

VD_OMNI AC.2001.0220 vom 17. Juni 2004

VD Tribunal cantonal, 2004-06-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2001.0220

FR: VD_OMNI AC.2001.0220 du 17 juin 2004

IT: VD_OMNI AC.2001.0220 del 17 giugno 2004

Regeste

Commune de Féchy c/DINF | La commune recourante ne peut se prévaloir de son autonomie pour exiger de l'autorité cantonale d'approuver la désaffectation d'un chemin communal lorsque cette mesure contrevient aux principes qui résultent de la législation fédérale sur les chemins de randonnée et aux impératifs de protection des monuments historiques.

Erwägungen

E. 36

let a LJPA). Le tribunal ne peut substituer son appréciation à celle de l'autorité de planification et il doit seulement vérifier si l'autorité intimée a tenu compte de tous les intérêts à prendre en considération et n'intervenir que si elle n'a pas tenu compte d'intérêts importants, ou encore, les aurait appréciés de façon erronée (voir l'arrêt TA RE 2001/0027 du 12 octobre 2001, consid. 2b; voir aussi les arrêts RE 2000/0017 du 14 août 2000, RE 2000/0037 du 18 janvier 2001, RE 1999/0005 du 16 avril 1999, RE 1999/0014 du 14 juillet 1999, ainsi que ATF de référence non publié rendu le 11 novembre 1998 dans la cause M. c/OFDEE consid. 2a). Ainsi, en matière de planification, le tribunal n'intervient que si l'autorité n'a pas pris en considération, dans la pesée d'intérêts requise par l'art. 3 OAT, un intérêt public important qui résulte, par exemple, du plan directeur cantonal, ou encore des buts et principes régissant l'aménagement du territoire (arrêt TA GE 1992/0127 du 14 mai 2001 et AC 2000/0165 du 19 février 2002) ou n'a pas tenu compte des intérêts privés qui entrent en ligne de compte (arrêt TA AC 1994/0156 du 20 janvier 1998). 3. a) Le département, a fondé sa décision sur l'intérêt public au maintien du chemin des Acacias, en invoquant l'usage public et l'intérêt historique qu'il présente. Le département a aussi examiné les arguments de la commune selon lesquels les coûts d'entretien élevé étaient disproportionnés pour un chemin non carrossable et utilisé uniquement par quelques promeneurs ; il a constaté que l'autorité communale n'avait pas été en mesure de chiffrer les frais d'entretien consacrés à ce chemin. Le département a examiné le devis de 200'000 fr. produit par la commune pour les travaux nécessaires à la remise en état du chemin pour éviter les dégâts en aval provoqués par l'eau de ruissellement (obstruction des canalisations publiques). Il a relevé aussi que les problèmes de ruissellement semblaient davantage liés à la configuration du terrain plutôt qu'à l'existence du chemin, qui pouvait jouer un rôle important pour canaliser les eaux de drainages des parcelles sises en amont. Le chemin n'apparaissait ainsi pas comme la cause du problème de ruissellement, mais devait au contraire contribuer à résoudre ce problème. Le département a aussi relevé que l'aspect financier ne devait pas jouer un rôle déterminant et qu'il fallait bien plus démontrer que le chemin avait perdu tout intérêt à l'usage commun, ce qui n'était pas le cas. b) La commune recourante reproche essentiellement au département d'avoir admis l'existence d'un intérêt

