

# **BVGer A-4973/2019 vom 30. Juli 2021**

Bundesverwaltungsgericht, 2021-07-30, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_A-4973\\_2019](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-4973_2019)

FR: TAF A-4973/2019 du 30 juillet 2021

IT: TAF A-4973/2019 del 30 luglio 2021

## **Regeste**

Routes nationales

## **Erwägungen**

### **E. 1**

La procédure de recours est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), pour autant que la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral n'en dispose pas autrement (art. 37 LTAF, RS 173.32). Le Tribunal examine d'office sa compétence (art. 7 PA) et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

#### **E. 1.1**

En vertu des art. 31 et 33 let. d LTAF, et sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, le Tribunal connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA rendues par les départements et unités de l'administration fédérale qui leur sont subordonnées ou administrativement rattachées. Le DETEC constitue un département de l'administration fédérale. L'acte attaqué du 26 août 2019, par lequel l'autorité inférieure approuve le projet N01/N05/N09b Vaud Mise au point des alignements et rejette notamment l'opposition des recourants, satisfaisait aux conditions qui prévalent à la reconnaissance d'une décision au sens de l'art. 5 al. 1 PA et n'entre pas dans le champ d'exclusion de l'art. 32 LTAF. Partant, le Tribunal administratif fédéral est compétent pour connaître du présent recours.

#### **E. 1.2**

Les recourants ont pris part à la procédure devant l'autorité inférieure. Étant les destinataires de la décision attaquée, qui rejette leur opposition au projet de l'intimé, et propriétaires de la parcelle n° (...) du Registre foncier de la Commune de Morges, empiétée par l'alignement litigieux, ils sont particulièrement atteints et ont un intérêt digne de protection à requérir son annulation ou sa modification. Ils ont donc qualité pour recourir conformément aux art. 48 al. 1 PA et 27d al. 1 de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (LRN, RS 725.11).

#### **E. 1.3**

Pour le reste, déposé dans le délai et les formes prescrites (art. 50 et 52 PA), le recours est recevable, de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

#### **E. 2.1**

L'objet du présent litige porte sur l'intégration de la parcelle n° (...) du Registre foncier de la Commune de Morges, propriété des recourants, dans le périmètre d'alignement de la route nationale N01 (cf. consid. 4) et, subsidiairement, si l'alignement devait être confirmé, sur

l'allocation d'une indemnité de 2'000'000 francs aux recourants à la charge de la Confédération suisse pour la restriction à leur droit de propriété (cf. consid. 5). Il porte également sur l'octroi aux recourants d'une indemnité de 40'000 francs pour les frais extrajudiciaires occasionnés par la procédure d'opposition (cf. consid. 6). Au préalable, il conviendra de statuer sur leurs requêtes de preuves (cf. consid. 3).

## **E. 2.2**

Le Tribunal vérifie d'office les faits constatés par l'autorité inférieure (art. 12 PA), sous réserve du devoir de collaborer des parties (art. 13 PA). Il applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (cf. ATAF 2015/23 consid. 2 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-953/2016 du 30 août 2017 consid. 1.4.2). Il se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (cf. ATF 135 I 91 consid. 2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 4A\_627/2015 du 9 juin 2016 consid. 1.2 ; ATAF 2016/18 consid. 3 et réf. cit. ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2786/2018 du 11 mai 2021 consid. 2.2).

## **E. 2.3**

En sa qualité d'autorité de recours, le Tribunal administratif fédéral dispose d'une pleine cognition (art. 49 PA). Il fait cependant preuve d'une certaine retenue dans l'exercice de son libre pouvoir d'examen lorsque la nature des questions litigieuses qui lui sont soumises l'exige, singulièrement lorsque leur analyse nécessite des connaissances spéciales ou encore lorsqu'il s'agit de circonstances locales ou techniques que l'autorité qui a rendu la décision connaît mieux. Dans de telles circonstances, il ne peut pas substituer son propre pouvoir d'appréciation à celui de l'autorité inférieure, laquelle dispose de connaissances spécifiques qu'elle est mieux à même de mettre en oeuvre et d'apprécier (cf. ATF 135 II 296 consid. 4.4.3, 133 II 35 consid. 3 ; ATAF 2019 II/1 consid. 2.1 non publié, 2012/23 consid. 4 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-4095/2019 du 19 juin 2020 consid. 2.3). Cela vaut dans tous les cas lorsque celle-ci a examiné les éléments essentiels à la base de la décision et mené les investigations nécessaires de manière approfondie et détaillée (cf. ATF 142 II 451 consid. 4.5.1, 138 II 77 consid. 6.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_329/2012 du 27 novembre 2012 consid. 5.2 ; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-645/2020 du 19 août 2020 consid. 2, A-2587/2018 du 20 février 2019 consid. 2, A-7744/2015 du 29 novembre 2017 consid. 2.2.2).

## **E. 3**

Il convient de statuer d'abord sur les requêtes de preuves des recourants.

### **E. 3.1.1**

Les recourants requièrent une vision locale afin de se rendre compte de la situation locale et de l'absence d'intérêt public au nouvel alignement. Ils précisent que celui-ci rendra toute construction sur la parcelle n° (...) impossible en raison de l'emplacement de celle-ci et de sa forme allongée. Ils demandent également la production du dossier d'élaboration du nouveau PGA de Morges et de son règlement, ainsi que du dossier de l'OFROU, y compris les examens démontrant qu'un futur élargissement routier serait compatible avec les prescriptions environnementales.

### **E. 3.1.2**

L'intimé considère qu'une vision locale est dénuée d'intérêt dans la mesure où les alignements sont fixés à titre préventif et qu'il ne bénéficie pas de marge d'appréciation quant au principe de leur fixation, celui-ci ne dépendant pas des circonstances locales. En outre, il s'oppose à la production d'examen supplémentaires et s'en remet à justice quant aux autres mesures d'instruction requises.

### **E. 3.2**

Le Tribunal constate les faits pertinents d'office et procède s'il y a lieu à l'administration de preuves (art. 12 PA). Il admet les moyens de preuve offerts par la partie s'ils paraissent propres à élucider les faits (art. 33 al. 1 PA). Dans le cadre d'une appréciation anticipée des preuves, il peut - comme l'autorité inférieure - renoncer à l'administration d'une preuve offerte, s'il appert qu'elle porte sur des considérations sans rapport pertinent avec le litige ou qu'elle n'est pas de nature à emporter sa conviction, sur le vu du dossier à sa disposition (cf. art. 12 et 33 al. 1 PA ; ATF 136 I 229 consid. 5.3, 131 I 153 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 5A\_450/2016 du 4 octobre 2016 consid. 3.2 et réf. cit. ; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-645/2020 précité consid. 4.1, A-3861/2016 du 27 juillet 2017 consid. 2.1.3, A-4319/2015 du 16 mars 2016 consid. 2.3). Cette faculté de renoncer à administrer une preuve proposée en raison de son défaut de pertinence est conforme au droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) et consacré à l'art. 29 PA (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-7397/2018 du 31 mars 2021 consid. 3.2).

#### **E. 3.3.1**

En l'espèce, le Tribunal considère que les actes à sa disposition, soit les écritures et pièces produites par les parties dans la présente procédure de recours, dont les dossiers de l'autorité inférieure et du projet définitif de l'intimé, contiennent suffisamment d'explications, de plans et de photos pour qu'il puisse constater de manière exacte et complète les faits pertinents pour les différentes questions litigieuses, y compris pour l'appréciation des différents intérêts en présence quant au principe de l'alignement projeté et à ses dimensions. Ils offrent une vision claire de la situation d'ensemble et des circonstances locales le long dudit alignement. Sur ce vu, le Tribunal estime qu'une visite de la parcelle des recourants ne serait pas de nature à emporter sa conviction, de sorte qu'il renonce à l'administration de cette preuve.

