

VD_OMNI AC.2005.0136 vom 28. Dezember 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-12-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2005.0136

FR: VD_OMNI AC.2005.0136 du 28 décembre 2006

IT: VD_OMNI AC.2005.0136 del 28 dicembre 2006

Regeste

ANEX, CABANIS-ANEX, ANEX, ANEX, ANEX/Municipalité d'Ormont-Dessus, Département des infrastructures, Conservation de la faune et de la nature, Service de l'aménagement du territoire, Service de la mobilité | Pesée d'intérêt dans le cadre de l'adoption d'un plan routier en vue de la réfection d'une route de montagne sur le tronçon Lac Retaud-La Marnèche-Ayerne. Intérêt constitutionnel à l'amélioration des structures de production agricole en région de montagne et à l'approvisionnement du pays en cas de crise prime l'intérêt du propriétaire voisin à s'opposer à un modeste agrandissement de la route. Le projet est en outre conçu de manière à protéger les marais figurant à l'inventaire fédéral des bas-marais par le maintien du régime local des eaux. Enfin, les principes qui résultent de la législation fédérale sur les chemins de randonnée sont respectés par le projet.

Erwägungen

E. 1

Les projets de construction sont mis à l'enquête publique durant trente jours dans la ou les communes territoriales intéressées.

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

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 du 22 juin 1979 (LAT) 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 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 sont définis par les

cantons lorsqu'ils établissent leurs plans directeurs (art. 6 LAT), qui lient les autorités (art. 9 LAT). Les plans d'affectation généraux déterminent globalement le mode d'utilisation du sol dans la commune, et les plans d'affectation spéciaux - tels les plans d'alignement - fixent la réglementation de détail qui déroge à l'affectation générale (ATF 111 Ib 13ss, 109 Ib 122/123 consid. 5a). Le projet de construction de route, qui doit être en principe conforme au plan d'alignement, peut toutefois aussi être mis à l'enquête publique sous la forme d'un plan d'affectation spécial selon l'art. 14 LAT, et avoir la portée matérielle d'une autorisation de construire quand, par son approbation et son entrée en force, il permet d'entreprendre directement les travaux; dans ce cas, le projet de construction fixe le tracé de la route sur lequel il définit une affectation spéciale du sol, distincte de la réglementation générale, qui permet la réalisation des travaux (ATF 116 Ib 159 consid. 1a p 162-163; 112 Ib 164 consid. 2b p. 166). c) Selon la jurisprudence fédérale, le projet de route ne doit pas seulement se fonder sur des impératifs de fluidité et de sécurité du trafic, mais aussi, comme pour tous les plans d'affectation, résulter d'une pesée de l'ensemble des intérêts qui apparaissent pertinents, notamment les intérêts visés aux art. 1 et 3 LAT (ATF 118 Ia 504 ss). S'agissant d'une activité ayant des effets sur l'organisation du territoire au sens de l'art. 1 al. 2 let. b de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT), l'autorité de planification doit notamment procéder aux différents examens prévus par l'art. 2 al. 1 OAT, en particulier, étudier les possibilités et variantes qui entrent en ligne de compte (let. b) et vérifier si la solution choisie est compatible avec les plans et prescriptions de la Confédération, des cantons, des régions et des communes, relatives à l'utilisation du sol, en particulier les plans directeurs (let. e). L'autorité d'approbation du plan doit procéder à une pesée globale des intérêts en jeu, requise par l'art. 3 OAT, en assurant la coordination de l'ensemble des dispositions légales qui entrent en ligne de compte (art. 25a LAT). Elle doit notamment prendre en considération les intérêts privés des propriétaires en ce qui concerne les empiétements sur leur fonds et l'expropriation qui en serait la conséquence. Il en va de même des intérêts de la protection de la nature et du paysage qui doivent faire l'objet d'une pesée complète dans le cadre de la procédure d'élaboration et d'adoption du projet définitif (ATF 118 Ia 504 consid. 5a et b p. 507). aa) Le projet contesté s'inscrit dans une politique de développement visant à renforcer et améliorer les structures de production agricole en région de montagne. Le soutien à l'agriculture en région de montagne répond à des intérêts importants d'ordre constitutionnel visant l'approvisionnement du pays en biens face à une menace de guerre (art. 102 al. 1 Cst.). L'aide aux structures de production agricole correspond aussi à un intérêt public visant la sécurité de l'approvisionnement de la population (art. 104 al. 1 let. a Cst.) et s'inscrit dans les objectifs de la politique structurelle de soutien aux régions de montagne économiquement menacées (art. 103 Cst.). Le projet apporte en effet une amélioration notable de l'accès aux dix pâturages desservis par le tracé actuel de la route, représentant un potentiel total de 320 UGB dont 210 vaches et 215 génisses. Il assure la desserte de 44 bâtiments, dont celui des recourants, comprenant 21 bâtiments d'exploitations agricoles. Le projet permet d'améliorer significativement la desserte directe de cinq pâturages communaux et privés dont l'alpage du "Chalet Vieux". Selon le rapport technique, le projet constitue un élément essentiel de l'économie alpestre de la région en améliorant la desserte directe et indirecte d'une dizaine de pâturages. Le projet est aussi un moyen de prévenir la diminution préjudiciable à l'économie alpestre du bétail estivé en assurant des conditions d'accès aux pâturages conformes aux exigences actuelles et aux moyens techniques modernes (véhicules lourds) facilitant les travaux d'entretien. bb) Le projet de réfection de la route alpestre sur le tronçon Lac Retaud - La Marnèche - Ayrerne

