

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

II^e COUR ADMINISTRATIVE

Séance du 3 mars 2004

Statuant sur le recours interjeté le 16 avril 2003
(**2A 03 50**)

par

PRO NATURA Fribourg, à Fribourg, et **PRO NATURA**, à Bâle, toutes deux représentées par Me M. avocat à Fribourg,

contre

la décision prise le 12 mars 2003 par la **Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts** (ci-après, la Direction) rejetant leur recours contre la décision sur opposition rendue le 21 mai 2001 par le **Syndicat à buts multiples des Prés d'Albeuve et environs**, agissant par son comité, p.a. Bruno Pythoud, président, Albeuve, 1661 Haut-Intyamon,

et contre

la décision du même jour de la Direction approuvant le plan de détail de la huitième étape de construction de la route alpestre de l'Ombriau;

(Protection de la nature; biotope digne de protection)

Considérant :

En fait:

- A. Le Syndicat à buts multiples des Prés d'Albeuve et environs (ci-après, le Syndicat), constitué pour la construction de chemins forestiers et alpestres, a mis à l'enquête publique, du 20 mai au 2 juin 1988, un avant-projet du réseau des chemins alpestres et forestiers à réaliser dans le secteur des Prés d'Albeuve, au titre d'amélioration foncière. Un rapport d'impact sur l'environnement a été établi en décembre 1989 et mis en consultation en été 1990.

Après avoir déposé une opposition au projet, la Ligue fribourgeoise pour la protection de la nature (actuellement, Pro Natura Fribourg) a retiré son acte, en échange de l'abandon de trois tronçons de route et le respect de diverses conditions par le Syndicat.

L'avant-projet a été approuvé, le 26 mars 1991, par le Conseil d'Etat, le 15 avril 1991, par la Direction fédérale des forêts et, le 16 juillet 1991, par le Département fédéral de l'économie publique.

Le Syndicat a décidé de réaliser ce réseau de chemins en plusieurs étapes. Les sept premières ont été autorisées et réalisées.

- B. Du 27 février au 28 mars 1998, le Syndicat a mis à l'enquête publique le projet de détail de la 8^{ème} étape. Prévu à l'origine d'une longueur de 830 mètres, ce tronçon doit conduire du lieu-dit "l'Ombriau d'en Bas" au lieu-dit "l'Ombriau d'en Haut", sur le territoire de la Commune de Haut-Intyamon.

Le 25 mars 1998, Pro Natura Fribourg et Pro Natura se sont opposées au projet de détail pour demander son abandon pur et simple en invoquant notamment que, depuis l'étude d'impact de 1989, de nouvelles données naturelles ont établi que la zone du projet abritait une communauté herpétologique rare et très localisée comprenant en particulier une colonie de vipères péliades conférant au site une importance nationale.

Suite au rejet de l'opposition par le Syndicat, les opposantes déboutées ont saisi la Direction qui a admis leur recours par décision du 9 novembre 2000 et a renvoyé l'affaire au Syndicat. Dans ses considérants, l'autorité a retenu qu'au stade du projet de détail, seuls pouvaient être invoqués les griefs relatifs à la conformité du projet de détail au projet général et aux modalités d'exécution. En revanche, le projet lui-même ne pouvait plus être remis en question, étant entendu que la pesée complète des intérêts en présence

avait eu lieu lors de l'approbation du projet général. La Direction a laissé ouverte la question de savoir si les recourantes pouvaient invoquer des faits inconnus dès lors que ceux-ci ne remettaient pas en cause, sur le principe, la réalisation de la desserte envisagée. Toutefois, dans son détail, le tracé et les caractéristiques de la route ne constituaient pas la solution la moins dommageable pour le paysage, la faune et la flore, de sorte qu'il appartenait au Syndicat d'établir un nouveau projet "dans le sens des considérants" (consid. 4d).

Concrètement, la Direction a jugé qu'il convenait de réduire l'impact sur l'environnement en prévoyant une route forestière jusqu'au point 110 et, depuis là, un chemin plus rudimentaire en direction du chalet (consid. 4a), en adaptant le tracé à plusieurs endroits, des points 30 à 40 pour éviter une zone rocailleuse, du point 110 vers le chalet en ligne plus directe pour éviter les biotopes situés dans le haut du vallon (consid. 4b) et en choisissant un revêtement plus adapté, gravelé et engazonné (consid. 4c).

- C. Le 8 décembre 2000, Pro Natura a contacté le Syndicat au sujet du nouveau projet. Sa lettre a la teneur suivante:

Tout comme nous, vous avez récemment reçu la décision de la Direction de l'Intérieur et de l'agriculture à propos du recours que Pro Natura avait fait suite au rejet de notre opposition. Ladite Direction a admis notre recours et renvoyé le dossier au Syndicat que vous présidez à qui il appartiendra d'établir un nouveau projet dans le sens des considérants.