#### **E. 3.3.2**

En outre, les recourants ont pu exposer leurs arguments par rapport aux conséquences du nouveau PGA et de son règlement sur leurs droits à bâtir. De plus, le contenu de ces documents ne paraît pas propre à élucider les faits pertinents pour l'issue du présent litige. Partant, il renonce également à l'administration de cette preuve. Quant au dossier de l'OFROU, il a été produit par le DETEC dans son entier. S'agissant des examens démontrant qu'un futur élargissement routier serait compatible avec les prescriptions environnementales, cette requête de preuve est liée au fond du litige, à savoir si de tels examens sont une condition pour fixer des alignements en l'espèce, et sera traitée ci-dessous (cf. consid. 4.4.2 et 4.5.6).

### **E. 4**

Dès lors, il s'agit d'examiner si l'autorité inférieure a, à juste titre, considéré que la parcelle n° (...) du Registre foncier de la Commune de Morges devait être intégrée dans le périmètre d'alignement de la route nationale N01, dans la mesure projetée par l'intimé.

#### **E. 4.1.1**

Tout d'abord, les recourants font valoir que l'intimé n'expose pas de manière concrète l'existence d'un intérêt public à la restriction de leur droit de propriété et qu'un tel intérêt n'existe pas. Ils remarquent que l'instauration d'une zone réservée présuppose une intention réelle de planification et qu'en l'occurrence, elle fait défaut. Ils indiquent que le projet ne concerne pas un élargissement de l'autoroute, ni un déplacement des infrastructures actuelles dans le nouvel alignement. Ils rappellent que l'autorité inférieure a elle-même remarqué l'absence de besoin d'élargir l'autoroute devant chez eux, vu son remplacement par le contournement de Morges prévu pour 2040 suite à la votation de la création du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), entré en vigueur le 1er janvier 2018 (RO 2017 6731), et à l'entrée en vigueur le 1er janvier 2020 de l'arrêté fédéral du 10 décembre 2012 sur le réseau des routes nationales (Arrêté sur le réseau ; RO 2017 6731 ; FF 2017 7391). Ils ajoutent que les mesures de protection de l'environnement vont conduire à une restriction du trafic individuel, antithèse d'un élargissement de l'autoroute N01. En outre, les recourants relèvent que les infrastructures répondent aux exigences en matière de sécurité, qu'à l'aplomb de leur parcelle, l'autoroute a la largeur requise, qu'elle dispose d'une bande d'arrêt d'urgence et de glissières de sécurité, de sorte qu'un élargissement de l'autoroute n'est pas non plus justifié par un but sécuritaire. Ils ne voient pas quel autre élément d'infrastructure serait nécessaire à la sécurité routière. Ils constatent que l'usage quotidien et abondant de l'autoroute, depuis des décennies, se fait sans utilisation de leur parcelle et sans que la sécurité du trafic ne soit mise en danger. Ils en déduisent que cet intérêt public ne saurait justifier un alignement qui excède la propriété de la Confédération. Ils avancent que l'alignement en lui-même n'apporte rien non plus à l'hygiène des habitations, que celle-ci est en réalité préservée par les normes en matière de bruit et prise en compte dans le cadre de l'octroi de permis de construire. Ils en concluent qu'à défaut d'intérêt public, l'alignement requis est illicite.

#### **E. 4.1.2**

Ensuite, les recourants avancent que l'intimé n'a pas pris en compte les aspects environnementaux, en violation de l'art. 9 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01). Ils rappellent que, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, un plan d'alignement n'est pas admissible s'il apparaît d'emblée que la réalisation du projet est exclue au regard des exigences du droit de l'environnement. Ils soulignent qu'en l'espèce, l'intimé n'a pas produit d'analyse, telle qu'une étude d'impact sur l'environnement, qui démontrerait qu'un futur projet de construction serait compatible avec les prescriptions environnementales et en requièrent la production. Ils affirment qu'un élargissement de la route est incompatible avec le droit de l'environnement, vu qu'une augmentation importante du trafic engendrera une pollution atmosphérique, du bruit et des vibrations. Ils en concluent que de futurs développements routiers ne pourront pas être autorisés à l'avenir et qu'une étude d'impact a de fortes chances de déboucher sur une impossibilité d'élargir l'autoroute devant leur parcelle.

#### **E. 4.1.3**

Les recourants ajoutent que l'alignement projeté est contraire au principe de concentration des zones bâties, prévu par l'art. 1 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700). Ils rappellent que leur parcelle est à proximité des transports publics et donc idéale pour être construite de manière dense. Selon eux, l'alignement mis à l'enquête rend une telle densification compliquée et doit être réduit au strict nécessaire, soit

aux limites de propriété de la Confédération.

#### **E. 4.1.4**

Par ailleurs, les recourants considèrent que le nouvel alignement est disproportionné, entraîne une grave atteinte à leur droit de propriété et réduit la valeur de leur parcelle de manière importante. Ils remarquent que le nouvel alignement, d'une surface de plus de 1'000 m<sup>2</sup> sur les 2'112 m<sup>2</sup> de leur parcelle, réduit considérablement leurs droits à bâtir, vu qu'ils ne pourront plus construire de nouveaux bâtiments, ni procéder à des agrandissements qui pourraient compromettre de futurs développements routiers. Ils rappellent que leur parcelle se trouve majoritairement en zone artisanale et non en zone d'installations publiques. Ils indiquent que la réglementation communale actuelle autorise l'édification de nouvelles constructions d'une hauteur au faite de 15 m, soit un bâtiment de cinq étages, et qu'elle prévoit une distance aux limites de 4 m, alors que le nouvel alignement empiète sur leur parcelle sur une largeur supérieure. Ils soulignent que leurs droits à bâtir seront augmentés avec le futur PGA puisque leur parcelle sera affectée à la zone industrielle et artisanale, autorisant une hauteur au faite de 20 m, soit un bâtiment de six étages plus combles. Ils estiment que, dans la mesure où le nouvel alignement restreindra leur droit de construire sur l'entier de la surface de leur parcelle, il ne sera plus possible d'ériger des constructions permettant d'exploiter la hauteur réglementaire. Ils relèvent que la réglementation communale permet de construire sur la partie la plus allongée de leur parcelle puisqu'elle autorise les constructions en ordre contigu et non contigu. Ils remarquent qu'il est pernicieux de leur reprocher l'absence d'un projet concret de construction alors même que la commune de Morges est en pleine révision de son PGA, dont l'enquête publique s'est terminée le 20 décembre 2019. Ils ajoutent que vu cette incertitude quant à leurs possibilités de bâtir, il n'était pas adéquat de lancer un tel projet. Ils affirment qu'ils construiront sur leur parcelle. Les recourants ajoutent que l'alignement contesté inclut les locaux annexes et les aménagements extérieurs, alors que ceux-ci ont été autorisés après la construction de l'autoroute, sans impacter son aménagement ni son développement. Ils en déduisent que ces constructions ont déjà été jugées compatibles avec la route nationale et que rien ne justifie dès lors de les inclure dans l'alignement. Partant, ils considèrent que son tracé ne tient pas compte des circonstances locales et a pour conséquence de rendre leur rénovation très compliquée, voire impossible, sans que cela ne soit justifié. Ils en concluent que leur intérêt à pouvoir disposer librement de leur bien-fonds, sans restriction à leur droit de propriété, prime. Les recourants considèrent que l'alignement est inapte, inadéquat et non nécessaire pour répondre aux intérêts publics à la sécurité du trafic et à l'hygiène des habitations et qu'il n'est pas non plus nécessaire vu que l'autoroute ne sera pas élargie.

