mettront en place une surveillance adéquate.

V.

Les Municipalités du Chenit, de Le Vaud et de Marchissy renoncent aux demandes formées devant le Tribunal administratif d'avancer la date d'ouverture des routes forestières du 1^{er} juin au 1^{er} mai.

VI.

La Municipalité de Le Vaud proposera l'intégration de La Perroude de Le Vaud dans le Parc jurassien vaudois.

VII.

Pour ce qui est des routes situées dans le district franc fédéral, l'accord intervenu sera pleinement valable et régularisé dans le cadre de la mise en œuvre du plan de circulation.

VIII.

En application des articles 16 al. 1, 16 al. 2 lit. a et b LVLFo, et 23 RLVLFo, il est prévu trois types d'autorisation dérogatoire à l'interdiction de circuler, définis de la façon suivante :

- 1. Les exploitants et propriétaires (pour les communes : municipalité et services techniques communaux) peuvent circuler librement. Les personnes effectuant des travaux liés à la gestion ou à des études techniques ou scientifiques peuvent également disposer d'autorisations de durée déterminée. Les services travaillant régulièrement dans le secteur disposeront également de droits d'accès. Les municipalités tiennent une liste des personnes disposant d'une autorisation (et d'une clé et/ou d'un macaron le cas échéant).*
- 2. Des accès exceptionnels sont possibles durant la période d'estivage (1^{er} juin - 1^{er} novembre), lorsqu'ils sont liés à une activité en relation avec l'économie alpestre ou sylvo-pastorale ou à la tradition alpestre (ex : fête de la mi-été, journée des alpages pour les citoyens des communes, ...). Cette dérogation est octroyée par la commune avec l'accord du service forestier (art. 23 al. 1 RLVLFo). Les personnes disposant de l'autorisation reçoivent un macaron et une fiche indiquant la durée de l'autorisation (limitée aux besoins de la manifestation).*
- 3. Lorsque l'accès n'est pas lié à une activité alpestre ou sylvo-pastorale, la dérogation à titre exceptionnel est délivrée par la commune avec l'accord du service forestier (art. 23 al. 2 RLVLFo). Dans le cadre de cette autorisation, la commune procédera à l'examen des conditions pour accorder la dérogation ; elle délivrera le macaron (et/ou la clé) sur la base de la décision.*

IX.

La présente convention vaut modification de la décision prise le 15 avril 2003 par le chef du Département de la sécurité et de l'environnement. Compte tenu de ce qui précède, le recours déposé au Tribunal administratif par les Municipalités du Chenit, de Le Vaud et de Marchissy est retiré.

X.

Chaque partie garde ses frais et renonce à l'allocation de dépens. »

B. A la suite de la signature de la convention, le Département de la sécurité et de l'environnement a soumis à l'enquête publique le plan sectoriel forestier relatif à la circulation motorisée sur les routes forestières du secteur Givrine-Marchairuz. Le plan comporte un rapport explicatif dont la teneur est la suivante :

« 1. Introduction

Le plan sectoriel forestier relatif à la circulation motorisée sur les routes forestières du secteur Givrine-Marchairuz (ci-après : le plan sectoriel) est un plan sectoriel au sens des articles 22 al. 1 de la loi forestière du 19 juin 1996 (ci-après : LVLFo), 22 et 35 de son règlement d'application du 8 mars 2006 (ci-après : RLVLFo). Il règle la question de la circulation sur les routes forestières dans le secteur Givrine-Marchairuz et définit une politique cohérente dans ce périmètre.

Il est établi en tenant compte :

- des dispositions légales,*
- de la situation actuelle,*
- des intentions des autorités communales et des différents groupes d'intérêts associés à son élaboration.*

2. Documents constitutifs du plan sectoriel

- Plan du réseau de routes forestières au 1 : 65'000;*
- Plan des parkings au 1 : 10'000;*
- Présent rapport technique.*

3. Périmètre

Le plan sectoriel concerne le secteur délimité par les routes cantonales des cols de La Givrine et du Marchairuz, celles reliant les villages du pied du Jura entre Saint-Cergue et Saint-George, celles reliant Le Brassus et la douane de Bois d'Amont et la frontière entre la douane de Bois d'Amont et La Cure.

4. Sources du plan sectoriel

4.1 Les dispositions légales

Le plan sectoriel se fonde en premier lieu sur les dispositions légales relatives à l'interdiction de circuler sur les chemins forestiers et aux dérogations exceptionnelles.

Ces dispositions, reproduites in extenso en annexe, fixent les principes suivants :

- *la circulation des véhicules à moteur est interdite sur les chemins forestiers,*
- *une dérogation générale est accordée pour l'exploitation forestière et agricole, l'accès des forces de l'ordre et des services de sécurité et de sauvetage,*
- *l'ouverture de certains tronçons peut être demandée par les communes,*
- *l'accès aux chasseurs pendant la période de chasse reste soumis aux dispositions légales sur la chasse,*
- *des autorisations temporaires peuvent être délivrées par les communes avec l'accord du Service des forêts, de la faune et de la nature, pour les chantiers, les organisateurs de manifestations et les observations scientifiques,*
- *les communes sont chargées de la mise en place de la signalisation.*

4.2. Le plan directeur forestier

Les plans directeurs forestiers (PDF) sont des instruments de planification fondés sur les données du milieu. Ils ont pour objectif de définir les contraintes et objectifs de gestion à long terme pour un territoire déterminé. Les plans directeurs forestiers sont élaborés par le Service des forêts, de la faune et de la nature, en concertation avec les autorités communales et les milieux intéressés. Les PDF, approuvés par le Conseil d'Etat, sont des documents d'intention et de référence pour les autorités cantonales.

Le territoire du plan sectoriel est couvert par le plan directeur forestier des montagnes jurassiennes de l'Ouest vaudois en cours d'élaboration.

Ce plan directeur forestier proposera une structuration des fonctions (protectrice, sociale et économique) et évaluera leur importance relative. Il indiquera notamment où la fonction de protection biologique est élevée ou supérieure, ainsi que les secteurs où le degré d'usage potentiel du territoire forestier par les activités de récréation et d'accueil est élevé ou supérieur.

Ce plan a été élaboré de 2001 à 2004. Son élaboration a été suspendue afin de permettre l'établissement du présent plan sectoriel. Il sera mis en consultation publique durant l'année 2007.

4.3. Le projet pilote

Le périmètre du plan sectoriel, dans lequel est inclus l'essentiel du Parc jurassien vaudois a fait l'objet d'un projet pilote. Ce projet a permis de mener une réflexion sur la manière de concilier l'application du droit avec les besoins et attentes des autorités locales. Il a finalement donné lieu à un plan de fermeture des routes forestières adopté par le chef du Département de la sécurité et de l'environnement, le 9 mars 2001.

4.4. La convention

Le plan de fermeture des routes mentionné ci-dessus a, par la suite, fait l'objet de contestations, d'abord auprès du chef du département, puis devant le Tribunal administratif.

La conciliation tentée entre les parties a abouti à la signature, en janvier 2007, d'une convention destinée à régler les points litigieux.

La convention, à laquelle font parties l'Etat de Vaud, la Municipalité et les Communes du Chenit, de Le Vaud et de Marchissy, le Parc jurassien vaudois et Pro Natura, induit des modifications du plan adopté le 9 mars 2001. Ces modifications justifient l'établissement du présent plan sectoriel, conformément aux bases légales cantonales entrées en vigueur dans l'intervalle, en particulier le RLVLFO.

5. Définition des chemins forestiers

L'identification des chemins forestiers est basée sur l'interprétation des dispositions légales et de la jurisprudence, précisée comme suit.

Pour qu'une route traversant une forêt puisse être qualifiée de route forestière, il faut :

- a) que la route soit nécessaire à l'exploitation de cette forêt, c'est-à-dire que la route réponde en priorité aux besoins de transports de la gestion forestière quand bien même elle remplirait d'autres fonctions (accueil, agriculture, chasse, surveillance de la faune). L'accès de la main-d'œuvre et des engins ainsi que le transport du bois récolté sont considérés comme nécessaires à l'exploitation forestière;
- b) qu'elle réponde aux exigences forestières du point de vue du tracé et de l'équipement;
- c) qu'elle n'ait pas fait l'objet d'une autorisation de défrichement.

Sont exclues des routes forestières :

- les routes cantonales principales et secondaires,
- les routes communales de 1^{ère} et 2^{ème} classes.

Les routes faisant l'objet d'une dérogation à l'interdiction générale de circuler sont définies au point 6 ci-après.

6. Motifs de dérogation à l'interdiction générale

Les dérogations permanentes à l'interdiction générale de circuler, requises par les communes, peuvent être classées comme suit :

- accès à des établissements publics : restaurant, buvette d'alpage, refuge, etc. L'existence de ces sites et établissements est indissolublement liée à la possibilité d'accès des véhicules à moteur,
- accès minimum aux massifs forestiers. Lorsque le chemin revêt une importance élevée pour assurer la fonction d'accueil des forêts, et qu'aucun périmètre forestier à valeur biologique élevée ou supérieure n'est traversé, l'ouverture est admise.

Ces requêtes ont fait l'objet d'une pesée des intérêts et d'une répartition territoriale; leur motivation ne constitue pas une entrée en matière de principe pour des nouvelles dérogations au gré du développement de nouvelles infrastructures destinées au public.

Le plan sectoriel définit trois statuts de routes forestières soumises à dérogation :

- les routes forestières où la circulation des véhicules à moteur est autorisée en l'absence de neige;
- les routes forestières où la circulation des véhicules à moteur est autorisée du 1^{er} juin au 1^{er} novembre;
- les routes forestières fermées à la circulation des véhicules à moteur mais qui disposent d'un accès autorisé à une buvette, à un chalet d'alpage, à un point de vue.

Sur les autres routes forestières, la circulation des véhicules à moteur est interdite, à l'exception de l'exploitation des biens-fonds forestiers et agricoles et des autres catégories d'usagers prévues par la loi.

	km	%
Routes forestières recensées	env. 300	100
Routes forestières ouvertes à la circulation en l'absence de neige	env. 33	11
Routes forestières ouvertes à la circulation du 1 ^{er} juin au 1 ^{er} novembre	env. 30	10
Routes forestières fermées avec un accès à la buvette autorisé	env. 2.8	1

7. Liste des routes, statut

Le plan du réseau des routes forestières indique les statuts des différentes routes forestières définies au point 6.

- En vert :* les routes forestières où la circulation des véhicules à moteur est autorisée en l'absence de neige.
- En bleu :* les routes forestières où la circulation des véhicules à moteur est autorisée du 1^{er} juin au 1^{er} novembre.
- En pointillé rouge :* les routes forestières fermées à la circulation des véhicules à moteur, mais avec un accès autorisé à une buvette, à un chalet d'alpage, à un point de vue.
- En orange :* les routes forestières où la circulation des véhicules à moteur est interdite à l'exception de l'exploitation des biens-fonds forestiers et agricoles et des autres catégories d'usagers prévues par la loi.

Le plan du réseau indique également l'emplacement des places de parc qui seront aménagées.

Ces dernières font l'objet de plans de situation séparés au 1 : 10'000, conformes à l'annexe de la convention mentionnée au point 4.4.

Le solde des routes situées à l'intérieur du périmètre défini au point 3 n'est pas soumis à des dérogations à l'interdiction de circuler au sens du point 6.

8. Projet de mise en œuvre

En applications de l'article 22 al. 5 RLVLFo, la mise en œuvre du plan sectoriel est confiée aux communes.

