

## **VD\_OMNI AC.2013.0426 vom 23. November 2015**

VD Tribunal cantonal, 2015-11-23, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2013.0426](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2013.0426)

FR: VD\_OMNI AC.2013.0426 du 23 novembre 2015

IT: VD\_OMNI AC.2013.0426 del 23 novembre 2015

### **Regeste**

ASSOCIATION DES PROPRIETAIRES RIVERAINS DES LACS VAUDOIS, SI VERS LE LAC SA/Conseil communal de Gland, Service du développement territorial, Commission des rives du lac, Direction générale de l'environnement | L'art. 7 LPNMS est une disposition d'exécution des art. 21 et 22 LPN et vise la protection des rives naturelles. L'autorisation du département requise par cette disposition s'applique aux travaux touchant et portant atteinte à des rives naturelles. Le projet de sentier riverain au lieu-dit "La Falaise" ne touche pas de rives naturelles de sorte que l'autorisation requise par l'art. 7 LPNMS n'est pas nécessaire. Toutefois lors de la pesée des intérêts à effectuer dans le cadre de l'adoption du plan routier (art. 13 LRou), les impératifs de protection de la nature et du paysage doivent être pris en compte; sur ce point, les instances cantonales concernées ont posé les conditions nécessaires à cet effet, qui sont intégrées dans les décisions d'adoption et d'approbation du projet routier (consid. 6).

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

Le tribunal a déjà reconnu la qualité pour recourir de l'APRIL dans l'arrêt AC.2013.0454 du 29 octobre 2015 sans qu'il soit nécessaire de revenir sur cette question (voir arrêt AC.2013.0454 du 29 octobre 2015 consid. 1). Par ailleurs, la SI VERS LE LAC, propriétaire de la parcelle n° 934 directement touchée par le projet de cheminement riverain, est clairement touchée dans sa situation de fait et de droit par la décision attaquée, de sorte qu'elle a un intérêt digne de protection à contester la décision attaquée au sens de l'art. 75 de la loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 (LAT-VD ; RSV 173036). A. Recours de l'APRIL (AC.2013.0426)

#### **E. 2**

a) Dans un premier moyen, l'APRIL critique la conception du projet de sentier riverain en relevant les qualités du site concerné. L'association recourante relève en substance que grâce aux efforts déployés par les propriétaires riverains, le site de « La Falaise » présente aujourd'hui une beauté incontestable, notamment par une préservation de la nature qui est mise en évidence. Elle relève que la végétation est luxuriante et s'étend jusqu'à la rive et qu'elle est composée de grands arbres, de buissons, de haies et de plantes très diversifiées. Cette portion de rive est essentiellement verte et frapperait par son aspect naturel. Mise à part deux parcelles jouxtant la plage communale, les maisons d'habitation sont pratiquement entièrement masquées par de grands arbres dont certains ont poussé également à proximité de l'eau. Il y aurait ainsi une véritable communion entre la végétation et le lac qui ne serait pas sans rappeler le caractère très sauvage des côtes françaises du lac Léman. Depuis le lac, la portion de rive visée par le projet contesté comporterait peu de grève, de sorte que l'aménagement d'un cheminement constituerait un

aménagement « contre-nature » en rupture avec l'équilibre de la configuration des lieux. Toute la rive de la Commune de Gland se caractérise par son état naturel, ne portant pratiquement aucune trace de la main de l'homme. Selon la recourante, il s'agirait de l'une des portions de rive les mieux conservées avec quelques rares autres sites de qualité équivalente, tel que le domaine de Chanivaz ou l'embouchure du vieux Rhône.