Par la présente, nous vous informons que nous n'allons pas recourir contre cette décision auprès du Tribunal administratif. Toutefois, nous aimerions préciser certains points, lesquels devaient être pris en considération dans le nouveau projet. Nous retenons en premier lieu que l'autorité préconise une piste forestière jusqu'au point 110. D'après les indications données en page 10 de la décision de la Direction, point 4c, cette piste devrait se présenter sous la forme d'un chemin gravelé et engazonné dans sa partie centrale. Nous entendons bien qu'il en soit ainsi.

Pour ce qui est du tronçon du chemin qui va du point 110 jusqu'au chalet des Ombriaux d'en Haut, les considérants mettent en évidence l'aménagement d'un accès plus rudimentaire, pratiquement en ligne directe de façon à éviter les biotopes à reptiles. De manière générale, il y aura lieu de prendre en compte toutes les remarques reprises au procès-verbal de l'inspection des lieux du 2 juin 1999 et relatives aux biotopes à reptiles et aux stations de fleurs. Plus précisément, il y a lieu de garder en mémoire notamment qu'à la sortie de la forêt, au profil 230, l'expert a signalé un versant thermophile favorable à la migration des vipères et par ailleurs riche en orchidées (orchis sureau).

Dans ces conditions, la desserte au-delà du point 110 nous semble devoir être assurée tout au plus par un chemin de type muletier (largeur: 0,8 m) ou alors par un

câble. Ce sont les seules solutions acceptables qui garantissent un impact minime sur les habitats des reptiles, car toute autre variante demande une étude plus approfondie sur les déplacements de ces animaux. Elles nous paraissent d'autre part plus économiques eu égard aux intérêts agricoles de la zone. Ce type d'infrastructure est également largement suffisant pour assurer l'entretien et la maintenance du chalet. Nous vous rappelons par ailleurs que le berger estime inutile la construction d'un chemin. (..).

- D. Du 23 février au 26 mars 2001, le Syndicat a mis à l'enquête publique un nouveau projet caractérisé par le renoncement à un revêtement en dur, une réduction de la bande de roulement et une modification du tracé, plus court de 102 mètres.

Le 23 mars 2001, Pro Natura Fribourg et Pro Natura se sont à nouveau opposées au projet. Elles ont fait valoir qu'à partir du point 110, la desserte devrait être assurée tout au plus par un chemin muletier ou par un câble, seules solutions acceptables garantissant un impact minime sur les habitats des reptiles. Elles ont indiqué, par ailleurs, que la piste traversait des stations floristiques très intéressantes, notamment des orchis sureau.

Le Syndicat ayant écarté l'opposition par décision du 19 mai 2001, les opposantes ont recouru devant la Direction par acte du 21 juin 2001. Elles ont fait valoir que le chemin gravelé ne doit pas aller au-delà du point 100, sauf à entraîner nécessairement à terme la disparition de la colonie de vipères péliades et à provoquer la destruction de trois stations de fleurs très rares et protégées.

Par décision du 12 mars 2003, la Direction a rejeté le recours et, le même jour, a approuvé les plans de détail de la 8^{ème} étape du projet.

En substance, la Direction a retenu que les recourantes ne pouvaient plus remettre en cause le principe de la desserte reliant l'Ombriau d'en Bas à l'Ombriau d'en Haut, autorisé par arrêté du Conseil d'Etat du 26 mars 1991. De plus, il n'y avait pas lieu de procéder à une nouvelle pesée des intérêts en présence dès lors que les faits nouveaux invoqués par les recourantes avaient été pris en compte dans la décision du 9 novembre 2000, entrée en force. L'autorité s'est donc limitée à examiner si l'intimé s'est conformé aux injonctions qui lui ont été faites dans la décision du 9 novembre 2000. Sous cet angle, elle a considéré que les modifications du projet sont conformes à ce qui était exigé. Elle admet certes que le tracé traversera un endroit où sont localisées des orchidées. Estimant que toute atteinte à l'environnement ne pourra pas être évitée par la construction du chemin, elle considère que les atteintes dues au nouveau tracé sont un moindre mal par rapport aux tracés précédents. Au surplus, elle admet qu'il sera possible de déplacer les associations végétales rares trouvées lors des travaux. Enfin, la Direction a

jugé que le revêtement du chemin (gravelé et engazonné dans les pâturages et gravelé dans la forêt) était conforme à la première décision.

E. Agissant le 16 avril 2003, Pro Natura Fribourg et Pro Natura ont contesté devant le Tribunal administratif les décisions du 12 mars 2003 dont elles demandent l'annulation sous suite de frais et dépens. Elles déposent en outre les conclusions suivantes:

- *La construction d'un chemin gravelé est autorisée de l'Ombriau d'en Bas à l'Ombriau d'en Haut avec bande herbée centrale d'une largeur de 2,5 m jusqu'au point le proche du point 100 qui devra être localisé exactement en présence de M. Gregor Koslowski.*
- *La construction de la place de dépôt de bois entre le point 100 et le point 110 n'est pas autorisée.*
- *La piste dessinée sur la carte au-delà du chalet de l'Ombriau-d'en Haut ne sera pas construite.*
- *Un câble et très subsidiairement un sentier de 90 cm de large pourrait être aménagé à la condition de ne porter aucune atteinte aux biotopes floristiques et aux habitats faunistiques. Au besoin des compensations seront aménagées par le syndicat si des sites ou des habitats étaient détruits ou menacés de l'être par le sentier.*

S'appuyant sur une expertise privée fondée sur des observations réalisées les 11 et 14 juin 2001, les recourantes indiquent tout d'abord que le chemin litigieux détruirait avec certitude plusieurs stations de flore, notamment deux grands ensembles de 10 plantes chacun d'orchidées à odeur de sureau qui se trouvent exactement sur le tracé prévu, entre les points 100 et 110.

