

VD_OMNI AC.2016.0257 vom 30. März 2017

VD Tribunal cantonal, 2017-03-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2016.0257

FR: VD_OMNI AC.2016.0257 du 30 mars 2017

IT: VD_OMNI AC.2016.0257 del 30 marzo 2017

Regeste

A. _____, B. _____, C. _____, D. _____, E. _____, F. _____, G. _____/Commune de Chavannes-de-Bogis | La création d'une servitude de passage public, qui vise à attribuer une surface à l'usage commun, nécessite en premier lieu l'établissement de la servitude suivant une procédure conforme à la loi sur les routes. Il s'agit de la procédure ordinaire de plan routier calquée sur celle des plans d'affectation (art. 75 al. 1 CRF et art. 13 al. 3 LRou) et non de la procédure simplifiée correspondant à celle des permis de construire (art. 13 al. 2 LRou). Lorsque des travaux routiers sont prévus sur l'assiette de la servitude projetée, ils doivent suivre une procédure additionnelle également fondée sur l'art. 13 LRou. La question de savoir si ces travaux sont subordonnés à la procédure ordinaire de plan routier ou à la procédure simplifiée de permis de construire doit être examinée au regard des conditions posées par l'art. 13 al. 2 et 3 LRou. Il appartient pour le surplus à la collectivité publique de juger elle-même s'il paraît plus efficient de traiter les deux objets (établissement de la servitude et travaux routiers) en une seule procédure combinée ou s'il convient de mener deux procédures distinctes. Enfin, la création de la servitude de passage public implique en second lieu la constitution proprement dite de la servitude, par acte passé en la forme authentique, par expropriation, voire par remaniement parcellaire.

Erwägungen

E. 1

A teneur de l'art. 79 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), applicable à la présente procédure par renvoi de l'art. 99 LPA-VD, l'acte de recours doit indiquer les conclusions et motifs du recours. En l'espèce, il découle à suffisance du mémoire du 27 juillet 2016 que les recourants concluent implicitement à l'annulation de la décision attaquée. Le recours est par conséquent recevable sous cet angle.

E. 2

La décision attaquée, rendue par la municipalité à l'exclusion du conseil communal, lève les oppositions des recourants formulées contre le projet de la commune, mis à l'enquête publique, de création d'une servitude de passage public à pied et pour tous véhicules le long du chemin de la *****. Comme évoqué supra (partie "En Fait", let. A), le chemin de la ***** est une route appartenant au domaine public communal (DP 18). La servitude est à établir en faveur de la commune et à la charge de la parcelle 544 appartenant à une personne privée. Son assiette consiste en une bande de quelque 0,8 m suivant la bordure Sud-Ouest du chemin précité sur toute sa longueur. La création de la servitude est l'une des phases du processus visant à élargir le chemin de la *****; la municipalité ayant précisé qu'elle entendait, dans un second temps, soumettre la réalisation des travaux routiers à une autre procédure fondée sur la loi sur les routes. Il convient de déterminer s'il se justifie de

procéder à la création d'une servitude de passage public par une enquête publique sanctionnée par une décision de la municipalité. A cette fin, il s'agit d'examiner successivement la loi du 10 décembre 1991 sur les routes (LRou; RSV 725.01), la loi vaudoise du 9 octobre 2012 sur le registre foncier (LRF; RSV 211.61) et le Code rural et foncier du 7 décembre 1987 (CRF; RSV 211.41), étant précisé que le canton de Vaud ne connaît pas de loi sur le domaine public.

E. 3

Pour les plans communaux, l'autorité d'adoption est le conseil général ou communal. Les art. 57 à 62 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions LATC sont applicables par analogie.

E. 4

La LRF régit l'immatriculation et la décadastration du domaine public à son art. 20 ainsi libellé: Art. 20 Domaine public 1 Le conservateur est compétent pour inscrire l'immatriculation ou la décadastration du domaine public cantonal ou communal. 2 Le conservateur contrôle en particulier que la création d'un droit réel limité privé sur le domaine public ou le passage de ce dernier au domaine privé ait été régulièrement précédé d'une enquête publique de 30 jours avant la décision, la législation sur les routes étant applicable directement ou par analogie. A lire l'alinéa 2 de cette disposition, une enquête publique doit avoir précédé la " décadastration ", la loi sur les routes étant applicable directement ou par analogie. Il convient de comprendre la notion de " décadastration " en cohérence avec les art. 13 et 17 LRou. Elle recouvre dès lors l'opération de désaffectation d'un bien-fonds jusque-là voué à l'usage commun. Il en va ainsi du transfert d'un tel bien-fonds du domaine public vers le domaine privé (sans constitution simultanée d'une servitude de passage public), de la constitution d'un droit réel limité privé sur un bien-fonds appartenant au domaine public, ou de la suppression d'une servitude de passage public grevant un bien-fonds inscrit au domaine privé. En revanche, l'art. 20 al. 2 LRF n'impose pas d'enquête publique en cas d' " immatriculation ", i.e. lorsqu'il s'agit de procéder à l'affectation d'un bien-fonds à l'usage commun. Une telle omission n'est toutefois pas significative, dès lors que le catalogue des éléments à contrôler par le conservateur à la rigueur de cette disposition n'est pas exhaustif, ainsi que l'atteste l'usage de la formule " en particulier ".

E. 5

a) Pour sa part, le CRF traite les passages publics à son art. 75 dans les termes suivants: Art. 75 Passages publics a) Régime des servitudes en général 1 Les servitudes de passage public qui ne sont pas directement prévues par des lois spéciales ne peuvent être établies, modifiées ou supprimées sans que la procédure des articles 13 et 17 de la loi sur les routes ne soit respectée. 2 Cette loi règle par analogie l'aménagement et l'entretien des dites servitudes, dans les limites définies par leur titre et par le droit civil. 3 La législation sur les chemins pour piétons et les sentiers pédestres est au surplus réservée. L'art. 75 al. 1 CRF impose ainsi que l'établissement, la modification ou la suppression des servitudes de passage public qui ne sont pas directement prévues par des lois spéciales (telles que les servitudes publiques de la loi du 10 mai 1926 sur le marchepied le long des lacs et sur les plans riverains; LML; RSV 721.09; cf. AC.2004.0130 du 27 janvier 2005 consid. 6b/aa) passent par la procédure de l'art. 13 LRou, i.e. par une enquête publique (étant précisé que l'art. 17 LRou relatif à la désaffectation d'une route renvoie pour sa part à l'art. 13 LRou

applicable par analogie). L'art. 75 al. 1 CRF s'avère plus explicite que l'art. 20 al. 2 LRF exposé ci-dessus (consid. 4), puisqu'il impose une enquête publique non seulement en cas de " décastration ", à forme de suppression de la servitude de passage public, mais également en cas d' " immatriculation ", à forme d'établissement de la servitude de passage public. A cet égard, on relèvera que l'enquête publique trouve son utilité aussi bien lorsqu'il s'agit de supprimer une servitude de passage public (opération privant les citoyens d'un droit d'usage) que d'établir une telle servitude (opération susceptible d'entraîner un préjudice pour les voisins, notamment en raison d'un trafic accru). Cela étant, ni l'art. 75 CRF, ni l'art. 20 LRF ne précisent si l'enquête publique doit intervenir dans le cadre de la procédure de " plan routier " (al. 3 de l'art. 13 LRou et art. 57 ss LATC) ou de " permis de construire " (al. 2 de l'art. 13 LRou et art. 103 ss LATC). Sur ce point, il a été exposé plus haut que la procédure de " permis de construire " était réservée aux ouvrages routiers réalisés dans le gabarit existant, i.e. sur la surface déjà affectée à l'usage commun (cf. consid. 3b/bb supra). Or, l'établissement d'une servitude de passage public, qui vise à attribuer une surface à l'usage commun, ne peut à l'évidence porter que sur une surface vouée à l'usage privé, à savoir sur une aire dépassant le gabarit existant. Il doit par conséquent être soumis à la procédure dite de " plan routier " (s'agissant de la suppression d'une servitude de passage public, voir AC.2004.0130 du 27 janvier 2005 consid. 6b/bb). b) Encore faut-il préciser que la procédure de plan routier menée dans le cadre de l'art. 75 CRF associé à l'art. 13 al. 3 LRou et aux art. 57 ss LATC représente une condition certes nécessaire (équivalant à une restriction de droit public à la liberté contractuelle de la collectivité, cf. Denis Piotet, *Le droit privé vaudois de la propriété foncière*, Lausanne 1991, n. 2013), mais non suffisante à la constitution d'une servitude de passage public. En effet, un tel droit consiste en une servitude personnelle irrégulière (dont le titulaire est la collectivité publique et les bénéficiaires les usagers) au sens de l'art. 781 CC (Piotet, *Les droits réels limités en général, les servitudes et les charges foncières*, in *Traité de droit privé suisse V/2*, 2^{ème} éd., Bâle 2012, n. 76 ss; Paul-Henri Steinauer, *Les droits réels*, tome III, 4^{ème} éd., Berne 2012, n. 2575a). Sa constitution est donc également régie par les dispositions concernant les servitudes foncières selon le renvoi de l'art. 781 al. 3 CC. En d'autres termes, elle doit être constituée par une inscription au registre foncier (art. 731 al. 1 CC), fondée notamment sur un acte passé en la forme authentique (art. 732 CC), ou sur une expropriation (art. 88 et 89 de la loi du 25 novembre 1974 sur l'expropriation - LE; RSV 710.01 - étant souligné que la procédure d'expropriation implique elle-même une enquête publique en vue de procéder à une déclaration d'utilité publique, au sens des art. 12 ss LE), voire sur une procédure de remaniement parcellaire.

E. 6

En conclusion, la création d'une servitude de passage public, qui vise à attribuer une surface à l'usage commun, nécessite en premier lieu l'établissement de la servitude suivant une procédure conforme à la loi sur les routes. Il s'agit de la procédure ordinaire de plan routier calquée sur celle des plans d'affectation (art. 75 al. 1 CRF et art. 13 al. 3 LRou) et non de la procédure simplifiée correspondant à celle des permis de construire (art. 13 al. 2 LRou; consid. 5a supra). Cette démarche fondée sur la loi sur les routes doit être opérée même lorsqu'il s'agit de créer une servitude de passage public sur une voie déjà existante, sans que des travaux routiers ne soient projetés sur l'assiette de la future servitude. Lorsque de tels travaux sont prévus, ils doivent suivre une procédure additionnelle également fondée sur l'art. 13 LRou. La question de savoir s'ils sont subordonnés à la procédure ordinaire de plan routier ou à la procédure simplifiée de permis de construire doit être examinée au regard des

conditions posées par l'art. 13 al. 2 et 3 LRou. Il appartient pour le surplus à la collectivité publique de juger elle-même s'il paraît plus efficient de traiter les deux objets (établissement de la servitude et travaux routiers) en une seule procédure combinée ou s'il convient de mener deux procédures distinctes. Enfin, la création de la servitude de passage public implique en second lieu la constitution proprement dite de la servitude, par acte passé en la forme authentique, par expropriation, voire par remaniement parcellaire (consid. 5b supra).

E. 7

La décision attaquée, rendue par la municipalité, lève les oppositions des recourants formulées dans l'enquête publique portant sur l'établissement d'une servitude de passage public au chemin de la *****. Dans ses déterminations, la municipalité a confirmé que la présente procédure portait exclusivement sur l'établissement de la servitude de passage public. Elle a précisé que les travaux d'élargissement de la route seraient soumis à une procédure ultérieure impliquant une nouvelle enquête publique. Quoi qu'il en soit, la municipalité a procédé de manière inexacte en soumettant l'établissement de la servitude de passage public à la procédure dite de " permis de construire ". Conformément à qui précède (consid. 5a), cette démarche devait suivre la procédure dite de " plan routier " au sens des art. 13 al. 3 LRou et 57 ss LATC. En conséquence, il n'appartenait pas à la municipalité de statuer sur les oppositions, mais au conseil communal. La décision attaquée a dès lors été rendue par une autorité incompétente, de sorte qu'elle est frappée de nullité absolue (cf. ATF 138 III 49 consid. 4.4.3; ATF 137 I 273 consid. 3.1; TF 1C_620/2013 du 3 avril 2014 consid. 5.1 ; TF 2C_34/2013 du 21 janvier 2013 consid. 6.3 et les références). Dans ces conditions, l'inspection locale requise par les recourants s'avère superflue.

E. 8

Vu ce qui précède, le recours doit être admis aux frais de la municipalité, qui succombe. Les recourants n'étant pas assistés, il n'y a pas lieu d'allouer de dépens.

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