

P-SU - Respect des prescriptions légales en vigueur



Bateau de la Brigade du lac VD en patrouille en bordure d'une réserve naturelle de la Grande Cariçaie

Constat

Depuis la création des Réserves naturelles vaudoises et fribourgeoises de la Grande Cariçaie en 2001-2002 (CANTON DE VAUD 4 octobre 2001a, 4 octobre 2001b; ÉTAT DE FRIBOURG 6 mars 2002), une série de règles sont mises en place pour le public, dans le but de garantir un équilibre entre protection de la nature et accueil du public, ce dernier étant subordonné aux objectifs de protection de la nature. Les règles reprennent les exigences de diverses législations, dont la Loi sur la protection de la nature et les diverses ordonnances fédérales de protection des biotopes et des paysages qui confèrent à la Grande Cariçaie une importance nationale ou internationale. Du fait de la superposition de diverses ordonnances dans le périmètre des réserves naturelles, certaines règles peuvent être unifiées, comme celles du chien en laisse, ou de l'interdiction des feux par exemple, et d'autres ne s'appliquent que sur certains périmètres, telles l'obligation de ne pas s'écarter des chemins balisés en secteur de marais. Les règles sont en revanche en général comparables entre réserves vaudoises, fribourgeoises et neuchâteloises.

La complexité législative et territoriale, de même que les très grandes dimensions des réserves naturelles de la Grande Cariçaie, ne rendent pas la réglementation très facile à appliquer, ni à comprendre sur le terrain. C'est la raison pour laquelle l'AGC a dû consentir un très gros effort de balisage dans les secteurs terrestres depuis 2002, balisage complété en zone lacustre par les services des eaux cantonaux. Une surveillance de police, terrestre et lacustre, a en outre été mise en place à partir des années 2000, suite au constat de très nombreuses infractions aux règlements des réserves naturelles.

Le respect par le public des réglementations de protection de la nature est indispensable, car le public fréquente en nombre les réserves, ce qui laisse relativement peu de secteurs exempts de dérangements, à même d'accueillir les espèces les plus sensibles. L'adaptation constante du balisage et la poursuite de la surveillance de police sont donc essentielles pour permettre à la Grande Cariçaie de jouer son rôle de refuge pour la faune et la flore menacées.

Objectif

Objectif P-SU – Le balisage des réserves naturelles et autres zones protégées du périmètre statuaire, sur terre et sur l'eau, ainsi que la surveillance de police sont durablement assurés, et renforcés là où cela est nécessaire. Les usagers des zones protégées sont informés des règles de protection et les respectent. Ils sont sensibilisés aux impacts de leurs actions.

Stratégie pour atteindre l'objectif

L'AGC doit poursuivre ses efforts pour que le balisage légal des réserves naturelles et des autres zones protégées du périmètre statuaire soit le plus complet et efficace possible. Elle doit remplacer rapidement les panneaux endommagés et alerter les Services des eaux en cas de dégâts constatés sur le balisage lacustre. Elle doit entretenir des contacts réguliers avec les agents désignés par les Cantons pour la surveillance de police (polices du lac, surveillants des réserves, gardes-faune et pêche, etc.), et s'efforcer de répondre à leurs demandes quand ils identifient des lacunes ou des imperfections du balisage. Elle peut le cas échéant réaliser des documents de soutien à l'information sur le terrain (dépliants, informations complémentaires sur internet, ...) pour sensibiliser les visiteurs aux règles de protection (voir fiche « I-IN »).

Bilan des actions mises en œuvre à fin 2017

La création des réserves naturelles vaudoises et fribourgeoises de la Grande Cariçaie n'a précédé que de quelques mois l'organisation de l'exposition nationale Expo.02, qui se tenait dans quatre sites de la région des Trois Lacs (Yverdon, Neuchâtel, Bienne et Morat), sites reliés entre eux par des itinéraires de mobilité douce. Le balisage légal sur le terrain a donc été conçu et mis en place dans un temps record, dans le but d'éviter qu'un public nombreux ne se disperse dans les réserves naturelles, à partir de ces itinéraires. Le dispositif consistait en de grands panneaux d'information disposés à l'entrée des réserves, et de plus petits panneaux de rappel des règles disposés là où cela était nécessaire. Des barrières physiques avaient également été installées pour limiter l'accès à certains secteurs, quand le balisage semblait insuffisant.