8.1 Information et sensibilisation du public

Le Service des forêts, de la faune et de la nature est chargé de l'information destinée aux autorités et aux usagers, ainsi que de la sensibilisation du public aux dispositions découlant de la législation fédérale et cantonale en matière de circulation motorisée sur les chemins forestiers.

A cet effet, en partenariat avec les communes, le Service des forêts, de la faune et de la nature est chargé d'organiser le dispositif d'information et de sensibilisation. Ce dispositif comprendra :

- des informations destinées au public (séances ou informations par les médias régionaux),
- un guide de mise en œuvre à l'usage des autorités communales,
- des panneaux de signalisation spécifiques et de balisage à l'intérieur des massifs forestiers importants, basés sur le label « Voie verte ».

8.2. Signalisation

En règle générale, les interdictions seront signalées par le panneau d'interdiction OSR 2.14 accompagné d'une mention selon le point 7.

Conformément à l'article 7 du règlement du 7 février 1979 sur la signalisation routière (RVSR; RSV 741.01.2), la pose des panneaux interviendra dès que la décision relative à la signalisation sera définitive mais au plus tard 18 mois après l'entrée en force de cette décision.

Dans les massifs forestiers importants, on pourra également utiliser la signalisation « Voie verte » mentionnée au point 8.1, dans la mesure où le panneau OSR 2.14 est placé à l'entrée du massif avec une description précise des dérogations admises.

9. Réexamen et révision du plan sectoriel

Le plan sectoriel peut être réexaminé ou révisé en tout temps en fonction des besoins et de l'évolution de la situation. Ainsi lorsque les circonstances se sont modifiées, que de nouvelles activités se présentent ou qu'il est possible de trouver de meilleures solutions, le plan sectoriel est réexaminé ou remanié.(...) »

C. Une circulaire d'information a en outre été jointe à l'enquête publique afin de donner des explications et répondre aux principales questions que posait la mise à l'enquête publique du plan sectoriel forestier. Cette circulaire comporte notamment les précisions suivantes :

« La construction des chemins carrossables en forêt a été réalisée pour faciliter l'exploitation forestière de régions autrefois inaccessibles aux véhicules à moteur. Ces routes contribuent ainsi à une exploitation rationnelle et conforme aux conditions de travail actuelles en zone forestière. Elles ne sont toutefois pas dimensionnées pour un trafic régulier.

Avec le temps et dans certains cas, ces voies d'accès ont aussi été utilisées par le trafic lié aux activités de loisirs. Ainsi, leur utilisation s'est écartée du but initial induisant des nuisances et des frais d'entretien pour les communes.

Constatant cette évolution et dans le but de garantir l'une des qualités principales de nos forêts - la tranquillité, ceci tant pour la faune que pour les usagers non-motorisés (promeneur, cycliste, cavalier) - la législation fédérale de 1991, entrée en vigueur en 1993, a renforcé les mesures visant à y limiter le trafic motorisé, en spécifiant que les véhicules à moteur ne sont autorisés à circuler en forêt et sur les routes forestières que pour accomplir les activités de gestion forestière.

La législation fédérale et la jurisprudence des tribunaux ne laissent que peu de marge de manœuvre aux cantons. Elles s'appliquent à toutes les routes forestières et la mise en œuvre des règles relatives à la circulation est une tâche des autorités cantonales et communales. De plus, dans le cadre des procédures d'octroi d'aides financières pour la gestion des forêts, la fermeture des routes forestières est exigée par la Confédération. En renonçant simplement à mettre en œuvre ces règles, le risque serait grand de voir l'accès aux aides financières entravé. Ceci est d'autant plus vrai que le réseau des chemins forestiers, ainsi que leur entretien ont, jusqu'à ce jour, été largement financés par les aides fédérales et cantonales.

En fonction de ces conditions cadres, le canton se doit de mettre en œuvre la limitation de la circulation motorisée en forêt. A cet effet, la législation vaudoise a aménagé des solutions convenables que les communes et le Service des forêts, de la faune et de la nature (SFFN, ci-après le service cantonal) peuvent exploiter de la manière la plus cohérente dans le cadre de l'élaboration de plans sectoriels.

Le plan sectoriel est l'instrument qui permet aux autorités cantonales et communales de formuler un projet de mise en œuvre de la législation fédérale qui tienne compte, de la meilleure manière possible, des intérêts divergents en la matière. Le plan sectoriel est réalisé par le service forestier en collaboration avec la ou les municipalités et les groupes d'intérêts concernés. Après la mise en consultation publique et le traitement des remarques et observations, le plan sectoriel est soumis à l'approbation du Département de la sécurité et de l'environnement. Une fois l'approbation acquise, celle-ci est notifiée en ouvrant les voies de recours auprès du tribunal administratif. La mise en place de la signalisation selon la législation sur la circulation routière intervient ensuite, lorsque la décision est définitive, par une mise à l'enquête organisée par les communes.

L'élaboration du plan sectoriel permet aux autorités cantonales et communales de se coordonner, puisque toutes deux ont des responsabilités dans la mise en œuvre :

- *Le canton planifie la fermeture des chemins forestiers en fonction du cadre légal et des attentes des communes, des propriétaires et de la population.*
- *Les communes ont l'obligation de poser la signalisation des routes fermées à la circulation.*
- *Conjointement, les autorités cantonales et communales sont compétentes pour faire respecter la signalisation sur le terrain, qui s'applique à toutes les routes. En conséquence, toutes les autorités de police sont habilitées à exercer la surveillance sur les routes forestières : gendarmerie, polices municipales, agents du Service des forêts, de la faune et de la nature. Un citoyen peut aussi dénoncer des infractions. Les autorités sont cependant tenues de le faire.*

Quelques questions fréquentes

Y aura-t-il une forêt de panneaux d'interdiction ?

Les interdictions sur les chemins forestiers seront signalées par le panneau d'interdiction OSR 2.14 (voir ci-joint) accompagné, si nécessaire, d'une plaque complémentaire réservant l'accès à certaines catégories d'usagers.

La plaque complémentaire permet de matérialiser le champ d'application de l'interdiction et peut comporter des renseignements additionnels.

Dans les grands massifs forestiers, à la pose systématique de panneaux d'interdiction sur toutes les routes forestières, le service cantonal préfère retenir la solution qui consiste à ne placer la signalisation qu'à des endroits stratégiques, à savoir sur les routes forestières pénétrantes (artères principales). Une plaque additionnelle indiquera, dans ce cas, le tracé des artères principales ouvertes et les artères secondaires fermées, au moyen d'une carte géographique. A l'entrée des artères secondaires, on pourra alors utiliser la signalisation « Voie verte » ou une signalisation en bois dans la mesure où le panneau OSR 2.14 est placé à l'entrée du massif forestier.

La mise en place de barrières n'est pas recommandée par le service cantonal. Toutefois, elle peut se révéler nécessaire pour des cas particuliers où des enjeux de protection sont particulièrement importants. Ces cas sont discutés dans le cadre d'une procédure de planification forestière directrice ou d'un plan sectoriel forestier.

Un document d'aide à la mise en œuvre de la signalisation sera par ailleurs prochainement remis aux communes et sera complété par l'appui et le conseil actif des membres du corps forestier.

Qui prendra en charge les frais de signalisation ?

Les frais de mise en place de la signalisation sont à la charge des communes. L'Etat prendra en charge les frais pour les chemins forestiers situés dans des forêts cantonales.

Qui pourra circuler sur les routes forestières ?

Une dérogation générale est notamment accordée pour l'exploitation forestière et agricole, le sauvetage, les forces de l'ordre, les exercices militaires, les véhicules des services publics dans l'exercice de leur mission et les véhicules des entreprises des réseaux d'approvisionnement pour l'entretien de leurs installations (par exemple électricité, télécommunication, source d'eau potable). Des dérogations spéciales sont prévues pour les véhicules des chasseurs conformément à la loi sur la chasse et les véhicules à chenilles pendant l'hiver conformément à la loi sur l'usage de véhicules à chenilles.

Les communes, avec l'accord du service forestier, peuvent délivrer des autorisations temporaires aux personnes travaillant sur des chantiers de constructions, aux organisateurs de manifestations et à des tiers pour des observations scientifiques. Des autorisations particulières pour d'autres motifs peuvent aussi être délivrées, notamment pour les propriétaires, pour l'accès à leurs parcelles ou locaux situés en forêt.

Quelles sont les responsabilités en cas d'accident sur une route forestière sans signalisation ?

Le principe de l'interdiction de circuler avec des véhicules à moteur sur les routes forestières relève du droit fédéral. Il est donc applicable ».

D. a) Préalablement à l'enquête publique, le projet de plan sectoriel forestier a fait l'objet d'un examen préalable auprès des différents services concernés de l'administration cantonale.

b) Le plan sectoriel forestier concernant la circulation motorisée sur les routes forestières sur le secteur Givrine-Marchairuz (plan sectoriel) a été mis à l'enquête publique du 15 mars au 15 mai 2007. L'enquête publique a soulevé notamment l'opposition de la Municipalité d'Arzier-Le Muids du 15 mai 2007, qui a notamment demandé à ce que la route forestière prévue depuis le parking projeté en contrebas de la zone du « Marais Rouge » jusqu'au chalet d'alpage du Vermeilley puisse bénéficier du statut de route ouverte du 1^{er} juin au 1^{er} novembre (bleu) et que la route des Montagnes, qui donne accès à ce parking, puisse bénéficier du statut de route ouverte sans neige (vert). PRO NATURA n'est pas intervenue dans le cadre de la consultation publique du plan sectoriel alors que le WWF s'est opposé le 15 mai 2007.

b) Par lettre du 29 juin 2007, le Service des forêts, de la faune et de la nature a informé la Municipalité d'Arzier-Le Muids que le plan sectoriel avait été approuvé par le chef du Département de la sécurité et de l'environnement le 27 juin 2007. La réponse à l'opposition précise que la demande de prolonger la route ouverte du 1^{er} juin au 1^{er} décembre (au lieu du 1^{er} novembre) jusqu'au chalet du Vermeilley avait été admise. En revanche, les autres demandes formulées dans l'opposition n'étaient pas retenues.

E. a) L'association WWF Vaud, ainsi que la fondation WWF Suisse (ci-après les organisations ou le WWF) ont recouru contre la décision du Département de la sécurité et de l'environnement du 27 juin 2007 auprès du Tribunal administratif. Les organisations recourantes concluent à l'annulation du plan sectoriel et au renvoi du plan à l'autorité intimée pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Elles invoquent à l'appui de leur recours la présence dans le périmètre du plan d'un secteur d'une grande valeur biologique lié à la présence du Grand Tétras, qui est inscrit sur la liste rouge des espèces en voie de disparition et relèvent que la circulation motorisée devrait être exclue sur les routes forestières. Elles invoquent aussi la réglementation propre au district franc du Noirmont dans lequel la circulation n'est pas autorisée. Elles critiquent aussi certains éléments du plan sectoriel :

L'accès des véhicules à la « Combe des Begnines » et le parking projeté juste à l'arrivée dans la combe sont contestés. Le WWF demande que la circulation soit exclue du district franc. Il estime que le parking

pourrait être aménagé à la hauteur du point 1305 m, sous le Chalet neuf. Il relève que l'alpage des Begnines ne comporte aucune buvette ou infrastructure qui pourrait justifier une fonction d'accueil. Le WWF demande aussi la fermeture physique du chemin forestier partant du point d'altitude 1499 m, juste avant l'emplacement prévu pour le parking, menant au Bois Couchant et à la « cabane des électriciens ». Le WWF conteste également l'accès des véhicules et l'emplacement des parking prévus sur le territoire des Communes de Le Vaud et Marchissy et demande une fermeture physique des routes forestières si les parkings projetés devaient être réalisés. Le WWF estime aussi que la solution prévue pour l'accès à la buvette de la « Perroude de Marchissy » ne serait pas praticable, car on ne pourrait à la fois fermer le tronçon à la circulation et autoriser l'accès des voitures à la buvette.