lié au maintien de l'usage public ; elle relève que le chemin ne fait pas partie des sentiers de randonnée car l'itinéraire balisé pour rejoindre le signal de Bougy longerait la route des Cassivettes. La commune conteste aussi que le chemin soit utilisé pour des promenades scolaires, en raison de leur caractère exceptionnel. La commune estime aussi qu'il n'est pas nécessaire d'accorder de l'importance à l'utilisation du chemin par les habitants du hameau de La Croix-de-Luisant dès lors qu'ils n'avaient pas un droit au maintien de l'usage commun ; enfin la commune reproche au département d'avoir attribué une portée excessive à l'intérêt historique du chemin. La commune recourante estime en substance que le département a mal apprécié les intérêts qui entrent en ligne de compte dans la pesée requise par l'art. 3 OAT. c) Le tribunal constate toutefois que le département a effectué une pesée de tous les intérêts publics et privés qui entrent en ligne de compte pour se prononcer sur la désaffectation du chemin communal. Il a aussi examiné de manière détaillée les objections de la commune concernant les frais d'entretien et le coût de la remise en état du chemin et il a constaté que le chemin n'avait pas perdu toute utilité. Il convient donc de déterminer si les moyens soulevés par le recours de la commune permettent de s'écarter de cette appréciation ou de considérer qu'elle est incomplète ou insuffisante. aa) La commune recourante relève que le chemin est interdit à toute circulation et qu'il ne figure pas au plan cantonal des chemins de randonnée pédestre. aaa) Le seul fait qu'une voie publique ne soit pas ou plus ouverte à la circulation automobile ne justifie pas encore sa désaffectation du domaine public ; il s'agit toutefois d'un élément important qui montre que le chemin n'a pas d'utilité pour la circulation automobile, mais qui n'exclut pas une autre fonction, comme itinéraire piétonnier notamment ou un usage agricole. Il est vrai que le chemin des Acacias ne fait pas partie du plan cantonal des chemins de randonnées pédestre. Il convient donc de déterminer si cet aspect permet la désaffectation du chemin. bbb) La loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre du 4 octobre 1985 (ci après LCPR ou loi fédérale sur les chemins de randonnée) a pour but l'établissement de réseaux de chemins pour piétons à l'intérieur des agglomérations (art. 2 LCPR) et de réseau de chemins de randonnée pédestre destinés principalement au délassement et qui se trouvent en principe hors des agglomérations (art. 3 al. 1 LCPR). Cette législation tend notamment à éviter la détérioration du réseau des chemins de randonnée pédestre par un asphaltage croissant des chemins en terre battue ; selon une étude effectuée par l'Association suisse de tourisme pédestre, 1,5% du réseau de chemins de randonnée pédestre est transformé en route et ne peut plus remplir sa fonction (Conseil fédéral , Message concernant une loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre, in FF 1983 IV p. 4-5). L'asphaltage des chemins de randonnée avait d'ailleurs été à l'origine de l'initiative populaire "pour le développement des chemins et des sentiers" déposée en 1974, puis acceptée par le peuple et les cantons le 18 février 1979 et qui attribue à la Confédération, par l'introduction de l'art. 37 quater aCst., la compétence d'établir les principes applicables aux réseaux de chemins et de sentiers pédestres (message précité p. 3 et 11). ccc) L'application de la loi fédérale sur les chemins de randonnée nécessite encore l'adoption d'une législation cantonale d'exécution pour fixer notamment les effets juridiques des plans des réseaux de chemins et régler la procédure d'établissement et de modification de ces plans (art. 4 al. 2 LCPR). Le canton de Vaud n'a cependant pas encore adopté une législation d'exécution de la loi fédérale sur les chemins de randonnée. Le Gouvernement n'a pas fait usage non plus de la faculté que lui réserve l'art. 16 LCPR pour désigner à titre provisoire les réseaux auxquels la loi fédérale doit être appliquée. Le plan établi par le Service des transports ne peut ainsi déployer aucun effet juridique contraignant en l'absence