Les recourantes invoquent également un rapport d'expert intitulé "considération sur l'état de la population de vipères péliade des Ombriaux et sur l'impact d'une route" du 19 juin 2001 qui retient que toute altération ou morcellement du biotope contribuerait assurément à l'extinction plus ou moins rapide de l'espèce de vipère dans le site des Ombriaux. L'impact négatif du nouveau tracé serait très important dans la zone équivalant aux points 110 à 190 de l'ancien tracé, de même qu'à la sortie de la forêt, dans la zone équivalant aux points 235 à 260.

Elles indiquent enfin que le secteur serait peuplé par l'aigle royal et le hibou moyen duc figurant sur la liste rouge des oiseaux nicheurs menacés en Suisse.

Sous l'angle du droit, les recourantes se plaignent d'une violation de leur droit d'être entendues dès lors que la Direction n'a pas consulté comme elle l'annonçait le Responsable scientifique pour la protection de la nature et du

paysage avant de statuer. L'instruction de la cause était ainsi incomplète. Elles contestent également la limitation de l'objet du litige à laquelle a procédé l'autorité intimée; des éléments nouveaux apparus après la décision sur l'avant-projet permettent à son avis de procéder à un nouvel examen de la justification de cet avant-projet nonobstant l'arrêté du Conseil d'Etat du 26 mars 1991. Les recourantes rappellent par ailleurs que le dispositif de la décision du 9 novembre 2000 se limitait à admettre le recours et à renvoyer la cause au Syndicat. A leur avis, faute de renvoi explicite aux considérants dans le dispositif, la Direction ne peut pas invoquer l'autorité de la chose décidée pour refuser d'examiner les griefs liés à la découverte de la vipère péliade sous prétexte qu'elle aurait déjà procédé à cet examen dans sa décision du 9 novembre 2000 entrée en force. Dès lors que le dispositif de ce prononcé leur donnait raison, les recourantes n'avaient pas la possibilité de critiquer les seuls considérants devant l'instance de recours. Ces dernières s'estiment donc en droit de critiquer aussi bien la pesée des intérêts faite le 9 novembre 2000 que la motivation de la décision du 12 mars 2003.

Sur le fond, les recourantes reprochent à la Direction de n'avoir pas reconnu l'importance du secteur des Ombriaux comme biotope protégé au sens de l'art. 14 de l'ordonnance sur la protection de la nature et du paysage (OPN; RS 451.1). Elles contestent que, dans ce cadre, l'intérêt privé à la construction de la route soit prépondérant par rapport aux exigences de protection de la nature. Elles relèvent en particulier que l'entretien du chalet est possible sans cet aménagement et qu'il n'est pas nécessaire d'acheminer les génisses en voiture puisque celles-ci sont conduites par la route dans les pâturages d'en bas et montent progressivement pendant la saison. S'agissant du bois, elles relèvent que le débardage pourra être accompli depuis le chemin gravelé jusqu'à un emplacement à définir vers le point 100 et avec un câble pour le reste.

Les recourantes affirment que la route au-delà de la combe est une atteinte d'ordre technique inadmissible aux divers biotopes protégés par le droit fédéral. Elles contestent qu'il soit possible de déplacer les massifs végétaux protégés et indiquent que la moindre atteinte due à la route sera fatale à la colonie de vipères péliades, extrêmement exposée. Elles rappellent l'existence d'oiseaux protégés et de chauves-souris dans le secteur, potentiellement menacés par l'aménagement litigieux.

Dans la mesure où le Syndicat doit exercer son activité en tenant compte des exigences de protection de la nature, les recourantes estiment que le projet en cause est également contraire à l'art. 162 de la loi cantonale sur les améliorations foncières (LAF; RSF 917.1).

Elles se plaignent enfin que la Direction n'a pas examiné leur conclusion tendant à ce que la piste dessinée sur la carte au-delà du chalet de l'Ombriau ne soit pas construite. Dès lors que la route jusqu'au chalet n'est

pas conforme au droit, il ne saurait être question qu'elle puisse continuer au-delà.

Dans la mesure où la décision sur recours de la Direction du 12 mars 2003 doit être annulée, les recourantes considèrent que la décision d'approbation des plans de détail du même jour doit également être mise à néant.

