Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.306/2006 /col

Arrêt du 11 octobre 2006
Ire Cour de droit public

Composition
M. et Mme les Juges Féraud, Président, Fonjallaz et Pont Veuthey, Juge suppléante.
Greffier: M. Rittener.

Parties
A._____,
recourant, représenté par Me Olivier Rodondi, avocat,

contre

Municipalité de Montreux, 1820 Montreux, représentée par Me Daniel Dumusc, avocat,
Département des infrastructures du canton de Vaud, Service des routes, Affaires juridiques, avenue de l'Université 3, 1014 Lausanne,
Tribunal administratif du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne,

Compagnie du Chemin de fer Montreux-Oberland Bernois SA,

Objet
réfection d'une route,

recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 19 avril 2006.

Faits:
A.
A._____ est propriétaire de la parcelle n°8167 du registre foncier de Montreux, sur laquelle est édifiée une villa. Ce bien-fonds est bordé au nord par la route cantonale secondaire RC 737d, puis par la voie de chemin de fer du Montreux-Oberland Bernois (ci-après MOB) qui longe la route avant d'amorcer une courbe pour s'éloigner en amont. Selon le règlement sur la classification des routes cantonales du 25 mars 1998 (RCRC; RS/VD 725.01.2), la route RC 737d est considérée comme une route cantonale secondaire. Elle fait partie du réseau vaudois des routes cantonales d'approvisionnement de type IV. La maison d'habitation sise sur la parcelle n°8167 est reliée à la voie publique par un chemin pour véhicules qui débouche sur la route à l'angle nord-est de ce bien-fonds, ainsi que par un chemin piétonnier d'une quinzaine de mètres donnant au nord-ouest sur la parcelle voisine n°8203, sur laquelle A._____ bénéficie d'une servitude de passage.
Du 4 juin au 5 juillet 2004, le Département des infrastructures du canton de Vaud, Service des routes, a mis à l'enquête publique un projet visant à la réfection de la chaussée et à la construction d'un trottoir en aval de la route RC 737d, notamment le long de parcelle d'A._____. Ces travaux touchent un secteur long de 770 m, situé entre la gare de Fontanivent et le carrefour avec la route de Tréchillonnel. Le projet mis à l'enquête a pour but d'améliorer la sécurité des piétons, en particulier celle des écoliers. Il prévoit de porter la largeur de la chaussée à 5,60 m alors qu'elle varie actuellement entre 5 m et 5,50 m, et de créer un trottoir d'une largeur de 1,50 mètres. Pour permettre l'élargissement de la route et la construction du trottoir, le ïplan des emprisesïprévoit de détacher de la parcelle de A._____ une bande de terrain triangulaire, d'une largeur de 1,50 m à l'angle nord-ouest de la parcelle et qui se réduit progressivement à zéro à l'angle est. L'emprise est de 32 m2 au total. Il également prévu de construire sur la nouvelle limite de propriété un mur de soutènement d'une longueur