L'association recourante critique le projet de cheminement riverain en raison de la création d'ouvrages lourds. Elle cite en particulier : L'aménagement d'un escalier sur la parcelle n°934, La réalisation d'un talus pour maintenir le cheminement en contrebas du terrain naturel sur la parcelle n°936, La démolition d'un mur en « zigzags » et la reconstruction d'un mur rectiligne sur la parcelle n°937, L'abaissement d'un mur en béton séparant les grèves des parcelles nos 939 et 937, ainsi que la pose de blocs de type enrochement et de marches en pierre, L'expropriation de vastes surfaces du domaine privé, en particulier de 54 m<sup>2</sup> de la parcelle n°936, de 63 m<sup>2</sup> de la parcelle n°941, ainsi qu'un empiètement de 38 m<sup>2</sup> sur la parcelle n°937. Selon la recourante, la configuration physique du terrain serait particulièrement inappropriée et nécessiterait de modifier des éléments de la situation naturelle. Elle relève encore l'absence de séparation entre les parcelles concernées et la bordure du lac, qui imposerait l'aménagement d'une multitude d'écrans végétaux ou de clôtures pour maintenir le caractère privatif des bien-fonds, de sorte qu'il en résulterait une coupure massive de la vue depuis le lac. Elle critique aussi la perspective de vastes prolongements d'enrochement sur la parcelle n°936 en relevant que des enrochements sont aussi prévus sur les parcelles nos 939, 941 et 943. Le projet comporterait aussi un escalier massif à créer pour assurer la connexion avec le parc de la plage; en outre, l'aménagement du cheminement en tout-venant contrasterait avec le caractère de verdure de la rive. Aussi, le reboisement annoncé ne remédierait pas aux effets négatifs qu'entraînerait la création du cheminement riverain sur l'environnement. Elle relève les perturbations que causeraient les travaux en eux-mêmes et souligne encore les conséquences des écrans végétaux annoncés pour garantir correctement la sécurité et l'intimité des propriétaires riverains. En outre, l'expérience des communes dotées d'un passage riverain démontrerait que si certains promeneurs sont respectueux de l'environnement, d'autres, malheureusement majoritaires, jetteraient leurs débris sans se soucier des dégâts et des effets nocifs qu'ils causent, ce qui ressortirait d'un constat effectué sur le site de la "Grande Cariçaie". Une hausse de fréquentation du site entraînerait inévitablement une augmentation des atteintes. Le projet serait ainsi illégal en donnant la priorité à l'intérêt public à la création d'un cheminement riverain sur l'intérêt écologique à la protection du site. De ce fait, les décisions d'adoption et d'approbation du cheminement riverain procéderaient d'une constatation inexacte et incomplète des faits pertinents au sens de l'art. 76 al. 1 let. b LPA-VD. b) En l'espèce, le rapport accompagnant le dossier d'enquête présente une description détaillée du contexte environnemental et mentionne clairement que le site de la rive est un site d'une qualité remarquable, qui a imposé une étude paysagère afin de définir et prendre les mesures d'intégration et d'accompagnement nécessaires à sa préservation pour la réalisation du cheminement piétonnier. Chaque propriété a fait l'objet d'une étude soignée pour examiner les mesures d'intégration appropriées en tenant compte de la nature des lieux et des caractéristiques des aménagements existants. Il est vrai que le projet implique certains travaux, notamment un escalier pour surmonter le hangar à bateaux de la parcelle n°934, la création d'un enrochement sur la parcelle n°936 et la démolition du mur en « zigzags » sur la parcelle n°937. Ces travaux sont précisément étudiés de manière à préserver les caractéristiques essentielles de la rive par le prolongement d'un enrochement existant sur la

parcelle n°936, la démolition du mur en « zigzags », qui n'est pas une caractéristique naturelle du site, et enfin la création d'une grève donnant encore un aspect plus naturel au cheminement projeté. Ces travaux apparaissent adaptés à la situation existante puisque la rive actuelle ne comporte plus de portion de rive naturelle. En outre, l'arborisation prévue permet d'insérer le cheminement dans le site avec une intégration paysagère de qualité par l'implantation de nouveaux arbres, de nouvelles haies au moyen d'essences locales et de nouveaux massifs persistants. Dans ces conditions, le tribunal ne saurait reprocher à l'autorité de planification une constatation inexacte des faits pertinents au sens de l'art. 76 al. 1 let. b LPA-VD. c) La recourante invoque aussi le caractère inopportun des décisions attaquées mais elle n'apporte aucune motivation concernant ce grief dont la recevabilité apparaît ainsi douteuse.