- F. Dans ses déterminations du 20 mai 2003, la Direction conclut au rejet du recours. Elle maintient son point de vue selon lequel le principe de la construction de la route ne peut plus être remis en cause, la décision de 1991 ayant acquis force de chose décidée. Elle prétend qu'à cette époque, les recourantes disposaient déjà d'éléments susceptibles de faire constater l'intérêt naturel du site (les pâturages de l'Ombriau constituaient un site d'intérêt paysager I depuis 1977 et, selon le rapport Econat de 1988, la valeur écologique globale du versant du Vanil blanc est considérée comme très élevée), mais qu'elles ont renoncé à leur opposition au principe de la construction d'un chemin alpestre jusqu'aux Ombriaux d'en Haut. L'autorité intimée estime également que l'existence de la vipère péliade n'est pas un fait nouveau dès lors qu'elle en a tenu compte dans sa décision du 9 novembre 2000, entrée en force. Du moment qu'à l'époque, elle a clairement indiqué que ce fait ne remettait pas en cause le principe du chemin et qu'elle a donné, dans les considérants du jugement, des directives au Syndicat sur la manière d'élaborer un nouveau tracé, les recourantes ne peuvent plus critiquer cet aspect du projet. Il importe peu, pour la Direction, que le dispositif de la décision du 9 novembre 2000 se limite à admettre le recours de Pro Natura et à renvoyer le dossier au Syndicat. Au vu des considérants très explicites, la portée du jugement était claire et il fallait comprendre que l'affaire était renvoyée pour nouvelle décision "dans le sens des considérants". L'autorité intimée rappelle que, par lettre du 8 décembre 2000, les recourantes se sont adressées au Syndicat en mentionnant expressément qu'il lui appartenait d'établir un nouveau projet dans le sens des considérants. Compte tenu de ces circonstances, la Direction maintient que la pesée des intérêts effectuée dans le cadre de la décision du 9 novembre 2000 ne peut plus être remise en question.

Sur le fond, la Direction tient à souligner qu'aucune procédure n'a permis à ce jour de constater que le secteur des Ombriaux constituerait une zone de biotope digne de protection. Pour elle, le chemin projeté permettra de gérer les ressources forestières de manière rationnelle et durable. A défaut d'intervention humaine, la forêt recolonisera le vallon ainsi que de grandes surfaces de pâturage. Il en découlera un appauvrissement marqué de nombre de milieux biotiques. En définitive, cette recolonisation sera néfaste tant pour la végétation rare que pour les reptiles.

- G. Dans ses observations du 22 mai 2003, le Syndicat conclut aussi au rejet du recours. Il rappelle que les intérêts en présence ont été pris en compte dans le cadre d'une étude d'impact et que les propriétaires de l'alpage attendent la réalisation du chemin pour finaliser les travaux au chalet et à la citerne d'eau.

Les copropriétaires de l'alpage se sont également prononcés le 9 mai 2003 pour affirmer leur volonté de créer un chemin d'accès à leur chalet. Ils expliquent que leur montagne possède une herbe de qualité et qu'il est souhaitable pour le bien de l'agriculture qu'ils puissent trouver un exploitant. A leur avis, un chemin d'accès est nécessaire à la survie d'un alpage.

- H. Le 20 juin 2003, les recourantes ont déposé des contre-observations dans lesquelles elles reprennent, en les développant, les arguments déjà avancés dans le recours.

- I. Le 2 octobre 2003, le Juge délégué à l'instruction du recours a procédé à une inspection des lieux. Il a requis des parties de prendre position sur différentes variantes concernant 1) l'amélioration de la structure du chemin (engazonnement, diminution de la bande de roulement), 2) le déplacement en aval de l'emplacement de débardage du bois, 3) un nouveau tracé montant directement au chalet sans passer par le secteur des orchidées, 4) la desservance du chalet par un câble et 5) la desservance du chalet par un monorail.

Dans leurs observations circonstanciées du 20 novembre 2003, les recourantes ont fait valoir que, même engazonné, le chemin fragmenterait le biotope et sa construction n'éviterait pas la destruction d'habitats précieux. Vu la fragilité des biotopes d'altitude, la variante 1) de modification du chemin n'est, à leur avis, pas acceptable. La variante 3) prévoyant un accès direct au chalet par une pente à 30% n'est pas non plus acceptable à leurs yeux dès lors que la surface du biotope touchée est très importante pour les reptiles qui y trouvent l'humidité nécessaire à leur survie en condition de sécheresse. La variante d'une desserte par câble ne pose pas de problème particulier sous l'angle de la protection de la nature (exemple du lac d'Arnon dans l'Oberland bernois). Enfin, pour autant que les points d'ancrage et le tracé précis évitent des sites ponctuels utilisés par les reptiles, la variante du monorail permet de minimiser à l'extrême l'impact de la desserte.

Le Syndicat s'oppose à toute solution s'écartant du chemin prévu. Cette solution est, à son avis, la moins dommageable pour la nature. La desservance du chalet par un câble ou un monorail n'est pas acceptée par les propriétaires. Les frais d'entretien et de remplacement de l'installation dans un secteur à avalanche seraient excessifs. De plus, cela n'est pas conforme au plan général des ouvrages figurant dans l'avant-projet.