Le WWF conteste aussi la possibilité prévue pour accorder des dérogations à l'interdiction générale de circuler en forêt par les municipalités, même si la dérogation est subordonnée à l'accord du service forestier. Seul le canton devrait être compétent pour accorder ou refuser des dérogations. Le WWF estime aussi que les dérogations devraient être refusées aux propriétaires de constructions qui ne sont pas au bénéfice d'un permis de construire. Le WWF critique aussi le fait que le plan sectoriel des circulations ait été adopté avant que le plan directeur forestier de la région ne soit adopté. Le WWF relève que le plan directeur forestier de la région devrait fixer les différentes fonctions de la forêt, en particulier la fonction d'accueil et celle de la protection biologique. Le plan sectoriel ne serait ainsi pas fondé sur une base suffisante. Il se plaint aussi du fait que le plan de sauvegarde du Grand Tétrás ferait également défaut ou n'aurait pas été porté à la connaissance du groupe de travail.

Le WWF critique la période de fermeture des routes ouvertes à la circulation des véhicules prévues en bleu sur le plan sectoriel. La date d'ouverture à la circulation fixée au 1^{er} juin ne serait pas acceptable, car elle ne tiendrait pas suffisamment compte des besoins de tranquillité des grands tétrás, sensibles aux dérangements jusqu'en juillet. Les périodes de parades et d'élevage des jeunes s'étendraient du début du mois d'avril à mi-juillet et la plupart des pontes en mai. La couvaison commencerait en mai et les premières éclosions début juin, se poursuivant jusqu'à mi-juin. Dès la mi-juin débuterait l'élevage des petits pendant un mois. Le WWF conteste aussi le fait que la date de fermeture ait été repoussée du 1^{er} novembre au 1^{er} décembre sans justification. Il estime que les dates de fermeture devraient aussi s'appliquer aux cabanes selon les mêmes principes que pour les routes. Enfin la notion de route ouverte sans neige pourrait poser plusieurs problèmes, notamment en ce qui concerne la décision sur le moment où la route doit être considérée comme étant ouverte à la circulation.

b) Les associations Pro Natura Vaud et Pro Natura Suisse (ci-après : les associations ou Pro Natura) ont également déposé un recours auprès du Tribunal administratif le 25 juillet 2007. Pro Natura rappelle l'historique et le contexte dans lequel le plan sectoriel a été étudié puis adopté comme projet pilote pour le canton. Pro Natura souligne aussi le fait qu'elle n'est pas intervenue lors de l'enquête publique du plan pour le motif que le projet soumis en consultation apparaissait conforme aux conventions. En revanche, les modifications apportées par la décision d'approbation du Département de la sécurité et de l'environnement sont contestées. Pro Natura conteste en particulier l'allongement de la période d'ouverture estivale du 1^{er} novembre au 1^{er} décembre sans justifications objectives. En outre, Pro Natura conteste aussi le prolongement de la route des Montagnes ouverte en période estivale (bleu) depuis le parking situé au bas du « Marais Rouge » jusqu'au Chalet d'alpage du Vermeilley.

c) Le Service des forêts, de la faune et de la nature s'est déterminé sur les recours le 2 octobre 2007 en concluant à leur rejet. Il a produit aussi un exemplaire du plan sectoriel approuvé avec les informations concernant le plan d'action Grand Tétrás délimitant les habitats de première importance ainsi que ceux de seconde

importance. Le Service des routes s'est déterminé sur les recours le 27 septembre 2007 en concluant aussi à leur rejet. Les recourants ont déposé des observations complémentaires le 28 février 2008 sur lesquelles le Service des forêts, de la faune et de la nature s'est déterminé le 30 avril 2008. Le tribunal a procédé à une visite des lieux lors de son audience du 15 septembre 2008 et il a associé à la procédure les communes comprises dans le périmètre du plan sectoriel.

d) Les Municipalités des Communes du Chenit, de Le Vaud et de Marchissy se sont déterminées sur les recours le 31 août 2009 en concluant au rejet du recours du WWF et en se rapportant à justice pour le surplus. La Commune de Bassins s'est déterminée sur les recours le 15 septembre 2009 en estimant que les mesures prévues par le plan sectoriel étaient proportionnées à l'utilisation strictement nécessaire des routes forestières.

La Municipalité de St-Cergue s'est déterminée le 28 juillet 2009 en indiquant qu'elle s'opposait au plan sectoriel. Les routes ouvertes sans neige seraient de nature à provoquer des problèmes pour déterminer la période d'ouverture. Elle estime aussi que de nombreux chalets d'alpage seraient pénalisés par la fermeture et la vie des amodiataires serait mise à mal ainsi que leur fonction d'accueil. La municipalité estime aussi que la route (verte) reliant le quartier des Pralies à la « Prangine » serait trop étroite.

Le plan sectoriel serait aussi difficilement compatible avec l'approbation du plan partiel d'affectation de la Givrine, qui venait d'être approuvé par le canton le 23 juin 2009. A son avis, les idées du plan sectoriel devraient être reprises dans le cadre du Parc jurassien vaudois. Les Municipalités de St-George et de Longirod se sont déterminées respectivement les 24 août et 9 septembre 2009 en indiquant qu'elles soutenaient la décision d'approbation du plan sectoriel.

e) Par la suite, l'assesseur spécialisé du tribunal, Silvia Uehlinger a établi pour chaque tronçon de route contesté des fiches localisant les tronçons de route contestés et résumant les différends sur lesquels les parties se sont déterminées. Par ailleurs, le tribunal a tenu une audience le 30 septembre 2009 au Sentier en présence des parties. Le compte-rendu résumé de l'audience comporte notamment les précisions suivantes :

Au préalable, le président informe les parties que l'assesseur Silvia Uehlinger a effectué une recherche auprès d'autres cantons pour examiner les différentes pratiques existantes en matière d'aménagement routier forestier, avant de lui donner la parole. Pour l'essentiel, Mme Uehlinger expose que la procédure dans les cantons de Berne et du Jura est la suivante : la première étape consiste à délimiter les routes à englober dans le plan sectoriel forestier et à opérer ainsi une distinction entre routes forestières et routes publiques. Cette étape ne fait pas l'objet de négociations. Comme critère de délimitation, le canton de Berne utilise celui de l'utilisation actuelle de la route; pour sa part, le canton du Jura examine auprès du registre foncier si la route dispose d'un numéro de parcelle ou d'une servitude de passage, et dans la négative, l'inclut dans le plan sectoriel forestier. Mme Uehlinger précise que dans les deux cantons, l'interdiction de circulation s'applique même en l'absence de signalisation sur le terrain; cette dernière ne se révèle nécessaire qu'en cas de situations peu claires ou d'exceptions. L'interdiction générale ressort en revanche clairement du plan. Ensuite, dans une deuxième étape, tous les services concernés sont consultés et il est procédé à l'examen des éventuelles dérogations à l'interdiction de circuler (en particulier pour les handicapés, les chasseurs, les exploitants agricoles et les riverains). Ces exceptions n'ont dès lors pas besoin de faire l'objet d'autorisations spécifiques. S'agissant des modalités de contrôle, Mme Uehlinger expose que le canton du Jura fait appel à un « surveillant de l'environnement ». Dans le canton de Berne, le garde-forestier peut dénoncer les contrevenants, mais pas les amender; seul le garde-chasse peut amender les contrevenants. Mme Uehlinger termine en indiquant qu'aucun recours n'a été déposé dans ces deux cantons contre les décisions finales prises. La possibilité est donnée aux personnes présentes de poser des questions au sujet de ces pratiques cantonales.

(...).

Il est procédé à l'examen des fiches établies par l'assesseur Silvia Uehlinger :

BASSINS 1

S'agissant du tronçon (a), le WWF se prévaut d'un plan de circulation du Parc jurassien vaudois de 1998 qui prévoyait un parking au point 1128 sous La Pessette. Pour sa part, la Commune de Bassins souhaite un accès au Crot et s'en tient à la décision du chef du département. Le tronçon devrait dès lors être maintenu en vert. Le SFFN adopte la même position, faute d'enjeu biologique. Pro Natura ne remet pas en cause la convention et est ainsi d'accord avec le statut projeté. Concernant le tronçon (b), le WWF conteste les traitillés rouges pour l'accès à la buvette des Pralets, mais pas le tracé en bleu. Me Haldy indique que les traitillés rouges permettent l'accès aux personnes à mobilité réduite. Le SFFN relève que ces traitillés rouges pourraient être remplacés par un tracé en bleu, puisque le tronçon précédent est en bleu; les traitillés rouges et la teinte bleue auraient en effet de facto la même vocation dans le cas présent. Le SFFN précise que la buvette des Pralets a une fonction d'accueil comparable à celle des Croisettes. En outre, il y a quinze à vingt places de parc existantes aux Pralets (dans le corral) à mi-chemin entre la buvette et le parking prévu sur la route au point 1263, qui ne comprend que quelques places (cinq). La Commune de Bassins est d'accord avec les traitillés rouges, ainsi qu'avec la solution des macarons proposée par le WWF (fermeture à l'exception des personnes à mobilité réduite). Le WWF est toutefois prêt à réexaminer sa position sur ce point.

ARZIER 1

La Commune d'Arzier a un projet de buvette au Vermeilley; la rénovation et la transformation du chalet en buvette serait prévue dans le plan d'investissement, mais aucune décision n'a encore été prise par le Conseil communal. Le SESA a en outre posé quelques exigences au niveau de l'assainissement. La commune est favorable à ce que le tracé bleu du tronçon du parking jusqu'au Vermeilley soit remplacé par des traitillés rouges (comme fiche précédente, BASSINS 1). Le traitillé rouge permettrait de laisser la porte ouverte jusqu'à la mise sur pied de cette buvette. Pro Natura relève que la Commune d'Arzier n'avait pas requis auparavant l'accès au Vermeilley. La commune répond qu'elle ne pensait pas que l'accès à cette buvette serait refusé, puisque l'accès à deux autres buvettes avait été admis. Elle précise en outre qu'elle ne dispose d'aucune buvette parmi tous les alpages dont elle est propriétaire, et que cette buvette serait en adéquation avec la fonction d'accueil, qui constitue un élément nécessaire au Parc jurassien vaudois (soumis à l'ordonnance sur les parcs); la décision de reconnaissance du Parc jurassien vaudois sera produite.

MARCHISSY 1

S'agissant du tronçon (a), Me Haldy relève que le parking aux Toblerones est prévu dans la convention, et que cet emplacement a été choisi parce qu'il est proche d'une carrière et qu'il permet d'accéder à pied à la Combe des Amburnex sans devoir monter une pente assez forte. Le lieu tiendrait compte de tous les intérêts en cause (enjeu biologique, accès et terrain propice). La Commune de Le Vaud indique que l'emplacement proposé par le WWF (Chenevières) présente des inconvénients (terrain en côte/mi-côte et pâturage). L'utilisation de ce terrain comme parking ne serait pas conforme à la logique d'exploitation de la parcelle, car l'emplacement est la seule surface plane du pâturage. Il y a également depuis cet emplacement une montée à pied sur une pente raide jusqu'au plateau de la Combe des Amburnex. Le WWF se prévaut aussi du projet du plan de circulation du Parc jurassien vaudois de 1998 qui prévoyait un parking légèrement en dessous des Chenevières. Le SFFN rappelle que le statut projeté est conforme à la convention.

