

# **VD\_OMNI AC.2018.0037 vom 1. April 2019**

VD Tribunal cantonal, 2019-04-01, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2018.0037](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2018.0037)

FR: VD\_OMNI AC.2018.0037 du 1 avril 2019

IT: VD\_OMNI AC.2018.0037 del 1 aprile 2019

## **Regeste**

Pro Natura Vaud, PRO NATURA - LIGUE SUISSE POUR LA PROTECTION DE LA NATURE/Département du territoire et de l'environnement (DTE), Conseil communal d'Ormont-Dessus | Recours contre un PPA destiné à régir le domaine d'Isenau aux Diablerets (domaine skiable et activités estivales). Demande de Pro Natura tendant à ce qu'un dispositif physique de fermeture d'une route (barrière) traversant des bas-marais d'importance nationale soit imposé par le PPA. Route déjà interdite à la circulation (panneau de signalisation OSR 2.14). Constat que l'usage de la route en question doit être limité aux besoins des exploitations agricoles et forestières, ainsi qu'à ceux des propriétaires riverains et du personnel et des fournisseurs des établissements publics sis en amont et de la télécabine, à l'exclusion notamment des clients des buvettes et des restaurants. Une utilisation de la route pour des activités sportives est également exclue. Constat qu'il n'y a toutefois pas lieu d'imposer dans le PPA les modalités précises de mise en oeuvre de la fermeture de la route, ces mesures ne relevant pas de l'affectation.

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Les griefs des recourantes concernent l'ouverture à la circulation d'un tronçon de route d'environ 1,5 km entre le lieu-dit "En Retaud" et la Marnèche, soit le lieu d'arrivée de la télécabine où se situe notamment le restaurant d'Isenau. Les recourantes mettent en avant les valeurs naturelles existant dans le secteur en relevant notamment que la route traverse un bas-marais d'importance régionale puis plusieurs bas-marais d'importance nationale. Elles font valoir que l'ordonnance fédérale du 7 septembre 1994 sur la protection des bas-marais d'importance nationale (OBM; RS 451.33) impose aux cantons de prendre toutes mesures utiles afin d'assurer la protection à long terme de ces bas-marais. Selon elles, cela implique de limiter drastiquement le trafic routier sur le tronçon routier considéré, places de croisement et parking sauvage compris. Elles font valoir que ces limitations se justifient également au regard du fait que la route entre le lac Retaud et la Marnèche figure dans l'inventaire cantonal des chemins de randonnée pédestre, fondé sur la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestres (LCPR; RS 704). Elles relèvent que, aux termes de l'art.

### **E. 6**

LCPR, les cantons doivent assurer sur ces chemins une circulation "sans danger". Elles ajoutent que la réfection de la route effectuée en 2005 avait bénéficié de subventions fédérales et cantonales à titre d'améliorations foncières et que, à cette occasion, les autorités cantonale et communale avaient soutenu que le but de la réfection était uniquement d'assurer un accès correct aux pâturages pour les exploitants. Selon les recourantes, l'interdiction de circuler existante fait l'objet de nombreuses violations. Elles mentionnent à