Pour documenter les impacts éventuels d'Expo.02, un corps d'« Expo-rangers », créé pour cette manifestation et constitué de personnes astreintes au service civil, a été mobilisé pour la surveillance des réserves naturelles. Ces Expo-rangers avaient pour mission de patrouiller dans les réserves naturelles, d'informer le public, d'enregistrer les infractions (sans possibilité de verbalisation) et de tenter de sensibiliser leurs auteurs. Ils pouvaient dénoncer les actes les plus graves auprès des autorités compétentes. Les Expo-rangers effectuaient également un monitoring de la fréquentation du public dans les réserves naturelles, via des questionnaires de terrain. L'impact direct (piétinement par exemple) des visiteurs de l'exposition nationale était en outre mesuré par des observations sur une série de sites jugés à risque et via des comptages comparatifs de visiteurs entre 2001 et 2002 (STREHLER-PERRIN et al. 2003).

Suite à Expo.02, la surveillance de police s'est poursuivie par les corps de police, gardes-faune, gardes-pêche et gardes forestiers. Cette surveillance s'avérant insuffisante pour réduire le nombre d'infractions, les Cantons de Vaud et de Fribourg ont décidé de créer en 2006 un poste dédié de « surveillant des réserves naturelles », poste complété en 2013 par un deuxième engagement (1.5 EPT au total actuellement) avec un financement conjoint des Cantons de Vaud et de Fribourg et de la Confédération.

Les deux surveillants sont toujours actifs aujourd'hui et collaborent régulièrement avec les autres corps de surveillance cantonaux ou communaux, dont les polices du lac VD et FR, et les gardes-faune, gardes-pêche et gardes forestiers. Quelques journées de surveillance commune sont organisées chaque année, avec un grand succès.

Le Canton de Neuchâtel n'a pas souhaité pour l'instant inclure les secteurs terrestres du Fanel NE (réserve du Bas-lac) dans les périmètres à surveiller par les surveillants des réserves naturelles. Cette veille est donc effectuée par un garde-faune cantonal. La surveillance du domaine lacustre de cette réserve est en revanche assurée par les polices du lac VD et FR, sur la base d'un concordat établi avec le Canton de Neuchâtel.

Le dispositif de balisage sur le terrain a été complété et adapté au fur et à mesure, depuis 2001. Il a été décidé en 2016 de remplacer rapidement les panneaux existants par des panneaux basés sur la nouvelle signalétique OFEV des aires protégées suisses (OFEV 2016). La transition vers le nouveau système est encore en cours à fin 2017.

État d'atteinte de l'objectif à fin 2017

Avant la création du poste de surveillant des réserves naturelles en 2006, les infractions aux règlements des réserves naturelles créées en 2001-2002 se chiffraient en milliers. Pendant la seule période d'Expo.02 (mai-octobre 2002, soit 6 mois), les Expo-rangers ont par exemple comptabilisé 3200 infractions, sur un total de 4000 heures de surveillance. Les infractions principales concernaient l'accès ou la baignade dans des secteurs interdits, les chiens non tenus en laisse, et dans une moindre mesure la circulation motorisée sur des chemins interdits ainsi que les feux. La typologie des infractions variait selon les réserves naturelles, la circulation automobile ne concernant par exemple pratiquement que la réserve des Grèves de la Corbière. La réserve de la Baie d'Yvonand comptabilisait à elle-seule 40 % des infractions recensées sur toute la rive sud (principalement la baignade en secteur interdit). Il est à noter que la part des visiteurs venus dans le contexte d'Expo.02 était bien moindre qu'attendu, puisque ceux-ci ne représentaient que 17 % des auteurs d'infractions. Le nombre impressionnant d'infractions pendant la période considérée est donc à imputer principalement à la nouveauté des réglementations, à de mauvaises habitudes prises par la population régionale, voire à un refus délibéré de respecter les nouvelles règles.

