

VD_OMNI AC.2011.0038 vom 28. Februar 2012

VD Tribunal cantonal, 2012-02-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2011.0038

FR: VD_OMNI AC.2011.0038 du 28 février 2012

IT: VD_OMNI AC.2011.0038 del 28 febbraio 2012

Regeste

AEBI/Département des infrastructures, Municipalité de Trélex, Service des routes, Service du développement territorial, Service de l'agriculture | Recours contre l'adoption d'un plan communal prévoyant la réalisation d'un chemin piétonnier le long de la route de Gingins (à Trélex), séparé de la chaussée par une bande végétalisée et comprenant un éclairage public sous forme de bornes lumineuses. Les arguments du recourant, qui fait en substance valoir que les aménagements projetés auront un impact sur l'exploitation agricole de sa parcelle, ne sont pas constitutifs d'intérêts d'ordre supérieur dont la sauvegarde incomberait au canton, et ne sauraient l'emporter sur l'intérêt public à la sécurité du trafic et des piétons - étant précisé que l'intéressé a refusé d'entrer en matière sur des propositions de la municipalité tendant à limiter les inconvénients dont il se plaint. Pour le reste, il n'y a pas lieu de remettre en cause l'appréciation du Service des routes, en ce sens que les aménagements prévus sont effectivement de nature à garantir la sécurité du trafic et des piétons. Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

S'agissant en l'espèce d'un projet de plan communal (au sens de l'art. 13 al. 3 de la loi vaudoise du 10 décembre 1991 sur les routes - LRou; RSV 725.01), la procédure prévue par les art. 57 à 62 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11) s'applique par analogie. Dans ce cadre, c'est manifestement à tort que le chef du DINF a indiqué dans sa décision du 25 novembre 2010 qu'il "lev[ait] les oppositions" relatives au projet litigieux, comme le relève à juste titre le SR dans son écriture du 18 mars 2011; il appartient bien plutôt à l'autorité communale de statuer sur les réponses motivées aux oppositions non retirées, en même temps qu'elle se prononce sur l'adoption du plan (cf. art. 58 al. 3 LATC) - le département se contentant d'approuver, d'approuver partiellement ou d'écarter le projet (art. 61 al. 1 LATC) et de notifier la décision communale à chaque opposant (art. 60 al. 1 LATC). Cela étant, il convient de retenir que le recours est également réputé formé contre la décision rendue par la municipalité le 1^{er} décembre 2010, nonobstant son intitulé, la décision du DINF expressément attaquée se bornant en substance à approuver le projet litigieux au motif que la procédure a été respectée (sur le pouvoir d'examen du département limité à la légalité dans ce cadre, cf. art. 61 al. 1, 2^{ème} phrase, LATC, et consid. 2a infra). Pour le reste, interjeté en temps utile (art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative - LPA-VD; RSV), le recours satisfait par ailleurs aux autres conditions formelles de recevabilité (cf. en particulier art. 79 al. 1 LPA-VD, applicable par analogie par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Le litige porte sur la réalisation d'un chemin piétonnier d'une largeur de 1.50 m le long de la route de Gingins, séparé de la chaussée par une bande végétalisée, sans bordure, d'une largeur de 0.70 m et plantée en haie basse, comprenant en outre un éclairage public sous forme de bornes lumineuses. Il convient de relever d'emblée que la question des emprises nécessaires à la réalisation de l'ouvrage prévu, en particulier sur la parcelle du recourant, échappe à l'objet du présent litige. En effet, si l'autorité intimée a procédé à la mise à l'enquête publique du projet en appliquant simultanément la législation routière et la loi sur l'expropriation, ces deux procédures n'en sont pas moins distinctes (cf. art. 14 al. 2 LRou); comme l'a exposé l'Inspectorat du Registre foncier dans son courrier du 27 décembre 2010, en cas de contestation du projet, une décision doit être prise préliminairement et définitivement par l'autorité routière, de sorte que, compte tenu du délai de quatre mois (prolongeable de deux mois) dans lequel le Département des finances est tenu de statuer sur l'expropriation (cf. art. 23 al. 1 de la loi vaudoise du 25 novembre 1974 sur l'expropriation - LE; RSV 710.01), délai qui est largement échu en l'occurrence, le projet devrait le cas échéant être remis à l'enquête sur la seule base de la loi sur l'expropriation. Par ailleurs, la question de savoir si l'éclairage projeté était soumis à l'approbation du département dans le cas d'espèce, en application de l'art. 21 al. 3 LRou, peut demeurer indéterminée, dès lors qu'une telle approbation - dont la teneur n'est pas contestée - a dans tous les cas été produite par le SR en cours de procédure. Cela étant, le recourant invoque une violation de l'art. 9 RLrou, et fait pour le reste valoir que les aménagements litigieux occasionneraient des inconvénients tant s'agissant de l'exploitation de sa parcelle que s'agissant de la sécurité du trafic.

