

VD_OMNI AC.2014.0233 vom 29. Mai 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-05-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2014.0233

FR: VD_OMNI AC.2014.0233 du 29 mai 2019

IT: VD_OMNI AC.2014.0233 del 29 maggio 2019

Regeste

BACCOUCHE/Conseil communal de Morges, Département des infrastructures et des ressources humaines | Création d'un chemin piétonnier prévu dans un plan partiel d'affectation. Rappel de la jurisprudence selon laquelle les mesures relatives aux voies de circulation ne relèvent pas de la procédure d'établissement des plans d'affectation. C'est dès lors à juste titre qu'en l'espèce, l'autorité intimée a soumis le plan du chemin piétonnier à l'enquête publique sans modifier préalablement le plan partiel d'affectation. Rappel de la jurisprudence selon laquelle, dans le domaine des aménagements routiers soumis à la LRou, l'expropriant doit mener à bien la procédure prévue par les art. 11 à 13 LRou (en l'espèce, mise à l'enquête du projet) avant d'engager la procédure d'expropriation. Rejet du grief concernant l'abattage de trois arbres, la sauvegarde d'un mur et la proportionnalité (emprise de 29 m²). Recours au TF rejeté (1C_355/2015 du 22 mars 2016)

Erwägungen

E. 1

La présente loi régit tout ce qui a trait à la construction, à l'entretien ou à l'utilisation des routes ouvertes au public et qui font partie du domaine public, cantonal ou communal.

E. 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.

E. 3

La recourante critique le fait qu'alors que l'assiette de la servitude a été modifiée, le projet de servitude a été soumis à l'enquête publique sans modification préalable du plan partiel d'affectation. a) Dans un arrêt du 11 novembre 2013 (AC.2012.0277 consid. 2a), la Cour de droit administratif et public a jugé que "les mesures relatives aux voies de circulation et à la signalisation ne relèvent pas de la procédure d'établissement des plans d'affectation. La construction des accès (sur le domaine public ou une servitude publique) relève de la loi cantonale sur les routes et la signalisation sur ces accès de la loi fédérale sur la circulation routière. On peut donc pas accorder de portée impérative à une disposition insérée dans le règlement d'un plan d'affectation qui prescrit un système de circulation dont la mise en oeuvre nécessite préalablement la construction d'une route au terme de la procédure prévue par la loi sur les routes (LRou ; RSV 750.01; l'art. 13 LRou prévoit, suivant l'importance du projet, l'application de la procédure régissant les plans d'affectation ou celle des permis de construire) puis l'instauration d'une signalisation selon la procédure (publication et voie de recours) du règlement du 7 février 1979 sur la signalisation routière (RVSR ; RSV 741.01.2). Il faut en effet réserver la possibilité que dans ces procédures-là, des contestations puissent survenir et nécessiter une pesée d'intérêts dont le résultat pourrait ne

pas concorder en tous points avec les mesures envisagées lors de l'adoption du plan d'affectation." b) C'est ainsi à juste titre que l'autorité communale, sans modifier le plan partiel d'affectation, a engagé la procédure de plan routier, qui est de toute manière nécessaire pour réaliser les travaux. La recourante peut d'autant moins s'en plaindre que l'autorité communale a modifié d'emblée le tracé du chemin pour adopter une solution, moins gênante pour la recourante, dans laquelle le chemin, aménagé en ligne droite (au lieu de serpenter), sera plus court et d'une emprise plus faible sur la parcelle 753. Le grief est mal fondé.