d'environ 36 m et d'une hauteur variant de 60 à 110 cm, qui s'arrête au niveau de l'accès situé à l'angle nord-est de la
propriété. En aval de ce mur, il est envisagé l'aménagement d'un remblai et la reconstitution de la haie existante. Enfin, l'enquête publique porte également sur la modification du chemin piétonnier.
B.
Le 5 juillet 2004, A._____ a formé opposition, en faisant valoir en substance que l'emprise de 32 m2 était importante, que la hauteur du mur de soutènement ne lui permettrait plus de réaliser les plantations nécessaires pour assurer une certaine intimité à son bien-fonds et que l'exercice de la servitude de passage sur la parcelle voisine n°203 serait rendu beaucoup plus difficile, voire impossible. Dans son opposition, il proposait en outre plusieurs variantes aux autorités communales. La première consistait à déplacer latéralement la chaussée et le trottoir en direction de la ligne de chemin de fer, en amont de la route (ci-après: variante 1). La seconde prévoyait de déplacer le trottoir vers l'axe de la route, en créant un rétrécissement de la chaussée du côté de la propriété de A._____ sur une longueur de 36 m, libérant ainsi ladite propriété de toute emprise (ci-après, selon la dénomination de l'arrêt attaqué: variante dite "du rétrécissement").
Par décision du 15 avril 2005, le chef du Département des infrastructures du canton de Vaud a levé l'opposition de A._____. La variante 1 a été écartée en raison du faible avantage qu'elle comportait, un décalage de la route vers l'amont n'étant possible qu'à concurrence de 15 cm au maximum. Quant à la variante "du rétrécissement", elle a été écartée en raison du danger qu'elle créerait.
C.
Le 9 mai 2005, A._____ a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal administratif). A l'appui de son recours, il présentait une troisième variante, qui propose la création d'une contre-courbe destinée à diminuer l'emprise des travaux sur sa parcelle (ci-après, selon la dénomination de l'arrêt attaqué: variante 2). Cette solution permettrait un déplacement de l'ouvrage litigieux de 40 cm vers l'amont et une réduction de l'emprise de 11 m2. Selon cette variante, le mur de soutènement présenterait une hauteur approximative de 30 à 110 centimètres.
Le Tribunal administratif a rejeté le recours par arrêt du 19 avril 2006, écartant toutes les variantes proposées par A._____. Il a notamment considéré que la variante 2 provoquerait un surcoût de l'ouvrage et pourrait créer un danger en raison d'une légère sinuosité de la chaussée.
D.
Agissant par la voie du recours de droit public, A._____ demande au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt. Il se plaint d'arbitraire dans l'appréciation des preuves et dans l'établissement des faits (art. 9 Cst.) et invoque des violations de son droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) et de la garantie de la propriété (art. 26 Cst.). Le Département des infrastructures du canton de Vaud, Service des routes, a renoncé à se déterminer. Le Tribunal administratif et la Municipalité de Montreux - qui a présenté des observations - concluent au rejet du recours.
E.
Par ordonnance du 31 mai 2006, le Président de la Ire Cour de droit public a rejeté la requête d'effet suspensif présentée par le recourant.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 132 III 291 consid. 1 p. 292; 131 II 571 consid. 1 p. 573; 130 I 312 consid. 1 p. 317 et les arrêts cités).
Le recours de droit public est formé contre un arrêt final rendu en dernière instance cantonale (art. 84 al. 1 et 86 al. 1 OJ). L'acte sur lequel porte la contestation est un projet de construction de route, qui peut être assimilé à un plan d'affectation au sens du droit fédéral de l'aménagement du territoire; il inclut aussi une autorisation de construire au sens de l'art. 22 LAT (cf. arrêt 1A.200/2004 du 7 janvier 2005 consid. 1.1). Or il résulte de l'art. 34 al. 3 LAT que seule la voie du recours de droit public est en principe ouverte, devant le Tribunal fédéral, contre une décision prise en dernière instance cantonale à ce sujet. Pour le surplus, les moyens soulevés ont trait exclusivement à la violation de droits constitutionnels et à l'application arbitraire du droit cantonal, si bien qu'ils ne peuvent être présentés que dans un recours de droit public (art. 84 al. 2 Cst.). En tant que propriétaire touché par l'emprise d'une réfection de route, le recourant a un intérêt évident à l'annulation de l'acte attaqué (art. 88 OJ). Les autres conditions de recevabilité étant réunies, il convient d'entrer en matière.
2.

