

FR_GERICHTE 602 2017 28 vom 14. März 2018

FR Kantonsgericht, 2018-03-14, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2017_28

FR: FR_GERICHTE 602 2017 28 du 14 mars 2018

IT: FR_GERICHTE 602 2017 28 del 14 marzo 2018

Regeste

Arrêt de la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal | Öffentliche Sachen

Erwägungen

E. 1

Les tronçons de routes cantonale et communale sont remis tels quels et en l'état à l'Etat de Fribourg, respectivement à la commune de Givisiez, qui en assument les charges et profits (reprises notamment des autorisations et conventions d'utilisation du domaine public par des tiers).

E. 2

Les frais d'inscription au Registre foncier sont à la charge de l'Etat de Fribourg.

E. 3

La seule question que pose le présent recours est celle de savoir si on doit soumettre à indemnisation ou non un transfert routier de la commune au canton. En résumé, la commune est d'avis qu'elle doit être assimilée à un privé qui, en application des règles de l'expropriation, doit être dédommagé si la construction d'une route nécessite de recourir à ses terrains. Pour soutenir sa conclusion, elle se réfère aux art. 41 ss LR qui préconisent que, en cas de nécessité de terrains à la construction d'une route, l'Etat procède à leur acquisition, de gré à gré, cas échéant par l'expropriation. Le Conseil d'Etat soutient en revanche qu'il n'a jamais été dans l'intention du législateur d'appliquer les art. 41 ss LR dans les cas où le plan du réseau routier nécessite des transferts de routes – appartenant au bien public – entre le canton et la commune ou vice-versa. a) Conformément à une jurisprudence constante, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique) (ATF 139 II 78 consid. 2.4; 138 II 105 consid. 5.2; 137 V 14 consid. 4.3.1). Par ailleurs, l'autorité a le droit – et éventuellement le devoir (ATF 118 Ib 187 consid. 5a) – de déroger au sens littéral d'un texte apparemment clair, par la voie de l'interprétation, lorsque des raisons objectives révèlent que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause. De tels motifs peuvent ressortir des travaux préparatoires, du but de la règle et de ses rapports avec d'autres (ATF 140 II 202 consid. 5.1; 139 III 478 consid. 6; 138 II 440 consid. 13). En revanche, le Tribunal fédéral ne peut, sous peine de violer le principe de

Tribunal cantonal TC Page 5 de 9 la séparation des pouvoirs, s'écarter d'une interprétation qui correspond à l'évidence à la volonté du législateur, en se fondant, le cas échéant, sur des considérations relevant du droit désirable (de lege ferenda); autrement dit, le juge ne saurait se substituer au législateur par le biais d'une interprétation extensive (ou restrictive) des dispositions légales en cause (ATF 133 III 257 consid. 2.4; 130 II 65 consid. 4.2; 127 V 75 consid. 3). b) En application de l'art. 3 al. 1 ch. 3 de la loi fribourgeoise du 4 février 1972 sur le domaine public (LDP; RSF 750.1), l'Etat est propriétaire au titre du domaine public cantonal notamment des routes cantonales (cf. art. 3 al. 1 LR); la commune est propriétaire des routes communales (art. 3 al. 2 ch. 2 LDP; art. 3 al. 2 LR). Le domaine public est inaliénable (art. 7 al. 1, 1ère phrase, LDP). Les biens du patrimoine administratif (qui servent directement à remplir une tâche publique, tels que gares, hôpitaux ou écoles) et ceux destinés à l'usage commun peuvent rester soumis au droit privé dans la mesure compatible avec leur affectation et pour autant que la loi ne prescrive pas une solution différente. Il faut examiner dans le cas concret si l'accomplissement de tâches publiques déterminées par la loi exclut l'application du droit civil (ATF 143 III 242 consid. 3.5; arrêts TF 4A_250/2015 du 21 juillet 2015 consid. 4.1 et 5A_587/2015 du 22 février 2016 consid. 2.3.1; cf. ég. ATF 120 II 321 consid. 2b; 103 II 227 consid. 4). L'art. 11 al. 3 de la loi fribourgeoise du 23 février 1984 sur l'expropriation (LEx; RSF 76.1) prévoit que, sauf disposition légale contraire, les droits constitués sur des immeubles affectés à un but d'utilité publique peuvent aussi faire l'objet d'une expropriation (cf. d'un contenu similaire, au niveau fédéral, l'art. 7 al. 1 de la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation, RS 711; cf. à ce sujet ATF 134 II 176 consid. 11.2; 104 IB 348 consid. 2; HESS/WEIBEL, Das Enteignungsrecht des Bundes, 1986, Bd. I, n. 125 ad art. 19 et n. 9 ss ad art. 7 al. 1 EntG). Il y a dès lors lieu d'examiner si la LR contient des règles dans le sens de l'exception réservée à l'art. 11 al. 3 LEx. c) Sous le titre "Modes d'acquisition de terrains, principe", l'art. 41 LR prescrit que les terrains et les droits nécessaires à la construction ou à la correction des routes sont acquis de gré à gré ou par une procédure de remembrement (al. 1). A défaut d'entente sur une acquisition de gré à gré, il est procédé par voie d'expropriation (al. 2). Selon l'art. 52 LR, les communes fournissent gratuitement leurs terrains non bâtis du domaine public nécessaires à la construction et l'aménagement des routes cantonales. L'art. 70 LR prévoit que l'Etat fournit gratuitement ses terrains publics non bâtis nécessaires à la construction et à l'aménagement des routes communales, à l'exclusion des aménagements édilitaires le long des routes cantonales. On constate en même temps que les anciens art. 15 et 16 LR ont été abrogés avec la révision de la LR en 1996. Ces dispositions prévoyaient des règles en cas de transferts de routes du canton à la commune et vice-versa. d) Bien que ces articles ont été abrogés, ce qui empêche une interprétation strictement littérale, le Tribunal – en application des règles jurisprudentielles relatives à l'interprétation – arrive à la conclusion que les transferts de routes communales au canton restent régis par le principe de la gratuité.