Suite à l'exposition nationale, les différents acteurs de la surveillance, en particulier les polices du lac, ont continué à effectuer leur travail, souvent avec abnégation car le balisage lacustre était parfois déficient et parce que certaines dénonciations ont été annulées après coup par les instances judiciaires. L'AGC ne dispose pas des données pour les années 2003-2006, mais les infractions étaient encore nombreuses et il s'est probablement instauré à nouveau un sentiment d'impunité pour certains auteurs d'infractions.

Dès l'engagement du premier surveillant des réserves en 2006, la répression des infractions s'est renforcée. Après une phase d'une à deux années consacrées à sensibiliser le public, les dénonciations sont devenues régulières. Les journées de surveillance commune ont été instaurées avec les autres acteurs de la surveillance (polices du lac, gardes-faune, gardes-pêche) et se sont révélées un succès. Le balisage a été complété au fur et à mesure et il est devenu de plus en plus difficile pour les auteurs d'infractions d'invoquer une information déficiente pour justifier leurs actes.

Ce travail actif de tous les acteurs de la surveillance a conduit à une réduction impressionnante du nombre d'infractions. Malheureusement, l'AGC ne dispose pas d'une statistique globale de ces infractions, mais pour les seuls surveillants des réserves le nombre de dénonciations et avertissements écrits se monte par exemple en 2017 à une centaine de cas. On est donc aujourd'hui beaucoup plus proches de l'état d'équilibre souhaité entre protection de la nature et activités de loisirs dans les réserves naturelles. Mais, même si le nombre de certaines infractions atteint probablement un seuil incompressible, il en reste d'autres pour lesquelles un effort de sensibilisation et de répression peut encore être produit.

Dans le détail, les principales infractions aux règlements des réserves naturelles se présentent à fin 2017 de la manière suivante (synthèse issue de la compilation des rapports annuels des surveillants et de communications personnelles avec ces derniers et les polices du lac).

Navigation dans des secteurs interdits

Alors que les bateaux étaient nombreux dans les secteurs interdits les premières années, ce type d'infraction est devenu rare aujourd'hui pour ce qui concerne les embarcations immatriculées, en principe détenues par des titulaires d'un permis de navigation. La pénétration dans les secteurs interdits délimités par des bouées est aujourd'hui pratiquement uniquement le fait de petites embarcations non immatriculées (canoés, engins de plage, planches à voile, stand-up paddle, kitesurf, etc.). Le problème ici est double : d'une part, les propriétaires de ces embarcations, souvent non détenteurs d'un permis, ne connaissent pas forcément la signification du marquage des interdictions de navigation (bouées jaunes et panneaux A1 officiels rouges et blancs), et d'autre part, la police du lac et les surveillants des réserves ont parfois des difficultés à appréhender les contrevenants dans les secteurs littoraux peu profonds. Il est à noter que l'acceptation de cette règle est faible, les usagers considérant souvent que seules les embarcations à moteur sont dérangeantes pour la nature.

Accès à pied dans des secteurs interdits

Si le problème a été quasiment réglé dans certains secteurs (ex. Grèves de Cheseaux), il subsiste dans d'autres, à l'exemple des Grèves de la Motte. Le nombre d'infractions diminue cependant, sous les effets conjoints du balisage des plages et de leurs chemins d'accès, ainsi que des journées communes de surveillance, qui maintiennent la pression sur les auteurs de ces infractions. Pour l'essentiel, il ne s'agit plus à présent que de naturistes et « amateurs de pratiques sexuelles en plein air » qui, pour des raisons compréhensibles, cherchent à s'isoler du regard des autres usagers des réserves naturelles. La recherche des morilles au printemps occasionne de nombreux autres cas d'accès dans des forêts interdites. Cette pratique est généralement tolérée, car très ancrée dans les traditions locales et car les dérangements provoqués sont limités à cette saison.