Dans un grief d'ordre formel qu'il convient d'examiner en premier lieu, le recourant se plaint de la violation de son droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.). Il reproche au Tribunal administratif d'avoir omis d'examiner la variante 1 et de n'avoir pas suffisamment motivé le rejet de la variante 2.
2.1 Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti à l'art. 29 al. 2 Cst., confère à toute personne le droit d'exiger, en principe, qu'un jugement ou une décision défavorable à sa cause soit motivé. Cette garantie tend à donner à la personne touchée les moyens d'apprécier la portée du prononcé et de le contester efficacement, s'il y a lieu, devant une instance supérieure. Elle tend aussi à éviter que l'autorité ne se laisse guider par des considérations subjectives ou dépourvues de pertinence; elle contribue, par là, à prévenir une décision arbitraire. L'objet et la précision des indications à fournir dépend de la nature de l'affaire et des circonstances particulières du cas; néanmoins, en règle générale, il suffit que l'autorité mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée (ATF 112 Ia 107 consid. 2b p. 109; voir aussi ATF 126 I 97 consid. 2b p. 102; 125 II 369 consid. 2c p. 372; 124 II 146 consid. 2a p. 149). L'autorité n'est pas tenue de discuter de manière détaillée tous les arguments soulevés par les parties; elle n'est pas davantage astreinte à statuer séparément sur chacune des conclusions qui lui sont présentées. Elle peut se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige; il suffit que le justiciable puisse apprécier correctement la portée de la décision et l'attaquer à bon escient (ATF 126 I 15 consid. 2a/aa p. 17; 125 II 369 consid. 2c p. 372; 124 II 146 consid. 2a p. 149; 124 V 180 consid. 1a p. 181 et les arrêts cités). Le Tribunal fédéral examine librement si les exigences posées par l'art. 29 al. 2 Cst. ont été respectées (ATF 124 I 49 consid. 3a p. 51; 122 I 153 consid. 3 p. 158 et les arrêts cités).
2.2 En l'espèce, le Tribunal administratif s'est exprimé sur toutes les variantes proposées par le recourant. Il a écarté la variante 1 au motif que le recourant semblait s'en être désintéressé, dès lors qu'il ne l'avait plus défendue depuis le dépôt de son recours et qu'il avait soutenu à l'audience qu'elle n'était pas suffisamment avantageuse pour lui. Le Tribunal administratif a ainsi expressément mentionné le motif pour lequel il a décidé d'écarter cette variante. Au demeurant, à la lecture du mémoire de recours du 9 mai 2005 on comprend que la variante 2 présentée par le recourant se substitue à la variante 1, de sorte qu'on ne saurait reprocher à l'autorité attaquée de n'avoir pas examiné celle-ci plus avant.
Quant aux deux autres variantes, elles ont été examinées de façon approfondie dans un long considérant. L'argument du recourant selon lequel le rejet de la variante 2 n'aurait pas été suffisamment étayé - notamment quant aux questions de signalisation routière - ne résiste pas à l'examen. L'autorité cantonale a en effet étudié cette variante de façon complète et détaillée et l'a rejetée pour différents motifs qui ressortent clairement de l'arrêt querellé, notamment en raison du fait que l'espace nécessaire à la signalisation routière était insuffisant. Le recourant était donc suffisamment renseigné sur les fondements de l'arrêt attaqué et pouvait ainsi aisément exercer ses droits de recours et opposer sa propre appréciation à celle du Tribunal administratif. Il ne saurait donc se plaindre d'une violation de son droit d'être entendu, de sorte que ce grief doit être rejeté.
3.
Le recourant invoque également une violation de la garantie de la propriété au sens de l'art. 26 Cst. Il se plaint en outre d'arbitraire dans l'appréciation des preuves et l'établissement des faits (art. 9 Cst.). Ces questions étant liées dans le cas d'espèce, il convient de les examiner ensemble.
3.1 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 119 la 362 consid. 3a p. 366 et les arrêts cités). En l'occurrence, le recourant ne remet pas en cause l'existence d'une base légale, mais il se plaint du fait que l'atteinte à la propriété est disproportionnée. Le principe de la proportionnalité suppose que la mesure de planification litigieuse soit apte à produire les résultats attendus et que ceux-ci ne puissent pas être atteints par des mesures moins restrictives. En outre, il interdit toute limitation qui irait au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics et privés qui sont compromis (ATF 128 II 292 consid. 5.1 p. 297; 125 I 474 consid. 3 p. 482; 119 Ia 348 consid. 2a p. 353).
Le Tribunal fédéral examine en principe librement si une restriction de la propriété se justifie par un intérêt public et si cet intérêt l'emporte sur l'intérêt privé auquel il s'oppose; il jouit d'une même latitude lorsqu'il s'agit d'apprécier si une telle restriction viole le principe de la proportionnalité. Il s'impose toutefois une certaine retenue lorsqu'il s'agit de tenir compte de circonstances locales ou de trancher de pures questions d'appréciation (ATF 125 II 86 consid. 6 p. 98 et les arrêts cités), les constatations de fait étant examinées sous l'angle restreint de l'arbitraire (ATF 119 Ia 362 consid. 3a p. 366). En matière d'appréciation des preuves et d'établissement