cet égard du motocross, des véhicules transportants des VTT, des véhicules stationnant partout, notamment sur les champs et dans les secteurs des bas-marais, ceci en toutes saisons. Elles en déduisent que la présence d'un écriteau OSR 2.14 ne dissuade personne, en relevant que la mention "riverains autorisés" est trop imprécise. Elles demandent qu'un dispositif physique de fermeture de la route (barrière) soit imposé par le PPA, seule solution selon elles pour garantir une fermeture claire et sans quiproquo de la route. Elles soutiennent qu'une telle exigence peut se fonder sur l'art. 47 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11). Les recourantes demandent encore à la CDAP de déterminer la liste des personnes autorisée à circuler. Le Conseil communal indique être d'accord avec les restrictions de circulation demandées par les recourantes. Il soutient toutefois que la détermination de ces restrictions et la manière de les imposer et de les faire respecter n'a pas sa place dans la réglementation d'un plan d'affectation, ce point relevant de la gestion du site et non pas de l'affectation. A cet égard, il relève que des restrictions ont été mises en place dans le cadre d'une procédure spécifique en 2012, qui a abouti à la pose d'une barrière (immédiatement vandalisée). Il souligne également la présence d'une signalisation interdisant le trafic motorisé à l'exception des bordiers en relevant que la fermeture de la route des Moilles, qui n'est pas contestée, doit être réglementée par des outils adaptés à ce type de restrictions, relevant en particulier de la législation sur la circulation routière. Le Conseil communal relève l'existence de quelques divergences avec les recourantes en ce qui concerne les exceptions à l'interdiction de circuler, divergences qui n'auraient pas à être réglées dans la procédure relative au PPA, dont l'objet est d'affecter le sol. Le DTE soutient pour sa part que la délimitation du cercle des personnes et la mesure dans laquelle il est possible de circuler sur la route des Moilles à partir du lac Retaud sortent du cadre de l'affectation du sol et n'ont pas leur place dans le règlement du PPA. Selon lui, la question de circulation sur la route des Moilles doit être réglée en application de la loi du 10 décembre 1991 sur les routes (LRou; BLV 725.01). a) aa) Selon l'art. 18a al. 1 de la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451), le Conseil fédéral, après avoir pris l'avis des cantons, désigne les biotopes d'importance nationale. Il détermine la situation de ces biotopes et précise les buts visés par la protection. Selon l'art. 18a al. 2 LPN, les cantons règlent la protection et l'entretien des biotopes d'importance nationale. Ils prennent à temps les mesures appropriées et veillent à leur exécution. Aux termes de l'art. 18b al. 1 LPN, les cantons veillent également à la protection et à l'entretien des biotopes d'importance régionale et locale. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les "inventaires" de l'art. 18a LPN sont des inventaires similaires, de par leur nature juridique, à ceux de l'art. 5 LPN (IFP, ISOS et IVS). Comme la protection des biotopes représente une tâche fédérale contrairement à celle du paysage, ces inventaires se distinguent toutefois nettement des autres inventaires paysagers en ce sens qu'ils sont directement applicables à n'importe quel acte de planification qui doit en assurer le respect; ils ne doivent pas seulement être "pris en compte" à ce moment-là, mais bien exécutés. A cet égard, il appartient aux cantons de délimiter exactement les périmètres protégés, en principe par un plan d'affectation au sens de l'art. 14 LAT, d'en régler la protection et de prendre les mesures nécessaires (cf. Aemisegger/ Kissling, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, n° 66 ad art. 17 LAT). Le plan d'affectation doit aussi être élaboré en tenant compte de la présence de biotopes d'importance locale et régionale au sens de l'art. 18b LPN (ATF 118 Ib 485 consid. 4 p. 491). Cette obligation relative à la prise en compte des biotopes dans les plans d'affectation résulte également de l'art. 17 LAT. Selon cette disposition, les plans