#### **E. 4.1.5**

Finalement, les recourants invoquent une inégalité de traitement. Ils relèvent que la distance de 25 m n'est pas une limite absolue et que des dérogations sont possibles selon les circonstances. Ils exposent que, notamment pour les parcelles nos (...), (...) et (...) de la Commune de Morges, plusieurs constructions existantes ont été sorties de l'alignement, alors qu'elles se trouvent en-deçà de la limite de 25 m. Ils estiment que leur situation est identique à ces parcelles et que le principe d'égalité de traitement impose aux autorités de traiter leur parcelle, déjà construite à l'intérieur de l'alignement projeté par l'entier des locaux annexes et une partie des aménagements extérieurs, de la même manière que ces parcelles, en plaçant l'alignement sur la façade des locaux annexes afin de les épargner. Ils estiment qu'il n'y a pas d'intérêt public ou privé justifiant un traitement différent. Ils sont

d'avis que si d'autres propriétaires n'ont pas recouru contre le projet, ils ne sauraient se plaindre d'une inégalité de traitement vis-à-vis d'eux.

#### **E. 4.2.1**

Tout d'abord, l'autorité inférieure considère que le projet contesté n'aura aucune conséquence sur le trafic, la qualité de l'air, le niveau de pollution et de bruit et qu'il ne lui incombait donc pas d'apprécier sa compatibilité avec les exigences de la protection de l'environnement.

#### **E. 4.2.2**

Ensuite, elle rappelle que les alignements sont des restrictions légales de droit public à la propriété foncière qui doivent dans tous les cas et en permanence être fixés pour préserver les intérêts visés par l'art. 22 LRN. Elle souligne qu'ils ne constituent pas des interdictions absolues de construire, dans la mesure où des travaux de construction à l'intérieur des alignements doivent être autorisés lorsqu'ils ne portent pas atteinte à des intérêts publics, tels que la sécurité du trafic, l'hygiène des habitations et la nécessité d'un élargissement éventuel de la route dans l'avenir. Elle précise que les droits des propriétaires sont uniquement restreints dans la mesure où ils doivent demander le préavis de l'OFROU lorsque leur projet de construction se situe à l'intérieur des alignements. Elle ajoute que les alignements projetés n'ont aucune influence sur les éléments déjà construits ou ayant déjà reçus une autorisation de construire. Elle précise qu'il n'est ici pas question de zones réservées (art. 14 ss LRN), lesquelles servent à assurer la libre disposition des terrains nécessaires à des projets concrets de construction pour les routes nationales, mais d'alignements (art. 22 ss LRN), et qu'il n'y a pas besoin de projet concret pour les fixer.

#### **E. 4.2.3**

Par ailleurs, l'autorité inférieure expose que la traversée de Morges par la route nationale N01 sera probablement remplacée par le contournement de Morges, prévu suite à la votation de FORTA et à l'entrée en vigueur de l'Arrêté sur le réseau. Elle considère que l'intérêt public des routes nationales, devant être pris en compte lors d'une éventuelle demande d'autorisation de construire, ira en décroissant puisqu'il est peu probable qu'il y ait un besoin d'élargissement de la route nationale à Morges.

#### **E. 4.2.4**

En outre, elle explique que l'alignement actuel contourne le bâtiment principal des recourants par le nord en passant par le bâtiment annexe et se termine au sud-ouest du bâtiment principal. Selon elle, l'alignement projeté remédie à cette ambiguïté en fixant un alignement plus cohérent et en offrant une meilleure sécurité juridique. Elle ajoute que, pour épargner le bâtiment principal, l'alignement mis à l'enquête a été fixé au droit de la parcelle des recourants à 24 m par rapport à l'axe de la route nationale au lieu des 25 m prévus par l'art. 13 de l'ordonnance du 7 novembre 2007 sur les routes nationales (ORN, RS 725.111). Elle estime que les alignements ont déjà été adaptés à la situation locale pour tenir compte des intérêts des recourants et réduits dans la mesure du possible. Elle considère que les droits de ces derniers sur la partie la plus allongée de leur parcelle ne sont pas non plus limités. Elle est d'avis que les alignements projetés sont nécessaires, étant donné qu'ils protègent les intérêts de l'autoroute, et qu'ils ont été fixés conformément aux dispositions légales.

#### **E. 4.3.1**

L'intimé, quant à lui, souligne que la fixation d'alignements le long des routes nationales est une obligation légale dont l'exécution lui incombe. Il indique qu'outre les nécessités d'élargissement éventuel, les intérêts publics à la sécurité et à l'hygiène des habitations doivent aussi être pris en compte. Il estime que le fait qu'un élargissement de la route n'est actuellement pas prévu ne signifie pas qu'il soit totalement exclu à l'avenir. Il rappelle qu'une pondération des intérêts en présence ne peut être effectuée que dans le cadre d'un projet concret de construction et qu'il s'agira alors de passer en revue les étapes de construction, les matériaux envisagés et l'envergure du projet à l'aune des intérêts publics de l'art. 22 LRN. Il rappelle que les alignements sont fixés à titre préventif et qu'il est dès lors dénué de sens de passer en revue ces intérêts publics à ce stade de la procédure. Il ajoute qu'un autre intérêt public est la concrétisation formelle d'une situation de droit destinée à garantir la publicité liée à l'existence des alignements. Il remarque que le projet sert aussi à garantir la sécurité juridique des propriétaires actuels et futurs, désormais informés de la présence et de la portée des alignements touchant leur parcelle.

#### **E. 4.3.2**

Ensuite, l'intimé relève que deux constructions se trouvent partiellement à l'intérieur de l'alignement actuellement en vigueur, approuvé en 1961, ce qui démontre que des constructions restent possibles. Il note que la partie spacieuse de la parcelle est sise en zone artisanale. Il remarque que la partie étroite et allongée est, elle, sise en zone d'installations parapubliques et occupe l'144.793 m<sup>2</sup>, soit plus de la moitié de la superficie totale de la parcelle. Il précise que sur cette partie étroite se trouve le chemin (...), menant directement à la gare de Morges et encastré entre l'autoroute et les voies ferrées. Il souligne que la zone touchée par le nouvel alignement est occupée essentiellement par ce chemin et qu'une construction n'y apparaît pas réaliste. Il rappelle que les recourants souhaitent vivement maintenir cet accès direct à la gare.

#### **E. 4.3.3**

Par ailleurs, l'intimé estime qu'un projet concret de construction inexistant ne permet pas d'influencer la fixation de l'alignement, ni l'évaluation de la proportionnalité de celui-ci. Il note que si les recourants devaient avoir un jour un projet concret, l'obtention du permis de construire ne dépendra pas exclusivement de l'existence de l'alignement. Il rappelle que les constructions à l'intérieur des alignements doivent être autorisées si elles ne portent pas atteinte à des intérêts publics. Il considère que les alignements ne sont pas contraires au principe de densification des zones bâties dans la mesure où ils n'interdisent pas, a priori, toute construction mais obligent uniquement à un examen de sa part.

#### **E. 4.3.4**

En outre, l'intimé précise que l'art. 10a al. 1 et 2 LPE soumet l'étude de l'impact sur l'environnement à la présence d'une installation dont la construction ou la modification pourrait présenter des incompatibilités avec les dispositions environnementales. Il rappelle que le projet ne prévoit pas de construction, ni d'extension, ni même d'entretien et que les alignements prévus ne transformeront pas l'autoroute, ni ne changeront en rien son mode d'exploitation. Il estime qu'il n'y a dès lors aucune modification de l'installation engendrant des immissions et que les conditions prévues pour ordonner une étude d'impact ne sont donc pas remplies. En outre, il remarque qu'un futur élargissement n'est ni planifié, ni probable en raison du contournement de Morges prévu pour 2040. Il explique que l'emploi de fonds publics pour effectuer des analyses pour un projet inexistant n'est pas prévu par la loi.