### **E. 3**

a) L'association recourante invoque la loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites, notamment les buts généraux définis par cette législation, ainsi que les dispositions relatives à la protection générale des monuments et des sites. Elle estime que le projet de sentier riverain serait contraire aux impératifs concernant la protection générale de la nature et des sites. Elle critique aussi la motivation retenue par la Commune de Gland faisant état d'un consensus entre les propriétaires concernés et le Service du développement territorial. A son avis, le consensus ainsi obtenu ne justifierait pas en lui-même le projet et une pesée des intérêts devrait s'imposer. L'association recourante relève que l'escalier permettant l'accès au sentier riverain exclurait ainsi les cyclistes, les rollers, les poucettes et les handicapés. Ainsi, seule une partie du public jouirait de ce parcours, ce qui reviendrait à créer une inégalité de traitement insoutenable entre les diverses catégories d'usagers. L'association recourante relève qu'il existe déjà une aire de détente constituée par la plage de La Falaise dans le secteur concerné par le projet. Des sondages auraient démontré qu'une majorité du public désire de larges surfaces de jeu, de sport et de verdure accessibles au lac plutôt que des voies de promenade étroites; or le cheminement prévu serait canalisé entre le lac et les écrans végétaux et prendrait ainsi la forme d'un couloir. L'utilisation du chemin de « La Falaise » constituerait une alternative très agréable en bordure de champs et de zones de verdure et serait ainsi préférable à la création du cheminement riverain. L'association recourante critique encore les expropriations de surfaces conséquentes pour les propriétaires riverains et le coût de réalisation considérable à la charge de la collectivité publique. Le cheminement riverain serait aussi de nature à générer des troubles à l'ordre public, tels que tapages nocturnes, dépôt de déchets, drogues ainsi qu'un accroissement des risques de cambriolage, notamment par un accès facilité aux logements voisins. Le projet de cheminement riverain serait contraire au plan directeur des rives qui classe le territoire dans les étendues semi naturelles et agricoles. Le cahier n° 2 du plan directeur des rives n'imposerait pas la création d'un cheminement riverain au lieu-dit « La Falaise », mais préconiserait un cheminement alterné passant au besoin par l'arrière des propriétés riveraines pour le segment « La Bergerie-La Falaise ». Aucun texte de loi ne consacrerait le principe d'un cheminement public à la fois continu et longeant les rives du lac. Un sondage, réalisé en 1994, démontrerait que les habitants vaudois du bassin lémanique se satisfont largement d'un cheminement alternatif et qu'une majorité d'usagers se promèneraient plutôt loin du lac, soit sur des chemins forestiers (26 %) ou de campagne (33 %) plutôt qu'au bord du lac (38 %). Selon le même sondage, 56 % des personnes interrogées seraient favorables à un cheminement alterné contre 40 % en faveur d'un chemin continu le long de la rive. Le projet impliquerait aussi des enrochements en surplomb, culminant de plusieurs

mètres au-dessus des enrochements naturels et de l'eau. Un tel aménagement serait dangereux et inadapté pour les familles avec enfants en bas âge et pour les personnes âgées, créant un risque accru lors de croisements. Enfin, il est reproché à la commune de justifier la création du cheminement en raison des possibilités constructives prévues par les PPA « La Falaise I, II et III ». Ces possibilités de développement n'auraient pas d'impact sur le milieu naturel de la rive, contrairement au cheminement riverain projeté, susceptible d'entraîner un impact visuel et écologique maximal sur la rive elle-même.