L'autorité intimée s'est déclarée favorable à la variante 1) en précisant que des passages à vipères pourraient être aménagés au moyen de tuyaux en ciment sous la route. Elle estime cependant que la largeur actuelle de 2,50 m est le minimum réalisable, étant entendu qu'une réduction de 20 à 30 cm dans le secteur des orchidées est envisageable. Elle est d'accord de déplacer l'emplacement du débardage. En revanche, pour des raisons de sécurité et d'entretien, la Direction s'oppose à un nouveau tracé montant directement au chalet par une pente de 30%. Elle s'oppose également à une desservance par le câble ou par monorail, considérant qu'elle ne rend pas les mêmes services qu'un chemin, est relativement coûteuse et sa durée de vie est limitée.

Le Bureau cantonal pour la protection de la nature et du paysage s'est prononcé sur les variantes dans des observations du 20 novembre 2003. Il constate qu'à partir du point 100, il devient quasi impossible de réduire l'impact du chemin à un niveau acceptable en restant sur le tracé proposé: la densité des valeurs floristiques, la nature des matériaux en surface (lapiés habités par les reptiles) et la forte pente nécessitant d'importants travaux de terrassement pour créer une plate-forme de roulement suffisante rendent vaines, à son avis, toute recherche d'optimisation du tracé initial. Le déplacement du point de débardage ne pose aucun problème. En revanche, un tracé plus court montant directement au chalet à partir du point 100 resterait une menace pour les reptiles. De plus, il faudrait prendre des précautions particulières car le chemin passerait à proximité immédiate du gouffre de l'Ombriau du Milieu. Les variantes câble ou monorail sont les moins dommageables pour la faune et la flore. Pour le Responsable de la nature à l'Etat de Fribourg, le chalet de l'Ombriau d'en haut constitue un cas d'école pour une desserte non-routière. Les inconvénients d'une solution de ce type sont à relativiser par rapport aux avantages liés à un accès direct, court, sans problème technique majeur, privé et évitant des impacts considérables au niveau de la faune et la flore. La faisabilité d'une telle variante devrait toutefois être étudiée dans le détail; ce qui n'a pas été fait jusqu'à ce jour.

Les recourantes sont encore intervenues le 22 décembre 2003 par une détermination à laquelle a répondu la Direction le 13 janvier 2004.

J. Le 2 février 2004, le Juge délégué a invité les deux copropriétaires de l'alpage à préciser l'activité agricole qu'ils déploient.

Il ressort de leur réponse du 20 février 2004 que ceux-ci, agriculteur et électricien, n'exploitent pas eux-mêmes l'alpage, d'une surface de 240'480 m². Ils le louent à M., agriculteur à Vuadens, qui l'utilise du 15 juin au 10 septembre pour y placer environ 37 génisses. Les propriétaires estiment que leur alpage est sous-exploité et qu'il supporterait un nombre plus

important de bêtes. Ils indiquent vouloir reconstruire une écurie effondrée pour augmenter la capacité en bétail d'une dizaine de bêtes.

En droit:

1. Déposé dans le délai et les formes prescrits, le présent recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. a du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) et de l'art. 209 al. 3 LAF. Le Tribunal administratif peut donc entrer en matière sur ses mérites.

2. a) Contrairement à ce qu'a retenu la Direction, l'objet du litige qui lui était soumis n'était pas limité par sa décision antérieure du 9 novembre 2000. En effet, lorsqu'il fait l'objet d'un recours, chaque nouveau tracé du chemin soumis à l'enquête publique impose à l'autorité de recours de procéder à une pondération complète des intérêts en présence. Le fait que la Direction ait effectué une telle pondération dans le cadre du projet antérieur - annulé - qui faisait l'objet de sa décision du 9 novembre 2000 ne la dispensait pas d'y procéder à nouveau lorsqu'elle a été saisie de la variante issue de la mise à l'enquête du 23 février au 26 mars 2001. Il s'agit d'un autre projet qui nécessite une nouvelle appréciation de la part de l'autorité.

Peu importe que la Direction considère que, pour l'essentiel, ce qui a été dit dans la décision du 9 novembre 2000 garde son actualité et que la balance des intérêts en présence donne le même résultat. Les intérêts pris en compte dans le projet de détail actuel ne sont d'ailleurs pas totalement identiques à ce qui avait été retenu précédemment. Il est frappant en effet de constater que, s'agissant des orchidées, la Direction a clairement mis en balance pour la première fois l'avantage lié à la construction du chemin et la destruction de quelques plantes protégées. Ce faisant, elle a, sans vouloir l'avouer, procédé à une nouvelle pondération des intérêts en présence. Il ne fait aucun doute que le résultat de son appréciation peut être déféré devant le Tribunal administratif.