Concernant le tronçon (b), le WWF requiert la mise en place d'une fermeture physique au carrefour des Toblerones, car à son avis une interdiction ne suffirait pas. La Commune de Le Vaud a le souci de ne pas multiplier les barrières et d'éviter de compliquer le travail des exploitants. Selon le SFFN, une signalisation d'interdiction suffirait dans un premier temps, et si ce n'était pas le cas, alors d'autres mesures pourraient être prises ultérieurement.

S'agissant du tronçon ©, le WWF indique qu'il est favorable à la solution des macarons, comme dans la fiche BASSINS 1. La buvette Perroude de Marchissy est une buvette d'alpage ouverte les samedis et les dimanches. Il est précisé que le tronçon en traitillé rouge ne pourra être emprunté que lorsque la buvette est ouverte et pendant la période d'estivage. Il est également indiqué que le parking en contrebas est peu visible et que la montée à la buvette est rude. Le WWF est prêt à revoir sa position (comme pour la fiche BASSINS 1).

ARZIER 3

Le WWF se prévaut en particulier de l'arrêt GE.2001.0117 du 9 janvier 2002, ainsi que du document environnement n° 196 p. 27 de l'Office fédéral de l'environnement (aspects juridiques des loisirs et de la détente en forêt) pour contester l'accès en forêt à des fins de loisirs et touristiques. Il rappelle en outre l'existence du District Franc. Me Haldy relève que le WWF remet en cause le système du plan qui est fondé sur l'art. 16 LVLFo et les directives fédérales qui prévoient des dérogations. En plus, l'arrêt cité ne serait pas comparable à la présente affaire, puisqu'il s'agissait dans ce cas d'essai automobile et que la fonction d'accueil n'était dès lors pas remplie; il ne fallait pas confondre au surplus fonction d'accueil et tourisme. Le WWF conteste le critère de la fonction d'accueil qui ne serait pas mentionné dans la loi fédérale; il se réfère en outre à la carte sur l'usage potentiel d'accueil. Le SFFN indique également que l'arrêt cité par le WWF n'est pas assimilable au cas présent, puisqu'il s'agissait d'une manifestation sportive et non d'un plan forestier. L'élaboration d'un tel plan tente de « ménager la chèvre et le chou » par un équilibre entre les intérêts en cause. La réglementation sur

les Districts Francs n'exclurait par ailleurs pas la circulation (système dérogatoire comparable à celui de la législation forestière); les limites du District Franc auraient au demeurant été tracées en relation avec l'objectif de protection du Grand Tétrás.

Selon le SFFN, la problématique est en l'espèce identique à celle de la Roche Champion. Les tronçons (a) et (b) sont certes dans un périmètre de haute importance biologique, mais il faut procéder à un équilibre avec la fonction d'accueil. L'accès à la Combe des Benignes résulterait par ailleurs d'un accord concernant l'ensemble du plan sectoriel (en particulier l'abandon de l'accès à la cabane des Electriciens). Pro Natura est d'accord avec le statut projeté qui est conforme à la convention; à son avis, le plus important est d'interdire l'accès à la cabane des Electriciens (comme l'accès au chalet La Biolle). Il est indiqué que le motif principal de se rendre à la Combe des Benignes est la floraison des cytises et la vue sur le Lac Léman depuis le Mont Sala. Il est précisé que les communes ont prévu un parking dans la convention en retrait de la Combe des Benignes pour cacher les voitures.

ST-GEORGE 1

La Commune de Le Vaud soutient que la teinte bleue devrait au moins être prévue pour ce tronçon en raison des panoramas. Le SFFN indique que la teinte verte a été choisie pour l'ensemble du tronçon, car auparavant le bleu était prévu pour un petit tronçon depuis la route du col du Marchairuz, ce qui manquait de cohérence (deux teintes pour la même route). Le SFFN maintient le statut projeté et Pro Natura est favorable à ce statut qui est conforme à la convention.

f) Les fiches ont été mises à jour à la suite de l'audience du 30 septembre 2009 et transmises aux parties.

F. La possibilité a été donnée aux parties de se déterminer sur le compte rendu de l'audience et sur les fiches réalisées pour chacun des tronçons de route litigieux.

a) Le WWF s'est déterminé le 13 novembre 2009. En ce qui concerne la Combe des Begnines (Arzier 3), il relève que les districts francs fédéraux ont pour vocation de préserver la biodiversité et l'habitat des mammifères et oiseaux sauvages. A son avis, la fonction biologique de la zone devrait primer sur la fonction d'accueil de la forêt. En outre, l'emplacement projeté pour le parking à l'intérieur du district franc serait contraire aux principes du canton tendant à sortir les parkings des zones sensibles.

Au sujet de l'accès à la buvette des Pralets et l'emplacement du parking à proximité du point d'altitude 1223 au « Crot » (Bassins 1), le WWF renonce aux conclusions du recours sur ces deux points. En revanche, il maintient le grief concernant l'emplacement du parking au carrefour des Toblerones (Marchissy 1) en raison de l'emplacement de ce parking dans une zone sensible de protection du Grand Tétrás. A son avis, ce type de parking devrait se situer hors de telles zones. Le WWF renonce au grief concernant l'accès à la buvette de la « Perroude de Marchissy ».

Le WWF, se rapportant à une intervention par e-mail du représentant de la Municipalité d'Arzier-Le Muids, conteste l'argument selon lequel la fonction d'accueil de la forêt serait niée en relevant que toute la région touchée par le plan sectoriel reste accessible et que son rôle d'accueil est confirmé; il relève aussi que dans les secteurs où la circulation automobile n'est pas admise, les promeneurs ont toujours la possibilité de s'y rendre à pied ou à vélo. Il relève aussi que l'un des objectifs stratégiques des parcs naturels régionaux consiste à limiter les atteintes du public et à protéger les espèces et biotopes rares et menacés, ce qui impliquerait une limitation de l'accueil motorisé.

b) Les Municipalités du Chenit, de Le Vaud et de Marchissy demandent, par lettre du 11 novembre 2009, que les mesures prévues par la convention soient confirmées en estimant que ces mesures s'intègrent dans les possibilités dérogatoires prévues par la législation cantonale sur les forêts.

c) Le Service des forêts, de la faune et de la nature s'est déterminé le 16 novembre 2009. L'accès au chalet Vermeilley depuis le parking situé au bas du Marais Rouge (Arzier 1), pourrait être prévu par des « points rouges » dans la mesure où la buvette se réaliserait, ce qui impliquerait une modification du plan sectoriel. En ce qui concerne la montée au carrefour des Toblerones, le service estime que la boucle serait justifiée. La montée aux Toblerones serait le résultat de la négociation issue de la convention qui a permis de supprimer le trafic de transit entre la Perroude de Le Vaud et le chalet de la Rionde-Dessous.

d) Pro Natura s'est déterminée le 16 novembre 2009 en déposant un mémoire de droit. Elle souligne la grande valeur biologique du périmètre par la présence du Grand Tétrás en se référant aux différents documents officiels traitant de cet aspect, en particulier le « Plan d'action Grand Tétrás » publié en 2008 par l'Office fédéral de l'environnement en collaboration avec la Station ornithologique de Sempach et l'Association suisse pour la protection des oiseaux.

Pro Natura relève aussi que le Noirmont est l'un des quatre districts francs fédéraux situés dans le canton de Vaud et que la réglementation applicable aux districts francs prévoit une interdiction générale de circuler; le pouvoir dérogatoire des cantons serait très limité à cet égard.

En ce qui concerne le futur parc régional, Pro Natura relève que la réglementation fédérale concernant les parcs d'importance nationale met l'accent sur la nécessité de conserver et d'améliorer autant que possible la diversité des espèces animales et végétales indigènes ainsi que les types de biotopes; un parc régional d'importance nationale devrait se distinguer par sa forte valeur naturelle.

Pro Natura procède aussi à une analyse de la législation fédérale et cantonale sur les routes forestières, en particulier sur l'étendue des dérogations que les cantons peuvent admettre dans leur législation. Elle se réfère notamment à la jurisprudence vaudoise concernant l'utilisation de route forestière par un constructeur automobile pour réaliser des essais sur neige (arrêt TA GE.2001.0117 du 9 janvier 2002). Pro Natura se réfère aussi à une jurisprudence du Tribunal administratif du canton de Fribourg concernant la réglementation du trafic sur les chemins alpestres et forestiers de Haute-Singine.

S'agissant de la nécessité d'accéder en voiture aux refuges et buvettes, Pro Natura estime qu'il ne serait pas possible que chaque commune dispose sur son alpage d'une buvette ouverte au public avec un accès autorisé aux véhicules. A son avis, il serait possible de demander à la clientèle de la buvette qui serait projetée dans le Chalet d'alpage du Vermeilley de marcher environ 20 minutes depuis le parking prévu au pied du « Marais Rouge ».

Pro Natura invoque aussi le fait que les dispositions concernant la protection des biotopes seraient directement applicables et ne nécessiteraient pas de mesures cantonales d'application. Elle estime que les règles fédérales concernant la protection des biotopes s'appliqueraient en particulier aux biotopes particulièrement propices au Grand Tétrás.

Pro Natura s'oppose en outre à une éventuelle extension du réseau des routes ouvertes sans neige (en vert sur le plan sectoriel) en relevant les problèmes que pose ce type de route quant à la détermination de la période d'ouverture. Elle estime aussi que la problématique serait encore accrue du fait que les motoneige et les « quad » sont admis à circuler sur les routes enneigées, à moins que la circulation n'y soit formellement interdite par un panneau d'interdiction générale de circuler.

En ce qui concerne les dates de fermeture des routes (en bleu sur le plan sectoriel), Pro Natura souligne le fait que la convention prévoyait une circulation limitée à la période du 1^{er} juin au 1^{er} novembre. L'objectif de la règle consistait à limiter les risques de dérangement de la faune, risques qui seraient particulièrement élevés durant l'hiver et le printemps. Pro Natura reproche au Département de la sécurité et de l'environnement d'avoir prolongé d'un mois la durée de l'ouverture des routes, soit jusqu'au 1^{er} décembre. Elle estime que l'autorité devrait s'en tenir à une période d'ouverture des routes limitée du 1^{er} juin au 1^{er} novembre. Pro Natura relève encore que le contrôle de l'opportunité devrait s'exercer avec retenue. Elle considère que les plans sectoriels - ainsi que les recours tendant à les assouplir - seraient directement contraires à la législation fédérale, sans même qu'un contrôle sur l'opportunité soit nécessaire.