#### **E. 4.3.5**

L'intimé estime que l'alignement projeté est proportionné. Il indique que les voies de communication les plus importantes présentent un intérêt général pour toute la Suisse (art. 1 LRN) et que la protection et l'entretien des infrastructures routières est une nécessité. Il remarque que les alignements constituent une sécurité pour l'aménagement du territoire le long des routes nationales et qu'ils lui permettent d'examiner si un projet de propriétaires riverains serait en contradiction avec la sécurité, l'hygiène des habitations et l'entretien de l'infrastructure routière. Il estime que, dans la mesure où ces intérêts publics sont pris en compte à titre préventif, il n'existe pas de mesure moins incisive apte à garantir leur protection. L'intimé note que l'alignement actuel effectue un revirement incohérent au niveau des locaux annexes, s'arrêtant en une impasse et s'éloignant de la route au lieu de la suivre, et qu'il a dès lors dû prolonger sa trajectoire afin de rester parallèle au bord de la bretelle. Il explique qu'afin de ménager la parcelle, il a partiellement superposé les nouveaux alignements avec ceux actuellement en vigueur et a réduit la distance réglementaire d'environ deux mètres. Il souligne que l'alignement projeté déroge, au profit des recourants et pour tenir compte de la situation locale, à la distance de 25 m sur toute la partie construite de la parcelle ainsi que sur la zone occupée par le jardin, secteur actuellement classé en zone artisanale. Il explique que ce n'est qu'à partir de l'embouchure du chemin (...) qu'il a fixé la distance réglementaire de 25 m et que l'alignement longe ensuite la frontière de la parcelle des CFF.

#### **E. 4.3.6**

Enfin, l'intimé admet que les nouveaux alignements sur les parcelles nos (...), (...) et (...) ont été réduits par rapport à la distance légale de 25 m. Cependant, il souligne qu'il a appliqué le même procédé pour ces parcelles et pour celle des recourants et que ces derniers profitent également d'exceptions à la distance légale. Il explique qu'il a cherché à tenir compte au mieux des anciens alignements, de la situation immobilière et parcellaire de fait et des besoins de créer des nouveaux alignements. Il est d'avis que les recourants ne démontrent pas en quoi leur situation mériterait un traitement plus favorable, ni en quoi ils sont victimes d'une inégalité de traitement. Il estime qu'en demander davantage équivaldrait à un traitement préférentiel et injustifié des recourants vis-à-vis d'autres administrés, qui doivent également tolérer la fixation d'alignements sur leurs parcelles. Il en conclut que les alignements mis à l'enquête doivent être fixés.

#### **E. 4.4**

Il convient à présent de présenter le cadre juridique applicable.

##### **E. 4.4.1**

L'art. 26 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) prévoit que la propriété est garantie (al. 1) et qu'une pleine indemnité est due en cas d'expropriation ou de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation (al. 2). Ce droit n'est toutefois pas absolu et peut être restreint. Conformément à l'art. 36 Cst., toute restriction d'un droit fondamental doit reposer sur une base légale qui doit être de rang législatif en cas de restriction grave (al. 1) ; elle doit en outre être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2) et proportionnée au but visé (al. 3), sans violer l'essence du droit en question (al. 4 ; cf. ATF 145 II 229 consid. 9 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_1088/2018 du 13 mai 2019 consid. 3.2 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6277/2019 du 26 novembre 2020 consid. 9.1). Pour être conforme

au principe de la proportionnalité, la restriction à un droit fondamental doit être apte à atteindre le but visé (règle de l'aptitude), lequel ne peut pas être obtenu par une mesure moins incisive (règle de la nécessité) ; il faut en outre qu'il existe un rapport raisonnable entre les effets de la mesure sur la situation de la personne visée et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; cf. ATF 146 I 157 consid. 5.4, 143 I 403 consid. 5.6.3, 141 I 20 consid. 6.2.1 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-645/2020 précité consid. 7.4).

#### **E. 4.4.2**

Les alignements sont régis notamment par les art. 22 à 25 LRN, portant sur les emprises des projets définitifs. L'art. 22 LRN prévoit que les projets définitifs doivent fixer les alignements des deux côtés de la route projetée et que, lors de cette fixation, il sera notamment tenu compte des exigences de la sécurité du trafic et de l'hygiène des habitations, ainsi que de la nécessité d'un élargissement éventuel de la route dans l'avenir (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-645/2020 précité consid. 6.2). Ces alignements doivent être fixés d'office. Vu leur nature, il n'est pas question d'effectuer déjà à ce stade une étude d'impact sur l'environnement selon les art. 10a ss LPE ni une pesée des intérêts, lesquelles devraient précéder l'autorisation d'un projet d'exécution d'élargissement d'une route nationale. Au contraire, il suffit qu'aucun intérêt privé prépondérant ne s'oppose à l'extension des alignements (cf. ATF 120 Ib 136 consid. 3).

#### **E. 4.4.3**

Les alignements ont pour effets qu'il est interdit d'élever, sans autorisation, de nouvelles constructions entre eux et d'y transformer des immeubles existants, même s'ils ne débordent que partiellement dessus ; les travaux nécessités par l'entretien d'un immeuble ne sont pas considérés comme des transformations (art. 23 al. 1 LRN). Sous réserve de dispositions cantonales plus rigoureuses, des travaux de construction doivent être autorisés à l'intérieur des alignements lorsqu'ils ne portent pas atteinte à des intérêts publics au sens de l'art. 22 LRN (art. 24 al. 1 LRN). Les autorités désignées par les cantons statuent sur les demandes d'autorisation de construire. L'autorité cantonale entend l'OFROU avant de délivrer l'autorisation (art. 24 al. 2, 1ère et 2ème phrases, LRN).

#### **E. 4.4.4**

Les zones réservées sont régies par les art. 14 à 18 LRN. En particulier, l'art. 14 al. 1 LRN prévoit qu'en vue d'assurer la libre disposition des terrains nécessaires à la construction des routes nationales, le département compétent peut, après avoir pris l'avis des cantons, créer des zones réservées. Dans ces zones, aucune nouvelle construction et aucune transformation augmentant la valeur des bâtiments ne pourront être faites sans autorisation (art. 15 al. 1, 1ère phrase, LRN). Des travaux de construction à l'intérieur des zones réservées peuvent être autorisés s'ils ne rendent pas la construction de la route plus difficile ou plus onéreuse et s'ils ne nuisent pas à la fixation des alignements (art. 16 al. 1 LRN).

#### **E. 4.4.5**

Les distances entre les alignements et l'axe de la route sont réglées à l'art. 13 ORN et sont normalement fixées entre 10 m et 25 m selon la classe de route nationale. Pour une route nationale de première classe, comme en l'espèce, la distance est fixée à 25 m (art. 13 al. 1 let. a ORN). Lorsque les circonstances l'exigent, des distances peuvent être fixées en dérogation à ces dispositions, et les alignements limités verticalement (art. 13 al. 3 ORN). Lorsque des tronçons existants sont intégrés dans le réseau des routes nationales, les

alignements et les distances par rapport à la chaussée fixés selon le droit cantonal s'appliquent jusqu'à la définition légale des alignements des routes nationales (art. 13 al. 4 ORN).

#### **E. 4.4.6**

L'art. 13 al. 3 ORN revêt le caractère d'une norme potestative (Kann-Vorschrift). Cette norme réglementaire accorde à l'autorité de première instance à la fois une liberté de décision (Entscheidungsspielraum) en ce qu'elle « peut » fixer des distances en dérogation aux distances prévues, et une latitude de jugement (Beurteilungsspielraum), en faisant usage d'une notion juridique indéterminée, soit « lorsque les circonstances l'exigent ». Dans un tel cas, l'autorité administrative de première instance dispose d'un large pouvoir d'appréciation, en sus de la latitude de jugement qui lui revient de droit dans l'interprétation de la notion juridique indéterminée. Le Tribunal administratif fédéral respecte cette liberté d'appréciation, en ne s'écartant pas de la solution retenue par l'autorité administrative de première instance sans nécessité, lorsque celle-ci se distingue par une compétence particulière en la matière. En d'autres termes, il doit laisser cette dernière choisir entre plusieurs solutions opportunes et ne pas substituer sans motif pertinent à une solution convenable une autre solution également convenable (cf. ATF 135 II 296 consid. 4.4.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_1030/2017 du 5 juillet 2018 consid. 3.1 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-645 précité consid. 6.4). Le Tribunal n'annule le prononcé attaqué que si l'autorité inférieure a mésusé de son pouvoir d'appréciation, en s'écartant sans raison des principes reconnus par la jurisprudence et la doctrine, en se laissant guider par des considérations non objectives, étrangères au but visé par les dispositions applicables, en ne tenant pas compte de circonstances pertinentes ou en violant des principes généraux du droit, tels l'interdiction de l'arbitraire, l'égalité de traitement, la bonne foi ou la proportionnalité (cf. ATF 133 II 35 consid. 3 ; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-645/2020 précité consid. 6.4, A-4864/2018 du 1er novembre 2019 consid. 3).