d'une législation cantonale d'exécution de la loi fédérale sur les chemins de randonnée. Il ne s'agit donc pas d'un document définitif, mais d'un outil de travail provisoire, qui doit être affiné et précisé par la procédure d'adoption que devra encore préciser la loi cantonale d'application de la LCPR. Le département ne pouvait donc déduire aucune conséquence juridique de ce plan ddd) Il se pose aussi la question de savoir si le choix de l'itinéraire retenu par le plan pour rejoindre le Signal de Bougy depuis le village de Féchy est bien conforme à la loi fédérale sur les chemins de randonnée. L'itinéraire rejoint en effet le pied du chemin des Acacias pour bifurquer ensuite sur une route goudronnée qui longe un quartier de villas et qui traverse ensuite la forêt sur un chemin en bitume également. Or, le chemin des Acacias permet précisément de rejoindre le Signal de Bougy sur un tracé naturel gravelé et herbeux en empruntant une voie fermée à la circulation sur un itinéraire historique. La notion même de chemin de randonnée pédestre se rapporte à un chemin non asphalté (message précité p. 3 et 11). Ainsi le tribunal ne saurait exclure que dans la procédure d'établissement des plans de réseaux, qui doit encore être précisée par le droit cantonal d'exécution, le choix de l'itinéraire pédestre pour se rendre au Signal de Bougy soit remplacé par le chemin des Acacias. Le tribunal ne peut en tous les cas reprocher au département d'avoir considéré que le chemin des Acacias présentait encore une utilité pour les promeneurs ; il s'agit en effet d'un chemin de randonnée pédestre qui remplit toutes les conditions que la législation fédérale pose dans ce domaine et dont le maintien est conforme à l'exigence constitutionnelle reprise à l'art 88 nCst. cc) Pour dénier toute utilité publique au chemin litigieux la commune recourante estime qu'il ne serait utilisé qu'à titre exceptionnel par les élèves des classes d'école et que les recourants n'avaient pas un droit à exiger le maintien de l'usage commun ni aucun droit préférable à l'utilisation d'une route affectée à l'usage commun. Il est vrai que le chemin ne dessert aucune zone à bâtir de la commune de Féchy et que le hameau de la Croix-de-Luisant se situe sur le territoire de la commune d'Aubonne et bénéficie d'un propre accès carrossable par la route de Pizy. Mais la seule possibilité pour les enfants du hameau d'accéder à un moyen de transport public reste le chemin des Acacias, ce que la commune recourante ne conteste pas. Or, l'un des objectifs du plan directeur cantonal en matière de transport tend à améliorer l'accessibilité aux gares et arrêts de transports en commun, notamment par le développement des chemins piétonniers (objectif 4.2.c faisant partie des éléments du plan qui lient les autorités au sens de l'art. 2 du décret du 20 mai 1987 portant adoption du plan directeur cantonal). Les objectifs du plan directeur cantonal en matière de transport visent aussi à favoriser le maintien ou la réalisation de chemins de randonnée pédestre intégrant les itinéraires historiques notamment dans les aires vouées au délassement (objectif 4.3.f du plan directeur cantonal). En refusant d'approuver la désaffectation du chemin des Acacias, la décision du département permet de maintenir d'une part un accès piétonnier à un arrêt de transport public et d'autre part un chemin de randonnée intégrant un itinéraire historique; le refus du département est conforme aux objectifs 4.2.c et 4.3.f du plan directeur cantonal et elle répond dans cette mesure à l'exigence de l'art. 26 al. 2 LAT dd) La commune recourante ne conteste pas le fait que le chemin des Acacias présente un intérêt historique local, mais elle estime que ce constat ne s'opposerait pas à sa désaffectation et à la vente du terrain concerné à un particulier, car les mesures de protection qui pourraient être envisagées en application de la législation cantonale sur la protection des monuments et des sites pourraient être imposées aussi bien aux propriétaires privés qu'à la commune ; elle estime ainsi que l'intérêt historique du chemin et sa sauvegarde ne s'opposeraient pas à une décision de désaffectation. aaa) L'art. 5 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du