Considérant en droit

1. a) Le WWF Suisse et Pro Natura Suisse font partie des organisations d'importance nationale qui sont habilitées à déposer un recours en vertu de l'art. 12 al. 1 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451), dans sa teneur selon le ch. 43 de l'annexe à la loi sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF; RS 173.32), et du ch. 3 de l'annexe à l'ordonnance relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans les domaines de la protection de l'environnement ainsi que de la protection de la nature et du paysage (ODO; RS 814.076). Le droit de recours peut être exercé contre les décisions prises lors de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération au sens de l'art. 2 al. 1 LPN. Le plan sectoriel litigieux est destiné à la mise en œuvre des dispositions du droit fédéral concernant l'interdiction de circuler sur les routes forestières au sens de l'art. 15 de la loi sur les forêts du 4 octobre 1991 (LFo; RS 921). L'autorité forestière cantonale qui statue sur l'interdiction de circuler et sur les dérogations admissibles accompli une tâche de la Confédération (cf. art. 2 al. 1 let. b in fine; ATF 121 II 190 consid. 3c/cc p. 197; 120 Ib 27 consid. 2c/aa p. 31).

b) Pro Natura Vaud et WWF Vaud peuvent aussi se prévaloir de leur qualité d'organisation d'importance cantonale au sens de l'art. 90 de la loi vaudoise sur la protection de la nature, des monuments et des sites du 10 décembre 1969 (LPNMS ; RSV 450.11). En effet, la qualité pour recourir doit être reconnue aux associations d'importance cantonale qui se vouent à la protection de la nature sur la base de l'art. 90 LPNMS lorsque les intérêts protégés par cette législation sont en cause (AC.2009.0209 du 26 mai 2010 et les arrêts cités), ce qui est le cas en l'espèce. En effet, la région du Haut-Jura (du Noirmont au col du Mollendruz) est inscrite sous n° 64 de l'inventaire des monuments naturels et des sites d'importance cantonale au sens de l'art. 12 LPNMS. De plus, la présence du Grand Tétras dans le site peut impliquer des mesures de protection des biotopes relevant de l'art. 4a LPNMS.

2. a) La loi fédérale sur les forêts définit à son article premier les différents objectifs recherchés par la législation. Selon cette disposition, la loi a pour but d'assurer la conservation des forêts dans leur étendue et leur répartition géographique (let. a), de protéger les forêts en tant que milieu naturel (let. b), de garantir que les forêts puissent remplir leurs fonctions notamment leurs fonctions protectrice, sociale et économique (let. c) et enfin de maintenir et promouvoir l'économie forestière (let. d). La loi a aussi pour but de contribuer à protéger la population et les biens d'une valeur notable contre les avalanches, les glissements de terrain, l'érosion et les chutes de pierre (al. 2). L'importance de la forêt en tant qu'espace de détente pour la population résulte de sa fonction sociale. L'art. 77 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. RS 101) place d'ailleurs la fonction sociale de la forêt sur le même niveau que les fonctions protectrice et économique. Pour tenir compte de ces

différents buts, l'art. 20 LFo fixe les principes de gestion des forêts. Cette disposition prévoit que les forêts doivent être gérées de manière à ce que leurs fonctions soient pleinement et durablement garanties (al. 1). Cela signifie que les forêts doivent être en mesure de remplir sans relâche leurs fonctions protectrice, sociales et économiques (rendement soutenu) (FF 1988 III p. 186). La mise en œuvre des principes de gestion appartient aux cantons (art. 20 al. 2 LFo). Le message du Conseil fédéral précise que l'un des éléments important de la gestion forestière est l'aménagement forestier ou « planification forestière ». Cette notion recouvre à la fois la détermination des objectifs, l'élaboration des plans, la prise de décision, l'exécution et le contrôle des travaux ainsi que la collecte d'informations. Dans un sens plus restreint, l'aménagement forestier consiste dans l'élaboration du plan d'aménagement sur la base d'enquêtes sur l'état des forêts et les modifications qu'elles subissent. Les mesures énoncées dans les plans d'exploitation sont contraignantes et devraient être le meilleur moyen de parvenir à conserver durablement les fonctions des forêts (FF 1988 III p. 186-187). L'art. 18 de l'ordonnance sur les forêts du 30 novembre 1992 (OFo ; RS 921.01) précise encore le contenu de l'obligation de la planification forestière à charge des cantons de la manière suivante :

« Art. 18 Planification forestière

1 Les cantons édictent des prescriptions pour la planification de la gestion forestière. Celles-ci fixeront en particulier :

- a. les sortes de plans et leur contenu;*
- b. les responsables de la planification;*
- c. les buts de la planification;*
- d. la manière d'obtenir et d'utiliser les bases de planification;*
- e. la procédure de planification et de contrôle;*
- f. le réexamen périodique des plans.*

(...).

L'art. 18 al. 3 OFo précise encore que lorsque la planification forestière dépasse le cadre d'une entreprise, les cantons veillent à ce que le public soit renseigné sur les objectifs et le déroulement de la planification et puisse y être associé de manière adéquate.

b) Le droit cantonal reprend à l'art. 21 de la loi forestière vaudoise du 19 juin 1996 (LVLFo ; RSV.921.01) la définition de l'aménagement forestier résultant du droit fédéral et fixe à l'art. 22 LVLFo le contenu des différents plans d'aménagement forestier de la manière suivante :

« Art. 22 Teneur de l'aménagement forestier

L'aménagement forestier comprend notamment :

- a. les plans directeurs forestiers; fondés sur les données du milieu, ils définissent les contraintes et objectifs de gestion à long terme pour un territoire déterminé;*
- b. les plans de gestion des forêts qui définissent les mesures de gestion pour une période et une propriété déterminées;*
- c. les plans sectoriels destinés, lorsque cela est nécessaire, à résoudre des problèmes d'aménagement, d'installation ou de construction particuliers. »*

L'exposé des motifs du Conseil d'Etat précise que l'aménagement forestier insiste aujourd'hui sur sa publicité, vu le rôle irremplaçable de la forêt pour la collectivité. Le plan directeur doit satisfaire le souhait de transparence de l'analyse et des objectifs; il couvre un territoire donné sans distinction de propriétaire. Le plan de gestion lie le propriétaire et l'autorité forestière compétente quant à la gestion détaillée des forêts pour un horizon de dix à quinze ans; cette gestion est fondée sur les objectifs définis par le plan directeur. Enfin, les plans

sectoriels sont facultatifs et traitent de problèmes spécifiques tels que les réseaux de dessertes ou les zones d'ouvrages de protection et constituent le document de référence pour l'autorisation et la réalisation des ouvrages (BGC juin 1996 p. 904). L'art. 66 LVLFO précise la procédure applicable à l'adoption des plans directeur et plans sectoriels forestiers; les plans font l'objet d'une consultation publique par voie de publication dans la Feuille des avis officiels du canton de Vaud et ils sont déposés auprès du greffe des communes concernées ou dans les préfectures pendant une période de 30 jours (al. 1). Les plans directeurs forestiers sont soumis à l'approbation du Conseil d'Etat (al. 2) et les plans sectoriels forestiers à l'approbation du Département de la sécurité et de l'environnement (al. 3). Le règlement du 8 mars 2006 d'application de la loi forestière (RLVLFo; RSV 921.01.1) précise encore le contenu du plan directeur forestier (art. 28 RLVLFo) ainsi que les principes applicables à sa révision (voir art. 29 RLVLFo).

c) Le Service des forêts, de la faune et de la nature a élaboré un projet de plan directeur forestier régional des montagnes jurassiennes de l'Ouest vaudois (ci-après: plan directeur), document qui a été mis en consultation auprès des différents services de l'administration cantonale en juin 2007. Le document définit le périmètre de planification et les différentes unités paysagères qui le composent. Il pose les grands enjeux de la planification. Le plan directeur fixe ainsi les objectifs d'aménagement recherchés en définissant et en localisant sur des cartes pour chacun des objectifs concernés, les caractéristiques et l'importance respective des différents sites et le niveau de protection qu'ils impliquent.

Les objectifs fixés par le plan directeur touchent les domaines suivants :

- la valorisation de la production ligneuse
- la protection physique
- la protection paysagère
- la protection biologique
- l'accueil, les loisirs et le tourisme et
- la valorisation de la production herbagère.

En ce qui concerne les objectifs de la protection biologique, la carte figurant dans le plan directeur (n° 7) fixe l'importance de la protection en distinguant notamment l'importance générale, élevée et supérieure, et la légende de la carte définit pour chacun de ces secteurs les mesures de gestion et d'aménagement à développer, celles qui sont possibles et les mesures dont le développement est à freiner ou à exclure. C'est ainsi que dans les secteurs où la protection biologique présente une importance générale, la circulation motorisée sur les chemins forestiers peut être autorisée à des périodes définies sur les tronçons nécessaires pour atteindre des sites identifiés et reconnus alors que la circulation motorisée générale sur les chemins forestier est à exclure. Lorsque la protection biologique présente une importance élevée, la circulation motorisée sur les chemins forestiers est à restreindre, seuls quelques tronçons nécessaires pour atteindre des sites touristiques reconnus peuvent être ouverts à des périodes déterminées. Le plan directeur mentionne une ouverture lors de périodes moins sensibles pour la faune allant du 1^{er} juin au 15 décembre en l'absence de neige. Enfin, pour une importance supérieure, la circulation motorisée sur les chemins forestiers est à exclure, « seuls quelques tronçons absolument nécessaires pour atteindre des sites touristiques reconnus peuvent être ouverts à des périodes déterminées ».

Pour les objectifs concernant les fonctions d'accueil et les loisirs, le plan directeur délimite les différents secteurs du périmètre en fonction de leur usage potentiel pour l'accueil. C'est ainsi que la carte n° 9 du

plan directeur distingue notamment les espaces d'accueil intensifs, ceux d'accueil doux, les espaces naturels de découverte et les espaces de tranquillité. Dans *les espaces d'accueil doux*, la circulation motorisée sur les chemins forestiers peut être admise uniquement sur les tronçons nécessaires avec les parkings correspondants (« accessibilité suffisante aux sites et infrastructures d'accueil compte tenu du public visé »). Dans *les espaces naturels de découverte et de délasserment*, des aménagements en faveur des promeneurs sont possibles dans des lieux particuliers (point de vue, refuges isolés ouverts, place à feu); l'agrotourisme est aussi envisagé (chalets d'alpage) et la vente de produits du terroir sur des lieux de production; la légende de la carte n° 9 mentionne aussi dans cet espace les « buvettes et cabanes de montagnes promouvant les valeurs naturelles du site et les produits du terroir, en prenant en compte les contraintes liées à la protection biologique ». Le plan directeur apporte encore la précision suivante : « Circulation motorisée sur les chemins forestiers limitée à quelques tronçons permettant une accessibilité suffisante aux massifs pastoraux les plus vastes et éloignés, ou aux sites et espaces à vocation d'accueil importante, et en prenant en compte les éventuelles contraintes liées à la protection biologique ». Les parkings correspondants demeurent possibles dans les mêmes limites. *Les Espaces de tranquillité* comprennent les grands massifs et pâturages boisés hors des axes de passage et des zones habitées, qui constituent les espaces nécessaires au maintien des espèces les plus sensibles à la présence humaine. L'activité du public est limitée (réserve de faune, district franc). Sont à développer la mise en valeur des produits du terroir (par ex. labels PNR ou AOC) et les informations au public sur le milieu naturel et les ressources naturelles dans les secteurs et lieux concernés; l'information du public doit alors être mise en relation avec les dangers inhérents à la fréquentation des milieux naturels et des surfaces en exploitation, et leur sensibilité par rapport aux chiens. Les aménagements en faveur des promeneurs dans certains lieux existants (points de vue, refuges isolés ouverts) restent possibles, de même que le maintien des itinéraires balisés existants (tourisme pédestre, ski de fond) en tenant compte des contraintes liées à la protection biologique et en incitant le public à ne pas sortir de ces itinéraires.