#### **E. 4.4.7**

Finalement, une décision viole le droit à l'égalité de traitement ancré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou qu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent sur le vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente (cf. ATF 137 I 58 consid. 4.4, 136 I 297 consid. 6.1, 134 I 23 consid. 9.1 et réf. cit. ; ATAF 2011/19 consid. 49.2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral A-2786/2018 précité consid. 7.3.1). En particulier, la fixation d'alignements en dérogation aux distances réglementaires et, le cas échéant l'ampleur des dérogations, dépendent des circonstances concrètes du cas d'espèce et de la pesée des intérêts à effectuer et doit être justifié par des motifs objectifs (cf. art. 13 al. 3 ORN).

#### **E. 4.5.1**

En l'espèce, la fixation d'un alignement empiétant sur la parcelle n° (...) du Registre foncier de la Commune de Morges restreint le droit de propriété des recourants, en ce sens qu'ils devront obtenir le préavis positif de l'OFROU dans le cadre d'une demande d'autorisation de construire pour pouvoir élever de nouvelles constructions à l'intérieur de l'alignement et pour y transformer leurs annexes et aménagements extérieurs, même si ceux-ci ne débordent que partiellement sur l'alignement (art. 23 al. 1 et art. 24 al. 2 LRN). Dès lors, il

convient d'examiner si l'autorité inférieure a considéré à juste titre que les conditions de restriction du droit de propriété des recourants prévues par l'art. 36 Cst. étaient remplies.

#### **E. 4.5.2**

Le principe de la restriction à la garantie de propriété et ses effets sont prévus par les art. 22 à 25 LRN, soit une base légale au sens formel. La première condition de l'art. 36 al. 1 Cst. est dès lors remplie, même si les distances entre les alignements sont fixées par une ordonnance (art. 13 ORN). Il y a ici lieu de préciser que le projet litigieux porte uniquement sur la mise au point des alignements (art. 22 ss LRN) et non sur l'établissement de zones réservées (art. 14 ss LRN). Les bases légales applicables et les intérêts publics à protéger par ces deux institutions ne sont pas les mêmes.

#### **E. 4.5.3**

En l'occurrence, l'intérêt public à la nécessité d'un élargissement éventuel de la route dans l'avenir est faible, comme l'admettent l'autorité inférieure et l'intimé, vu les difficultés liées à un élargissement de l'autoroute en ville de Morges et le contournement prévu (cf. Message du 11 novembre 2009 relatif au programme d'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales et à l'allocation des moyens financiers nécessaires [FF 2009 7591, 7604, 7620]). Cependant, l'art. 22 LRN prévoit que des alignements doivent être fixés des deux côtés de la route également pour tenir compte des exigences de la sécurité du trafic, telle que la prévention d'accidents ou la limitation de leurs conséquences (cf. Meyer, L'équipement : un obstacle à la construction ?, JDC 2007, p. 86), et de celles de l'hygiène des habitations. En outre, l'alignement projeté comble une lacune existant dans l'alignement actuel et est plus cohérent que ce dernier. Ainsi, il renforce également la sécurité juridique. La restriction au droit de propriété des recourants est donc motivée par des intérêts publics. Au stade de la fixation des alignements (art. 22 LRN), l'examen de l'existence de ces intérêts publics est certes plus abstrait que lors d'une demande d'autorisation de construire portant sur un projet concret (art. 24 LRN). Cependant, c'est là-même le but de la fixation d'alignements, soit de permettre à l'autorité compétente d'examiner la compatibilité d'un projet concret de construction, jouxtant l'autoroute, à l'aune des intérêts publics prévus par l'art. 22 LRN notamment. La jurisprudence citée par les recourants, soit l'arrêt du Tribunal fédéral 1A.97/2002 du 24 avril 2003 consid. 3.4, publié aux ATF 129 II 276, porte sur l'adoption d'un plan d'alignement communal, régi par des dispositions cantonales, entre-temps modifiées, et non par les art. 22 ss LRN. Le but du plan d'alignement communal avait dans ce cas uniquement pour but de préserver un espace suffisant pour un projet déterminé. Or, les intérêts publics à protéger en l'espèce par la fixation d'alignements pour la route nationale N01 ne se limitent pas à la préservation d'un espace suffisant mais sont plus larges. Partant, cette jurisprudence n'est d'aucun secours aux recourants pour démontrer l'absence d'intérêt public en l'espèce. À présent, il convient d'examiner si la restriction est proportionnée au but visé.

#### **E. 4.5.4.1**

En l'espèce, la fixation d'alignements sur la parcelle des recourants est apte à protéger la sécurité du trafic et l'hygiène des habitations dans la mesure où leur présence permettra à l'OFROU de contrôler, dans le cadre d'une éventuelle procédure cantonale d'autorisation, si un projet concret de construction ou de transformation ne portera pas atteinte à ces intérêts. Or, les recourants ne mentionnent pas d'exemples d'autres mesures qui seraient moins incisives et qui permettraient ce contrôle préventif du respect de ces intérêts publics par

l'autorité fédérale, compétente pour l'infrastructure routière nationale et le trafic individuel.

#### **E. 4.5.4.2**

S'agissant de la proportionnalité au sens étroit et de la pesée entre les intérêts publics à protéger et ceux affectés des recourants, il peut être retenu ce qui suit. La partie la plus large de la parcelle est classée majoritairement en zone artisanale et minoritairement en zone non-affectée d'installations parapubliques, là où passe le chemin (...). Pour cette partie, l'autorité inférieure, suivant le projet soumis par l'intimé, a fixé l'alignement à environ 24 m par rapport à l'axe de la route, dérogeant ainsi, au profit des recourants, à la distance réglementaire de 25 m. De cette manière, la maison d'habitation des recourants est située entièrement en dehors des alignements (cf. pièce n° 40 du projet définitif, plan de situation avec indication des alignements à l'échelle 1 :1000 ; pièces nos 7 à 9 du bordereau joint au recours ; pièces nos 4 à 7 du bordereau joint à la réponse de l'intimé). Ceux-ci ne doivent donc pas obtenir le préavis de l'OFROU s'ils souhaitent la transformer, l'agrandir ou la remplacer par un autre bâtiment, pour autant qu'un éventuel projet ne déborde pas sur l'alignement. Dans le cas contraire, ils devront obtenir au préalable le préavis positif de l'intimé dans le cadre de la procédure cantonale d'autorisation de construire, la présence d'un alignement n'équivalant pas à une interdiction de construire. La surface de la partie large de la parcelle non touchée par l'alignement litigieux est suffisamment spacieuse pour que les recourants puissent user de leur droit de propriété, indépendamment du préavis de l'intimé. Il est ici remarqué que la distance aux limites de 4 m prévu par le PGA réduit d'autant l'impact de l'alignement sur la parcelle.