doit aussi tenir compte des impératifs de protection de la nature et du paysage d'ordre constitutionnel également (art. 79 Cst.). La route existante est à proximité du périmètre du bas-marais d'importance nationale désigné Bas-marais des Moilles (Objet n° 1618, ci-après : le marais ou les Moilles) ; elle traverse le périmètre sur certains points, soit à la hauteur des profils P13 et P7, ainsi que dans le secteur concerné, 100m. à l'ouest du profil P6 entre les parcelles 3012 et 3013. aaa L'art. 18 al. 1 de la loi fédérale sur la protection de la nature du 1^{er} juillet 1966 (LPN) prévoit que "la disparition d'espèces animales et végétales indigènes doit être prévenue par le maintien d'un espace vital suffisamment étendu (biotopes), ainsi que par d'autres mesures appropriées". L'art. 18 al. 1 bis LPN énumère les biotopes qu'il y a lieu de protéger en particulier les rives, les roselières et les marais, (...) et autres milieux qui jouent un rôle dans l'équilibre naturel ou présentent des conditions particulièrement favorables pour les biocénoses. Le Conseil fédéral a toutefois constaté que ces dispositions n'avaient pas permis de protéger avec suffisamment d'efficacité les biotopes. Dans son message concernant l'initiative Rothenthurm, il a relevé que de nombreuses espèces végétales et animales indigènes diminuaient ou étaient même menacées d'extinction. La gravité des menaces qui pèsent sur la faune et la flore indigènes pouvait se constater par l'allongement des listes rouges des espèces végétales et animales menacées et rares établies par les institutions scientifiques. Ces menaces n'étaient pas dues uniquement à l'expansion de la construction et des activités de loisir, ni au morcellement du paysage résultant d'un réseau de communication toujours plus dense, mais aussi aux méthodes d'exploitation du sol. Le message du Conseil fédéral précise que pour des motifs éthiques, les plantes et les animaux méritaient d'être protégés "en tant que partie de la création" (FF 1985 II p. 1468). Dans un contre-projet à l'initiative Rothenthurm, le Conseil fédéral a ainsi proposé de renforcer les dispositions concernant la protection des biotopes en soumettant directement à la protection du droit fédéral les biotopes d'importance nationale (art. 18a LPN) et en chargeant les cantons de protéger les biotopes d'importance régionale et locale (art. 18b LPN). Ces dispositions, adoptées le 19 juin 1987, sont entrées en vigueur le 1^{er} février 1988. Par ailleurs, l'art. 78 al. 5 Cst. reprend, à quelques modifications rédactionnelles près, le texte de l'initiative de Rothenthurm sur la protection des marais et des sites marécageux qui doivent être délimités dans le cadre des biotopes d'importance nationale au sens de l'art. 18a LPN, les cantons étant chargés de régler la protection et l'entretien de ces biotopes dans le cadre fixé par le droit fédéral (art. 18a al. 2 LPN). bbb) L'art. 3 al. 1 de l'ordonnance sur la protection des bas-marais d'importance nationale du 7 septembre 1994 attribue aux cantons la compétence de fixer de manière précise les limites des objets. En ce qui concerne les mesures de protection et d'entretien à prendre, l'art. 5 précise que les cantons doivent notamment accorder une importance particulière au maintien et à l'encouragement d'une exploitation agricole adaptée (al. 1 in fine). Ils veillent notamment à ce que les installations ou constructions servant à la poursuite de l'exploitation agricole, leur entretien et rénovation, et toute modification de terrain dans le même but ne soient autorisées que lorsqu'elles n'entrent pas en contradiction avec le but visé par la protection (al. 2 let. d), à ce que le régime local des eaux soit maintenu, si cela favorise la régénération du marais, amélioré (al. 2 let. g), et à ce que l'embroussaillage soit évité en toute occasion et la végétation marécageuse caractéristique conservée (al. 2 let. i). ccc) En l'espèce, la réfection de la route sert en premier lieu et de manière prépondérante à la poursuite de l'exploitation agricole dans les différents alpages et bâtiments d'exploitation qu'elle dessert. Elle touche ponctuellement le périmètre du bas-marais tel qu'il ressort de l'inventaire mais se situe hors des zones de protection délimitées de manière précise par le