paysage du 1er juillet 1966 (LPN) charge le Conseil fédéral d'établir un inventaire des objets d'importance nationale ; il peut se fonder à cet effet sur des inventaires dressés par des institutions d'Etat ou par des organisations oeuvrant pour la protection de la nature et du paysage ou la conservation des monuments historiques. L'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire indique qu'il mérite spécialement d'être conservé intact, ou en tous les cas d'être ménagé le plus possible (art. 6 al. 1 LPN). La Confédération a engagé les études nécessaires à l'établissement d'un inventaire des voies de communication historiques de la Suisse (IVS). Les travaux de recensement préparatoires à cet inventaire sont notamment destinés à répertorier les voies historiques pour distinguer les objets d'importance nationale, régionale et locale. Ils constituent des éléments d'appréciation qui peuvent être pris en considération dans les procédures de planification pour déterminer les mesures applicables aux objets méritant protection selon l'art. 17 LAT, notamment les localités typiques et les lieux historiques, même s'ils ne présentent pas une importance nationale (ATF 116 Ib 309 consid. 4b p. 316, voir aussi Brandt/Moor, commentaire LAT art. 18 n° 116). bbb) La loi vaudoise sur la protection de la nature des monuments et des sites du 10 décembre 1969 (LPNMS) prévoit des mesures de protection générales et spéciales, d'une part en ce qui concerne la protection de la nature et des sites (chapitre II), et d'autre part pour les monuments historiques et les antiquités (chapitre III). La protection générale concerne tous les objets qui méritent d'être sauvegardés par l'intérêt général qu'ils présentent (esthétique, artistique, historique, archéologique, scientifique ou éducatif) sans que ces objets soient identifiés ou répertoriés. Lorsqu'un danger menace un tel objet, le département peut prendre des mesures conservatoires nécessaires (art. 9 et 47 LPNMS), qu'il doit valider dans un délai de six mois (trois mois pour les monuments historiques) par l'ouverture d'une enquête publique en vue du classement de l'objet ; ce délai étant prolongeable de six mois (art. 11 et 48 LPNMS). Les mesures de protection spéciales résident dans l'établissement d'un inventaire des objets méritant protection (art. 12ss et 49ss) qui impliquent pour le propriétaire concerné l'obligation d'annoncer les travaux à l'autorité cantonale, laquelle peut soit autoriser les travaux, soit ouvrir une enquête en vue du classement dans les trois mois dès l'annonce des travaux (art. 17, 18 et 51 LPNMS); la procédure d'adoption et d'approbation des plans d'affectation cantonaux est applicable aux arrêtés de classement (art. 24 et 54 LPNMS). Un inventaire des monuments naturels et des sites approuvé par le Conseil d'Etat a été publié le 16 août 1972 et l'inventaire des monuments historiques est mis régulièrement à jour sur la base du recensement architectural des constructions établi par le département en collaboration avec les autorités communales (art. 30 et 31 du règlement du 22 mars d'application de la loi sur la protection de la nature des monuments et des sites, ci après RPNMS). Il n'existe toutefois aucun inventaire cantonal des voies historiques, qui sont soumises à la protection générale prévue par les art. 4 et 46 LPNMS. ccc) Les plans routiers, tout comme les plans de désaffectation d'une route ou d'un chemin, doivent tenir compte des impératifs liés à la protection des paysages et des monuments historiques, par exemple, les exigences concernant la conservation de bâtiments dignes de protection (ATF 118 Ia 504 ss voir aussi art. 17 LAT et les art. 2 et 28 RPNMS). Les mesures de protection ou de conservation peuvent être concrétisées dans le cadre de l'élaboration d'un plan d'affectation (art. 47 al. 2 chiffre 2 et 3 LATC) ou d'un arrêté de classement (art. 20 ss et 52 ss LPNMS). Mais lorsque plusieurs mesures permettent d'atteindre l'objectif visé, l'autorité applique celle qui lèse le moins les intéressés (art. 4 LATC). Ainsi, les arrêtés de classement, qui imposent des restrictions particulièrement lourdes au droit de propriété par leur durée illimitée (art. 27