#### **E. 4.5.4.3**

Les annexes et les aménagements extérieurs sont également situés sur la partie large de la parcelle. Étant plus proches de la route nationale que la maison d'habitation, ils sont en partie coupés par l'alignement projeté, malgré la dérogation prévue (cf. pièce n° 40 du projet définitif, susmentionnée ; pièces nos 7 à 9 du bordereau joint au recours ; pièces nos 4 à 7 du bordereau joint à la réponse de l'intimé). Or, les recourants ne précisent pas la fonction des annexes ni des aménagements extérieurs et n'exposent en quoi une diminution encore plus importante de la distance réglementaire se justifierait pour que ceux-ci soient complètement épargnés par les alignements. Le fait que ces constructions aient été autorisées après la construction de l'autoroute et débordent sur l'alignement existant, n'y change rien. En effet, ce tronçon d'autoroute n'appartenait à l'époque pas à la Confédération et les art. 22 ss LRN n'étaient pas applicables. D'autres règles régissaient alors la compétence et les conditions d'octroi d'une autorisation de construire à l'intérieur d'alignements. En outre, l'autorisation d'un projet spécifique débordant sur un alignement ne signifie pas que n'importe quel projet est compatible avec les intérêts publics visés par la fixation d'alignements. Finalement, il est rappelé que les travaux nécessaires pour l'entretien de ces constructions ne requièrent pas de préavis de l'OFROU (cf. art. 23 al. 1, 2ème phrase, LRN).

#### **E. 4.5.4.4**

La partie la plus étroite de la parcelle est, quant à elle, située entièrement en zone non-affectée d'installations parapubliques. Elle abrite la partie du chemin (...) qui est encastrée entre l'autoroute et les lignes de chemin de fer. Elle ne bénéficie pas de la réduction de la distance réglementaire et se situe entièrement à l'intérieur de l'alignement projeté. Il est vrai que l'art. 22 LRN ne laisse pas le choix à l'intimé et à l'autorité inférieure

quant au principe de la fixation des alignements des deux côtés de la route. Ceux-ci doivent donc être fixés également pour cette partie de l'autoroute. Cependant, contrairement à ce que l'intimé soutient, l'art. 13 al. 3 ORN offre une certaine marge de manoeuvre dans la fixation des distances d'alignement. Les recourants souhaitent que cette partie, actuellement libre de tout alignement, continue d'être complètement épargnée par le nouvel alignement afin d'en disposer sans avoir à requérir le préavis de l'intimé. Ils désirent également maintenir cet accès direct à pied et en voiture au centre-ville et à la gare de Morges. Or, vu la nature de la zone et l'utilisation actuelle de cette partie de la parcelle, une construction sur celle-ci est difficilement envisageable. En outre, comme le relèvent l'autorité inférieure et l'intimé, l'alignement n'est en l'espèce pas fixé en prévision d'un élargissement éventuel de l'autoroute. Les recourants n'ont donc pas à craindre de perdre leur accès direct à la gare de par l'inclusion de cette partie de leur parcelle entièrement à l'intérieur de l'alignement. En l'absence de motifs objectifs qui justifieraient une dérogation à la distance réglementaire, de telle sorte que le chemin (...) soit entièrement épargné par l'alignement, il y a lieu de respecter le pouvoir d'appréciation de l'autorité inférieure.

#### **E. 4.5.4.5**

L'arrêt du Tribunal fédéral 1E.11/2005 du 5 septembre 2006 consid. 2.2, publié aux ATF 132 II 475, cité par les recourants, porte sur un cas de restrictions à la propriété découlant de l'application des normes du droit fédéral sur la protection contre le bruit. Il précise à quelles conditions la procédure prévue par la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (LEx, RS 711) est applicable en cas de restrictions résultant de l'adoption de plans d'alignement. Dans l'arrêt 1C\_239/2012 du 7 septembre 2012, également cité par les recourants, le Tribunal fédéral a examiné, sous l'angle de l'arbitraire, le montant d'une indemnité pour expropriation formelle, fixé par la commission d'estimation en matière d'expropriation et confirmé par le Tribunal cantonal du Valais, en application du droit cantonal. Finalement, l'article de doctrine mentionné par les recourants précise uniquement que les alignements peuvent, dans certaines circonstances, constituer un cas d'expropriation (cf. Meyer, op. cit., p. 86). Aucune de ces références n'appuie les propos des recourants s'agissant de la disproportion de l'alignement projeté.

#### **E. 4.5.5**

Sur le vu des circonstances du cas d'espèce, le Tribunal retient qu'il existe un rapport raisonnable entre les effets de l'alignement sur le droit de propriété des recourants et la protection des intérêts publics susmentionnés. Il considère que l'autorité inférieure a tenu compte des circonstances locales, de la situation actuelle concrète et de l'intérêt privé des recourants pour la partie la plus large de leur parcelle, sur laquelle des travaux de construction ou de transformation sont réalistes. Elle a correctement pesé les intérêts en présence et n'a pas violé le principe de la proportionnalité dans la fixation de la distance des alignements. Partant, la restriction à la garantie de propriété des recourants (art. 26 Cst) respecte les conditions prévues par l'art. 36 Cst.

#### **E. 4.5.6**

L'alignement contesté n'est pas non plus en soi contraire au principe de densification et de la création d'un milieu bâti compact, prévu par l'art. 1 al. 1 et al. 2 let. abis et let. b et l'art. 3 al. 3 let. abis LAT. En effet, l'élévation de nouvelles constructions entre les alignements reste possible, aux conditions des art. 23 et 24 LRN. Par ailleurs, le projet litigieux ne planifie pas de construction ni de modification de l'autoroute N01. L'autorité inférieure n'avait donc

pas à examiner la compatibilité du projet d'alignements avec les dispositions en matière d'environnement, ni à mener une étude d'impact sur l'environnement (art. 10a ss LPE). Il est ici précisé que l'anc. art. 9 LPE a été abrogé par le ch. I de la loi fédérale du 20 décembre 2006, avec effet au 1er juillet 2007 (RO 2007 2701 ; FF 2005 5041 5081). Quant à l'ATF 129 II 276 consid. 3.4 (cf. consid. 4.5.3 ci-dessus), il précise dans quelle mesure les dispositions du droit de l'environnement doivent être observées lors de l'établissement d'un plan d'alignement communal, ayant uniquement comme but la préservation d'un espace suffisant pour un projet déterminé. Or, en l'espèce, l'alignement prévu n'est pas fixé dans un but d'élargissement éventuel de la route dans l'avenir. Les recourants n'avancent pas d'autre base légale permettant d'exiger la production d'une telle analyse et leur requête de preuve, ne permettant pas d'élucider des faits pertinents en l'espèce, doit être rejetée.

#### **E. 4.5.7**

Enfin, s'agissant de l'égalité de traitement, le Tribunal remarque tout d'abord que pour la parcelle n° (...), l'alignement a été fixé à 21 m de l'axe de la route et, pour les parcelles nos (...) et (...), à 19.86 m. Certes, la dérogation dont bénéficient ces parcelles est plus importante que celle dont bénéficient les recourants, pour laquelle la distance a été fixée à 24 m pour la partie la plus large de leur parcelle. Cependant, les différentes distances entre l'alignement et l'axe de la route pour les parcelles nos (...), (...), (...) et (...) se justifient par des motifs raisonnables au regard de la situation de fait à régler. Tout d'abord, malgré une distance à l'axe de la route réduite, aucune de ces parcelles n'est libre d'alignement. Ensuite, celui-ci épargne complètement tant la maison d'habitation des recourants que les bâtiments sis sur les parcelles nos (...) et (...). S'il coupe les annexes et aménagements extérieurs de la parcelle des recourants, sans les englober complètement, il traverse également le bâtiment sis sur la parcelle n° (...) ainsi que les aménagements extérieurs des parcelles nos (...), (...) et (...). Ces parcelles ne sont donc pas plus épargnées par l'alignement que celle des recourants. Par ailleurs, les recourants n'exposent pas la fonction de leurs annexes ni de leurs aménagements extérieurs, ni quels motifs objectifs justifieraient une dérogation plus importante à la distance réglementaire, afin qu'ils soient complètement sortis de l'alignement. Partant, les distinctions dans les distances d'alignement sont justifiées par les différentes situations factuelles. La décision attaquée ne viole pas le droit à l'égalité de traitement des recourants.