Dans les espaces de tranquillité, la circulation motorisée sur les chemins forestiers est en principe interdite au public, à l'exception de quelques tronçons indispensables pour raccourcir l'accès aux sites et espaces à vocation d'accueil affirmés, en prenant en compte d'éventuelles contraintes liées à la protection biologique; les parkings correspondants étant également possibles. En revanche, de nouveaux itinéraires de tourisme pédestre ou de ski de fond ou VTT de même que le développement de l'agrotourisme (chalets d'alpage) et vente de produits du terroir sur des lieux de production sont à freiner, les chiens non tenus en laisse devant être évités.

3. Le WWF estime que le plan sectoriel aurait été établi en l'absence du plan directeur forestier de la région alors qu'il aurait dû se fonder sur cette base. Il se plaint aussi du fait que le plan d'action du Grand Tétraz n'ait pas été porté à la connaissance du groupe de travail.

a) L'art. 35 al. 1 du règlement du 8 mars 2006 d'application de la loi forestière (RLVLFo; RSV 921.01.1) définit le plan sectoriel forestier. Il s'agit de plans destinés à résoudre des problèmes d'aménagement spécifiques, tels que la planification générale des équipements, notamment les ouvrages de protection contre les dangers naturels et le réseau général des chemins forestiers (let. a), le plan des chemins forestiers soustraits ou non à l'interdiction générale de circuler (let. b), ainsi que la planification de mesures de protection de la nature (let. c). L'art. 35 al. 2 RLVLFo précise encore que les plans sectoriels forestiers sont établis par les intéressés en collaboration avec les autorités concernées et approuvés par le département. Le règlement d'application de la loi

forestière vaudoise introduit encore une disposition spécifique concernant les plans sectoriels forestiers destinés à régler la circulation motorisée sur les routes forestières. Cette disposition est formulée comme suit :

« Art. 22 Véhicules à moteur (LVLFo, art. 16)

¹ Lorsque la situation l'exige, le service forestier établit, en collaboration avec la ou les municipalités concernées, l'inspection d'arrondissement et, le cas échéant, les propriétaires des routes forestières concernées, un plan sectoriel indiquant en particulier :

- a. le réseau des routes forestières et non forestières d'un massif présentant une unité du point de vue de la desserte;
- b. les dérogations à l'interdiction générale de circuler sur les routes forestières;
- c. la signalisation relative à l'interdiction de circuler.

² Le plan est mis en consultation publique pendant 30 jours.

³ Le département précise dans une directive les exigences auxquelles doit répondre le plan sectoriel.

⁴ Le département traite les remarques et approuve le plan conformément aux dispositions de la loi forestière relatives aux plans forestiers sectoriels.

⁵ Les communes sont responsables de la mise en place de la signalisation et prennent en charge les frais qui y sont liés. La mise en place de la signalisation s'effectue selon la procédure prévue par les lois et règlements d'application de la législation fédérale sur la circulation routière, ».

L'art. 23 RLVLFo réglemente encore les autorisations temporaires de circuler sur les routes forestières. Les autorisations sont délivrées par les communes avec l'accord du service forestier pour les chantiers, des manifestations, ainsi que des observations scientifiques et pour d'autres motifs (al. 1 et 2). Ces autorisations sont de durée limitée et concernent des itinéraires précis. Elles indiquent le motif de l'autorisation, le nom du bénéficiaire et le numéro d'immatriculation du véhicule utilisé (al. 3).

b) En l'espèce, le plan directeur, qui a été soumis en consultation auprès des différents services de l'administration cantonale en juin 2007, n'avait pas encore suivi la procédure d'approbation prévue par l'art. 66 LVLFo au moment où la décision concernant le plan sectoriel a été prise, soit le 27 juin 2007. Mais il comporte des indications précises sur les questions essentielles de la protection biologique et la fonction d'accueil de la forêt dans le périmètre du plan sectoriel. Il est vrai qu'une approbation préalable du plan directeur par le Conseil d'Etat avant l'adoption du plan sectoriel par le Département de la sécurité et de l'environnement aurait été souhaitable. Mais selon l'art. 23 RLVLFo, le plan directeur est un plan d'intention servant de référence et d'instrument de travail pour les autorités cantonales. Il n'a donc pas de force contraignante, même pour les autorités; sa portée est comparable à celle du plan directeur communal ou régional au sens de l'art. 31 al. 2 de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC; RSV 700.11). En tout état de cause, le projet de plan directeur mis en consultation auprès des différents services de l'Etat en juin 2007 comporte de nombreux éléments d'appréciation qui permettent au tribunal de procéder à une pesée complète des intérêts en présence en tenant compte de la pondération prévue pour les deux fonctions essentielles de la forêt qui entrent en concurrence, même s'il n'a pas encore suivi la procédure formelle d'adoption par la mise en consultation publique et l'approbation par le Conseil d'Etat.

Aussi, la loi forestière vaudoise et son règlement d'application n'imposent pas expressément une adoption préalable du plan directeur forestier avant l'approbation d'un plan sectoriel; l'exposé des motifs du Conseil d'Etat mentionne d'ailleurs l'exigence de la conformité aux objectifs du plan directeur forestier seulement pour les plans de gestion (BGC juin 1996 p. 904), ce que confirme l'art. 30 al. 2 RLVLFo. En revanche, ni l'exposé des

motifs du Conseil d'Etat ni les art. 22 et 35 RLVLFo ne comportent de dispositions comparables pour les plans sectoriels.

c) Il est vrai aussi que la procédure d'adoption du plan sectoriel ne fait pas état du plan d'action du Grand Tétras de 2008.

aa) Toutefois, le rapport définitif du plan d'action pour le dossier régional 1 « Arc jurassien », produit par le Service des forêts, de la faune et de la nature après l'audience du 30 septembre 2009 a été établi déjà le 18 janvier 2006 (ci-après rapport de janvier 2006). Ce rapport comporte la méthode d'analyse de l'habitat potentiel du Grand Tétras et la délimitation des habitats de première importance et de deuxième importance. L'habitat de première importance résulte de l'analyse de l'habitat potentiel selon les modèles « Sachot » et « Graf/WSL », combinée avec la répartition actuelle du Grand Tétras selon les observations faites de 2000 à 2004 par la Station ornithologique suisse. Les habitats de deuxième importance sont délimités selon trois critères différents : tout d'abord par un rayon de 500 m autour des anciennes observations réalisées en 1990 et 1997, ensuite au moyen d'une zone tampon avec un rayon d'un kilomètre autour des habitats de première importance, et enfin, par la mise en réseau des secteurs comprenant des habitats potentiels, actuellement désertés par le Grand Tétras mais pouvant relier entre eux des secteurs d'habitat de première importance. Le plan sectoriel a donc pu être élaboré en connaissance de la délimitation des habitats de première et de seconde importance. Le rapport comporte aussi des propositions et des mesures concrètes de gestion forestière et de lutte contre les dérangements pour éviter la planification de toute nouvelle infrastructure liée au tourisme ou au délassement dans les habitats de première et de deuxième importance. Dans les zones d'habitat de première importance, les propositions tendent notamment à réorienter la sylviculture en faveur du Grand Tétras, à mettre en œuvre les interdictions de circuler sur les dessertes forestières et à canaliser les activités de tourisme et de loisirs (randonnées pédestres, VTT, pistes de ski de fond, raquette...) en interdisant aussi les manifestations de masse.

bb) Le plan d'action du Grand Tétras Suisse (ci-après : plan d'action) a été élaboré par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) en collaboration avec la Station ornithologique de Sempach et l'Association Suisse pour la protection des oiseaux ASPO/BirdLife Suisse. Il fait l'objet d'une publication en 2008. Le plan d'action décrit la stratégie de protection et de conservation du Grand Tétras en Suisse. Il montre tout d'abord l'évolution des effectifs et de l'aire de répartition du Grand Tétras. Alors que l'on dénombrait environ 1100 coqs pendant les années de 1968 à 1971, l'effectif se situait encore entre 550 et 650 en 1985 pour atteindre actuellement entre 450 et 500 coqs actifs sur les places de parade. En ce qui concerne la diminution de l'aire de répartition géographique, elle a été particulièrement marquée dans le Jura oriental et en Suisse centrale entre 1971 et 1985. Entre 1985 et 2001, l'aire de répartition du Grand Tétras a subi d'importantes modifications dans les Préalpes occidentales et il a presque entièrement disparu pendant cette période des Préalpes vaudoises, fribourgeoises et bernoises ainsi que du Bas-Valais. Selon le plan d'action, ce déclin est essentiellement dû à des modifications de l'habitat du Grand Tétras - en raison de nouvelles méthodes d'exploitation de la forêt, mais aussi de la dynamique forestière naturelle - ainsi qu'aux dérangements provoqués par les fréquentes activités de l'homme dans les forêts de montagne. Dans certaines régions, une haute densité de prédateurs, comme le renard, peut aussi réduire les effectifs. L'un des buts du plan d'action est ainsi d'interrompre le recul des effectifs, de conserver les zones d'habitat actuelles et si possible, étendre leur présence aux zones voisines (plan d'action p. 20).

Les lignes directrices pour la mise en œuvre du plan d'action mentionnent dix catégories de moyens pour atteindre les buts recherchés. Il s'agit notamment de conserver et favoriser l'espèce par des mesures

d'amélioration de l'habitat notamment et avant tout de mesures sylvicoles de promotion de l'habitat du Grand Tétrás; le chapitre sur les lignes directrices mentionne encore une optimisation des effets des mesures de conservation par un processus participatif, par la coordination des différents projets de protection de la nature et des espèces et une planification précise des projets, par des activités d'information ciblées et par l'amélioration des bases de connaissance (plan d'action ch. 6.3, 6.5, 6.6, 6.7, 6.9 et 6.10, p. 21 à 23). La réduction des dérangements est ainsi l'une des mesures destinées à conserver et à favoriser l'espèce (plan d'action ch. 6.4 p. 22) visant à protéger les habitats du Grand Tétrás, ou leurs zones sensibles contre le dérangement excessif par l'homme. Les activités de loisirs intensives accroissent la production d'hormones de stress chez les oiseaux et peuvent les inciter à quitter les lieux. Un stress accru en hiver peut en outre diminuer le succès de la reproduction au printemps suivant. 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 aussi de l'ampleur ainsi que du type de desserte et d'infrastructures touristiques.

cc) Le plan d'action comporte en annexe une documentation concernant les menaces ainsi que les facteurs limitants (A2). En ce qui concerne l'habitat, il est relevé que les forêts étaient exploitées intensivement jusqu'au milieu du XIXe siècle de sorte qu'elles étaient largement ouvertes au pâturage et la population agricole qui en tirait du bois de chauffage. Mais dès la moitié du XIXe siècle, le bois a perdu de son importance en tant que source d'énergie et matériau de construction. La croissance naturelle des forêts suisse excède ainsi la quantité de bois récoltée et les réserves de bois ont fortement augmenté dans toutes les forêts de Suisse. Cette évolution rend les forêts plus denses et plus sombres, ce qui a des conséquences négatives à court et à moyen termes pour le Grand Tétrás. S'agissant des dérangements causés par l'homme, l'annexe A2 précise que la présence excessive de l'homme, sous certaines conditions, conduit à l'abandon de zones favorables. Il est aussi admis que les régions desservies par des routes sont plus souvent parcourues par l'homme que celles qui ne sont accessibles que par des chemins pédestres. Il existerait ainsi un rapport entre la densité de routes forestières carrossables et la population de grands téttras. Le plan sectoriel apparaît ainsi comme l'un des différents éléments à prendre en considération dans la stratégie générale de protection et de promotion du Grand Tétrás prévue par le plan d'action...

d) En définitive, le tribunal constate que le plan sectoriel a pu tenir à la fois du projet de plan directeur et des premières études concernant le plan d'action Grand Tétrás Suisse. A cet égard, la carte 7 du plan directeur, la zone de protection biologique d'importance supérieure (en rouge) correspond pour l'essentiel à la zone d'habitat de première importance du plan d'action et que la zone de protection biologique élevée (en bleu) correspond à peu de choses près à la zone d'habitat de deuxième importance du Grand Tétrás. C'est-à-dire qu'il y a une concordance entre l'élaboration du plan directeur, les différentes études liées au plan d'action, en particulier le rapport de janvier 2006, et l'adoption du plan sectoriel. Les impératifs de protection biologique, en particulier ceux résultant du plan d'action Grand Tétrás ont donc pu être pris en considération par le service forestier lors de l'élaboration du plan sectoriel. Le grief du WWF concernant l'absence d'un plan directeur ou du plan d'action Grand Tétrás ne peut donc être retenu.