a) La procédure de recours en matière de plan d'affectation à laquelle renvoie l'art. 13 al. 3 LRou a pour objectif de limiter tant le pouvoir d'examen du Service du développement territorial à un contrôle en légalité lors de l'examen préalable d'un plan d'affectation (art. 56 al. 2 LATC) que celui du département à un contrôle en légalité lors de la procédure d'approbation des plans d'affectation (art. 61 al. 1 LATC). Elle permet en outre aux opposants de contester directement auprès du Tribunal cantonal la décision d'adoption d'un plan d'affectation communal. L'art. 61a al. 3 LATC prévoit que le département approuve définitivement et met en vigueur le plan ou la partie de plan concernée par le recours après l'entrée en force des arrêts du tribunal sur les éventuels recours des opposants; le tribunal doit dès lors statuer avec le libre pouvoir d'examen requis par l'art. 33 al. 3 let. b de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). Dans ce cadre, l'exigence relative à la liberté d'appréciation des autorités subordonnées (art. 2 al. 3 LAT) ne réduit pas le libre pouvoir d'examen de l'autorité de recours à un simple examen en légalité. L'examen du tribunal se fait toutefois avec une certaine retenue, dans la mesure où il s'agit de circonstances locales et où la connaissance des lieux et la participation de la population ont leur importance (cf. art. 4 LAT). Sous l'angle institutionnel, l'autorité de recours doit se limiter à sa fonction de contrôle, en ce sens qu'elle ne peut créer quelque chose de nouveau, mais doit se contenter de juger la planification communale d'après le développement souhaité. Dans cette mesure, le contrôle de l'opportunité ne permet pas à l'autorité de recours de substituer son appréciation à celle de l'autorité de planification; en revanche, la prise en considération d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe aux cantons, doit être imposée par un contrôle strict (cf. arrêt AC.2008.0311 du 31 mars 2010 consid. 2 et les références).

b) Aux termes de l'art. 2 al. 1 LRou, la route comprend en règle générale, outre la chaussée proprement dite, les trottoirs ainsi que toutes les installations accessoires nécessaires à son entretien ou son exploitation. Selon l'art. 39 LRou, des aménagements extérieurs tels que mur, clôture, haie ou plantation de nature à nuire à la sécurité du trafic,