Circulation motorisée et parcage dans des secteurs interdits

Il reste une part probablement difficilement compressible de délits de circulation et de parcage sur des chemins interdits, malgré le fait que la plupart des situations problématiques ont été réglées ou sont en voie de l'être par des aménagements ou des panneaux de signalisation routière. Il est à noter que le parcage est toléré dans certains secteurs (ex. entrée de la réserve naturelle sous Font), en contradiction avec le règlement des réserves naturelles, parce que des possibilités de parcage sont nécessaires mais non prévues par le règlement. Ces situations « grises » mériteraient d'être officialisées un jour si nécessaire.

Chiens non tenus en laisse

La règle est généralement connue des usagers, mais peu acceptée. On observe parfois un « effet surveillant », avec des chiens mis en laisse lorsqu'un surveillant est dans le secteur, et laissés en liberté le reste du temps.

Feux interdits

La situation s'est bien améliorée par rapport à celle qui prévalait au moment d'Expo.02 et on atteint ici probablement un seuil incompressible d'infractions dans ce domaine. Ce sont souvent des jeunes habitants de la région qui allument ces foyers pour passer un moment dans la nature. Cette infraction est souvent accompagnée de dépôts de déchets, parfois aussi de vandalisme sur les infrastructures et panneaux.

Camping interdit

Cette infraction est aussi généralement le fait de jeunes, mais plutôt de vacanciers cette fois-ci. Ce public est peu réceptif aux messages concernant les réglementations et peu enclin à respecter les interdictions.

Dépôts interdits de déchets

Le dépôt de déchets divers (littering) dans les réserves naturelles dépend fortement de la distance avec les villages ou infrastructures touristiques. Il est par exemple extrêmement important au sentier-nature de la Grande Gouille d'Estavayer-le-Lac, mais presque inexistant dans les secteurs plus naturels de la réserve des Grèves de la Corbière. Il réapparaît dans le secteur des Grottes de la Corbière (un lieu prisé des jeunes de la région), disparaît à nouveau et resurgit dans le secteur de la plage de Forel. La résolution du problème passe par une surveillance accrue et par un ramassage régulier des déchets, si possible en collaboration avec les communes concernées. Les sentiers paysager de Châbles et Chabrey connaissent aussi des cas fréquents de littering, mais ceux-ci sont plus le fait d'automobilistes s'arrêtant là et vidant les déchets de leurs véhicules.

Le dépôt de déchets de jardin est un autre problème fréquent dans les parties des réserves bordant des quartiers d'habitation. Malgré une information ciblée et répétée, et malgré un effort important des surveillants, ces cas restent trop nombreux.

Autres infractions

Parmi les autres infractions recensées dans les réserves naturelles, on peut encore mentionner la cueillette de plantes ou la capture d'espèces animales (reptiles et batraciens notamment), parfois dans un but de revente auprès de terrariophiles. Des amateurs de « soft-ball » ou de « paint-ball » sont également rencontrés çà et là.

Stratégie pour 2020-2024

L'AGC doit poursuivre la mise en place et l'entretien du balisage légal, en collaboration avec les services des eaux pour ce qui est du balisage lacustre. Le remplacement des anciens panneaux par des panneaux compatibles avec les normes OFEV 2016 doit être achevé. L'AGC doit maintenir une collaboration étroite avec les acteurs de la surveillance pour compléter le dispositif lorsque cela s'avère nécessaire. Elle peut mettre en place des obstacles physiques ou des dispositifs de canalisation des visiteurs lorsque ceux-ci favorisent le respect des règles de protection. Enfin, l'AGC peut mener des actions de communication particulières (voir fiche « I-IN »), lorsque celles-ci peuvent soutenir une meilleure connaissance et un meilleur respect des règles de protection.

Actions à mettre en œuvre

Action P-SU-SUR – Collaboration avec les acteurs de la surveillance des réserves

Collaboration régulière avec les agents de surveillance désignés par les Cantons pour la recherche de solutions pratiques et coordonnées pour la résolution de problèmes d'application des règlements des réserves naturelles, que ce soit par la mise en place d'information ou de dispositifs de guidage du public sur le terrain, ou par le lancement d'actions de communication (voir fiche « I-IN »). Recherche de coordination entre tous les acteurs, notamment au travers des réunions annuelles du Groupe surveillance des rives (voir chapitre 4).