4. Le WWF conteste en particulier la circulation admise dans le district franc du Noirmont pour accéder à la Combe des Begnines. Il conteste le parking prévu par la convention à proximité de l'arrivée sur la Combe des Begnines. Le WWF propose que le parking soit aménagé à la hauteur du point d'altitude 1305 sous le Chalet Neuf. Il estime que l'aménagement d'un parking à proximité de l'alpage des Begnines pourrait inciter les

automobilistes à circuler plus loin. Il relève aussi qu'il n'existe aucune infrastructure (buvette) pouvant justifier une fonction d'accueil. Le WWF demande que le chemin partant du point d'altitude 1499 et menant au Bois Couchant ainsi qu'à la cabane des électriciens soit fermé physiquement à la circulation, car la route serait utilisée de manière abusive par les utilisateurs de la cabane des électriciens. Le WWF conteste aussi le parking prévu au carrefour des Toblerones pour le motif qu'ils sont situés dans une zone d'habitat du Grand Tétras de première importance. Il demande aussi une fermeture physique de la route menant depuis le carrefour des Toblerones jusqu'à la Perroude de Le Vaud. Il conteste enfin la route ouverte sans neige reliant St.-Georges à la route du Marchairuz.

a) L'ordonnance concernant les districts francs fédéraux du 30 septembre 1991 (ODF; RS 922.31) trouve sa base légale à l'art. 11 de la loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et des oiseaux sauvages du 20 juin 1986 (Loi sur la chasse ou LChP; RS 922.0). Cette disposition prévoit que le Conseil fédéral, d'entente avec les cantons, délimite des districts francs fédéraux ainsi que des réserves de sauvagine et d'oiseaux migrateurs, d'importance nationale (al. 2). Selon cette disposition, la chasse est interdite dans les districts francs. Les organes cantonaux d'exécution peuvent cependant y autoriser le tir d'animaux non protégés lorsque l'exigent la sauvegarde des biotopes, la conservation de la diversité des espèces, des raisons cynégétiques ou la prévention de dommages excessifs causés par le gibier (al. 5). Selon l'art. 1^{er} ODF, les districts francs fédéraux ont 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. Parmi les différentes mesures qui s'appliquent de manière générale aux districts francs, l'art. 5 al. 1 let. h ODF prévoit qu'il est interdit de circuler sur des routes d'alpage et des routes forestières et d'utiliser des véhicules en dehors des routes, des chemins forestiers et de ceux de campagne, excepté à des fins agricoles et sylvicoles ainsi que pour la surveillance de la faune; les cantons pouvant toutefois prévoir des exceptions. Le régime d'interdiction de circuler dans le district franc est en quelque sorte comparable à celui des routes forestières qui traversent des secteurs de forêt où la protection biologique présente une importance supérieure (selon carte n° 7 du plan directeur). En effet, la zone d'habitat du Grand Tétras de première importance n'est pas limitée au périmètre du district franc, mais elle s'étend bien au-delà, tant en direction du sud-ouest que du nord-est, ce qui nécessite des mesures de précaution tant à l'intérieur du périmètre du district franc qu'à l'extérieur. C'est ainsi que dans les secteurs forestiers où la protection biologique présente une importance supérieure, le plan directeur prévoit des mesures restrictives concernant la circulation. Les secteurs forestiers où la protection biologique est supérieure correspondent d'ailleurs aux espaces de tranquillité définis par la carte n° 9 du plan directeur, dans lesquels la circulation motorisée est interdite au public à l'exception de quelques tronçons indispensables pour raccourcir l'accès aux sites et espaces à vocation d'accueil affirmé avec les parkings correspondants, tout en tenant compte des contraintes liées à la protection biologique.

b) En l'espèce, la Combe des Begnines présente une vocation d'accueil affirmée pour la population résidente de la Vallée de Joux. Cette vocation est liée aux caractéristiques et à la beauté particulière du lieu, notamment lors de la floraison des cytises au mois de juin, et aussi pour le parcours d'excursion jusqu'au Mont Sala. La vocation d'accueil est ainsi limitée à un public restreint d'habitants de la région pour des buts de randonnée et la circulation autorisée jusqu'aux pâturages de l'alpage permet de canaliser le trafic directement sur les prairies de l'alpage, lesquelles ne font pas partie de l'habitat de première importance. La solution proposée par le WWF pourrait en revanche amener les promeneurs à traverser toute la forêt depuis le point 1305 (sous le Chalet neuf) pour rejoindre l'alpage des Begnines, forêt qui fait précisément partie de l'habitat de première importance. La solution qui résulte de la décision du plan sectoriel n'est en outre pas contraire au concept de canalisation des

activités de loisirs recommandé dans le rapport définitif du plan d'action de janvier 2006 (p. 14 du rapport 2006). En outre, tant le plan directeur que le plan d'action excluent toute extension des activités de loisirs existantes, limitées à la seule randonnée. S'agissant de l'accès à la cabane des électriciens, le tribunal estime que la demande du WWF tendant à l'installation d'une fermeture physique après le point 1499 (et avant le parking projeté) se justifie; ce chemin donne en effet accès à un massif forestier qui s'étend sur 2000 hectares en direction du sud-ouest et qui fait partie de l'habitat de première importance du Grand Tétras. Il n'est toutefois pas nécessaire de modifier le plan sectoriel à cet effet, les autorités devant appliquer une telle mesure dans le cadre de la mise en oeuvre de l'interdiction de circuler.

c) En ce qui concerne le parking du carrefour aux Toblerones, accessible par des routes ouvertes sans neige (verte) depuis Le Vaud et Marchissy, il est situé en limite de la zone d'habitat de première importance et de celle de deuxième importance. L'emplacement a aussi été choisi en raison de la proximité avec une ancienne carrière. Il permet d'éviter le transit sur la Combe des Amburnex par la Perroude de Le Vaud. L'alternative proposée par le WWF pour aménager le parking aux Chenevières se heurte à plusieurs difficultés; tout d'abord, l'emplacement aux Chenevières est en pente et nécessiterait d'importants travaux de terrassement. En outre, il y a depuis cet emplacement une forte montée pour accéder à pied au plateau de la Combe des Amburnex, qui constitue un lieu de promenade (fonction d'accueil). Les deux parkings projetés restent ainsi dans les limites fixées par le plan directeur pour les aménagements admissibles dans les espaces de tranquillité selon la carte 9 relative à l'usage potentiel de la forêt pour l'accueil. En revanche, l'aménagement d'une fermeture physique au carrefour des Toblerones est nécessaire pour éviter le trafic de transit sur la Combe des Amburnex par la Perroude de Le Vaud et renforcer ainsi le rôle dissuasif du parking prévu à cet effet. Il n'est toutefois pas utile de modifier le plan sectoriel pour réaliser une telle fermeture qui devra être réalisée lors de la mise en oeuvre des mesures d'application de l'interdiction de circuler. Enfin, la route reliant St - George à la route du Marchairuz dessert le parking des Mossières à la fois en venant de St Georges et à la fois de la route du Marchairuz et comporte un lieu d'accueil affirmé par la présence de la Glacière de St - Georges. Les glaciers naturels sont des cavités anormalement froides, qui parviennent à fabriquer de la glace et à la conserver toute l'année, même en été. L'ouverture de la route sans neige, qui se situe sur la majorité de son tracé hors d'une zone sensible et touche légèrement la zone d'habitat de seconde importance, est ainsi conforme aux principes du plan sectoriel et elle peut être admise.

5. a) Pro Natura et le WWF contestent le prolongement de la route ouverte au trafic du 1^{er} juin au 1^{er} décembre depuis le parking prévu sous le « Marais Rouge » jusqu'au chalet d'alpage « Le Vermeilley ». Cette extension de la route résulte de l'admission de l'opposition formée par la Commune d'Arzier-Le Muids lors de l'enquête du plan sectoriel. Il s'agit pour la commune de réserver un accès du public en voiture à proximité du chalet d'alpage dans la mesure où d'importants travaux de rénovation et de transformation du chalet pourraient impliquer l'aménagement d'une buvette. Lors de l'audience du 30 septembre 2009, le représentant de la municipalité a précisé que la commune serait favorable au remplacement de la route accessible au public en bleu par des traitillés rouges, depuis le parking jusqu'au chalet d'alpage. La Commune d'Arzier ne dispose d'aucune buvette parmi tous les chalets d'alpage dont elle est propriétaire et la buvette projetée serait en adéquation avec la fonction d'accueil de la forêt, qui constituerait un élément nécessaire du projet de Parc jurassien vaudois.

b) Le Service des forêts, de la faune et de la nature s'est déterminé sur la proposition formulée en audience par la commune en précisant que celle-ci paraît logique pour autant que la buvette se réalise. Le tribunal estime toutefois que la seule présence d'une buvette ne comporte pas un droit à pouvoir accéder en voiture à

proximité directe. Une buvette peut aussi être exploitée alors même qu'il est nécessaire de marcher pendant 10, 15 ou même 20 minutes pour accéder à l'établissement. La solution prévue avec les traitillés rouges dans les zones d'habitat de première importance doit d'ailleurs être interprétée et appliquée de manière restrictive; en principe, seules les personnes à mobilité réduite devraient pouvoir accéder en voiture à proximité de la buvette, ces possibilités d'accès devant aussi tenir compte de la dénivellation entre le parking et la buvette pour être aussi accordées aux personnes âgées. Cela étant précisé, le plan sectoriel ne peut d'emblée être modifié avant même que le lieu d'accueil ne soit effectivement prévu, projeté ou même autorisé. Le plan sectoriel ne réglemente d'ailleurs pas les possibilités de transformation ou d'agrandissement des chalets d'alpage et son effet contraignant est limité à la désignation des routes forestières interdites à la circulation et aux dérogations admissibles. En revanche, si la réalisation du projet de buvette est admise, le Service des forêts, de la faune et de la nature pourra, le cas échéant et si nécessaire, proposer une modification du plan sectoriel.

c) La municipalité estime encore que l'accès au chalet d'alpage du Vermeilley se justifierait aussi en raison du projet de Parc jurassien vaudois. L'ordonnance sur les parcs d'importance nationale du 7 novembre 2007 (Ordonnance sur les parcs, Oparcs, RS 451.36) impose toutefois des conditions comparables à celles prévues par le plan directeur pour les espaces où la protection biologique présente une importance supérieure. L'art. 20 al. 1 Oparcs prévoit en effet une obligation de préserver et de valoriser la qualité de la nature et du paysage d'un parc naturel régional, ce qui implique notamment de conserver et améliorer autant que possible la diversité des espèces animales et végétales indigènes, les types de biotopes et l'aspect caractéristique du paysage et des localités (let. a) et de valoriser et mettre en réseau les habitats dignes de protection des espèces animales et végétales indigènes (let. b). Or, les zones d'habitat de première et de seconde importance du Grand Tétras sont des biotopes d'importance régionale au sens des art. 18 al. 1 et 1bis et 18b de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1^{er} juillet 1966 (LPN ; RS 451). Le Grand Tétras est en effet une espèce protégée par la loi sur la chasse. Il est classé comme espèce vulnérable dans la liste rouge des espèces menacées en Suisse (plan d'action p. 19) et son biotope répond aux critères de l'art. 14 al. 3 de l'ordonnance sur la protection de la nature et du paysage du 16 janvier 1991 (OPN; RS 451.1; voir aussi ATF 118 Ib 485 114 Ib 272, consid. 4a).. En l'état, les recours de Pro Natura et du WWF concernant le prolongement de la route ouverte du 1^{er} juin au 1^{er} décembre (bleu) depuis le parking du « Marais Rouge » jusqu'au chalet d'alpage du Vermeilley doivent être admis et le tronçon de route soumis au régime de l'interdiction générale de circuler applicable aux routes forestières. Toutefois, en présence d'un projet de buvette autorisé, le Service des forêts, de la faune et de la nature pourra proposer une révision du plan sectoriel en vue d'inscrire le traitillé rouge reliant le parking au chalet du Vermeilley.