Tribunal cantonal TC Page 6 de 9 d/aa) Cette interprétation s'inscrit clairement dans l'historique des différentes versions de la LR. On peut entièrement renvoyer aux extraits que le Conseil d'Etat a cités en détail dans sa réponse au recours. En effet, l'évolution de la loi sur les routes au travers du XXe siècle fait ressortir une constante prescrivant la gratuité lors d'un transfert Etat-commune et la remise en état à charge de la commune lors d'un transfert commune-Etat, à condition qu'il s'agisse d'un transfert de domaine public à domaine public. Cette règle était atténuée par la possibilité, dans certains cas exceptionnels, que l'Etat participe aux frais de remise en état, respectivement de mise en conformité de l'infrastructure aux exigences requises par son nouveau statut cantonal. Ainsi, selon la

version de la LR en vigueur jusqu'au 31 décembre 1996, les anciens art. 15 et 16 étaient libellés comme suit: "Art. 15 Transfert de routes cantonales aux communes 1 Lorsque le tracé d'une route cantonale est modifié ou lorsqu'une route cantonale est doublée par une nouvelle route construite par l'Etat, l'ancienne voie est remise gratuitement, telle quelle, à la commune si celle-ci désire l'utiliser comme route communale ou chemin public de dévestiture. Dans le cas contraire, l'ancienne voie est désaffectée et transférée au domaine privé de l'Etat. 2 Lorsqu'une route cantonale a fait l'objet d'un décret de classement en route communale, elle est remise en état, compte tenu des exigences de la circulation. Art. 16 Transfert à l'Etat de routes communales 1 Si une route communale fait l'objet d'un décret de classement comme route cantonale, elle doit préalablement être remise en état, compte tenu des exigences de la circulation. 2 L'Etat peut, à titre exceptionnel, prendre à sa charge cette remise en état moyennant une participation des communes intéressées variant, selon leur capacité financière, de 40% à 60% du coût des travaux." On précisera que, contrairement à ce que laisse entendre la commune dans son recours, ces dispositions prévoyaient la gratuité du transfert d'une route cantonale dans le réseau de route communale et vice-versa. Les communes étaient en revanche encore amenées à remettre les routes en état avant que ce transfert ne s'opère. C'est sur cette base que l'on doit analyser l'abrogation des art. 15 et 16 LR. La révision de 1996 était motivée par le fait qu'on souhaitait actualiser le réseau routier, ce qui avait pour conséquence des changements de statut pour un nombre important de routes. Dans son Message n° 251/I du 16 août 1995 relatif au projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1967, le Conseil d'Etat explique que l'abrogation des anciens art. 15 et 16 LR signifie que l'Etat prend désormais à sa charge la mise au gabarit des routes communales transférées au réseau cantonal. Par contre, il renonce à mettre en état, à ses frais, la route cantonale transférée au réseau communal (BGC 1995 2060, 2085). A la deuxième lecture, le Directeur des travaux publics a confirmé les premiers débats, en ce sens que les routes cantonales sont reprises par les communes dans leur état et sans frais pour l'Etat (BGC 1996 659, 660 s.). Il résulte de ce qui précède qu'il n'a manifestement jamais été dans la volonté du législateur d'introduire le principe que la reprise par le canton d'une route communale devait être dédommée selon les règles de l'expropriation. La lecture des documents explicatifs met en évidence que l'interprétation que veut donner la commune à l'abrogation des art. 15 et 16 LR est totalement erronée.