E. 4

La recourante conteste la procédure suivie par la Municipalité. Selon elle, celle-ci ne pouvait mettre un projet de construction à l'enquête sur un fonds privé – celui de la recourante – avant l'acquisition de droits permettant de le réaliser, par consentement mutuel ou par la procédure d'expropriation ou de remaniement parcellaire. a) L'art. 14 LRou est ainsi libellé: " 1 Les terrains nécessaires à l'ouvrage peuvent être acquis de gré à gré, par remaniement parcellaire ou par expropriation. 2 Les expropriations nécessaires à la réalisation de l'ouvrage font l'objet d'une procédure distincte. La loi sur l'expropriation est applicable." b) Selon la jurisprudence, dans le domaine des aménagements routiers soumis à la LRou, l'expropriant doit impérativement mener à bien la procédure prévue par les art. 11 à 13 LRou avant d'engager la procédure d'expropriation (arrêt du TF 1P.317/1998 du 1^{er} septembre 1998; arrêt CDAP AC.2010.0048 du 8 novembre 2010, consid. 5). Par ailleurs, l'art. 14 LRou relatif à l'acquisition des terrains nécessaires à l'ouvrage projeté s'applique également à l'expropriation de droits réels restreints (arrêts CDAP AC.2000.0164 du 23 mars 2001 consid. 2d; AC. 2010.0048 du 8 novembre 2010 consid. 5). c) Il ressort de ce qui précède qu'en l'espèce, la Municipalité a procédé dans le bon ordre en soumettant le projet routier à l'enquête publique avant de recourir à l'expropriation. Le recours doit par conséquent être rejeté sur ce point.

E. 5

La recourante soutient que le projet de chemin piétonnier contrevient à l'art. 7 al. 2 du Règlement du PPA En Bonjean (ci-après: RPPA). a) Le PPA En Bonjean prévoit dans son Règlement plusieurs dispositions devant être mises en application pour garantir le fonctionnement et la viabilité du quartier. Ainsi, selon l'art. 1 al. 1^{er} RPPA, le PPA En Bonjean "règle l'organisation des constructions, le traitement des espaces extérieurs, la réalisation des voies de desserte et des chemins piétonniers ainsi que le maintien ou la régénération des éléments naturels et la conservation de la maison de maître". L'art. 4 RPPA dispose que les objectifs de planification qui ont présidé à l'aménagement du quartier visent notamment le but d'assurer les liaisons du quartier au réseau communal des routes et des chemins. L'art. 7 al. 2 RPPA a la teneur suivante: "Les liaisons piétonnes indiquées sur le plan doivent être assurées. Elles devront être ouvertes au public au fur et à mesure des étapes de réalisation. Elles seront conformes à la directive communale en la matière. A l'intérieur des boisements, les chemins auront un caractère naturel, aucun aménagement en dur n'y étant autorisé. La largeur des chemins aura une dimension minimale de 1.80 m; elle sera réduite à 1.20 m dans les boisements." b) En l'espèce, les possibilités de construire conférées par le PPA En Bonjean sont désormais presque toutes réalisées. En particulier, est désormais construite, sur chacune des parcelles 3277 (qui constitue le périmètre B du PPA En Bonjean) et 4120 (qui constitue le périmètre A3 du PPA En Bonjean), un immeuble comportant de nombreux logements. Il apparaît dès lors que le projet d'aménagement du

chemin piétonnier intervient à un moment des étapes de réalisation du PPA où il est nécessaire d'assurer la liaison piétonne qu'il constitue, en application de l'art. 7 al. 2, 2^{ème} phrase RPPA. La recourante soutient, elle, qu'en application de l'art. 7 al. 2, 2^{ème} phrase RPPA, les aménagements – dont le chemin piétonnier litigieux - devraient être mis à l'enquête en fonction de la réalisation de chaque étape de réalisation, et que tant que la réalisation de certains secteurs, tel que le secteur A2 (la maison de maître propriété de la recourante), n'aurait pas été mise en oeuvre, l'ouverture du chemin ne se justifierait pas. Or, une telle interprétation de l'art. 7 al. 2, 2^{ème} phrase RPPA ne peut être suivie. Elle aurait pour conséquence en l'espèce que tant que des travaux ne sont pas effectués sur la parcelle de la recourante, les habitants des nouveaux immeubles sis sur les parcelles 4120 et 3277 ne pourraient pas bénéficier d'une liaison piétonne, ce qui serait en contradiction avec l'objectif, exprimé par l'art. 7 al. 2, 1^{ère} phrase RPPA, d'assurer les liaisons piétonnes. Le grief de la recourante, mal fondé, doit dès lors être rejeté.

E. 5.1

p. 297 ; 125 I 474 consid. 3 p. 482 ; 119 Ia 348 consid. 2a p. 353). b) En l'espèce, il convient de relever qu'avant la légalisation du PPA en Bonjean, le secteur en question comportait très peu de bâtiments, et que le tronçon de la RC1 longeant le périmètre ne comportait aucun chemin ni trottoir. Les piétons pouvaient uniquement transiter par la Promenade du Petit-Bois, qui est une chaussée goudronnée sise au sud de la RC1, en contrebas du talus qui borde ladite route. Depuis, ont été réalisés, sur chacune des parcelles 3277 et 4120 notamment, des bâtiments d'habitation comportant de nombreux logements. Le chemin piétonnier permettra donc aux habitants de ces bâtiments ainsi qu'à l'ensemble des usagers du PPA En Bonjean de rejoindre le centre-ville de Morges ainsi que la gare, en passant par le chemin Claude-Anet et la rue des Uttins ou en continuant le long de l'avenue Ignace-Paderewski. Il permettra aussi à une partie des habitants et des usagers de ce secteur de rejoindre facilement les futurs arrêts des transports publics prévus sur la route de la Longeraie. On note qu'actuellement, la situation est dangereuse puisque, comme le tribunal l'a observé lors de l'inspection locale du 24 novembre 2014, sur le tronçon où doit être aménagé le chemin piétonnier litigieux, les piétons cheminent sur la bande cyclable marquée sur le bord Nord de la RC1, sans aucune protection par rapport aux véhicules qui circulent en direction de St-Prex. L'intérêt public à la création du chemin piétonnier apparaît par conséquent manifeste. Le projet respecte également le principe de la proportionnalité. On relève en effet que, suite à l'étude de plusieurs variantes de tracés, l'emprise du chemin piétonnier sur la parcelle 753 de la recourante a finalement été réduite à 29 m². Cette atteinte à son droit de propriété est limitée en regard de l'intérêt des habitants des immeubles sis sur le versant nord de la RC1 de transiter à pied de façon sécurisée de et en direction du centre-ville, de la gare et des arrêts des transports publics. Le recours doit dès lors être rejeté sur ce point. 7. Selon la recourante, l'aménagement du chemin piétonnier porte une atteinte importante à son droit de propriété. En outre, elle se plaint que, du fait de l'aménagement du chemin piétonnier, son fonds sera menacé par des intrusions intempestives de personnes et d'animaux. On rappelle que l'emprise du chemin sur la parcelle de la recourante a été notablement diminuée par rapport à ce qui avait été initialement prévu du fait que la longueur du chemin a été réduite (puisque au lieu de serpenter, il sera aménagé de façon rectiligne) et que, positionné en bordure de la parcelle, il empiètera d'1 m au maximum sur celle-ci. Au total, le chemin piétonnier aura donc sur la parcelle de la recourante, d'une surface de 7'259 m², une emprise de 29 m². En outre, il prendra place dans un secteur qu'elle n'utilise pas et qui n'est même pas visible depuis la

maison de maître puisqu'il s'agit d'une partie du terrain située à la limite Sud de sa propriété, soit à la limite extérieure du boisement qui borde la grande pelouse sise devant la maison. Il ressort en effet des constatations du tribunal lors de l'inspection locale du 24 novembre 2014 que cet épais boisement constitue un écran visuel important, qui non seulement empêche une personne se tenant au sud du mur, sur la RC1, de voir à l'intérieur de la parcelle, mais également une personne se tenant devant la maison de voir à l'extérieur de la parcelle (et par conséquent aussi la portion de la parcelle où prendra place le chemin piétonnier). L'atteinte au droit de propriété de la recourante apparaît dès lors très limitée. S'agissant du risque que des piétons pénètrent sur la parcelle, il est vrai qu'il sera augmenté par rapport à la situation actuelle, du fait que des piétons chemineront désormais le long de la limite de propriété. Toutefois, le rempart de 2 m à 2.50 m constitué par le mur surmonté d'une clôture de treillis (et, à l'extrémité sud-ouest, par une clôture surmontée d'une toile synthétique) protégera la parcelle d'éventuelles intrusions. Il est vrai que, sur ce point, la décision attaquée prévoit uniquement qu'à la place de la partie de mur qui sera démolie "une clôture sera aménagée à l'arrière du cheminement projeté et le rideau végétal existant sera complété si nécessaire afin d'exclure une atteinte au caractère privé de la propriété de la recourante". Jean-Marc Landolt, ingénieur auprès du bureau BBHN à Morges, a précisé, lors de l'audience du 24 novembre 2014, qu'une clôture de treillis sera placée sur le sommet de la portion du mur qui sera reconstruite; il a toutefois admis que la hauteur de la clôture n'est pas indiquée sur le plan d'enquête. La décision n'étant pas assez précise sur ce point, il convient de la réformer et de préciser que la clôture physique devra être recomposée comme elle l'est actuellement. Enfin, dès lors que le mur constitue un rempart contre le bruit, il est vrai que sa démolition pourrait entraîner une augmentation des nuisances sur ce point (surtout celles provenant de la circulation routière, dense sur ce tronçon). Toutefois, dès lors qu'il sera reconstruit, ce problème ne se posera pas en l'espèce.

8. La recourante estime que le projet, en ce qu'il prévoit d'abattre une charmille et deux ifs, porterait une atteinte inadmissible aux valeurs écologiques et paysagères du site.

a) Les art. 21 et 22 de la loi du 28 février 1989 sur la faune (Lfaune; RSV 922.03) disposent ce qui suit: "Art. 21 Biotopes 1 Le Conseil d'Etat prend toutes mesures pour maintenir les biotopes propres aux diverses espèces indigènes, notamment par la conservation d'un nombre suffisant de haies vives, boqueteaux, buissons, rideaux de verdure, clairières, zones marécageuses et roselières. 2 Il encourage également la création de biotopes." "Art. 22 Mesures conservatoires 1 Toute atteinte à un milieu qui risque de porter préjudice à la faune locale doit faire l'objet d'une autorisation du service qui fixe dans chaque cas les mesures conservatoires à prendre." b) En l'espèce, il ressort du préavis concernant la création du chemin piétonnier adressé le 4 novembre 2013 par le Service des routes à la Commune que la Division Biodiversité et paysage de la Direction générale de l'environnement a autorisé le principe d'abattre des arbres dans le secteur où serait créé le chemin et qu'elle a précisé que si des arbres devaient être abattus lors des travaux, ils devraient être remplacés par la plantation d'essences locales. c) Sur la base des constatations faites lors de la vision locale, le tribunal n'a pas de raison de s'écarter de l'appréciation du service cantonal spécialisé. On rappelle à cet égard que, lorsqu'il s'agit d'examiner des questions de nature technique, le tribunal s'impose une certaine retenue, notamment à l'égard des préavis de services cantonaux spécialisés, assimilés dans une large mesure à des avis d'experts. Le tribunal ne peut s'écarter de l'avis du service spécialisé que pour des motifs convaincants; il en est de même en ce qui concerne les constatations de fait qui fondent cet avis (cf. AC.2009.0138 du 20 mai 2010 consid. 5b /bb; AC.2006.0131 du 13 juillet 2007 consid. 6 c et références; en

matière d'études d'impact: Théo Loretan, Klaus Vallender, Jean-Baptiste Zufferey, La loi sur la protection de l'environnement; Jurisprudence de 1990 à 1994, DEP numéro spécial mai 1996, p. 27 et jurisprudences citées). Dans le cas d'espèce, le tribunal a notamment pu vérifier sur place que l'impact de l'abattage des trois arbres sur la nature est mineur. Ceux-ci sont en effet situés dans un boisé qui ne constitue que la bordure d'un parc arborisé, de surcroît sise le long d'une route cantonale qui supporte un trafic important. Le boisement n'a pas de valeur écologique exceptionnelle et ne joue pas un rôle important pour la faune locale comme les oiseaux. Il n'y a dès lors pas d'intérêt prépondérant à la conservation des trois arbres litigieux dans ce lieu. d) La recourante invoque une violation de l'art. 24 RPPA. L'art. 24 RPPA (intitulé "Définition") dispose que "ce secteur qui comprend les boisements et les milieux naturels est destiné à assurer la préservation des valeurs écologique et paysagère du site; il s'agit notamment des ronciers, des bosquets et haies, ainsi que des murs de pierre sèche et les talus. Des mesures de gestion devront permettre d'assurer la régénération des éléments protégés ainsi que la sécurité côté route." En l'espèce, dès lors que, comme déjà relevé ci-dessus (consid. 7), le projet de chemin piétonnier a été réduit par rapport au tracé indicatif qui figurait dans le PPA En Bonjean, il n'y a pas de violation de l'art. 24 RPPA. e) Le recours doit par conséquent être rejeté sur ce point. 9. Selon la recourante, le mur doit bénéficier de la protection conférée par l'art. 46 al. 2 de la loi du 10 décembre 1969 sur la protection sur la nature, des monuments et des site (LPNMS; RSV 450.11), au même titre que l'ancienne maison de maître (le bâtiment ECA n° 1456) sise sur la parcelle 753. a) L'art. 46 LPNMS a la teneur suivante: "1 Sont protégés conformément à la présente loi tous les monuments de la préhistoire, de l'histoire, de l'art et de l'architecture et les antiquités immobilières situés dans le canton, qui présentent un intérêt archéologique, historique, artistique, scientifique ou éducatif. 2 Sont également protégés les terrains contenant ces objets et leurs abords. 3 Aucune atteinte ne peut leur être portée qui en altère le caractère." b) En l'espèce, le projet de chemin piétonnier initialement prévu par le PPA En Bonjean nécessitait la démolition du mur sur plus de 10 m. Dans ses observations intégrées dans le préavis concernant la création du chemin piétonnier adressé le 4 novembre 2013 par le Service des routes à la Commune, le SIPAL avait relevé que le mur était un mur ancien constitutif de la substance de la voie historique d'importance nationale VD 2.2, et avait exigé que le projet soit modifié afin de limiter l'atteinte au mur. Suite à la proposition de la Commune de ne plus démolir qu'un tronçon de 7 m du mur, il a donné son aval, tout en exigeant que, dès lors que cette démolition constituait toujours une atteinte à la substance accompagnant la voie historique, les matériaux du mur démoli soient réutilisés pour prolonger le mur en pierre à reconstruire sur les parcelles 1520, 1521 et 1522, conformément à l'art. 7 de l'ordonnance du 14 avril 2010 concernant l'inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (OIVS; RS 451.13) (selon lequel une compensation doit être fournie par des mesures adéquates sur la même voie de communication historique). Dans une lettre adressée le 17 décembre 2014 à la recourante, le SIPAL a précisé que "cette décision (réd.: d'accepter que le mur soit démoli sur 7 m) a été prise dans l'intérêt de toutes les parties, afin de faciliter la construction du chemin prévue dans le cadre du plan partiel d'affectation En Bonjean d'une part, et, d'autre part, pour éviter une emprise plus importante de ce chemin sur la parcelle 753 et sur la végétation de son parc." Lors de l'inspection locale, le tribunal a constaté que le mur qui borde la parcelle de la recourante est constitué de deux parties: une qui est très visible de l'extérieur, à laquelle il n'est pas prévu de toucher, et une autre, dans le prolongement de la première, qui est qualifiée de "muret", qui est complètement recouverte par de la végétation. C'est une

portion de celle-ci dont il est prévu d'enlever 7 m. c) Comme concernant l'avis de la Division Biodiversité et paysage de la Direction générale de l'environnement (cf. consid. 8c ci-dessus), le tribunal n'a pas de raison de s'écarter de l'appréciation du service cantonal spécialisé, dont il ressort de surcroît que la mesure est le résultat d'une pesée d'intérêts et qu'il s'agit d'une mesure moindre en comparaison de ce qui était initialement prévu. Au surplus, cette portion de mur historique n'a pas de valeur du point de vue visuel puisqu'elle n'est pas visible, dès lors qu'elle est entièrement recouverte de lierre. d) Le recours doit dès lors être rejeté sur ce point. 10. La recourante demande que soient étudiées d'autres solutions pour aménager un chemin piétonnier sur la RC1, sans emprise sur la parcelle 753. Selon elle, l'une d'elles consisterait à utiliser la Promenade du Petit-Bois, sise sur le versant Sud de la RC1, en contrebas du talus herbeux qui borde celle-ci. Or, une telle solution a été étudiée par l'autorité intimée. Toutefois, elle impliquerait l'installation de deux passages pour piétons sur la RC1. En outre, dès lors que la Promenade du Petit-Bois se situe en contrebas de la route, elle nécessiterait d'installer une rampe pour personnes à mobilité réduite. Cette Promenade n'étant pas affectée à des piétons uniquement (en effet, elle supporte un trafic mixte de piétons, cycles et voitures), se poserait également le problème de leur sécurité. De plus, cette solution rallongerait de manière considérable le parcours. Enfin, le fait de devoir traverser deux fois une route cantonale accueillant 14'000 véhicules par jour (chiffre donné par le voyer Christophe Authier) serait de nature à augmenter les risques d'accident. Il apparaît dès lors que c'est à juste titre que l'autorité intimée a estimé que la solution de chemin piétonnier telle que prévue était de loin la plus sécuritaire et la plus économique. La requête de la recourante doit dès lors être rejetée.

E. 6

La recourante conteste l'existence d'un intérêt public pour justifier la création du chemin piétonnier. a) Selon la jurisprudence, le classement de tout ou partie d'un terrain dans un plan d'affectation communal destiné au réaménagement d'une infrastructure routière représente une restriction au droit de propriété, qui n'est conforme à l'art. 26 Cst. que si elle repose sur une base légale, se justifie par un intérêt public suffisant et respecte le principe de la proportionnalité (art. 36 Cst.; ATF 1P.306/2006 du

E. 11

Il ressort de ce qui précède que la décision du 21 mai 2014 du Conseil communal doit être très partiellement réformée en ce sens qu'il doit être précisé que la clôture physique sise au sommet du mur devra être recomposée comme elle l'est actuellement (cf. consid. 7). La décision rendue par le Département des infrastructures et des ressources humaines, dès lors qu'elle ne mentionne pas ce genre de détail, est, elle, entièrement confirmée. Pour le reste, le recours interjeté le 10 juillet 2014 doit être rejeté aux frais de la recourante, qui, dès lors qu'elle est déboutée dans l'essentiel de ses conclusions, n'a pas droit à des dépens. Quant au recours interjeté le 23 juin 2014, il est sans objet (cf. consid. 2). La Commune, qui obtient gain de cause avec le concours d'un avocat, a droit à une indemnité à titre de dépens, dont il convient d'arrêter le montant à 2'500 fr. à la charge de la recourante.