C'est donc en vain que la Direction invoque l'autorité de la force jugée de sa décision du 9 novembre 2000 pour contester aux recourantes la possibilité de remettre en cause le résultat de la pondération des intérêts en présence effectuée dans la décision du 12 mars 2003. Même si elle s'en défend, la Direction n'a pu rendre cette décision sur le nouveau projet qui lui était soumis qu'après avoir examiné tous les aspects de l'affaire, y compris les implications au niveau de la protection de la nature.

- b) Il y a donc lieu, ci-après, d'examiner le bien-fondé de la décision attaquée en tenant compte de tous éléments de fait pertinents, sans aucune restriction. Si la pondération des intérêts en présence devait aboutir à la constatation qu'aucune variante de chemin n'est raisonnablement possible, impliquant ainsi une remise en cause du principe même de la construction de la 8^{ème} étape de l'avant-projet, il faudrait alors déterminer si des éléments nouveaux suffisants justifient de revoir la décision de principe de 1991, entrée en force.

3. L'art. 18 LPN a la teneur suivante:

¹La disparition d'espèces animales et végétales indigènes doit être prévenue par le maintien d'un espace vital suffisamment étendu (biotopes), ainsi que par d'autres mesures appropriées. Lors de l'application de ces mesures, il sera tenu compte des intérêts dignes de protection de l'agriculture et de la sylviculture.

^{1bis}Il y a lieu de protéger tout particulièrement les rives, les roselières et les marais, les associations végétales forestières rares, les haies, les bosquets, les pelouses sèches et autres milieux qui jouent un rôle dans l'équilibre naturel ou présentent des conditions particulièrement favorables pour les biocénoses.

^{1ter}Si, tous intérêts pris en compte, il est impossible d'éviter des atteintes d'ordre technique aux biotopes dignes de protection, l'auteur de l'atteinte doit veiller à prendre des mesures particulières pour en assurer la meilleure protection possible, la reconstitution ou, à défaut, le remplacement adéquat.

(...)

Le droit fédéral ne définit pas plus précisément qu'à l'art. 18 LPN la notion de biotope. Les exigences de l'art. 18 LPN ne s'appliquent cependant pas à tout milieu biotique offrant à un peuplement animal et végétal bien déterminé des conditions d'habitat relativement stables; le concept de biotope auquel se réfère la législation fédérale sur la protection de la nature et du paysage se rapporte en effet à un "espace vital suffisamment étendu" exerçant une certaine fonction. L'art. 18 al. 1 ter LPN prévoit du reste que seules les atteintes aux "biotopes dignes de protection" doivent en principe être évitées (néanmoins, des mesures de compensation, de reconstitution ou de remplacement peuvent, le cas échéant, être ordonnées lorsque l'atteinte est justifiée par un intérêt prépondérant).

Les cantons doivent veiller à la protection et à l'entretien des biotopes d'importance régionale et locale (art. 18b LPN). Il leur appartient, à cet effet, de désigner les "espaces vitaux suffisamment étendus" dignes de protection et ils disposent pour cette tâche d'une importante marge d'appréciation, car le droit fédéral ne prévoit pas la protection de l'ensemble des biotopes. Dans son principe, l'obligation de protéger les biotopes d'importance régionale et locale découle néanmoins directement et impérativement du droit fédéral

(ATF 121 II 163 et 164). Si les conflits d'intérêts relatifs à la protection des biotopes doivent être résolus en priorité dans le processus de planification prévu par la LAT, celle-ci ne passe pas nécessairement par la création de zones à protéger au sens des art. 17 al. 1 LAT et 61 al. 1 let. d LATeC; les cantons sont libres d'adopter d'autres mesures d'aménagement pour autant qu'elles soient adéquates. Le choix des mesures adéquates dépend de la valeur de l'objet à protéger, des menaces potentielles auxquelles il est exposé et du but visé par sa protection, lequel doit être garanti à long terme (RDAF 1999 p. 324).

L'art. 14 al. 3 OPN dispose que la désignation des biotopes dignes de protection et l'estimation de leur valeur se feront notamment à l'aide de la liste des espèces indicatrices des milieux naturels, énumérées à l'annexe 1. Les cantons peuvent adapter cette liste aux conditions régionales. Les espèces de la flore et de la faune protégées en vertu de l'art. 20 OPN ainsi que les espèces végétales et animales menacées et rares, énumérées dans les listes rouges publiées ou reconnues par l'OFEPF, servent également d'espèces indicatrices des milieux naturels. Suivant le type de biotope ou le but visé par la protection, par exemple pour tenir compte des exigences des espèces migratrices, d'autres critères doivent être pris en considération.