LPNMS) et les obligations d'entretien à charge du propriétaire (art. 29 à 31 LPNMS), ne s'imposent que si les mesures prévues par les plans et règlement d'affectation ne permettent pas d'atteindre les objectifs de protection et de conservation recherchés. ddd) En l'espèce, les travaux préparatoires de l'inventaire de voies historiques en Suisse attestent que le chemin des Acacias présente une valeur historique d'importance locale non contestée par la commune. Le chemin possède en effet les caractéristiques d'un "tracé historique avec substance" par ses divers aspects (chemin creux, fossé aménagé, éventuel pavement); il doit donc être préservé en tant que vestige historique et son caractère actuel maintenu (note de l'archéologue cantonal du 12 décembre 2000). Le chemin des Acacias fait ainsi partie des objets soumis à la protection générale des monuments historiques au sens de l'art. 46 LPNMS. Par ailleurs, les objectifs de protection en matière de voies historiques tendent à conserver le tracé, la forme du chemin et le revêtement et à le rendre accessible aux promeneurs (voir art. 3 du projet d'ordonnance concernant l'inventaire des voies de communication historiques de la Suisse). L'archéologue cantonal précise à cet égard que le meilleur moyen de conserver le caractère du chemin est de maintenir par un entretien adéquat les fonctions actuelles de dévestiture agricole, pour la partie supérieure du chemin, et celles de liaison pédestre pour la partie inférieure. eee) Il résulte de ces explications que la simple désaffectation du chemin communal en vue de sa vente au propriétaire voisin, qui a annoncé son intention de fermer le passage au public, ne constitue pas une mesure de planification adaptée aux impératifs de protection qui résulte du droit fédéral (art. 3 al. 2 let. d et 17 al. 1 let. c LAT) et du droit cantonal (art. 46 LPNMS). Par ailleurs l'adoption d'un arrêt de classement constituerait une mesure disproportionnée en raison des restrictions qu'elle impose aux propriétaires (note de l'archéologue cantonal du 20 juillet 2000). En définitive le maintien du chemin constitue une mesure de planification adéquate et conforme aux objectifs de sauvegarde recherchés en permettant de maintenir l'usage et les fonctions actuelles du chemin par un entretien adapté aux exigences de conservation. La commune recourante tout comme le département devaient tenir compte de cet aspect en statuant sur la demande de désaffectation et retenir la solution permettant la sauvegarde des caractéristiques essentielles du chemin. La désaffectation du chemin et la suppression de l'usage commun qui en résulte présentait une menace concrète sur le maintien du chemin; ainsi, le refus du département s'inscrit dans les tâches de l'autorité d'approbation de la mesure de planification, qui doit s'assurer que la mesure est bien conforme aux impératifs de protection en matière de monuments historiques (voir les art. 2 et 28 RPNMS) gg) La commune recourante se plaint toutefois des charges financières trop importantes qui résultent du maintien du chemin. Elle précise dans son recours que " l'intérêt public qui commande la désaffectation envisagée n'a de sens que si la commune n'a plus à assumer les frais et risques liés à l'entretien dudit tronçon " (p. 7). La commune a produit devant le département un devis d'une entreprise de génie civil pour la réfection du chemin des Acacias dont le coût est arrêté à 200'220.50 fr. La commune a aussi produit une facture établie le 14 décembre 2000 par une entreprise spécialisée dans l'entretien et le nettoyage de canalisation dont le montant total s'élève à un peu plus de 20'000 fr. pour différentes interventions (curage, intervention TV) dans le quartier des Cassivettes. Il ressort encore des pièces produites par la commune que pour l'ensemble du territoire communal, pendant la période de 1997 à 2000, les frais d'entretien des routes ont variés entre 35'000 fr. et 50'000 fr. par année et les frais d'entretien des canalisations entre 13'000 fr. et 28'000 fr., sans compter les heures de travail de l'employé communal consacrées à ces travaux, qui varient entre 15'000 fr. et 23'000 fr. par année. aaa) Le seul intérêt fiscal d'une collectivité,