canton. De plus, le projet de route a été conçu en tenant compte des impératifs de protection du marais fixés par le Centre de Conservation de la faune et de la nature qui a défini les conditions propres à assurer la protection conforme aux objectifs recherchés. En particulier, toutes les mesures sont prévues pour maintenir le régime local des eaux notamment par le maintien des drainages existants. Le projet assure ainsi la restitution des eaux venant de l'amont directement à l'aval du chemin et la création systématique d'un dévers aval de la chaussée le long du biotope. cc) Le projet routier doit aussi prendre en compte les intérêts des propriétaires riverains et touchés par le tracé de la route et fixer des restrictions compatibles avec la garantie constitutionnelle de la propriété (art. 26 al. 1 Cst.). De telles restrictions sont admissibles et compatibles avec la Constitution si elles reposent sur une base légale, sont justifiées par un intérêt public suffisant et respectent le principe de proportionnalité (art. 36 al. 1 Cst., voir aussi ATF 126 I 219 consid. 2a et 2c p. 221/222, voir encore ATF 121 I 117 consid. 3b p. 120 et 120 I a 126 consid. 5a p. 142; 119 I a 348 consid. 2a p. 353). aaa) En ce qui concerne la condition de la base légale, il y a lieu de distinguer la base légale formelle de la base légale matérielle. Une base légale formelle est une règle de droit adoptée par le législateur et qui est en général assujettie au référendum; la base légale matérielle est une règle de droit adoptée par un autre organe que le législateur, en vertu d'une délégation législative. Lorsque la restriction au droit fondamental en cause repose sur une base légale matérielle, la jurisprudence fixe les conditions que doit respecter la délégation législative. Pour être valable, la délégation ne doit pas être exclue par la constitution cantonale, être prévue par une base légale formelle soumise au référendum, être limitée à un domaine déterminé et préciser les règles primaires de la réglementation à adopter (voir ATF 122 I 305 consid. 5a p. 312; ATF 120 consid. 1a 265 consid. 2a p. 266-267; voir aussi ATF 104 Ia 340 consid. 4b = JT 1979 I 342 et ATF 102 Ia 10 consid. 3b = JT 1978 I 371). Dans le domaine de l'aménagement du territoire, il faut encore que le principe même de la restriction prévue par un plan d'affectation communal soit contenu dans la délégation législative cantonale (ATF 106 Ia 364 consid. 2 p. 366). Par ailleurs, une atteinte grave à un droit fondamental doit être réglée pour l'essentiel de manière claire et non équivoque dans une loi au sens formel (ATF 123 I 296 consid. 3 p. 303 et les arrêts cités). Une atteinte est particulièrement grave lorsque la propriété foncière est enlevée de force (expropriation) ou lorsque des interdictions ou des prescriptions rendent impossible ou beaucoup plus difficile une utilisation du sol conforme à sa destination (ATF 121 I 117 consid. 3a/bb p. 120; 115 Ia 363 consid. 2a p. 365 et les arrêts cités). En l'espèce, l'art. 13 LR constitue la base légale permettant aux communes d'adopter des projets de construction de route selon la procédure prévue par les plans d'affectation. Cette base légale est encore renforcée par l'art. 47 al. 2 chiffre 3 LATC qui permet aux communes de fixer dans les plans d'affectation les dispositions relatives à l'aménagement et à la destination des voies publiques existantes ou à créer ainsi qu'à l'accès aux constructions. Les restrictions résultant du projet routier litigieux qui ont pour effet d'élargir légèrement l'emprise de la route sur le terrain des recourants reposent donc sur une base légale claire et suffisante. bbb) Il faut encore déterminer si la mesure communale répond à un intérêt public prépondérant par rapport à l'intérêt des propriétaires concernés. A cet égard, le tribunal a constaté que le projet de réfection de la route répond à des intérêts importants visant à améliorer et à soutenir les exploitations agricoles de montagne. Cet intérêt répond à des préoccupations de niveau constitutionnel (art. 103 et 104 Cst.) et correspond aussi à l'intérêt public visant à assurer un approvisionnement sûr et suffisant de la population en cas de situations de crise (art. 102 Cst. ainsi que les art. 1 er al. 2 let. d et e et 3 al. 3 let. d LAT). Le tribunal a

d'ailleurs constaté que l'accès existant est particulièrement endommagé et ne permet plus d'assurer aux véhicules agricoles actuels un accès suffisant. ccc) L'importance majeure de l'intérêt public en cause ne suffit pas encore à justifier toutes les restrictions qui résultent de la planification communale. Conformément au principe de la proportionnalité, les mesures doivent non seulement être justifiées par un intérêt public prépondérant, mais encore se limiter à ce qui est nécessaire pour la protection de celui-ci (ATF 117 Ia 318, cons. 4b, et les références citées). L'adaptation d'une mesure à son but (Tauglichkeit) est un aspect de ce principe (ATF 112 Ia 70 cons. 5c). En matière de planification, le principe de proportionnalité a une portée particulière précisée par l'art. 4 LATC; selon cette disposition, lorsque plusieurs mesures permettent d'atteindre l'objectif recherché, l'autorité doit alors appliquer celle qui lèse le moins les intéressés (art. 4 LATC). En l'espèce, l'inspection locale a relevé que le projet avait pour effet d'étendre l'emprise de la route existante d'environ 50 à 80 cm. sur une longueur d'environ 110 m. sur la parcelle 3012, ce qui correspond à une surface de l'ordre de 100 m² sur une surface totale de 29'695 m², soit environ le 0.3 % de la surface totale du bien-fonds. En ce qui concerne la parcelle 3014, le tribunal a constaté une divergence entre le plan routier mis à l'enquête publique et le tracé des servitudes inscrites au Registre foncier. Selon les plans annexés aux contrats de servitudes, l'assiette de la route se situe entièrement sur la parcelle 3014 alors que le plan mis à l'enquête dessine un tracé qui suit en aval la limite sud de ce bien-fonds sans le toucher. Mais à supposer que le tracé concerne encore la parcelle 3014 sur une longueur d'environ 200 m., l'emprise totale des travaux de réfection, resterait également réduite par rapport à la totalité de la surface de la parcelle de 20'246 m², et correspondrait à une proportion de l'ordre de 1% de la surface du bien-fonds. C'est de toute manière le tracé figurant sur le plan routier mis à l'enquête publique qui est déterminant et la question de la divergence entre l'assiette de la servitude et le tracé de la route devra se résoudre dans le cadre de la procédure ultérieure d'acquisition des terrains, réservée par l'art. 14 LR. En définitive, l'hoirie recourante n'est pas entravée dans l'exploitation de ses terrains de manière significative par le projet litigieux, qui au contraire améliore, tout comme pour les autres biens-fonds desservis par la même route, les conditions d'accessibilité. dd) Le projet routier doit encore tenir compte des impératifs liés à la législation fédérale sur les sentiers pour piétons et les chemins de randonnée (art. 88 Cst.). aaa) 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 réseaux de chemins de randonnée pédestre destinés principalement au délasserment 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). bbb) 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.

E. 4

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision municipale maintenue de même que la décision d'approbation préalable, qui est au demeurant sans portée juridique tant que le plan ne fait pas l'objet d'une approbation définitive. Compte tenu de l'issue du recours, les frais de justice, arrêtés à 1'000 francs, sont mis à la charge des recourants solidairement entre eux. La commune, qui obtient gain de cause avec l'aide d'un homme de loi, a droit aux dépens qu'elle a requis, lesquels sont arrêtés à 1'500 francs.

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