d'affectation doivent en effet délimiter les zones à protéger au sens de l'art. 17 al. 1 LAT, notamment pour les cours d'eau, les lacs et leurs rives (let. a) ainsi que les biotopes des animaux et des plantes dignes d'être protégés (let. d). La zone à protéger pourra donc être incluse dans un plan d'affectation. De même, un plan d'affectation spécial pourra aménager un périmètre de telle manière que, malgré les utilisations prévues, un site, un biotope, etc., qui s'y trouve y bénéficie de mesures de protection adéquates (cf. Aemisegger/Kissling, op. cit. n° 76 ad art. 17 LAT). bb) En application de l'art. 18a LPN, le Conseil fédéral a notamment édicté l'ordonnance du 7 septembre 1994 sur les bas-marais d'importance nationale (OBM; RS 451.33). L'inventaire en question comprend les objets énumérés à son annexe 1 (cf. art. 1 OBM). La description des objets, qui fait partie intégrante de l'ordonnance, est publiée séparément en tant qu'annexe 2 (art. 2 OBM). Selon l'art. 3 OBM, les cantons fixent les limites précises des objets et délimitent des zones-tampon suffisantes du point de vue écologique. Selon l'art. 4 OBM, les objets doivent être conservés intacts; dans les zones marécageuses détériorées, la régénération sera encouragée dans la mesure où elle est judicieuse. Aux termes de l'art. 5 al. 2 let. m OBM, les cantons doivent notamment veiller à ce que l'exploitation à des fins touristiques et récréatives soit en accord avec le but visé par la protection. b) aa) Deux bas-marais d'importance nationale se trouvent dans le périmètre du PPA ("lac Retaud", objet n° 1593, et "Les Moilles", objet n° 1618). Selon le rapport 47 OAT, on compte également douze biotopes d'importance régionale et locale, certains comportant plusieurs sous-objets. bb) Le PPA figure différentes aires de marais en distinguant les marais sensibles des marais peu sensibles. Ces différentes aires, qui comprennent les marais d'importance nationale, régionale et locale, font l'objet de l'art. 14 RPPA "Aire des bas-marais". Selon l'art. 14 al. 2 RPPA, les nouvelles constructions et installations ainsi que les modifications du relief sont interdites dans le secteur des bas-marais (avec comme exception les travaux de protection et de régénération des marais, ainsi que les captages profonds et conduites d'eau potable ne perturbant pas le régime hydrique des marais). L'art. 14 RPPA interdit également toutes les activités pouvant porter atteinte aux biotopes, l'apport de substances ou de préparations au sens de l'ordonnance sur les produits chimiques, l'apport de produits biocides au sens de l'ordonnance sur les produits biocides ainsi que les modifications du régime hydrologique. L'art. 14 RPPA régit enfin les modalités d'exploitation des bas-marais (exploitation peu intensive ou extensive des marais peu sensibles avec une possibilité d'un apport modéré de fumure et exploitation très extensive des marais sensibles avec l'interdiction de toute fertilisation). Le PPA figure également une aire des zones tampons régie par l'art. 15 RPPA avec à nouveau une distinction entre les marais peu sensibles et les marais sensibles. Cette aire comprend des surfaces agricoles non marécageuses destinées à assurer la protection trophique, hydrique et écologique des bas-marais d'importance nationale (art. 15 al. 1 RPPA). Seule une exploitation extensive sous forme de pâture ou de fauche est autorisée (art. 15 al. 1 RPPA). Dans les zones tampons des marais peu sensibles, un apport modéré de fumure est autorisé alors que toute fertilisation est interdite dans les zones tampons des marais sensibles. Enfin, le PPA figure une aire des biotopes à jonc raide, destinée à protéger les prairies maigres acidophiles dans lesquelles se développe le jonc raide. Cette aire est régie par l'art. 16 RPPA, qui prévoit notamment une interdiction des constructions et installations ainsi qu'une interdiction de toutes les activités pouvant porter atteinte à ce biotope. c) Il ressort de ce qui précède que les auteurs du PPA ont, à juste titre, délimité les différents biotopes (d'importance nationale, régionale et locale) et prévu dans le règlement une série de mesures afin de protéger ces biotopes (art. 14 RPPA). Cela étant, l'art. 5 al. 2 let. m OBM prévoit