même s'il est important et ne peut être ignoré lors des différents choix et décisions que les communes doivent prendre en matière de planification, n'est à lui seul pas déterminant (ATF 111 Ia 93 consid. 2b p. 98); tel est notamment le cas pour décider de la désaffectation d'une route communale (Denis Piotet , le droit privé vaudois de la propriété foncière p. 271 n° 457). Par exemple, une commune ne peut renoncer à une mesure d'aménagement du territoire conforme au droit fédéral de l'aménagement du territoire (réduction des zones à bâtir surdimensionnées) pour le seul motif que cette mesure impliquerait le versement d'une indemnité pour expropriation matérielle, sauf si le paiement de l'indemnité la ferait tomber dans une situation de quasi détresse financière (ATF 107 Ia 240 ss) ou si elle peut réaliser la réduction de la zone à bâtir surdimensionnée par un autre moyen compatible avec les principes de l'aménagement du territoire (ATF 111 Ia 17 ss). bbb) En l'espèce, les pièces produites par la commune ne permettent pas de déterminer la part des frais d'entretien affectée au chemin des Acacias. L'inspection locale a cependant fait ressortir que le chemin ne faisait plus l'objet d'un entretien régulier depuis quelques années, après le départ à la retraite d'un employé communal. La commune est ainsi exposée aux frais de déblayage et de curage des canalisations en cas d'orages violents. Par ailleurs, le devis concernant les travaux de réfection du chemin ne semble pas tenir compte des nécessités liées à la préservation de la structure d'un chemin historique. Les travaux mentionnés dans le devis de l'entreprise comprennent notamment le défonçage de la surface existante sur une profondeur de 10 à 15 cm. et l'évacuation de l'encaissement de la chaussée sur une épaisseur de 40 cm, ainsi que la mise en forme d'un nouveau profil avec un nouveau revêtement. ccc) L'intérêt historique que présente le chemin (art. 46 LPNMS), nécessite probablement de conserver l'essentiel de sa structure sans en modifier le profil ou le revêtement ; les travaux de réfection et d'entretien du chemin doivent être étudiés en collaboration avec l'archéologue cantonal, pour déterminer les éléments à conserver et limiter les interventions à ce qui est nécessaire et admissible compte tenu des éléments caractéristiques qui justifient sa conservation. En tout état de cause, la commune ne prétend pas que le maintien du chemin la placerait dans une situation de quasi détresse financière et il n'est pas démontré qu'il n'existerait pas d'autres solutions moins onéreuses que les travaux mentionnés dans le devis de l'entreprise de génie civil. Au contraire, il n'est pas exclu qu'une réfection moins lourde impliquant toutefois des travaux d'entretien plus réguliers, permette de limiter les coûts de rénovation du chemin tout en assurant sa conservation. Les inspections locales effectuées par le département, puis par le tribunal, ont permis de constater que l'état du chemin est bon; seul un défaut d'entretien du fossé qui longe le chemin, notamment dans sa partie supérieure a été constaté. Le maintien du chemin des Acacias permettrait au contraire de collecter, grâce au fossé en amont du tracé herbeux, les eaux de ruissellement venant des terrains agricoles sis en amont (parcelles 405, 406 et 56). Les dégâts en cas de fortes pluies mentionnés par la commune ne semblent pas uniquement provoqués par le chemin des Acacias et la seule désaffectation du chemin et sa vente à un propriétaire privé ne résoudrait probablement pas les problèmes liés aux crues, à moins que le particulier assume les frais d'entretien et de réfection nécessaire dans le seul intérêt de la collectivité . Le dossier ne comporte aucun élément indiquant si, et comment, l'acquéreur potentiel du chemin entendait prévenir l'arrivée sur les routes communales de matériaux provenant du chemin en cas de forte pluie et l'encombrement qui peut en résulter pour le réseau des canalisations publiques. d) Lorsqu'une commune est autonome dans une matière donnée, comme en l'espèce, elle peut se plaindre que l'autorité cantonale ait outrepassé son pouvoir d'examen, ou ait appliqué de manière arbitraire le droit cantonal,

communal ou fédéral réglant cette matière ou, s'il s'agit de droit constitutionnel, qu'elle ait interprété ou appliqué ce droit de manière erronée (ATF 110 Ia consid. 3b p. 200). Mais elle ne peut pas se prévaloir de son autonomie pour exiger l'approbation d'une mesure de planification qui serait contraire aux buts et principes régissant l'aménagement du territoire ou aux autres dispositions spéciales qui doivent être coordonnées dans le cadre des procédures de planification (ATF 116 Ia 221 consid. 2c p. 227 et les arrêts cités, voir aussi ATF 111 Ia 129ss). Or, la décision du département s'inscrit dans le cadre des attributions de l'autorité d'approbation du plan; elle est conforme aux objectifs du plan directeur cantonal en matière de transport, et elle tient compte des exigences résultant de la législation fédérale sur les chemins de randonnée et de la législation sur les monuments historiques.

3. Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision attaquée maintenue. Au vu de ce résultat, les frais de justice arrêtés à 1'500 fr. sont mis à la charge de la commune recourante. Les tiers intéressés, qui obtiennent gain de cause en ayant consulté un homme de loi, ont droit à des dépens arrêtés à 1'500 fr.

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