notamment par une diminution de la visibilité, ne peuvent être créés sans autorisation sur les fonds riverains de la route (al. 1). Le règlement d'application fixe les distances et hauteurs à observer (al. 2). A cet égard, l'art. 8 RLROu prévoit que les ouvrages, plantations, cultures ou aménagements extérieurs ne doivent pas diminuer la visibilité, ni gêner la circulation et l'entretien, ni compromettre la réalisation des corrections prévues de la route (al. 1). Les hauteurs maxima admissibles, mesurées depuis les bords de la chaussée, sont de 60 cm lorsque la visibilité doit être maintenue (al. 2 let. a), respectivement de 2 m dans les autres cas (al. 2 let. b) - les autorités compétentes pouvant prescrire un mode de clôture, des hauteurs et des distances différentes lorsque les conditions de sécurité de la route risquent d'être affectées (al. 3). Quant à l'art. 9 al. 1 RLROu, il en résulte que les haies ne peuvent être plantées à moins d'un mètre de la limite du domaine public. En l'espèce, se référant à cette dernière disposition, le recourant fait valoir que la distance en cause n'est pas respectée par la haie projetée. A l'évidence, un tel grief ne résiste pas à l'examen; les art. 39 LRou, respectivement 8 et 9 RLROu, ont en effet vocation à limiter les aménagements extérieurs "sur les fonds riverains de la route" (art. 39 al. 1 LRou), soit sur des fonds privés, et non sur les trottoirs - sans quoi, comme le relève à juste titre le SR, aucune haie ne pourrait jamais être plantée sur le domaine public. Quant au fait qu'il soit prévu que la haie litigieuse ne puisse dépasser 60 cm de hauteur, il se justifie pour des raisons de sécurité du trafic - peu importe à cet égard qu'il s'agisse d'un aménagement sur un fonds public ou privé -, et n'a manifestement pas pour conséquence que la municipalité serait de ce chef tenue de respecter la distance imposée par l'art. 9 al. 1 RLROu; au demeurant, la haie en cause a précisément pour but premier l'amélioration de la sécurité du trafic, en délimitant clairement la route du trottoir et en incitant les automobilistes à modérer leur vitesse, de sorte que son emplacement est directement imposé par son objectif. c) Le recourant fait par ailleurs valoir que les aménagements prévus, en particulier la haie basse, auraient un impact sur l'exploitation de sa parcelle, en ce sens qu'ils entraveraient les manipulations nécessaires avec ses machines agricoles, d'une part, et allongeraient le cheminement du bétail, d'autre part. Quoi qu'en disent la municipalité et le SR, ce grief n'apparaît pas infondé, à tout le moins en lien avec les frais d'exploitation supplémentaires que lui occasionneraient la réalisation du projet litigieux; il convient en effet de s'en remettre à cet égard aux déterminations du SAgr, s'agissant du domaine de compétences de ce service, dont il résulte en substance que les manœuvres de retournement sur le champ rendues nécessaires par les aménagements en cause augmenteraient les frais d'exploitation "dans une mesure significative", respectivement que des dégâts occasionnés par le bétail sur la haie seraient inévitables si aucune mesure particulière n'était prise pour la protéger, ce qui entraînerait des charges supplémentaires en travail et en matériel pour l'exploitant agricole - la présence d'une haie pouvant en outre représenter un inconvénient pour la surveillance du bétail. Cela étant, de tels motifs ne sont pas constitutifs d'intérêts d'ordre supérieur dont la sauvegarde incomberait au canton (au sens de la jurisprudence rappelée au consid. 2a in fine), mais sont bien plutôt directement liés à l'intérêt personnel du recourant à une exploitation rationnelle de sa parcelle. Quant à l'argument de l'intéressé, selon lequel l'allongement du cheminement du bétail péjorerait la sécurité du trafic, il est infirmé par le SAgr, lequel a expressément relevé que "le passage du DP 33 au DP 32 ne devrait [...] pas poser de problème majeur en regard de la situation actuelle" - tout au plus occasionnerait-il un "léger détour" pour le bétail. Bien plutôt, la finalité première du projet litigieux tient à la sécurité du trafic (cf. en particulier le rapport technique du 15 mars 2010), singulièrement à celle des piétons, en délimitant clairement la route du trottoir et en incitant les automobilistes à

modérer leur vitesse; il n'y a pas lieu de s'écarter des conclusions du SR à cet égard, dont il résulte que les aménagements envisagés présentent toutes les garanties requises, d'un point de vue technique, pour permettre le cheminement des piétons en toute sécurité. Or, la sécurité des piétons présente à l'évidence un intérêt public dont il convient de tenir compte (cf. Aemisegger et al. [éd.], Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Berne 2009, n. 19 ad art. 19 LAT), ainsi que l'a rappelé en ces termes le Conseil fédéral dans son message du 26 septembre 1983 concernant la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR; RS 704 - FF 1983 IV 1, pp 4 et 8): "Plusieurs enquêtes ont montré qu'un tiers au moins de la population se déplace exclusivement à pied; il s'agit avant tout de personnes - par exemple d'enfants ou de personnes âgées - ne disposant pas d'un véhicule [...] . Malgré cela, la plupart des crédits destinés aux installations de transport n'ont profité, au cours des dernières années, qu'au trafic motorisé. On n'a pas assez défendu les intérêts des piétons, usagers les plus exposés de la voie publique. [...] Le groupe de travail « Sécurité routière » institué par le Département fédéral de justice et police (DFJP), a conclu dans son rapport que la forte proportion de piétons, en particulier d'enfants et de personnes âgées, tués ou blessés dans des accidents de la circulation, nécessitait d'urgence et partout une protection accrue. [...] Article 2 [...] Les réseaux de chemins pour piétons assurent les liaisons à l'intérieur des agglomérations. Ils doivent permettre aux piétons de se déplacer sans danger entre leur quartier d'habitation et leur lieu de travail, sur le chemin de l'école, ainsi que vers les principaux services publics, lieux de détente et centres d'achat. Dans la pratique, il ne sera que rarement possible d'aménager dans une commune ou un quartier un réseau de chemins piétons complètement séparé de la circulation routière. Ce réseau comportera donc d'ordinaire des tronçons divers, allant de la voie piétonne [...] aux rues résidentielles [...] . Les trottoirs et les passages pour piétons peuvent également faire partie du réseau; ils n'offrent cependant pas la sécurité nécessaire aux piétons, notamment aux personnes qui courent les plus grands risques d'accident, telles que les enfants et les personnes âgées. D'où la nécessité de séparer les liaisons piétonnes de la circulation motorisée, chaque fois que c'est possible." En l'occurrence, les aménagements projetés, en particulier la haie litigieuse, ont précisément pour but premier de "séparer les liaisons piétonnes de la circulation motorisée"; la haie en cause apparaît en outre nécessaire afin que l'éclairage envisagé ne provoque pas d'effet de guidage perturbant pour le trafic motorisé (cf. l'approbation du service de Gestion du réseau du SR du 2 novembre 2011). Dans ces conditions, il s'impose de constater que les inconvénients dont se plaint le recourant - lesquels ne portent en définitive que sur une augmentation des frais d'exploitation de sa parcelle - ne sauraient l'emporter sur l'intérêt public à la sécurité du trafic et des piétons. Au surplus, il apparaît que la municipalité a proposé diverses modifications de son projet à l'intéressé à l'occasion de la séance de conciliation qu'elle a mise en œuvre le 1^{er} juillet 2010, consistant en substance à modifier le rythme des plantations, à augmenter la longueur des accès à certains emplacements ou encore à poser des piquets et des fils permanents le long des haies basses; il apparaît clairement, au vu en particulier de la teneur des déterminations du SAgr, que ces propositions étaient de nature à limiter les inconvénients subis par le recourant, lequel a toutefois refusé d'entrer en matière tant que le projet comporterait des haies (cf. son courrier du 7 juillet 2010). On ne saurait dès lors faire grief à la municipalité de n'avoir pas tenté de prendre en considération les intérêts de l'intéressé dans toute la mesure compatible avec ses objectifs. S'agissant enfin des dégâts que pourrait engendrer la pente du trottoir (2 %) sur la parcelle du recourant, la municipalité a indiqué dans la décision attaquée que le bureau