#### **E. 4.6**

Sur le vu de ce qui précède, le Tribunal retient que l'autorité inférieure n'a pas violé le droit, ni n'a abusé de son pouvoir d'appréciation, en intégrant la parcelle n° (...) du Registre foncier de la Commune de Morges dans le périmètre d'alignement de la route nationale N01, dans la mesure projetée par l'intimé. Il n'y a donc pas lieu de s'écarter de la solution qu'elle a retenue. Partant, le recours doit être rejeté sur ce point.

#### **E. 5**

À présent, il convient d'examiner si l'autorité inférieure a rejeté à juste titre la demande des recourants d'allocation d'une indemnité de 2'000'000 francs à la charge de la Confédération suisse en raison de l'alignement.

##### **E. 5.1.1**

À titre subsidiaire, si l'alignement devait être confirmé, les recourants exigent le versement d'une indemnité pour atteinte à leur droit de propriété. Ils font valoir que le nouvel alignement constitue une expropriation matérielle. Ils exposent que l'alignement constitue

une restriction anticipée de leur droit d'aliéner et une mesure d'aménagement limitée visant à assurer un élargissement et la libre disposition des terrains nécessaires à la construction des routes nationales. Ils exposent que l'existence d'une expropriation et le droit à une indemnité doivent être tranchés au moment de l'entrée en vigueur de l'alignement et non pas lors du refus de l'autorisation de construire par l'intimé et que, par conséquent, une indemnité doit être demandée lors de la mise à l'enquête des plans d'alignement. Ils soulignent qu'ils ne tirent aucun avantage de l'alignement mais qu'au contraire, il porte une grave atteinte à leur droit de propriété en les empêchant d'ériger à l'intérieur de celui-ci de nouvelles constructions ou de procéder à des travaux de transformation sur les bâtiments existants qui contreviendraient au besoin futur d'un élargissement, d'ailleurs inexistant.

#### **E. 5.1.2**

Les recourants précisent que leur parcelle est très allongée car sa surface a été progressivement réduite par l'emprise de l'autoroute et des voies de chemin de fer. Ils remarquent que l'alignement projeté passe de 8 m du bord de l'autoroute à l'aplomb de leur maison, à 10 m un peu plus loin et que l'impact sur leur parcelle passe quant à lui de 4 m à 6 m. Ils soulignent que l'importance de l'emprise d'une surface de plus de 1'000 m<sup>2</sup> sur les 2'112 m<sup>2</sup> de leur parcelle, rend problématique l'exploitation de son potentiel et une densification des constructions. Ils estiment que les droits à bâtir doivent pouvoir être exploités dans le secteur le plus large de leur parcelle. Compte tenu de l'emprise considérable et de la moins-value pour leur parcelle, ils estiment la perte de valeur du terrain à 1'000 francs/m<sup>2</sup> au minimum et requièrent une indemnité de 1'000'000 francs au moins.

#### **E. 5.1.3**

Les recourants ajoutent que l'alignement projeté causerait également une restriction grave à leurs possibilités de développement des bâtiments actuels. Ils soulignent qu'une partie du bâtiment construit et l'essentiel de ses dépendances sont réalisés dans le périmètre de l'alignement. Ils font valoir qu'ils souffriront de grosses restrictions dans leur capacité à aménager ce secteur bâti, à le transformer, à l'isoler et à l'occuper de manière optimisée. Ils estiment la perte de valeur pour l'ensemble du patrimoine bâti au moins à 50% de la valeur du bâtiment principal et des annexes, soit à 1'000'000 francs au minimum.

#### **E. 5.1.4**

Finalement, ils remarquent que l'alignement entraînera des craintes et contraintes sur le marché et rendra une vente de leur parcelle plus complexe en raison des difficultés de construction et de l'impossibilité d'optimiser les constructions sur la surface constructible. Ils notent qu'en l'état la parcelle permet la construction d'un immeuble de 1'150 m<sup>2</sup> de surface de plancher dont un tiers de logements et, selon le PGA à l'étude, ce potentiel augmentera à près de 1'400 m<sup>2</sup>. Ils précisent qu'en cas de réalisation d'un élargissement de l'autoroute sur l'alignement, ils perdront la possibilité d'accéder directement à la gare par le chemin (...), un atout considérable, et seront contraints d'effectuer un détour. Au total, ils requièrent une indemnité de 2'000'000 francs.

#### **E. 5.2**

L'autorité inférieure rappelle que, selon l'art. 25 al. 1 LRN, une indemnité ne peut être octroyée que si la restriction de la propriété foncière par les alignements a les mêmes effets qu'une expropriation. Elle remarque que la parcelle des recourants n'est pas située entièrement, ni en grande partie à l'intérieur des alignements et qu'elle n'est pas non plus

devenue inconstructible. Elle estime que le nouvel alignement n'équivaut pas à une expropriation matérielle puisqu'il ne constitue pas un empêchement absolu de construire. Dès lors, elle considère que la question d'une indemnité ne se pose pas. Elle ajoute qu'au demeurant, les questions d'indemnisation ne concernent pas la présente procédure.

### **E. 5.3**

L'intimé expose qu'en principe, les alignements sont à tolérer sans indemnité aussi longtemps qu'ils n'équivalent pas à une expropriation matérielle. Il est d'avis que la numérisation des alignements le long de la parcelle des recourants ne mène pas à une perte de valeur de leur parcelle. Il souligne que les constructions existant actuellement à l'intérieur des alignements en vigueur attestent la nature non absolue de la restriction. Il rappelle que si les recourants souhaitent construire entre les alignements projetés, ils devront de toute façon requérir une autorisation cantonale, dans le cadre de laquelle il délivrera un préavis. Il explique que s'il devait préavisier positivement un tel projet, il n'en résulterait aucun préjudice pour les recourants. Il considère que c'est seulement en cas de préavis négatif de sa part ou la construction par lui-même d'un ouvrage à l'intérieur des alignements qu'une perte de valeur serait à évaluer. Il estime qu'il est dès lors prématuré de requérir à ce stade une indemnité pour un préjudice inexistant. Il en conclut que la fixation d'alignements ne s'apparente pas à une expropriation et qu'aucune indemnité n'est justifiée. Il ajoute qu'au demeurant, la décision de savoir si les propriétaires doivent être indemnisés est du ressort de la Commission fédérale d'estimation (la CFE) compétente.

### **E. 5.4**

Il convient d'exposer le cadre juridique applicable.

#### **E. 5.4.1**

L'art. 25 al. 3, 2ème phrase, LRN a été modifié par le chiffre 9 de l'annexe de la loi fédérale du 19 juin 2020, modifiant la loi fédérale sur l'expropriation. Cette modification est entrée en vigueur le 1er janvier 2021 (RO 2020 4085 ; FF 2018 4817). Il n'y a pas de disposition transitoire relative à cette modification. Faute de règlement transitoire explicite, le droit matériel applicable dans le temps est en principe celui qui était en vigueur au moment de la décision de première instance. Exceptionnellement, le nouveau droit doit être appliqué par l'instance de recours lorsqu'il existe des raisons impératives pour le faire (cf. ATF 139 II 470 consid. 4.2, 135 II 384 consid. 2.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_736/2010 du 23 février 2012 consid. 5.2 ; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-699/2017 du 26 août 2019 consid. 4.2, A-5411/2016 du 26 février 2018 consid. 3.2, B-4973/2016 du 12 mai 2017 consid. 4.2). A défaut de raisons impératives pour appliquer le nouveau droit, le droit matériel en vigueur lors de la décision de première instance est applicable au cas d'espèce.