#### **E. 4**

a) L'art. 13 de la loi sur les routes du 10 décembre 1991 (LR; RSV 725.01) fixe la procédure à suivre pour les projets de construction de routes de la manière suivante: « Art. 13 Procédure 1 Les projets de construction sont mis à l'enquête publique durant trente jours dans la ou les communes territoriales intéressées. 2 Les projets de réaménagement de peu d'importance réalisés dans le gabarit existant sont mis à l'enquête durant 20 jours. Ils font l'objet d'un permis de construire. 3 Pour les plans communaux, l'autorité d'adoption est le conseil général ou communal. Les articles 57 à 62 LATC sont applicables par analogie. (...)» b) La procédure de recours en matière de plan d'affectation, régie par les art. 60 à 62 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11), a été modifiée le 4 mars 2003. L'objectif recherché était de limiter tant le pouvoir d'examen du Service de l'aménagement du territoire (actuellement le 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). La modification permet aux opposants de contester directement auprès du Tribunal cantonal la décision d'adoption d'un plan d'affectation communal et elle introduit une nouvelle procédure d'approbation préalable du plan au terme de laquelle le département compétent notifie les décisions communales aux opposants (art. 61 LATC). L'art. 61a LATC prévoit que le département approuve définitivement et met en vigueur le plan ou la partie du plan concernée par le recours après l'entrée en force des arrêts du tribunal sur les éventuels recours des opposants (al. 3). Le tribunal doit alors 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; BGC janvier-février 2003 p. 6570, et 6577). c) L'exigence relative à la liberté d'appréciation des autorités subordonnées, prévue à l'art. 2 al. 3 LAT, ne réduit pas le libre pouvoir d'examen de l'autorité de recours à un simple examen de la légalité. L'examen du tribunal s'exerce 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 (art. 4 LAT). Mais l'examen doit aller aussi loin que le requièrent les intérêts supérieurs à sauvegarder par le canton, notamment celui de la délimitation des zones à bâtir (art. 3 al. 3 et 15 LAT). Sous l'angle institutionnel, l'autorité de recours doit se limiter à sa fonction de contrôle, c'est-à-dire qu'elle ne peut créer quelque chose de nouveau, mais doit juger la planification communale d'après le développement souhaité (ATF 114 Ia 245 consid. 2b p. 247). Ainsi, le contrôle de l'opportunité ne permet pas à l'autorité de recours de substituer son appréciation à celle de l'autorité de planification, notamment sur les points concernant les intérêts locaux; en revanche, la prise en considération d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict (ATF 127 II 238 consid. 3b/aa p. 242, voir aussi ATF du 22 août 2003 en la cause 1P.320/2003 consid. 2).

## **E. 5**

a) Selon l'art. 75 Cst., les cantons doivent établir des plans d'aménagement en vue d'assurer une utilisation judicieuse et mesurée du sol ainsi qu'une occupation rationnelle du territoire. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire prévoit à cet effet les plans directeurs, les plans d'affectation et la procédure d'autorisation de construire. Ces instruments de planification ont un rapport étroit entre eux et ils forment un tout au sein duquel chaque élément remplit une fonction spécifique. C'est dans une procédure assurant la protection juridique des intéressés (art. 33 LAT) et la participation de la population (art. 4 LAT) que sont élaborés les plans d'affectation à caractère contraignant pour les particuliers (art. 21 al. 1 LAT) après pesée et harmonisation de l'ensemble des intérêts en présence (art. 1 al. 1 et 2 al. 1 LAT) et selon les indications des plans directeurs (art. 6 ss et 26 al. 2 LAT). La procédure d'autorisation de bâtir (art. 22 LAT) sert à vérifier si les constructions ou installations sont conformes à la réglementation exprimée par les plans d'affectation; elle vise à assurer la réalisation du plan cas par cas (ATF 116 Ib 53 consid. 3a). b) La planification et la construction de routes (à l'exception des routes nationales) font partie des activités régies par les instruments de planification prévus par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. L'état et le développement souhaité de l'urbanisation, des transports et communications, ainsi que des constructions et installations publiques (art. 6 LAT) sont définis par les cantons lorsqu'ils établissent leurs plans directeurs (art. 8 LAT), qui lient les autorités (art.

## **E. 9**

La société recourante se plaint d'un raccordement insuffisant ou inexistant aux transports publics exigé pourtant par l'art. 47a LATC. Elle relève aussi que la plage publique au nord du secteur serait de nature à drainer un grand nombre d'usagers en période estivale et que l'absence d'infrastructures, tel qu'un trottoir le long du chemin de « La Falaise » et l'éloignement des transports publics démontreraient une carence des accès en transports publics, qui devraient être garantis pour une telle installation. La plage de Gland ne saurait être assimilée à une installation à forte fréquentation au sens de l'art. 47a LATC. La notion d'installation à forte fréquentation (IFF) regroupe un ensemble d'installations qui attirent du public de manière plus ou moins intense, sans définition précise de l'intensité. Ce sont par exemple les commerces de détails d'une certaine taille, les grands magasins ou les marchés spécialisés, les regroupements de commerces en centres commerciaux, les équipements de sports et de loisirs tels que cinéma, multiplexes ou centres de fitness, certains parcs technologiques, les établissements de santé, de formation, culturels, etc. La plage de Gland, ainsi que le sentier riverain projeté, ne peut clairement pas être assimilée à une installation à forte fréquentation.