Tribunal cantonal TC Page 7 de 9 d/bb) Les art. 52 et 70 LR prévoient ensuite la gratuité de la mise à disposition des terrains non bâtis. Cela met bien en lumière que, même là où le bien-fonds n'est pas encore affecté à une utilisation publique, ne faisant ainsi pas partie du domaine public inaliénable, le transfert se fait gratuitement. On ne saurait dans une interprétation qui met ces articles hors de leur contexte (cf. consid. 3d/aa ci-dessus) a contrario déduire que le transfert de parcelles déjà construites se fait à condition d'un dédommagement. Au contraire, ces dispositions soulignent le principe de la gratuité en l'étendant à des biens qui ne font pas encore partie du domaine public. En application du principe a fortiori minore, les art. 52 et 70 LR peuvent être interprétés dans le sens d'une gratuité. Certes, il aurait été judicieux, pour être parfaitement clair, de mentionner qu'aucun dédommagement n'est dû en cas de transfert de domaine public à domaine public; cela étant, il est correct de soutenir que la question du transfert de l'Etat à une commune et vice-versa d'une partie de domaine routier s'inscrit dans la problématique plus générale de la répartition des tâches et, par conséquent, des charges entre Etat et communes. d/cc) Interpréter que les anciens art. 15 et 16 LR ont été remplacés par les règles de l'art. 41 LR ne convainc pas pour un autre motif plus général encore. Dans la mesure où l'art. 7 LDP

prescrit que les biens du domaine public sont inaliénables, il est parfaitement défendable de ne pas soumettre les routes – qui en font partie – aux règles concernant l'acquisition selon les art. 41 ss LR. Le contraire aurait pour effet d'ouvrir en dernier lieu l'obligation de procéder à une expropriation et au dédommagement. Or, il est absolument concevable, avec la notion de l'inaliénabilité du domaine public, de ne pas vouloir introduire la notion de la "valeur vénale" en cas de transfert de routes publiques. d/dd) On peut encore souligner que le fait que la commune ait construit à une époque, soit en 1988, une route communale à un endroit donné ne peut s'expliquer que par la volonté ainsi que le besoin de desservir cette portion du territoire communal. Cette fonction persiste indépendamment du statut communal ou cantonal de cette route; partant, la commune continue de bénéficier de cette desserte routière malgré le fait que la route devienne cantonale (cf. par analogie arrêt TF 1C_589/2013 du 30 septembre 2013 consid. 6). Suivre la logique de la recourante ne tient pas compte de cet aspect. En revanche, le transfert de cette route au canton a l'avantage de libérer la commune de l'entretien de celle-là. Cela montre encore que l'on se trouve dans le système du partage des charges entre communes et Etat, et non dans un système d'acquisition de biens ("marchands") qui sont caractérisés par une valeur vénale. La LR prévoit donc une responsabilité commune pour garantir le réseau de desserte en routes qui sont classées en différentes catégories (cf. art. 7 LR), mais qui continuent – indépendamment de leur statut – à former un ensemble dont la responsabilité incombe à l'Etat au sens large, incluant le canton et les communes. Le système mis sur pied à cette fin par le législateur – soit l'échange gratuit des routes et terrains – repose sur un intérêt public qui serait sérieusement compromis si des dédommagements devaient être introduits. Preuve en sont d'ailleurs les avis très divergents sur la "valeur financière" de cette route. Enfin, on peut souligner que le transfert sans indemnisation est également prévu par la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (LRN; RS 725.11; cf. art. 8a), principe que l'on retrouve aussi dans les législations d'autres cantons (cf. par ex. art. 12 de la loi bernoise du 4 juin 2008 sur les routes, RS/BE 732.11; art. 19 de la loi valaisanne du 3 septembre 1968 sur les routes, RS/VS 725.1).