des faits, il y a arbitraire lorsque l'autorité n'a manifestement pas compris le sens et la portée d'un moyen de preuve, si elle ne prend pas en compte, sans raison sérieuse, un élément de preuve propre à modifier la décision ou lorsqu'elle tire des constatations insoutenables des éléments recueillis (ATF 129 I 8 consid. 2.1 p. 9; 127 I 38 consid. 2a p. 41).
3.2 En l'espèce, le recourant soutient en substance que les diverses variantes qu'il a présentées respectaient davantage le principe de la proportionnalité que le projet mis à l'enquête publique et il fait grief à l'autorité attaquée d'avoir écarté ces solutions alternatives sur la base d'une constatation des faits arbitraire. Comme exposé ci-dessus (cf. supra consid. 2.2), la variante 1 a été remplacée par la variante 2, de sorte qu'il y a lieu de se limiter à l'examen de cette dernière, ainsi qu'à celui de la variante dite ̈du rétrécissement.
3.2.1 Le Tribunal administratif a constaté que le rétrécissement prévu par la variante du même nom gênerait la fluidité du trafic et poserait des problèmes de sécurité. En effet, les véhicules bloqués au passage à niveau du MOB s'accumuleraient le long de la chaussée amont dans le sens est-ouest sur quelque 35 m, empêchant ainsi le passage d'un camion dans le sens contraire. Quoi qu'en dise le recourant, cette constatation des faits n'est pas manifestement insoutenable. Elle repose en effet sur des éléments concrets et n'est pas contredite par les pièces du dossier. Par ailleurs, une éventuelle erreur quant à la qualification de la route RC 737d en ̈route collectriceï'est pas déterminante, dans la mesure où le Tribunal administratif a clairement exposé les motifs pour lesquels la variante ̈du rétrécissementï'était pas réalisable sur cette route, relevant en particulier, sans être contredit sur ce point, l'incompatibilité d'un rétrécissement avec la qualité de route d'approvisionnement de type IV. Pour le surplus, contrairement à ce que soutient le recourant, aucune pièce ne permet d'établir qu'une largeur de route de 4,75 m suffirait au croisement d'une voiture et d'un poids lourd, compte tenu des marges de sécurité et de
mouvement.
Sur la base de ces constatations dénuées d'arbitraire, la variante ̈du rétrécissementïe peut pas être considérée comme une alternative valable au projet mis à l'enquête publique. En effet, dès lors qu'elle ne permet pas de satisfaire aux objectifs de sécurité et de fluidité du trafic, elle n'est pas apte à atteindre le but d'intérêt public visé par le projet en question.
3.2.2 S'agissant de la variante 2, le Tribunal administratif a relevé qu'elle réduisait l'espace disponible entre la route et la ligne de chemin de fer du MOB, rendant impossible l'implantation de la signalisation routière nécessaire au niveau des profils n°15, 16 et 17, la largeur disponible à ces endroits étant réduite respectivement à 1,05 m, 1,03 m et 1,57 mètres. Cette constatation des faits n'est pas non plus manifestement insoutenable, dans la mesure où elle se fonde sur des éléments du dossier, en relation avec les prescriptions de l'Ordonnance fédérale du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière (OSR; RS 741.21). Le recourant ne saurait en outre reprocher à l'autorité attaquée de ne pas avoir étendu d'office l'instruction en exigeant que l'autorité communale indique au niveau de quel profil le panneau devait être posé. Il lui appartenait en effet d'invoquer ce moyen de preuve, en vertu de son devoir de collaboration à la procédure administrative; s'il ne l'a pas fait, il ne peut ensuite s'en plaindre. Au demeurant, l'autorité cantonale pouvait sans arbitraire considérer que la pose d'une signalisation doit rester possible au niveau des trois profils, afin de ne pas limiter les possibilités d'implantation. Enfin,
contrairement à ce qu'affirme le recourant, il n'était pas non plus insoutenable de retenir que les 2 cm manquants en aval du profil 16 s'opposaient à la réalisation de la variante 2. En effet, dans son appréciation le Tribunal administratif s'en est tenu exclusivement aux pièces figurant au dossier, desquelles il ressort que le MOB a fixé la distance minimale nécessaire à 1 m 05, conformément à la norme VSS SN 671 520 (art. 22), ce que le recourant ne conteste pas. Par conséquent, il y a lieu de rejeter les griefs d'arbitraire dans l'appréciation des preuves et l'établissement des faits.
Il découle de cette appréciation des faits dénuée d'arbitraire que la variante 2 proposée par le recourant ne permet pas de garantir la sécurité du trafic, dans la mesure où la pose de la signalisation serait contraire aux normes en vigueur qui concrétisent l'intérêt public.
3.2.3 Quoi qu'il en soit, il y a lieu de relever avec l'autorité cantonale que même si les variantes proposées étaient conformes à l'intérêt public, les sacrifices imposés au recourant ne sont pas tels qu'ils commanderaient une modification du projet mis à l'enquête publique. En effet, l'emprise sur le terrain du recourant se situe à l'arrière de la parcelle et n'affecte ni la vue, ni l'ensoleillement dont il bénéficie. De plus, s'il est vrai que la présence de quelques marches pourrait rendre l'accès piétonnier légèrement plus difficile, celui-ci ne sera pas pour autant supprimé. Quant à l'accès pour véhicules, il subsiste entièrement, la création du trottoir en améliorant du reste la sécurité et la visibilité de cet accès. Ainsi, le Tribunal administratif a largement pris en

considération les intérêts privés et les a mis en balance avec l'intérêt public pour finalement considérer, à juste titre, que l'atteinte subie par le recourant était mineure au regard de l'intérêt public lié à la sécurité routière et piétonnière. Mal fondé, le grief tiré de la violation de l'art 26 Cst. doit donc être rejeté.
4.
Il s'ensuit que le recours de droit public doit être rejeté. Le recourant, qui succombe, doit supporter un émolument judiciaire (art. 156 al. 1 OJ). Il n'est pas alloué de dépens à la Municipalité de Montreux, dans la mesure où une commune de plus de 10'000 habitants est réputée disposer d'une infrastructure administrative et juridique suffisante pour plaider sans l'assistance d'un mandataire (art. 159 al. 1 et 2 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté.
2.
Un émolument judiciaire de 3000 fr. est mis à la charge du recourant.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires du recourant et de la Municipalité de Montreux, au Département des infrastructures et au Tribunal administratif du canton de Vaud, ainsi qu'à la Compagnie du Chemin de fer Montreux-Oberland Bernois S.A.
Lausanne, le 11 octobre 2006
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: