

VD_OMNI GE.2003.0054 vom 6. November 2003

VD Tribunal cantonal, 2003-11-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2003.0054

FR: VD_OMNI GE.2003.0054 du 6 novembre 2003

IT: VD_OMNI GE.2003.0054 del 6 novembre 2003

Regeste

Municipalité de Chessel c/ Service des routes | Qualité pour recourir des communes au sens de l'art. 3 al. 4 LCR. Rappel des principes régissant la qualité pour recourir des communes. Le fait que le droit fédéral institue expressément une telle voie de recours ne dispense pas l'autorité de jugement d'examiner l'existence d'un intérêt digne de protection. Dans la mesure où la réglementation litigieuse a été ordonnée sur son territoire, la commune est touchée dans une mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés. En l'espèce, il convient d'entrer en matière sur le fond.

Volltext

Vaud Tribunal cantonal Cour de droit administratif et public 06.11.2003 GE.2003.0054

Municipalité de Chessel c/ Service des routes | Qualité pour recourir des communes au sens de l'art. 3 al. 4 LCR. Rappel des principes régissant la qualité pour recourir des communes. Le fait que le droit fédéral institue expressément une telle voie de recours ne dispense pas l'autorité de jugement d'examiner l'existence d'un intérêt digne de protection. Dans la mesure où la réglementation litigieuse a été ordonnée sur son territoire, la commune est touchée dans une mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés. En l'espèce, il convient d'entrer en matière sur le fond.

CANTON DE VAUD TRIBUNAL ADMINISTRATIF A R R E T du 6 novembre 2003 sur le recours interjeté par la Municipalité de la Commune de Chessel contre la décision rendue par le Service des routes le 7 avril 2003 (légalisation de la signalisation routière). * * * * *
* * * * * Composition de la section: M. Etienne Poltier, président; M. Jacques Monod et M. Patrice Girardet, assesseurs. Greffier: M. Pierre-Yves Brandt. Vu les faits suivants: A. La Commune de Chessel est traversée par la route n° 725b, qui relie la Commune de Roche à celle de Vouvry, dont l'axe court perpendiculairement à la vallée du Rhône. Cette voie de communication est colloquée comme route principale de 2ème classe par le Règlement du 25 mars 1998 sur la classification des routes cantonales (RSV 7.4 C). A l'ouest, la Commune de Chessel est bordée par le Rhône, que les véhicules automobiles peuvent franchir par le pont de la Porte du Scex (limité à 18 tonnes). A l'est, elle est longée par le tracé du Grand Canal, qu'enjambe le pont litigieux. Plusieurs agriculteurs sont actifs sur le territoire communal et alentours. Dans le cadre de leur exploitation, il leur est nécessaire de transporter leur production sur le territoire de l'une ou l'autres des communes voisines. Le trafic agricole est dès lors amené à franchir le Grand Canal ou le cours du Rhône. B. Le pont du Grand Canal a été réalisé dans le courant de l'année 1935. Compte tenu de son état de dégradation avancé, il a été nécessaire de mettre en oeuvre de travaux de réhabilitation. Le Service des routes avait notamment constaté que sa capacité portante était devenue insuffisante pour le trafic de 28 tonnes. Par courrier du 20 mars 2002, la Municipalité de Chessel a interpellé le Service des routes sur la

nécessité d'adapter le pont du Grand Canal aux nouvelles contraintes du réseau routier, tout en insistant sur divers problèmes que pourrait créer le passage de poids-lourds lié à la réalisation de la H 144. Dans une correspondance du 4 avril 2002, la municipalité a encore insisté pour que le pont puisse permettre le passage des 40 tonnes et des véhicules agricoles. Le 31 mai 2002, le Service des routes a répondu qu'un renforcement à 40 tonnes avait bien été envisagé, mais que cette variante avait toutefois été abandonnée pour les motifs suivants: "Cette ancienne structure supporte déjà difficilement le renforcement à 28 t au vu de la qualité médiocre du béton, des aciers ronds à faible résistance et des dimensions des éléments de structure. Le coût de ce renforcement est évalué à environ fr. 350'000.- et les travaux sont en cours. Le passage de 40 t aurait nécessité la construction d'un nouveau pont, variante qui n'a pas été retenue. Une expertise du pont de la Porte du Scex sur le Rhône a conclu à la possibilité de passer avec des convois exceptionnels de 40 t (autorisation spéciale requise). Il en résulte qu'en cas de nécessité, les véhicules de 40 t peuvent accéder de part et d'autre du Grand Canal sans toutefois pouvoir le traverser. Il convient de rappeler que l'un des objectifs de la H 144 est de limiter le trafic sur la RC 725. Il serait donc incohérent de développer simultanément cette route, qui deviendra communale." Les travaux d'assainissement ont été réalisés dans le courant de l'année 2002. Parmi les mesures prises, il a été décidé de renforcer l'ouvrage (assainissement du tablier, renforcement des culées) et de porter sa capacité portante à 28 tonnes. La réception de l'ouvrage a eu lieu le 15 novembre 2002. Le procès-verbal de vérification commune a mis en évidence la nature des travaux exécutés. Après les travaux d'assainissement, le Service des routes a constaté que de nombreuses fissures étaient apparues sous l'ouvrage. Il a alors fait procéder à un relevé photographique, qui a été versé au dossier de la cause. Il est d'avis que l'origine de ces défauts est liée au passage de poids-lourds sur le pont, ce qui rendrait d'autant plus nécessaire une restriction de circulation à 28 tonnes. Par courrier du 17 avril 2003, la municipalité a demandé au Service des routes de lui confirmer la possibilité de faire passer les véhicules de 40 tonnes en dépit des restrictions de circulation annoncées. Dans sa réponse du 16 mai 2003, l'autorité cantonale a exposé que le pont ne pouvait supporter des charges supérieures à 28 tonnes et que les convois de 40 tonnes pourraient, moyennant autorisations exceptionnelles, gagner le village de Chessel par le pont de la Porte du Scex. C.

Le 18 juin 2003, le Conseil d'Etat vaudois a adopté un projet de décret accordant un crédit d'ouvrage pour la construction de la route H 144 Villeneuve-Le Bouveret, section Rennaz-Les Evouettes, dont le coût total se monterait à 79 millions de francs. Ce projet routier traverse toute la plaine du Rhône d'Est en Ouest, à la hauteur du village de Crebellay. Il touche les communes de Rennaz, Noville, Chessel et Roche. Cette nouvelle voie de communication a le statut de route principale suisse et de route cantonale de première classe (longueur: 4'300m; deux voies de circulation). Il n'est pas prévu d'accès latéraux, hormis les deux jonctions aux extrémités et au giratoire intermédiaire de Crebellay qui permet la liaison avec la RC 725 Noville-Chessel. Selon la variante retenue, les trafics agricoles, cyclistes et piétonniers y sont exclus. Les objectifs poursuivis par le projet routier H 144 sont exposés en détail dans l'Exposé des motifs et projet de décret (EMPD 23/03 paru en septembre 2003). On pourra notamment mentionner: "- construire un axe routier mieux adapté pour une liaison transfrontalière. - favoriser une route directe pour les poids lourds de 40 tonnes, lesquels font actuellement un détour par Aigle pour se rendre au port franc de Vevey. - supprimer le trafic de transit dans les villages (Noville et Rennaz) - augmenter la sécurité de tous les usagers grâce à une séparation physique des différents types de trafic:

motorisé, agricole, cycliste et piéton. - restaurer la qualité de vie des habitants de cette région, grâce à une concentration du trafic de transit sur un axe éloigné des zones habitées - revaloriser les villages grâce à une incitation d'aménagement des espaces publics. [...]" L'EMPD mentionne encore que des mesures d'accompagnement ont été prévues pour assurer l'efficacité du projet, qui doivent concourir à l'augmentation de la sécurité pour les usagers, au report du trafic de transit et à l'amélioration de la qualité de vie de la population. Il a ainsi été envisagé : "- une forte dissuasion du trafic à la Porte du Scex, indispensable pour reporter le flux en provenance du Valais sur la H 144. - des aménagements de voirie sur le tronçon de route déclassée entre la Porte du Scex et Noville, avec marquage de bandes cyclables. - des aménagements modérateurs aux entrées et dans les localités de Noville, Rennaz et Chessel. [...]" D.

Par courrier du 7 avril 2003, le Service des routes a fait savoir à la Municipalité de Chessel que le Département des infrastructures avait approuvé la restriction de circulation destinée au pont du Grand Canal (signal OSR 2.16 "Poids maximum 28 tonnes"). Il était mentionné que cette nouvelle signalisation était liée à l'entrée en vigueur de la "loi sur les 40 tonnes" (sur ces questions, v. Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route; loi fédérale sur le transfert du trafic du 8 octobre 1999 (RS 740.1) et ordonnance sur les contingents relatifs aux courses de camions du 1er novembre 2000 (RS 740.11), toutes deux entrées en vigueur le 1er janvier 2001). Cette décision a été publiée dans la Feuille des avis officiels du 29 avril 2003. Par acte du 15 mai 2003, la Municipalité de Chessel a recouru à l'encontre de cette décision. Elle a déclaré faire "opposition à la prescription et restriction concernant le trafic routier parue dans la FAO du 29.04.03 et [demandé] que cette limitation ne s'applique pas au trafic agricole. La signalisation devrait être: 28 T - excepté trafic agricole. " Dans ses déterminations du 11 juillet 2003, le Service des routes a conclu au rejet du recours, dans la mesure où il était recevable. Par courrier du 31 juillet 2003, il a notamment fait valoir que de nombreuses fissures étaient apparues sur le pont postérieurement aux travaux d'assainissement récemment entrepris. Par courrier du 21 août 2003, la Municipalité de Chessel a demandé que la signalisation litigieuse soit enlevée jusqu'à droit connu sur la décision finale. Elle a encore développé ses moyens dans une correspondance du 5 septembre 2003. Par courrier du 8 septembre 2003, le Service des routes a déclaré être opposé à la requête d'effet suspensif implicitement sollicitée par la recourante, pour des motifs de sécurité. La recourante a encore produit copie d'un courrier adressé au Service des routes le 24 septembre 2003 relatif au pont litigieux. Les moyens des parties seront examinés dans les considérants qui suivent. E.

Par décision du 9 septembre 2003, le juge instructeur a levé l'effet suspensif au recours et autorisé le maintien de la signalisation déjà mise en place jusqu'à droit connu sur la procédure au fond. Considérant en droit:

1. a) L'autorité intimée conteste la qualité pour agir de la recourante, au motif qu'elle n'aurait pas fait valoir une atteinte à un intérêt digne de protection. En outre, elle ne saurait se plaindre d'une violation de son autonomie communale, dès lors qu'elle ne dispose d'aucune délégation de compétence en matière de réglementation du trafic sur son territoire. En conséquence, le recours ne serait pas recevable. aa) L'autorité intimée perd cependant de vue que la question de la qualité pour recourir des communes est expressément réglée par l'art. 3 al. 4 in fine LCR. aaa) Cette disposition, dont l'entrée en vigueur remonte au 1er janvier 2003 (RO 2002 III 2767), prévoit que " les communes ont qualité pour recourir

lorsque des mesures touchant la circulation sont ordonnées sur leur territoire. " On doit mentionner que l'ancien art. 3 al. 4 in fine LCR, qui était entré en vigueur le 1er février 1991 (RO 1991 I 71), avait une teneur identique. La nouvelle prévoit en particulier la suppression de la compétence du Conseil fédéral pour connaître des recours prévue par l'ancien art. 3 al. 4 LCR. Désormais, le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est ouvert aussi bien pour les mesures relevant de l'art. 3 al. 3 LCR relatif aux interdictions de circuler que pour les mesures relevant de l'art. 3 al. 4 LCR concernant les restrictions dites fonctionnelles de circulation (arrêt GE 2002/0029 du 24 juillet 2003). Le but poursuivi par le législateur de 2003 était en effet de décharger le Conseil fédéral de ses compétences juridictionnelles (FF 1999 III 4125-4126). Auparavant, l'art. 3 al. 4 aLCR ne s'appliquait qu'aux prescriptions imposant des limitations ou des restrictions fonctionnelles, c'est à dire à la réglementation locale de la circulation (v. Bussy/Rusconi, Commentaire du Code suisse de la circulation routière, Lausanne 1996, n° 5.2 ad art. 3 LCR et les références). bbb) En instituant expressément une voie de recours pour les communes, le législateur de 1991 avait voulu tenir compte des conséquences que l'augmentation du trafic pouvait avoir sur une localité et, partant, sur des groupes entiers de la population; il avait également tenu à donner aux communes la possibilité d'intervenir sur des mesures susceptibles d'influer sur leurs objectifs de planification locale. Auparavant, la commune, faute d'y être expressément habilitée par le droit fédéral, n'avait qualité pour recourir que si, comme un particulier, elle était touchée par la décision attaquée et qu'elle avait un intérêt digne de protection à la faire annuler ou modifier. La jurisprudence admettait que les conditions de recours étaient réunies lorsque la restriction de circulation concernait des véhicules ou des immeubles appartenant à la commune ou qu'elle constituait une charge financière pour cette dernière (FF 1986 III p. 201-202; v. également RDAF 1998 I 68, spéc. 71 qui reconnaît à la commune, le droit de recourir contre une décision - et celui d'en provoquer une - lorsqu'il s'agit d'atteindre ses objectifs de planification locale et d'exercer une influence sur les mesures de circulation touchées par l'art. 3 al. 4 LCR). ccc) Dans sa jurisprudence, le Tribunal administratif a déjà eu l'occasion d'examiner la qualité pour recourir des communes (v. notamment arrêt GE 1998/0172 du 30 juin 1999 qui concernait déjà un recours de la Commune de Chessel à l'encontre d'une décision du Service des routes; GE 1998/0166 du 30 mars 1999; GE 1996/0079 du 5 septembre 1997). Dans les deux premiers arrêts cités, il a implicitement admis un intérêt au recours et, partant, la qualité pour agir de la commune, dès lors que la mesure édictée par l'autorité cantonale touchait son territoire. Sur la base de ce tte jurisprudence, on devrait admettre sans plus ample examen que la recourante est habilitée à recourir de par la loi et entrer en matière sur le recours. bb) Il y a cependant lieu de se demander si la recourante doit également justifier d'un intérêt digne de protection. Cette question mérite un examen plus approfondi. aaa) La signalisation litigieuse constitue une mesure de réglementation locale du trafic, régie par les art. 3 al. 4 de la loi fédérale sur la circulation routière (ci-après LCR) et 107 de l'ordonnance sur la signalisation routière (ci-après OSR). La décision cantonale de dernière instance concernant une telle mesure peut être portée devant le Tribunal fédéral par la voie du recours (art. 3 al. 4, 3ème phrase LCR), la qualité pour recourir devant être accordée par les autorités cantonales au moins dans les mêmes limites que celles définies par le recours de droit administratif (art. 103 lit. a OJF) ou précédemment par l'art. 48 lit. a PA (JAAC 1986 p. 325; TA, arrêt GE 2000/0080 du 15 décembre 2000). bbb) On doit maintenant s'interroger sur la définition de l'intérêt digne de protection. aaaa) Selon l'art. 37 LJPA, " le droit de recours appartient à toute personne physique ou morale qui est atteinte par la décision

attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée ". Le critère retenu par le législateur cantonal coïncide avec celui choisi aux art. 103 lit. a OJF et 48 lit a LPA; dans ces conditions, il convient de se référer, pour l'interpréter et en cerner la portée, aux solutions dégagées par le Tribunal fédéral (v. RDAF 2000 I 451). En procédure administrative fédérale, la qualité pour recourir est soumise aux mêmes conditions, qu'il s'agisse du recours de droit administratif au Tribunal fédéral (art. 103 lit. a OJF) ou du recours administratif à une autorité fédérale de recours (art. 48 lit. a LPA) (ATF 104 Ib 307 consid. 3 et les références citées). bbbb) On rappellera tout d'abord que les règles relatives à la qualité pour recourir sont avant tout destinées à définir la protection juridique mise sur pied pour assurer la défense des intérêts des particuliers; les règles générales y relatives ne sont donc en principe pas applicables telles quelles pour trancher la question de la légitimation des collectivités publiques (v. note d'E.Poltier sur la qualité pour agir des collectivités publiques ou des autorités, in RDAF 1998 I 553); il existe toutefois des exceptions à ce principe, dont il sera question aux considérants ci-dessous (v. art. 103 litt. b et c OJF). S'agissant des particuliers, a qualité pour recourir quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Selon la jurisprudence (voir par exemple une décision du Conseil fédéral qui se réfère tant à la jurisprudence du Tribunal fédéral qu'à celle du gouvernement, JAAC 1997 no 22 p. 195), le recourant doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés, et l'intérêt invoqué - qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait - doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération. L'existence d'un intérêt digne de protection présuppose ainsi que la situation de fait ou de droit du recourant puisse être influencée par le sort de la cause. Ces exigences tendent à exclure l'action populaire. L'intérêt digne de protection consiste ainsi en l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant ou, en d'autres termes, dans le fait d'éviter un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait. Le recourant doit faire valoir un intérêt propre à l'annulation de la décision; le recours formé dans l'intérêt de la loi ou d'un tiers est en revanche irrecevable (ATF 123 II 425 cons. 3c). C'est au recourant qu'il appartient de démontrer l'existence d'un rapport étroit avec la contestation. En matière de signalisation routière, où les restrictions de circulation touchent un nombre indéterminé de personnes, la jurisprudence, si elle n'exige plus que l'intéressé utilise "particulièrement fréquemment" un tracé pour des motifs professionnels ou parce qu'il y habite, subordonne néanmoins la reconnaissance de la qualité pour recourir à la condition que l'intéressé utilise "plus ou moins régulièrement" la route concernée (voir le changement de pratique intervenu dans JAAC 1986 no 49 p. 325). Mais on rappellera aussi la jurisprudence plus récente rendue en matière de voies de communications et de transports, selon laquelle les riverains d'une voie de chemin de fer où des déchets radioactifs sont transportés plusieurs fois par année ne jouissent pas de la qualité pour agir du seul fait de leur proximité géographique et de la situation menaçante qui y est liée (ATF 121 II 176). On ajoutera que le fait d'être bordier d'une rue ne confère pas sans autre la qualité pour recourir et qu'il faut avoir un intérêt juridique ou pratique à faire modifier la signalisation, ce qui est le cas par exemple si l'accès en est rendu plus difficile (par un sens interdit), si la vitesse est limitée ou si des places de parc qu'on utilise plus ou moins régulièrement sont supprimées ou encore si des nuisances supplémentaires sont à craindre (JAAC 1997 no 23 p. 199 précité, où le recours de propriétaires bordiers a été déclaré irrecevable parce que précisément, la signalisation litigieuse ne s'appliquait pas

aux bordiers). cccc) La qualité pour recourir des autorités fait l'objet d'une réglementation spécifique. L'art. 103 litt. b OJF consacre de manière générale le droit de recours des autorités fédérales contre les décisions émanant de commissions de recours fédérales ou prises en dernière instance cantonale; l'art. 103 litt. c OJF réserve le cas où la législation fédérale accorde le droit de recours à d'autres personnes, organisations ou autorités. L'art. 48 litt. b PA ouvre la voie du recours administratif à toute personne, organisation ou autorité que le droit fédéral autorise à recourir. Le droit de recours concédé aux autorités fédérales permet de contrôler l'application uniforme et correcte du droit fédéral, tout en préservant les compétences cantonales en matière de procédure et d'organisation. Il est destiné à garantir la protection d'intérêts publics spécifiques de la Confédération et peut être exercé pour permettre l'application du droit. Il est dès lors souvent compris comme un recours abstrait qui peut être exercé sans avoir à établir l'existence d'un intérêt digne de protection (v. A. Gadola, *Die Behördenbeschwerde in der Verwaltungsrechtspflege des Bundes - ein "abstraktes" Beschwerderecht?*, in *AJP* 12/1993, p. 1458, spec. 1465). Ainsi, l'intervention de l'autorité comme recourante n'est pas la manifestation d'un sujet de droit, mais celle d'une compétence créée par le législateur (Moor, op. cit., vol. II, § 5.6.3.2., p. 653). dddd) En l'espèce, la recourante est une commune. La reconnaissance d'un intérêt digne de protection ne se pose donc pas dans les mêmes termes que pour un particulier. La qualité pour recourir est reconnue quand la collectivité a un intérêt propre à l'admission du recours. La condition est réalisée s'il y a atteinte aux intérêts patrimoniaux, si la décision contestée lui refuse un droit ou lui impose une obligation (par exemple en lui refusant une subvention), voire lorsque la décision fait obstacle à l'accomplissement d'une tâche qui, selon les règles de répartition des attributions, lui incombe en propre (v. P. Moor, *La qualité pour agir des autorités ou collectivités dans les recours de droit public et de droit administratif*, in *Etudes de procédure et d'arbitrage en l'honneur de Jean-François Poudret*, Lausanne 1999, p. 122 ss.). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la collectivité publique bénéficie donc de la légitimation à recourir en premier lieu lorsqu'elle est touchée par la décision attaquée directement et de la même manière qu'un particulier, dans sa situation matérielle ou juridique (ATF 123 II 425 cons. 3a; RDAF 2000 I 451, spéc. 455 et les références citées; RDAF 1999 I 125, spéc. 127). Dans le cas d'espèce, il douteux que l'une ou l'autre de ces conditions soit donnée. Toutefois, dans sa jurisprudence plus récente, le Conseil fédéral a admis la qualité pour recourir des communes contre une décision qui expose leurs habitants à des émanations dommageables, admettant ainsi que la défense des intérêts communs de leur population était une des tâches propres à ces collectivités (JAAC 1990 n° 44, p. 276, cons. 2 et la jurisprudence citée, dans lequel il était question de nuisances émanant d'un aéroport). Comme mentionné dans l'arrêt précité, le Tribunal fédéral semble être plus restrictif en la matière. Il a ainsi eu l'occasion de juger que l'intérêt public général concernant l'aménagement du territoire et le développement de l'économie alpestre ne permettait pas aux autorités recourantes de se voir reconnaître un intérêt digne de protection au sens de l'art. 103 OJ (ATF 108 Ib 167, cons. 2a, qui portait sur la possibilité de défricher une forêt privée; v. également l'opinion de P. Moor, op. cit., pp. 114 et 123 qui semble l'admettre lorsqu'il s'agit de l'intérêt des habitants au développement touristique). On relève en second lieu que le Tribunal fédéral reconnaît également la qualité pour recourir de la collectivité qui, " agissant dans le cadre de la puissance publique, est touchée dans son autonomie et dispose d'un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée ". La commune disposerait alors d'un " intérêt juridiquement qualifié " (RDAF 2000 I 451, spéc. 455; ATF 123 II 425 cons. 3b qui cite les précédents dans

lesquelles la collectivité a pu faire valoir avec succès qu'elle était créancière d'un émolument, bénéficiaire d'une subvention, titulaire d'une compétence en matière de police des constructions ou encore lorsqu'il s'agissait d'ordonner des mesures de protection des eaux). ccc) Ces principes ayant été rappelés, on doit maintenant se demander si et dans quelle mesure la recourante doit justifier d'un intérêt digne de protection pour recourir dans le présent litige. aaaa) Bussy/Rusconi (op. cit., n° 7.6.2.1, ad art. 3 LCR, p. 64) semblent d'avis que la qualité pour agir reconnue aux communes ne les dispense pas d'établir un intérêt juridique ou de fait à la suppression de la décision. En d'autres termes, il leur appartiendrait encore de justifier d'un intérêt digne de protection. Dans le même sens, A. Gadola (Die Behördenbeschwerde in der Verwaltungsrechtspflege des Bundes - ein "abstraktes" Beschwerderecht?, in AJP 12/1993, p. 1458, spec. 1465) est d'avis qu'il appartient encore à l'autorité d'établir l'existence d'un intérêt public digne de protection à l'échelon communal. On ne devrait dès lors pas admettre que la commune puisse recourir dans l'intérêt d'un tiers, à tout le moins lorsque celui-ci renonce à agir lui-même, sous réserve d'une question de principe ou sauf si l'intérêt public est aussi mis en cause en lui-même par la décision contestée. bbbb) Au vu de ce qui précède, on peut se demander si la commune peut bénéficier d'un droit de recours abstrait sans avoir à justifier d'un intérêt digne de protection. Quoi qu'il en soit, dans un litige relatif à une mesure de réglementation de la circulation, la question pourra être interprétée à la lumière de l'art. 3 al. 4 LCR, qui constitue une loi spéciale par rapport aux art. 37 LJPA ou 103 litt. a OJF. Ainsi, il suffirait à la commune d'établir que la réglementation est ordonnée sur son territoire pour considérer qu'elle est touchée dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés. Une telle interprétation a l'avantage d'être conforme, tant à la lettre de la loi, qu'au but qui lui a été assigné par le législateur (v. FF 1986 III p. 201-202 et cons. 1a/aa/bbb ci-dessus). Elle est au demeurant conforme au renvoi contenu dans l'art. 103 litt. c OJF, qui accorde la qualité pour recourir à toute personne, organisation ou autorité à laquelle la législation fédérale accorde le droit de recours. En revanche, il n'y a pas lieu de se demander si la reconnaissance d'un intérêt digne de protection aux conditions posées par l'art. 3 al. 4 in fine LCR doit être considérée comme une présomption et, dans l'affirmative, à quelles conditions celle-ci pourrait être renversée. cccc) En l'espèce, il est constant que la réglementation litigieuse a été ordonnée sur le territoire communal, ce qui suffit à lui reconnaître un intérêt au recours. Point n'est dès lors besoin de mesurer l'ampleur des répercussions d'une telle décision sur le trafic local, en particulier sur les itinéraires empruntés par les engins agricoles et les poids-lourds. L'existence d'un intérêt digne de protection au regard de l'art. 3 al. 4 in fine LCR doit ainsi être admise. Il convient dès lors d'entrer en matière sur le recours. cc) Quand bien même on serait amené à donner une interprétation plus restrictive à l'art. 3 al. 4 in fine LCR, l'existence d'un intérêt digne de protection devrait être admise sur la base des règles générales en la matière, comme on va le voir ci-après. aaa) La recourante justifie notamment sa démarche par la nécessité de défendre les exploitants agricoles travaillant sur son territoire et, partant, son tissu économique. On doit dès lors se demander si la masse des intérêts privés des habitants peut être considérée comme un intérêt général ou, en d'autres termes, si la commune peut se prévaloir d'un intérêt juridiquement qualifié (sur cette notion, v. RDAF 2000 I 451, spéc. 455; ATF 123 II 425 cons. 3b). bbb) Il n'est pas douteux que la mesure litigieuse, à l'instar d'autres mesures de réglementation du trafic local, est de nature à toucher la commune dans l'exercice de sa puissance publique. On ne se trouve pas en présence d'un litige qui toucherait le seul intérêt financier de la collectivité ou qui aurait pour objet la correction

application du droit, motifs qui ne suffisent pas en soi à conférer la qualité pour recourir (ATF 123 II 425, cons. 3c; 123 II 371 cons. 2c). L'utilisation du réseau routier - tant sur le plan communal que sur le plan intercommunal - a des incidences certaines sur la planification locale et sur l'utilisation des infrastructures par une part non négligeable de la population. On se trouve ainsi dans une situation où la commune est touchée dans l'accomplissement de l'une de ses tâches et peut par conséquent se prévaloir d'un intérêt public spécifique au recours (ATF 123 II 371, 2c, p. 375; "schutzwürdige, spezifische öffentliche Interesse"). Cela suffit à conférer à la recourante un intérêt juridiquement qualifié au recours. ccc) Au demeurant, la jurisprudence du tribunal administratif paraît aller dans le même sens. Dans l'arrêt GE 1998/0172 du 30 juin 1999, l'existence d'un intérêt digne de protection paraît avoir été admise du seul fait que la réglementation litigieuse était ordonnée sur le territoire communal (dans le même sens, GE 1998/0166 du 30 mars 1999; GE 1996/0083 du 7 avril 1997). On doit cependant reconnaître que la question ne paraît pas avoir été examinée de manière circonstanciée. Cela étant, il paraît judicieux de se référer aux considérants de l'arrêt AC 1996/0007 rendu 24 juin 1996. Dans cette espèce, le Tribunal administratif a eu l'occasion d'admettre la qualité pour agir d'une commune qui invoquait des motifs d'ordre touristique pour permettre le maintien d'une oeuvre d'art implantée hors de la zone à bâtir. Bien que la commune ne fût pas la destinataire des décisions incriminées et que celles-ci ne portassent pas atteinte à son autonomie, le tribunal a considéré qu'elle avait rendu suffisamment vraisemblable que la décision examinée était de nature à porter atteinte au développement touristique de la région et plus particulièrement de la localité. La promotion touristique relevant assurément des tâches d'intérêt public, la qualité pour recourir de la commune avait été admise. Certes, le litige évoqué ci-dessus ne portait pas sur des questions de signalisation routière, mais sur des mesures d'aménagement du territoire. Toutefois, le raisonnement suivi dans cet arrêt peut être appliqué mutatis mutandis à la présente espèce. L'art. 34 al. 2 LAT disposait - à l'instar de l'art. 3 al. 4 in fine LCR - que les communes (et les cantons) avaient la qualité pour recourir contre les décisions prises en application de l'art. 24 LAT (nouvelles constructions hors zones à bâtir). Après s'être demandé si cette disposition instituait un droit de recours abstrait que la commune pourrait exercer dans l'intérêt de la loi, indépendamment ou non de l'existence d'un intérêt concret, le tribunal s'est rallié à la doctrine dominante selon laquelle la collectivité doit établir un intérêt public, de fait ou de droit, lié à l'exécution de ses tâches. Elle n'était dès lors pas admise à recourir dans le seul but d'appuyer un propriétaire privé éconduit, mais devait faire la preuve d'un intérêt propre en matière de planification (arrêt précité, cons. 2; v. néanmoins A. Jomini, in Aemissegger/Kuttler/Moor/Ruch, Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Zurich 1999, § 41 ad art. 34 LAT, p. 20). On pourrait certes se demander s'il n'appartenait pas aux personnes directement touchées de s'opposer à la décision (v. arrêt TA GE 2000/0080 du 15 décembre 2000 qui reconnaît un intérêt digne de protection aux habitants d'un quartier d'habitations individuelles touchés par l'ouverture au trafic lourd d'un chemin initialement conçu pour les seuls besoins résidentiels, ensuite de la limitation à 18 tonnes du trafic passant sur un pont avoisinant). A la lumière de la jurisprudence précitée, on doit toutefois reconnaître à la recourante l'existence d'un intérêt juridiquement qualifié à pouvoir contester la réglementation litigieuse. b) Pour examiner la recevabilité des moyens soulevés par les parties, on doit maintenant se demander quel est le pouvoir d'examen du tribunal. Selon l'art. 36 lit. a et c LJPA, le recourant peut invoquer la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, l'inopportunité ne pouvant être invoquée que si une loi spéciale le prévoit. En l'état, aucune disposition

légale, de droit fédéral ou cantonal, ne confère au Tribunal administratif un libre pouvoir d'examen en matière de circulation routière. Il est vrai que la pratique du Conseil fédéral pouvait conduire à mettre en doute l'application de l'art. 36 LJPA; le Tribunal administratif en avait même déduit qu'il devait exercer un libre pouvoir d'examen sur les mesures relevant de l'art. 3 al. 4 LCR (GE 1992/0127 du 19 mai 1994, RDAF 1994 p. 483). Admettant néanmoins que la situation demeurerait assez confuse, il était parvenu à la conclusion que, même lorsque la décision peut être revue librement, une certaine retenue s'impose (voir l'arrêt GE 1996/0080 du 14 février 1997 et les nombreuses références citées). Quoi qu'il en soit, le Tribunal administratif a récemment jugé qu'il n'y avait plus lieu de tenir compte de la jurisprudence du Conseil fédéral, cette autorité ayant perdu toute compétence en la matière (GE 2002/0029 du 24 juillet 2003). Il convient donc de s'en tenir strictement à l'art. 36 LJPA selon lequel le contrôle du Tribunal administratif est limité à la légalité. On rappellera à cet égard que le tribunal ne jouit pas d'une liberté d'appréciation qui lui permettrait de choisir la solution la plus adéquate, ce qui reviendrait à étendre sa cognition à l'opportunité; il doit plutôt contrôler l'application de la loi par l'autorité inférieure tout en respectant sa latitude de jugement, par laquelle elle peut opter entre plusieurs interprétations du texte légal. Ce faisant, il s'impose une certaine retenue lorsque l'autorité de première instance connaît mieux que lui les circonstances locales ou les particularités techniques du cas (v. RDAF 1998 I 68, spéc. 72 et les références citées). c) Pour le surplus, il n'est pas contesté que le recours a été déposé dans le délai de vingt jours institué par l'art. 31 al. 1er LJPA. Il convient dès lors d'entrer en matière sur le fond.

2. Bien qu'elle n'en fasse pas directement état dans son mémoire de recours, la recourante semble reprocher à l'autorité intimée de ne pas avoir fait le nécessaire pour accroître la capacité portante du pont au delà de 28 tonnes. A la lecture des courriers adressés au Service des routes les 20 mars et 4 avril 2002, on constate notamment qu'elle revendiquait une adaptation de la capacité portante du pont au trafic de 40 tonnes. C'est dès lors le lieu de rappeler que l'objet du litige est déterminé par les conclusions de la partie. Celles-ci ne peuvent sortir du cadre défini par l'objet de la procédure, à savoir le rapport juridique fixé par la décision contestée, étant précisé que seules les prétentions tranchées dans le dispositif de la décision, voire les prétentions que cette décision aurait dû trancher, pourront être réexaminées (P. Moor, Droit administratif, vol. II, Berne 2002, § 5.7.1.4., p. 675). Cela étant, il convient de préciser que le tribunal n'a pas à se prononcer sur les raisons pour lesquelles l'autorité intimée a abandonné la variante des 40 tonnes ou sur la faisabilité d'éventuels travaux supplémentaires de renforcement. Le litige, dont il est habilité à connaître, concerne uniquement le bien-fondé d'une restriction de circulation (signal OSR 2.16 "poids maximum 28 tonnes"), au vu d'une situation donnée. Il appartiendra dès lors à la recourante d'intervenir auprès des autorités compétentes si elle entend obtenir des aménagements ou des infrastructures susceptibles de satisfaire ses revendications (v. le courrier adressé au Service des routes par la Municipalité de Chessel le 24 septembre 2003).

3. a) Pour fonder sa décision, l'autorité intimée invoque pour l'essentiel des motifs de sécurité. Selon elle, l'état de dégradation avancé du pont a justifié la mise en oeuvre d'importants travaux de réhabilitation. En dépit de ces améliorations, il est à craindre que l'ouvrage ne résiste au passage des poids-lourds de plus de 28 tonnes. De nombreuses fissures seraient récemment apparues dans les structures, qui donnent à penser que de tels véhicules continuent d'emprunter le pont. En outre, un éventuel sinistre (par exemple une rupture de la route) serait de nature à provoquer des dommages bien plus importants que la restriction ordonnée. Pour sa part, la recourante demande que la limitation du trafic à 28

tonnes ne s'applique pas aux véhicules agricoles. Elle fait valoir que les exploitants doivent être en mesure d'emprunter le pont litigieux, notamment pour pouvoir acheminer leur production aux différents centres de collectes. Désireuse de sauvegarder le fonctionnement de sa seule "industrie", elle entend défendre l'accès de son village au trafic régional et agricole. b) Il convient maintenant de procéder à une pesée des intérêts en présence. Dans un des plateaux de la balance, on placera les motifs qui font paraître nécessaire l'intervention du Service des routes; le second contiendra le poids que cette intervention fait peser sur la commune, voire ses administrés, à savoir la mesure des prérogatives dont la liberté est diminuée. Pour ce faire, il s'agira d'identifier les intérêts en jeu, privés ou publics, puis de les confronter, en rapport avec les effets de mesures envisagées pour déterminer lequel doit prévaloir (P. Moor, op. cit., vol. I, Berne 1994, § 5.1.2.1., p. 399). aa) L'instruction a permis de confirmer que les structures du pont étaient si vétustes qu'il a été nécessaire d'entreprendre des travaux d'assainissement. Les calculs effectués à cette époque par le bureau d'ingénieur Pétignat, à Aigle, montraient que sa capacité portante devait être limitée à 22 tonnes. La réhabilitation du pont a permis de la faire passer à 28 tonnes. Il ressort également des pièces du dossier que l'autorité intimée a examiné la variante qui permettrait de faire passer le trafic de 40 tonnes. Elle l'a cependant écartée pour des motifs qui ont été exposés de manière circonstanciée. Dans une correspondance du 31 mai 2002, le Service des routes écrit que "la qualité médiocre du béton, des aciers ronds à faible résistance et des dimensions des éléments de structure" permettent tout juste le passage des véhicules de 28 tonnes. On relève également que l'ingénieur du Service des routes a procédé à la vérification des calculs démontrant la limite de capacité du pont à 28 tonnes (v. lettre à la municipalité du 16 mai 2003). Enfin, le risque d'une rupture de l'ouvrage est à craindre si l'on excède la limite nouvellement instituée. Au vu de ce qui précède, le tribunal n'a aucune raison de mettre en doute les constatations d'ordre technique de l'autorité intimée. Par ailleurs, la recourante n'a pas remis en cause la validité des conclusions formulées quant à la capacité du pont. Elle n'apporte d'ailleurs aucun élément permettant d'interpréter ces résultats différemment du Service des routes, de sorte qu'il ne se justifie pas d'ordonner de plus amples investigations à cet égard. On peut dès lors tenir pour établi le danger inhérent au passage de véhicules excédant 28 tonnes sur le pont litigieux. bb) Les intérêts invoqués par l'autorité intimée relèvent manifestement de l'ordre public. Les différentes valeurs auxquelles se réfère cette notion touchent en particulier à la sécurité des personnes et des biens (P. Moor, op. cit., vol. I, § 5.1.1.2., p. 392 et les exemples donnés). On parle ainsi de mesures de police lorsqu'il s'agit de sauvegarder la sécurité, la tranquillité, la santé et la moralité publique (v. Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II, § 209, p. 103). cc) On convient que les moyens soulevés par la recourante ne sont pas dénués d'intérêt. Le fait qu'elle soit bordée par deux larges cours d'eau (le Rhône et le Grand-Canal) restreint nécessairement le nombre de voies d'accès, que l'on ne peut systématiquement relier par la construction d'ouvrages onéreux. Si l'un d'eux est trop ancien ou trop fragile pour permettre le passage des véhicules lourds, les usagers seront contraints d'effectuer d'importants détours pour se rendre d'un côté à l'autre du fleuve (ici le Grand Canal). Il en résultera pour eux une perte de temps certaine, ainsi qu'une entrave dans l'exploitation des domaines agricoles. On ne saurait exclure qu'une telle mesure engendre des pertes sur le plan économique pour la commune, voire ses administrés. De telles conséquences ne sont toutefois nullement établies, la recourante s'étant abstenue d'estimer un éventuel dommage à cet égard. On peut encore songer aux nuisances supplémentaires liées à la nécessité de choisir des itinéraires de remplacement. dd) Il ne fait cependant aucun doute que l'intérêt

public à la sécurité des biens et des personnes l'emporte sur les arguments soulevés par la recourante. Peu importe à cet égard que ceux-ci reflètent des intérêts privés ou publics. Les inconvénients engendrés par la nécessité d'emprunter un itinéraire de remplacement ne peuvent prévaloir sur les questions de sécurité. Le fait d'autoriser les véhicules lourds, même à titre dérogatoire, est de nature à précipiter la dégradation de l'ouvrage (des fissures sont récemment apparues). En outre, comme mentionné à juste titre par le Service des routes, le fait que le pont devienne inutilisable (par exemple en raison d'une rupture), contraindrait l'ensemble des usagers de la route à emprunter des itinéraires de remplacement. Les conséquences pour la commune seraient plus considérables encore. Cela étant, on doit constater que l'autorité intimée n'a en rien abusé ou excédé son pouvoir d'appréciation. Elle a pris en considération les éléments pertinents pour procéder à une pesée des intérêts, qui ne saurait prêter le flanc à la critique. Pour le surplus, comme mentionné au considérant 2 ci-dessus, le cadre du litige est uniquement défini par la réglementation querellée. Il n'appartient dès lors pas au tribunal de juger de l'opportunité des travaux de réfection réalisés sous la conduite du Service des routes (le choix d'un assainissement de l'ouvrage plutôt qu'une réfection complète). Par ailleurs, on voit mal comment la dérogation demandée dans les conclusions de la recourante pourrait également s'appliquer aux camions primeurs (v. exemples donnés ad annexe 1 aux observations de la recourante du 5 septembre 2003), compte tenu de la définition très restrictive que la loi donne aux véhicules et aux courses à caractère agricole (v. art. 86 ss OCR). 4.

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours. Les frais du présent arrêt seront mis à la charge de la recourante. Il n'y a pas lieu à allouer de dépens (art. 55 LJPA). Par ces motifs le Tribunal administratif arrête: I. Le recours est rejeté.

II. La décision rendue par le Service des routes le 7 avril 2003 est confirmée.

III. Un émolument de justice de 800 (huit cents) francs est mis à la charge de la Commune de Chessel. IV. Il n'est pas alloué de dépens. gz/Lausanne, le 6 novembre 2003/pyb Le président:

Le greffier: Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint. Le présent arrêt peut faire l'objet, dans les trente jours dès sa notification, d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Le recours s'exerce conformément aux art. 103 ss de la loi fédérale d'organisation judiciaire (RS 173.110).

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