Tribunal cantonal TC Page 8 de 9 d/ee) En outre, selon les explications du Conseil d'Etat, cette interprétation de la loi – soit le transfert gratuit – a été appliquée dans une pratique constante, ce qu'il n'y a pas lieu de mettre en doute. La procédure en l'espèce est également cohérente avec ce principe, dès lors que la décision d'approbation précise que toutes les acquisitions ont pu être faites de gré à gré, partant ainsi de l'idée que le transfert de la route communale se faisait d'après les principes de la LR. Le projet a été mis à l'enquête avec un plan d'emprises et conformément à la pratique habituelle. En ce qui concerne la commune, le transfert routier n'étant pas compris comme une emprise LR, la question des emprises n'a logiquement pas été abordée – le plan y référant ne mentionnant aucune emprise sur le domaine public communal des routes. Par ailleurs, du fait que la commune n'a pas attaqué ce plan, dont elle avait connaissance, on pourrait même en déduire qu'à l'époque, elle était elle-aussi d'avis que les art. 41 ss LR ne s'appliquaient pas en cas de transfert d'une route communale au canton. d/ff) Finalement, même si on admettait que la loi sur les routes prescrivait pour le transfert de domaine public à domaine public l'application des règles de l'expropriation, la commune doit être rendue attentive à la jurisprudence concernant le transfert de chemins privés. Lorsqu'un tel chemin est transféré dans le domaine public, la jurisprudence considère que le propriétaire du terrain conserve en général tous les avantages liés à l'usage du chemin, tout en étant délesté de certains inconvénients y relatifs. La conception selon laquelle, dans un tel cas de figure, l'exproprié ne subit aucune diminution

de patrimoine est généralement dénuée d'arbitraire (ATF 95 I 453 consid. 5). Il est ainsi admis qu'une route privée grevée de servitudes de passage pour véhicules n'a en principe aucune valeur propre, à moins qu'il existe des attentes sérieuses d'en tirer un revenu (arrêts TF 1C_589/2013 du 30 septembre 2013 consid. 6; 1C_239/2012 du 7 septembre 2012 consid. 3.3). Cette jurisprudence confirme tout d'abord que la commune ne pouvait jamais se prévaloir d'une expectation réaliste à être dédommée dans le cadre de ce transfert, dès lors que ces principes devaient également s'appliquer pour déterminer la valeur d'une route publique. De surcroît, elle met en évidence que le principe de la gratuité du transfert de routes publiques ancré dans la LR repose même sur un principe du droit de l'expropriation. Au demeurant, la Cour de céans constate que les documents figurant au dossier ne contiennent aucune promesse faite par le Conseil d'Etat à la commune – contrairement à ce que celle-ci prétend –, qui le lierait à la lumière du principe de la confiance. De plus, les éventuelles attentes de la commune quant à un dédommagement financier ne peuvent pas influencer le sort du litige. Pour cette même raison, il n'y a pas lieu d'examiner la valeur de la route communale.

E. 4

Sur le vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat pouvait, sans violer la loi, arrêter que le transfert d'une route communale au canton est soumis au principe de la gratuité. Partant, le recours doit être rejeté.

E. 5

Vu l'issue du recours, il n'est pas perçu de frais de procédure.

Tribunal cantonal TC Page 9 de 9 la Cour arrête: I. Le recours est rejeté. Partant, l'arrêté du Conseil d'Etat du 22 août 2017 est confirmé. II. Il n'est pas perçu de frais de procédure. III. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. Fribourg, le 14 mars 2018/jfr/vth Président Greffière-rapporteuse

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