#### **E. 5.4.2**

L'art. 25 LRN prévoit que la restriction de la propriété foncière par des alignements ne donne droit à une indemnité que si elle a les mêmes effets qu'une expropriation (al. 1) ; le droit à l'indemnité et le montant de cette dernière sont déterminés d'après les conditions existant au moment où la restriction de la propriété prend effet, soit lors de la publication des alignements (al. 2 ; cf. 29 LRN ; Message du 23 juillet 1959 à l'appui d'un projet de loi sur les routes nationales, FF 1959 II 97, 110 ; ATF 110 Ib 359 consid. 2a) ; l'intéressé doit annoncer ses prétentions par écrit à l'autorité compétente dans les cinq ans qui suivent le jour où la restriction de la propriété a pris effet (al. 3, 1ère phrase). Si les prétentions sont entièrement ou partiellement contestées, la procédure prévue aux art. 57 ss de la LEx sera

ouverte (al. 3, anc. 2ème phrase).

### **E. 5.4.3**

En cas d'expropriation matérielle, l'indemnité due est une conséquence d'une atteinte n'ayant pas pour but une expropriation. En cas d'expropriation formelle, l'indemnité due est une condition de l'expropriation (cf. Kappeler, Formelle und materielle Enteignung gemäss den Fluglärmentscheiden des Bundesgerichts, 2010, p. 13 ; Hess/Weibel, Das Enteignungsrecht des Bundes, Kommentar zum Bundesgesetz über die Enteignung, vol. I, 1986, Vorbemerkungen zu Art. 1 n° 18 ; Hess/Weibel, op. cit., vol. II, 1986, Art. 22ter BV n° 47). Comme la mesure constitutive d'expropriation matérielle est valable indépendamment de l'indemnisation du propriétaire, le principe et le montant de l'indemnité sont déterminés dans une procédure séparée de celle conduisant à la restriction du droit de propriété (cf. Hertig Randall, L'expropriation matérielle, in : Pratique du droit administratif, 2009, p. 115).

### **E. 5.4.4**

En particulier, le droit de demander une indemnité naît, de par la loi, au moment de l'entrée en vigueur de la restriction du droit de propriété du particulier (cf. ATF 101 Ib 277 consid. 3b ; arrêt du Tribunal fédéral 1E.4/2005 du 11 juillet 2005 consid. 2.1 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6928/2015 du 20 décembre 2017 consid. 3.7.2). Si l'autorité compétente et le propriétaire concerné ne parviennent pas à s'entendre sur le principe ou le montant de l'indemnité, les parties pourront réclamer l'ouverture de la procédure d'estimation prévue aux art. 57 ss LEx (cf. FF 1959 II 97, 110 ; ATF 132 II 475 consid. 2.2). La CFE est ainsi compétente pour octroyer une indemnité d'expropriation matérielle si les prétentions sont entièrement ou partiellement contestées (cf. ATF 132 II 475 consid. 2.2, 114 Ib 142 consid. 3a, 112 Ib 124 consid. 2, 110 Ib 359 consid. 2a ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6928/2015 précité consid. 3.7.3). La CFE peut être saisie directement par les ayants droit, sans qu'il soit nécessaire que l'expropriant dépose une demande d'ouverture de la procédure (cf. ATF 121 II 436 consid. 3, JdT 1996 I 425).

### **E. 5.5**

En l'espèce, la décision d'approbation du projet N01/N05/N09b Vaud Mise au point des alignements n'est pas encore entrée en force, le recours ayant effet suspensif (art. 55 al. 1 PA). Le plan d'alignements litigieux n'a pas été publié et il n'a pas encore force obligatoire. La restriction de la propriété n'a donc pas encore pris effet. Vu que le droit de demander une indemnité pour expropriation matérielle ne naît que dès l'entrée en force de la restriction, la conclusion subsidiaire des recourants visant à l'allocation d'une indemnité de 2'000'000 francs à la charge de la Confédération suisse pour les restrictions à leur droit de propriété engendrées par le nouvel alignement, subsidiairement à la transmission du dossier à l'autorité compétente en matière d'estimation pour l'instruction et la décision sur le montant de l'indemnité, est prématurée. En outre, à l'instar du Tribunal, l'autorité inférieure n'est pas compétente pour statuer en première instance ni sur le principe d'une telle indemnité, ni sur son montant. Partant, elle aurait dû déclarer la demande des recourants irrecevable et non pas la rejeter. Quoi qu'il en soit, le recours doit également être rejeté sur ce point.

### **E. 6**

Finalement, il convient d'examiner si l'autorité inférieure a à bon droit rejeté la demande d'indemnité de 40'000 francs des recourants pour les frais extrajudiciaires occasionnés par la procédure d'opposition.

### **E. 6.1**

Les recourants fondent leur demande d'indemnité sur l'art. 115 al. 1 LEx. Ils expliquent avoir dû recourir à un avocat pour analyser l'ensemble du dossier, procéder à une évaluation de leur dommage et rédiger l'opposition.

### **E. 6.2**

L'obligation de payer des dépens n'est pas usuelle en procédure administrative de première instance. Elle requiert, pour être reconnue, une base légale expresse. La loi fédérale sur la procédure administrative ne contient pas de disposition pour l'allocation d'une indemnité de partie en procédure administrative de première instance. L'art. 64 al. 1 PA réglemente l'octroi de dépens en procédure de recours et n'est pas applicable à la procédure d'opposition devant le DETEC (cf. ATF 140 V 116 consid. 3.4.2, 132 II 47 consid. 5.2). Comme vu ci-dessus (cf. consid. 5.4 et 5.5), la procédure prévue par la LEx n'est pas applicable en l'espèce. Partant, l'art. 115 LEx, régissant l'octroi d'une indemnité convenable par l'expropriant à l'exproprié à raison des frais extrajudiciaires occasionnés par les procédures d'expropriation, de conciliation et d'estimation, n'est pas non plus applicable.

### **E. 6.3**

Sur ce vu, le Tribunal retient que l'autorité inférieure a à bon droit rejeté la demande d'indemnité de 40'000 francs des recourants pour les frais extrajudiciaires occasionnés par la procédure d'opposition. Partant, le recours doit également être rejeté sur ce point.

### **E. 7**

Pour résumer, le Tribunal rejette les réquisitions de preuve des recourants, hormis celle tendant à la production du dossier de l'intimé (cf. consid. 3.3). Sur le fond, il retient que l'autorité inférieure n'a ni violé le droit, ni abusé de son pouvoir d'appréciation, en intégrant la parcelle des recourants dans le périmètre d'alignement de la route nationale N01, dans la mesure projetée par l'intimé (cf. consid. 4.6). Cependant, elle aurait dû déclarer la demande d'indemnité des recourants pour expropriation matérielle irrecevable et non la rejeter au fond (cf. consid. 5.5). Finalement, il retient que l'autorité inférieure a à bon droit rejeté la demande d'indemnité des recourants pour les frais extrajudiciaires occasionnés par la procédure d'opposition (cf. consid. 6.3). Mal fondé, le recours doit dès lors être rejeté.

### **E. 8**

Reste à examiner la question des frais de procédure et des dépens dans la présente procédure de recours. Aux termes de l'art. 63 al. 1, 1ère phrase, PA, les frais de procédure sont mis en règle générale à la charge de la partie qui succombe. Ils sont calculés en fonction de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la manière de procéder des parties, de leur situation financière et de la valeur litigieuse (art. 63 al. 4bis PA, art. 2 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). En l'espèce, les frais de procédure sont fixés à 1'500 francs et sont mis à la charge solidaire des recourants qui succombent. Cette somme est prélevée sur l'avance de frais déjà versée du même montant. L'autorité de recours peut allouer, d'office ou sur requête, à la partie ayant entièrement ou partiellement gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés (cf. art. 64 al. 1 PA et 7 al. 1, 2 et 4 FITAF). Les autorités fédérales et, en règle générale, les autres autorités parties n'ont pas droit aux dépens (cf. art. 7 al. 3 FITAF). En l'espèce, il n'y a pas lieu d'allouer de dépens aux recourants qui succombent. L'autorité

inférieure et l'intimé n'y ont pas droit non plus en tant qu'autorités fédérales. (le dispositif est porté à la page suivante)

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