que l'exploitation à des fins touristiques et récréatives doit être en accord avec le but visé par la protection. En l'occurrence, l'ouverture à la circulation motorisée sans restriction de la route des Moilles au-delà du lieu-dit "En Retaud" en direction d'Isenau n'est pas conforme à cette disposition, compte tenu de l'impact négatif supplémentaire que cela impliquerait pour le bas-marais d'importance nationale que traverse cette route. A cet égard, on peut notamment relever des problèmes en cas de croisements de véhicules, les voitures devant empiéter sur les marais vu l'étroitesse de la route. A cela s'ajoutent les dérangements pour la faune qu'impliquent les passages des véhicules, ainsi qu'une augmentation des risques de pollution aux hydrocarbures (le cas d'espèce se distingue ainsi notamment de celui où le Tribunal fédéral avait admis l'utilisation d'une route forestière existante en tant que chemin de randonnée, cf. TF 1C\_64/2012 du 22 août 2012, résumé in DEP 2012 p. 908). Vu ce qui précède, l'utilisation de la route des Moilles depuis le lieu-dit "En Retaud" doit impérativement, comme le demandent les recourantes, être limitée aux besoins des exploitations agricoles et forestière, ainsi qu'à ceux des propriétaires riverains et du personnel et des fournisseurs des établissements publics sis en amont et de la télécabine, à l'exclusion notamment des clients des buvettes et des restaurants. Une utilisation de la route en relation avec des activités sportives (VTT, parapente, etc.) et touristiques est également exclue. Le Service cantonal compétent ne saurait ainsi donner de suite positive à des démarches telle que celle de la Municipalité de février 2017 demandant que les clients du restaurant et des buvettes soient autorisés à utiliser la route en dehors des heures d'ouverture de la télécabine. Contrairement à ce que soutiennent les recourantes, dès lors qu'une mesure d'interdiction de circulation a été mise en place selon la législation sur laquelle se fondent usuellement les restrictions de circulation, soit la législation sur la circulation routière, il n'est pas nécessaire de prévoir également des restrictions spécifiques dans le règlement du PPA. Cela étant, il y a lieu de constater que le fait que la Municipalité ait finalement renoncé à soumettre au Conseil communal l'art. 27 du règlement dans sa version mise à l'enquête publique complémentaire ne saurait être interprété en ce sens qu'une ouverture de la route au public pourrait être envisagée à l'avenir. On rappelle que le droit constitutionnel assure une protection quasi absolue des marais d'importance nationale (art. 78 al. 5 Cst.; cf. Aemisegger/Kissling, op. cit. n° 67 ad art. 17 LAT). Or, une restriction d'utiliser la route Retaud-Isenau par le trafic motorisé, telle que celle qui est actuellement en place, fait partie des mesures nécessaires qui doivent être prises pour protéger le bas-marais d'importance nationale "Les Moilles". Compte tenu de l'impact que les mesures en matière de circulation peuvent avoir en termes d'aménagement du territoire, il appartient en principe à l'autorité de procéder à une pesée des intérêts (cf. art. 3 OAT). En l'espèce, cette pesée d'intérêts n'a pas lieu d'être compte tenu de la protection absolue dont bénéficient les bas-marais d'importance nationale. A cet égard, on peut relever que l'ouverture au public de la route des Moilles ne présente que peu d'intérêt dès lors que l'accès aux différentes infrastructures et aux activités prévues dans le secteur de la Marnèche pourra s'effectuer au moyen de la télécabine. On relève au surplus qu'un accès relativement aisé par des moyens relevant de la mobilité douce (marche, vélo) est possible en tout temps. d) Il n'y a en revanche pas lieu d'imposer dans le PPA les modalités précises de mise en oeuvre de la fermeture de la route. Comme le relèvent les autorités intimées, ces mesures ne relèvent pas de l'affectation. Il convient de noter à cet égard que, selon l'art. 14 LAT, les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol et qu'ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger. Selon la doctrine, les plans d'affectation sont les actes juridiques par lesquels la collectivité définit de manière impérative les facultés d'utilisation

des biens-fonds dans un ou plusieurs périmètres déterminés; l'affectation des parcelles, le volume, les dimensions, le style, les distances à respecter, le but des constructions admises, ou d'autres prescriptions encore sont ainsi posées et localisées par zones. Autrement dit, les plans ont pour fonction, en ayant force obligatoire pour chacun, de déterminer le mode, le lieu et la mesure de l'utilisation admissible du sol (Moor, Commentaire LAT, art. 14 N. 1). Vu ce qui précède, il appartiendra à l'autorité communale de décider comment elle entend garantir le respect de l'interdiction de circuler sur la route des Moilles. A priori, ceci devrait se faire soit par l'installation d'une barrière (étant précisé qu'une décision dans ce sens a d'ores et déjà été prise par la municipalité et une barrière posée avant d'être vandalisée), soit par des contrôles policiers (dont la fréquence devrait apparemment être augmentée vu les violations alléguées par les recourantes). Dans tous les cas, il appartient aux autorités compétentes de prendre les mesures nécessaires afin de garantir que la mesure d'interdiction de circuler prise sur la base de la législation routière soit pleinement respectée. 2. Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté. Vu le sort du recours, les frais sont mis à la charge des recourantes (art. 49 al. 1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD, BLV 173.36]). Ces dernières verseront en outre de dépens à la Commune d'Ormont-Dessus, qui a agi par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel (art. 55 LPA-VD).

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