4. a) Dans le cas particulier, le secteur de l'Ombriau d'en Haut n'a pas encore fait l'objet d'une décision formelle lui conférant le statut de biotope digne de protection. La procédure d'enquête liée à la présente affaire démontre cependant que le périmètre de la combe délimité grossièrement sur la carte Monney produite par les recourantes devant l'autorité intimée le 21 juin 2001 (pièce 10) et jusqu'aux crêtes constitue le biotope d'une colonie très rare et très exposée de vipères péliades. Même si les avis d'experts (Hofer du 26 octobre 2001, Monney du 19 juin 2001) figurant au dossier sont de nature privée et non pas des expertises judiciaires, leur crédibilité quant aux faits rapportés doit être reconnue. L'expert Monney, représentant du Centre de coordination pour la protection des amphibiens et des reptiles de Suisse (KARCH) pour la Suisse romande, a clairement confirmé son rapport lors de l'inspection des lieux du 2 octobre 2003. Il apparaît également que la position des experts est partagée par le Bureau cantonal pour la protection de la nature et du paysage. De plus, aucune partie n'a contesté la véracité des informations données par les experts.

Si l'on s'en tient aux dires d'experts, le biotope à reptiles serait potentiellement d'importance nationale dès lors qu'en plus de la vipère péliade, trois autres sortes d'ophidiens et deux sortes de sauriens ont été répertoriées dans le secteur (attestation KARCH du 5 février 1999). Si l'on s'appuie, par ailleurs, sur les critères énoncés à l'art. 14 al. 3 OPN, on doit constater en plus dans le périmètre la présence de plantes, et vraisemblablement d'oiseaux, figurant sur la liste rouge des espèces menacées. On peut donc tenir pour établi que le périmètre de la combe tel

que défini précédemment constitue un biotope digne de protection d'importance, pour le moins, régionale.

- b) Cela étant, ce n'est pas dans le cadre d'une procédure visant à la construction d'un chemin AF que la protection du biotope décrit ci-dessus doit être organisée dans le détail et encore moins au niveau du Tribunal administratif. Il y a lieu, certes, de prendre les mesures pour que le chemin s'avère compatible avec le biotope dont l'existence est désormais prouvée. La protection proprement dite du biotope appartient toutefois à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) et à la commune à qui il incombe de garantir la pérennité des lieux conformément à l'art. 14 al. 2 OPN. Dans ce sens, il appartiendra à ces deux autorités de prendre les mesures de protection spéciales nécessaires lors de la prochaine modification de la planification locale en fixant de manière précise les buts et le détail du périmètre du biotope, périmètre défini préjudiciellement de manière grossière, mais suffisante dans la présente procédure.
- c) Selon l'art. 18 al. 1^{er} LPN, si, tous intérêts pris en compte, il est impossible d'éviter des atteintes d'ordre technique aux biotopes dignes de protection, l'auteur de l'atteinte doit veiller à prendre des mesures particulières pour assurer la meilleure protection possible, la reconstitution ou, à défaut, le remplacement adéquat.

Un chemin au travers du biotope ne pourra ainsi être autorisé que s'il n'est pas possible de trouver un tracé évitant le périmètre et si, cette impossibilité étant constatée, la nécessité du chemin est jugée plus importante que la protection de l'espace vital des espèces présentes dans le secteur.

De ce point de vue, il ressort du dossier, notamment des observations consécutives à l'inspection des lieux du 2 octobre 2003, qu'aucun tracé ne peut être défini pour le chemin qui contournerait véritablement le biotope. Quelle que soit la solution retenue, la route alpestre le fragmenterait et en détruirait une partie plus ou moins grande, avec le risque important d'une disparition à moyen terme de la population de péliades (lettres du KARCH et de Hofer du 17 octobre 2002). Les experts sont unanimes pour affirmer qu'en l'état des connaissances, une telle modification de l'espace vital condamnerait avec une quasi-certitude la colonie de reptiles. La cause a démontré également que la construction du chemin impliquait la destruction d'au moins deux massifs d'orchidées sureau qui figurent également sur la liste rouge au titre d'espèce potentiellement menacée. Contrairement aux affirmations de la Direction, les perspectives de succès d'une éventuelle transplantation des orchidées situées sur le tracé sont extrêmement minces et ne peuvent pas raisonnablement être prises en considération. Comme la Direction l'a retenu dans sa décision, la réalisation du chemin implique la destruction d'un certain nombre de ces plantes.

Il apparaît ainsi que l'aménagement d'un accès routier au chalet de l'Ombriau d'en Haut ne peut se réaliser qu'au prix de la disparition à terme des vipères péliades et de la destruction de plantes protégées.

Face à cette situation, l'intérêt du Syndicat à effectuer les travaux se confond avec l'intérêt des deux copropriétaires de l'alpage de l'Ombriau d'en Haut dès lors que le chemin se termine avec cette 8^{ème} étape de réalisation. Or, l'intérêt de ces propriétaires fonciers est très limité. Tout d'abord, il faut rappeler qu'ils n'exploitent pas eux-mêmes la montagne qu'ils mettent en location. Cette dernière ne leur est donc pas indispensable au maintien d'une éventuelle entreprise agricole, l'un d'entre eux n'est d'ailleurs pas agriculteur. Le locataire n'utilise les lieux que pour l'estivage d'environ 37 génisses, soit pour un cheptel extrêmement faible. S'il devait considérer - ce qui ne semble pas le cas au vu des déclarations de son vacher - que le chemin est indispensable à une exploitation rationnelle de l'alpage, il pourrait en trouver un autre sans autre difficulté dès lors qu'il est de notoriété publique que les alpages sont actuellement sous-occupés. Il s'ensuit que la création du chemin n'est pas imposée par des soucis de survie d'une entreprise agricole existante.