## **E. 10**

La société recourante invoque encore une atteinte à la protection de la nature. Elle relève que l'état actuel des rives du lac est parfaitement conforme au besoin de tranquillité, de protection d'une réserve de faune et de respect d'un site naturel. Elle estime que la réalisation du projet contesté nécessiterait des modifications de la grève, la réalisation de nouvelles constructions et l'abattage d'arbres et ne respecterait pas en définitive la protection générale prévue par l'art. 4 LPNMS car les atteintes qu'il appliquerait seraient de nature à altérer le caractère du site. Le tribunal a déjà répondu à ce même grief, soulevé dans le cadre du recours de l'APRIL, et il convient donc de se référer au consid. 5 ci-dessus.

## **E. 11**

La société recourante relève aussi que le secteur est compris dans la réserve de faune n° 117, désignée Pointe-de-Promenthoux, qui fait partie d'une zone de protection qui s'étend de l'embouchure de la Dullive à celle de l'Asse. La société recourante rappelle que le secteur fait partie d'une réserve de faune qui justifierait à son avis des mesures de protection particulières du biotope en application de l'art. 18 al. 1 et 1bis LPN, ce qui impliquerait de prendre des mesures de protection des biotopes en application de l'art. 21 de la loi vaudoise sur la faune du 28 février 1989 (LFaune ; RSV 922.03). Toutefois, il a déjà été constaté que le secteur en cause ne fait pas partie d'un biotope digne de protection au sens de l'art. 18 LPN, en particulier il n'existe plus aucune rive naturelle dans le secteur, ce qui ressort du fait que le secteur en cause ne fait pas partie d'un corridor à faune d'importance régionale, n'est pas compris dans l'inventaire des biotopes et ne fait pas partie non plus du réseau écologique national. Il ne répond clairement pas à la définition de biotope au sens de l'art. 18 LPN, de sorte qu'aucune mesure particulière de protection en vertu de cette disposition ne se justifie. On rappellera encore que le secteur ne comprend plus aucune rive naturelle, de sorte que l'art. 21 LPN concernant la protection de la végétation des rives n'est pas applicable non plus.

## **E. 12**

Il résulte des considérants qui précèdent, que le recours doit être très partiellement admis, en ce sens que la décision du Conseil communal de Gland du 7 février 2013 adoptant le projet de cheminement piétonnier en bordure du lac, au lieu-dit "La Falaise" et la décision d'approbation préalable du Département des infrastructures et des ressources humaines du 8 septembre 2013 approuvant préalablement ce projet est annulée uniquement en ce qui concerne le tronçon du cheminement piétonnier sur la parcelle n°934, le dossier étant retourné à l'autorité de planification pour statuer à nouveau conformément aux considérants de l'arrêt et pour étendre le projet d'expropriation à la servitude 188245 en faveur des parcelles nos 934, 935 et 936 et grevant la parcelle n 933. La décision du Conseil communal de Gland du 7 février 2013 et celle du Département des infrastructures et des ressources humaines du 8 septembre 2013 sont maintenues pour le surplus. Compte tenu du fait que la grande majorité des griefs soulevés par la société recourante sont rejetés, un émolument réduit à 2'000 fr. est mis à sa charge (art. 49 al. 1 2<sup>ème</sup> phrase LPA-VD, et pour le même motif, l'indemnité pour dépens en faveur de la Commune de Gland sera aussi réduite (art. 56 al. 2 LPA-VD) . En revanche, la commune de Gland a droit à de pleins dépens en ce qui concerne le recours de l'APRIL (art. 55 al. 1 LPA-VD) et les frais de justice doivent être mis à la charge de l'association recourante application de l'art. 49 al. 1 1<sup>ère</sup> phrase LPA-VD).

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