d'ingénieurs responsable de l'élaboration du projet avait confirmé que l'emprise de 50 cm prévue sur son bien-fonds serait à même d'absorber les eaux pluviales sans porter préjudice aux cultures; l'intéressé n'apporte aucun élément permettant de remettre en cause cette appréciation, qui est au demeurant partagée notamment par le SR. d) Pour être complet, il convient de relever que le SAgr a également évoqué, en lien avec les retournements des machines agricoles sur la parcelle même, un compactage du sol sur environ 13 ares de nature à faire perdre à la surface en cause sa qualité de surface d'assolement (cf. art. 26 de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire - OAT; RS 700.1), de sorte qu'une compensation pourrait être demandée au niveau communal. Dans la mesure où, dans tous les cas, la surface concernée ne saurait être précisément délimitée a priori, il n'apparaît pas qu'un tel constat aurait justifié que le projet soit grevé d'une charge à cet égard - le SDT ne le soutient du reste pas. Dans ces conditions, et dès lors qu'il n'est nullement établi que le canton de Vaud ne pourrait plus garantir de manière durable les surfaces minimales d'assolement qui lui sont imposées si la surface correspondante devait être soustraite des surfaces d'assolement, la remarque du SAgr n'est pas de nature à remettre en cause les aménagements litigieux - lesquels apparaissent nécessaires, comme déjà relevé, en lien avec la sécurité du trafic et des piétons. e) Enfin, il n'appartient pas à la cour de céans de se prononcer sur l'opportunité d'un remplacement du projet litigieux par une bordure de type "Etat", substituant ainsi son appréciation à celle des autorités communales, mais uniquement d'apprécier la planification d'après le développement souhaité, en prenant en considération les intérêts supérieurs dont la sauvegarde incombe aux cantons (cf. consid. 2a supra); dans ce cadre, il apparaît que les aménagements litigieux sont de nature à atteindre les objectifs de sécurité du trafic et des piétons visés et que les inconvénients qui en résultent (en particulier pour le recourant) ne relèvent pas de tels intérêts supérieurs, de sorte que la planification en cause doit être confirmée.

E. 3

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et les décisions litigieuses confirmées. Les frais de justice, par 2'500 fr., doivent être mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 49 al. 1 LPA-VD). La municipalité, qui obtient gain de cause avec le concours d'un avocat, a droit à une indemnité à titre de dépens (art. 55 al. 1 LPA-VD), dont il convient d'arrêter le montant à 2'500 fr. à la charge du recourant (art. 55 al. 2 LPA-VD).

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