Même en augmentant la capacité du chalet à 50 bêtes, selon le projet des propriétaires, l'importance agricole de l'alpage resterait infime, de sorte qu'on ne peut pas sérieusement affirmer que les besoins de l'agriculture imposent de créer un accès et de modifier les conditions d'exploitation qui existaient jusqu'à ce jour.

Il est vrai qu'un abandon de l'alpage pourrait créer un problème pour la sauvegarde du biotope avec le risque de recolonisation du secteur par la forêt. Outre que ce risque n'est que partiellement vérifié, compte tenu des avalanches qui descendent régulièrement dans la région et qui garantissent le maintien de larges surfaces herbeuses, le problème de la recolonisation devra être résolu - s'il se pose avec une acuité particulière - dans le cadre de la réglementation du biotope conformément à l'art. 14 al. 2 OPN. On ne peut pas justifier la destruction quasi-certaine du biotope due à la construction de la route en invoquant le risque potentiel futur de la recolonisation par la forêt.

L'inspection des lieux a montré, par ailleurs, que les intérêts forestiers ne sont que marginaux dans la présente affaire. Les forêts du secteur n'ont pas une surface et une densité qui impose de créer une infrastructure permanente pour les entretenir. Une place de débardage, si elle est nécessaire, peut de toute manière être créée à un endroit qui ne menace pas le biotope.

Enfin, il convient de considérer que la solution d'un accès au chalet par la construction d'une route AF n'est pas la seule qui permette d'assurer l'exploitation de l'alpage à l'avenir. Il apparaît clairement que l'aménagement d'un câble ou d'un monorail aboutit pratiquement aux mêmes résultats, avec

un coût écologique minime. Aucune partie n'a formulé de critiques sérieuses qui s'opposerait à une telle installation en lieu et place d'une route. En particulier, les propriétaires concernés se limitent à invoquer des questions de convenance personnelle pour s'y opposer. Leur âge ou les questions d'entretien ou de coût de l'installation ne sont pas des motifs pertinents qui justifieraient de renoncer à cette alternative de desserte. Comme le relève à juste titre le Bureau pour la protection de la nature et du paysage, un accès par câble ou monorail serait idéal compte tenu de la pente, de la distance à parcourir et du faible impact sur l'environnement.

La pondération des intérêts en présence aboutit donc à la conclusion que l'atteinte d'ordre technique au biotope provoquée par la construction de la route n'est pas justifiée et s'avère donc contraire à l'art. 18 al. 1^{er} LPN.

5. Selon la jurisprudence, le principe de réaliser un ouvrage dans le cadre des améliorations foncières, sanctionné par une décision administrative entrée en force, peut exceptionnellement être remis en cause ultérieurement lorsque des éléments nouveaux font apparaître que l'ouvrage n'est plus nécessaire. Selon les circonstances, il y a lieu de procéder à un nouvel examen de sa justification, voire de l'abandonner (RDAF 1998 p. 215 ss).

Dans le cas particulier, l'existence du biotope des vipères péliades était inconnue en 1991 lorsque le Conseil d'Etat a approuvé l'avant-projet du Syndicat. Le fait que certains rapports (par ex. Econat ou l'étude d'impact) attiraient déjà l'attention de l'autorité sur la valeur écologique de la région du Vanil blanc ou qu'une partie du pâturage soit classée comme "prairie sèche" au projet d'inventaire fédéral correspondant n'implique pas que les autorités aient été au courant de l'existence du biotope particulier sus-mentionné. La présence de la vipère péliade et la nécessité de protéger son espace vital n'ont été connues qu'en 1998, bien après l'entrée en force de l'arrêté d'approbation du Conseil d'Etat de 1991. Compte tenu de l'importance régionale, voire nationale, de ce biotope sous l'angle de la protection des reptiles, il ne fait aucun doute que la décision de construire la route jusqu'au chalet de l'Ombriau d'en Haut peut et doit être revue. La force de chose décidée de l'arrêté de 1991 ne s'oppose pas en l'espèce à une décision remettant en cause la solution d'accès retenue à l'époque par le Conseil d'Etat.

6. a) Il apparaît ainsi qu'en autorisant la construction de la route, la Direction a violé l'art. 18 al. 1^{er} LPN. En l'espèce, les intérêts à la protection du biotope sont prépondérants et ne tolèrent pas l'atteinte d'ordre technique prévue dans la décision attaquée. Il se justifie dès lors d'admettre le recours, d'annuler la décision attaquée et d'interdire la construction d'une route au travers du biotope.

Les propriétaires du chalet ou le Syndicat sont libres de terminer le projet de desserte en proposant un accès par câble ou par monorail évitant autant que possible le biotope.

205.2; 205.3