6. Pro Natura et le WWF contestent aussi la période d'ouverture des routes. Le WWF estime que la date du 1^{er} juin serait inadéquate et toucherait une période sensible liée à l'éclosion et l'élevage des poussins. Pro Natura et le WWF contestent en outre la modification des dates de fermeture intervenue après l'enquête publique par le prolongement de la période du 1^{er} novembre au 1^{er} décembre. Cette modification ne serait justifiée par aucune circonstance. Le WWF estime enfin que les possibilités d'accorder des dérogations à l'interdiction générale de circuler seraient trop importantes.

a) Les périodes hivernales ainsi que les périodes de reproduction et d'élevage des poussins sont les périodes sensibles aux dérangements. Selon le plan d'action, la présence de l'homme peut entraîner une baisse du succès de la reproduction. La période d'élevage des poussins est aussi critique lorsque les conditions

météorologiques sont mauvaises. Les risques pour les poussins sont importants si la poule, effarouchée par la présence ou une activité de l'homme, s'éloigne fréquemment de ses petits. Ces derniers sont alors une proie facile pour les prédateurs. Des dérangements fréquents sur les places de parades peuvent aussi entraîner l'abandon de celles-ci et supprimer toute possibilité d'accouplement. En hiver, la mortalité des adultes peut augmenter en raison de fréquentes fuites qui seraient causées par l'homme, (ski de fond et randonnées en raquettes hors pistes, motoneige) et qui ont un effet négatif sur le bilan énergétique de l'oiseau (plan d'action, annexe A2-2 p. 48).

b) En ce qui concerne le cycle de reproduction, la période des parades peut débuter au mois d'avril et dure jusqu'à trois ou quatre semaines. Après l'accouplement, la période d'incubation est de 4 semaines (25 à 27 jours); la femelle construit alors son nid, tapissé d'herbes sèches et de feuilles ou de fines brindilles; et elle pond 5 à 10 œufs (en moyenne 7) qu'elle couve pendant 21 à 23 jours. La période d'élevage des poussins s'étend ensuite sur 4 semaines de mi-juin à mi-juillet. L'ouverture des routes dès le 1^{er} juin protège ainsi le Grand Tétras pendant la période des parades jusqu'à la ponte et la couvaison des oeufs, alors que la période d'éclosion et d'élevage des poussins n'est pas couverte. Les dérangements les plus importants pour la femelle qui élève ses poussins sont les activités en pleine forêt, telles que le vélo tout terrain (publication de l'OFEV Grand Tétras et gestion de la forêt, Berne 2001 p. 15-16). Mais les activités habituelles de randonnée sur les sentiers balisés ne sont pas celles qui provoquent les dérangements les plus significatifs. Il n'est donc pas aisé d'apprécier le potentiel du dérangement que peut provoquer l'ouverture des routes dans les zones d'habitat sensible dès le 1^{er} juin. Le plan d'action précise à ce sujet que l'on ne connaît pas actuellement pour le canton de Vaud quelles mesures doivent être prises de manière urgente pour réduire les dérangements, ni dans quels endroits elles doivent être mises en œuvre. Une analyse de la situation en collaboration avec les services cantonaux concernés et les connaisseurs locaux du Grand Tétras est nécessaire (plan d'action, annexe A8-5 p 62). Pour la chaîne principale (Mollendruz - Marchairuz - Givrine), le plan d'action précise que les dérangements constituent un problème sur de grandes surfaces (plan d'action, annexe A8-6 p. 63). Aussi, le plan sectoriel apporte de toute manière une amélioration par rapport à la situation actuelle où la plus grande partie des routes forestières sont ouvertes à la circulation sans restriction dans l'habitat de première importance. La mise en oeuvre du plan sectoriel nécessite donc une période d'analyse des effets; le plan d'action comporte d'ailleurs un ligne directrice visant une optimisation des mesures par un suivi des effets (plan d'action chapitre 6.8 p. 23). L'un des instruments de protection du Grand Tétras est précisément le pilotage des mesures grâce à un suivi des mesures prises (plan d'action chapitre 7.4 p. 28). Si les analyses sur le terrain devaient démontrer que la date d'ouverture au 1^{er} juin était une source de dérangements importante à réduire, le Service des forêts, de la faune et de la nature pourrait aussi proposer une révision du plan sectoriel sur ce point.

Le plan sectoriel peut en effet être adapté à l'évolution des différents besoins à prendre en considération et à la modification des circonstances; il n'est pas un acte législatif inamovible mais le résultat d'une pesée complète d'intérêts dans un périmètre donné pour apprécier en fonction de l'ensemble des circonstances, les possibilités de dérogation à l'interdiction générale de circuler sur les routes forestières. La décision d'approbation du plan tient compte à la fois des impératifs de la protection biologique pour les secteurs qui présentent une valeur élevée et supérieure, et des nécessités liées à la fonction sociale de la forêt en définissant les conditions d'accès aux différents sites et lieux à vocation d'accueil affirmée, qui répondent aux besoins des populations locales concernées. Le plan sectoriel est précisément le résultat de la concertation avec les autorités locales ayant permis la prise en compte de l'ensemble des besoins et aboutissant à une solution pondérée et

équilibrée. Cette solution nécessite encore d'être mise à l'épreuve de l'expérimentation pratique pour en apprécier les effets concrets sur les effectifs du Grand Tétrás. L'une des lignes directrices du plan d'action tend d'ailleurs à une optimisation des effets par un processus participatif et une gestion des conflits (plan d'action ch. 6.5 p. 22) et c'est précisément ce qui a été fait par les autorités concernées et l'association recourante Pro Natura, par la signature de la convention au début 2007. Ainsi, il appartiendra aux services cantonaux de procéder aux analyses nécessaires concernant les effets de la période d'ouverture fixée au 1^{er} juin après la mise en vigueur du plan pour déterminer ensuite si cette période doit ou non être reportée. En l'état, le tribunal estime que la date du 1^{er} juin peut être confirmée, en l'absence d'une analyse concrète de la situation dans les différents secteurs concernés démontrant qu'une ouverture plus tardive dans la saison devrait être envisagée.

c) En revanche, le report de la date de fermeture des routes du 1^{er} novembre au 1^{er} décembre ne touche pas une période sensible pour le Grand Tétrás. C'est en effet plutôt pendant la période hivernale de grands froids où le stress du dérangement peut provoquer des pertes d'énergies importantes et plus dommageables que des mesures de protection contre les dérangements doivent être prises, en particulier contre les motoneige. La période du mois de novembre est moins sensible et elle permet encore au Grand Tétrás de se nourrir avec les aliments de l'automne. Les griefs du WWF et de Pro Natura doivent donc être rejetés.

d) Pro Natura et le WWF, ainsi que la Commune de St-Cergue critiquent aussi le concept de route ouverte sans neige. Toutefois, une telle définition a l'avantage de pouvoir faire l'objet d'un constat objectif sur le terrain en cas de contestation. En outre, l'interdiction de circuler en présence de la neige a pour avantage d'interdire aussi les motoneige qui sont une source de dérangement importante en hiver pour le Grand Tétrás. Le concept de route ouverte sans neige, qui est appliqué hors des zones de l'habitat de première importance, n'apparaît pas critiquable et peut être maintenu.

d) Le WWF conteste aussi la possibilité prévue pour accorder des dérogations à l'interdiction générale de circuler en forêt par les municipalités, même si la dérogation est subordonnée à l'accord du service forestier. Seul le canton devrait être compétent pour accorder ou refuser des dérogations. Le WWF estime aussi que les dérogations devraient être refusées aux propriétaires de constructions qui ne sont pas au bénéfice d'un permis de construire. Toutefois, l'art. 15 al. 2 LFo qui permet aux cantons d'admettre d'autres catégories d'usagers sur les routes forestières n'empêche pas le législateur cantonal de prévoir un régime de dérogations à délivrer par la municipalité avec l'accord du service cantonal concerné. En outre, l'exigence d'un permis de construire pour l'octroi d'une autorisation aux propriétaires riverains apparaît excessive. D'anciennes constructions rurales ou refuges ont en effet été édifiés bien avant l'entrée en vigueur de la loi vaudoise sur la police des constructions du 5 février 1941 et même certaines constructions ont été autorisées par les autorités françaises avant le transfert du territoire du Noirmont à la Suisse par le traité de la vallée des Dappes du 8 décembre 1862.

7. Il résulte des considérants qui précèdent que les recours du WWF et de Pro Natura sont partiellement admis. La décision du Département de la sécurité et de l'environnement du 27 juin 2007 est réformée en ce sens que le prolongement de la route ouverte à la circulation du 1^{er} juin au 1^{er} décembre (bleu) depuis le parking du Marais Rouge au chalet du Vermeilley est refusé et le tronçon de route en cause soumis au régime de l'interdiction générale de circuler applicable aux routes forestières. Elle est confirmée pour le surplus.

En ce qui concerne la répartition des frais et dépens, les circonstances justifient de compenser les dépens et de laisser les frais de justice à la charge de l'Etat.

Par ces motifs
la Cour de droit administratif et public
du Tribunal cantonal
arrête :

- I. Les recours sont partiellement admis dans la mesure où ils sont recevables.
- II. La décision du chef du Département de la sécurité et de l'environnement du 27 juin 2007 approuvant le plan sectoriel forestier - circulation motorisée sur les routes forestières du secteur Givrine-Marchairuz est réformée en ce sens que le prolongement de la route ouverte du 1^{er} juin au 1^{er} décembre (bleu) depuis le parking du Marais Rouge jusqu'au chalet le Vermeilley est refusé; ce tronçon de route est soumis au statut de route forestière interdite à la circulation générale.

La décision est maintenue pour le surplus.
- III. Les dépens sont compensés et les frais de justice sont laissés à la charge de l'Etat.

Lausanne, le 15 octobre 2010

Le président :

Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint.

Il peut faire l'objet, dans les trente jours suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral. Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire à celles des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie; il en va de même de la décision attaquée.