Planification pour 2020-2024 : poursuite de la collaboration avec les surveillants des réserves, les polices du lac et les autres acteurs de la surveillance, par des rencontres régulières et des visions locales sur le terrain. Participation de l'AGC aux séances du Groupe surveillance des rives.

Perspectives pour la suite : poursuite de l'action.

Action P-SU-AUT – Gestion des autorisations d'accès

Gestion en collaboration avec les cantons des autorisations des personnes habilitées à déroger aux règles en vigueur dans les réserves naturelles, pour des motifs de recherche, d'entretien des milieux naturels ou autres.

Planification pour 2020-2024 : poursuite de la pratique actuelle de gestion des autorisations pour les secteurs vaudois, fribourgeois et neuchâtelois des réserves naturelles.

Perspectives pour la suite : poursuite de l'action.

Action P-SU-BAL – Balisage légal des réserves

Mise en place et entretien régulier du balisage légal des réserves naturelles, pour que celui-ci soit toujours complet et en bon état et pour éviter que certains usagers ne soient encouragés à commettre certaines infractions, en pensant que les règles ne sont pas sérieusement appliquées et surveillées sur le terrain.

Planification pour 2020-2024 : achèvement par l'AGC de la transition des panneaux vers la nouvelle signalétique OFEV 2016. Mise en place du balisage complémentaire là où cela est nécessaire.

Perspectives pour la suite : poursuite de l'action.

Action P-SU-CAN – Dispositifs de canalisation du public

En cas de constatation d'impacts d'activités humaines sur des milieux naturels ou des espèces prioritaires, impacts qui ne peuvent être résolus par l'application des règles en vigueur dans les réserves naturelles, mise en place de dispositifs de canalisation du public (cheminements sur pontons, barrières, fossés humides, etc.), si ceux-ci permettent de résoudre facilement le problème constaté.

Planification pour 2020-2024 : mise en œuvre de l'action selon les besoins locaux. Suivant les résultats du monitoring de la pression du public sur les milieux naturels (action C-PU-PRS), mise en place si nécessaire de dispositifs plus étendus pour protéger des espèces ou des milieux prioritaires impactés par la présence humaine.

Perspectives pour la suite : poursuite de l'action suivant les résultats du monitoring de la pression du public sur les milieux naturels (action C-PU-PRS).

Actions de monitoring

Le monitoring ci-dessous permettra de contrôler l'atteinte de l'objectif. Ils sont décrits en détail dans la fiche C-PU (connaissance du public).

Action C-PU-DEN – Monitoring des infractions

Le monitoring standardisé des infractions permettra de suivre l'évolution du nombre d'infractions selon les différentes catégories mentionnées plus haut et d'adapter les moyens d'information ou de balisage dans le cas où une recrudescence des infractions est constatée dans un domaine ou un autre.

Bibliographie

CANTON DE VAUD (4 octobre 2001a): *Décision de classement de la réserve naturelle de Chevroux (classement d'une fraction du lac de Neuchâtel et de ses rives sur le territoire de la Commune de Chevroux).*

CANTON DE VAUD (4 octobre 2001b): *Décision de classement des réserves naturelles de la Rive sud du lac de Neuchâtel (Communes d'Yverdon-les-Bains, Cheseaux-Noréaz, Yvonand, Vully-les-Lacs et Cudrefin).*

ÉTAT DE FRIBOURG (6 mars 2002): *Règlement du 6 mars 2002 accompagnant le plan d'affectation cantonal des réserves naturelles sur la rive sud du lac de Neuchâtel*. In: ÉTAT DE FRIBOURG (ed.) (2002): *Plan d'affectation cantonal des réserves naturelles sur la Rive sud du lac de Neuchâtel*.

OFEV (2016): Aires protégées suisses : manuel de signalisation. *L'environnement pratique* 86.

STREHLER-PERRIN, C., M. ANTONIAZZA, B. RULENCE, S. STREBEL & P. MOSIMANN-KAMPE (2003): *Evaluation, prévention et contrôle des impacts d'Expo. 02 sur les milieux naturels riverains des Trois-Lacs. Rapport final*. Bureau Mosimann & Strebel & Groupe d'Étude et de Gestion; Yverdon-les-Bains.