

VD_OMNI AC.2004.0079 vom 29. September 2004

VD Tribunal cantonal, 2004-09-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2004.0079

FR: VD_OMNI AC.2004.0079 du 29 septembre 2004

IT: VD_OMNI AC.2004.0079 del 29 settembre 2004

Regeste

Pavillard René et crts/Département des infrastructures, Municipalité de Bretigny-sur-Morrens, Service des routes | En matière de plans d'affectation cantonaux, la nouvelle teneur de l'art. 73 LATC n'étend pas le pouvoir d'examen du Tribunal administratif, qui est limité à la légalité et à l'abus du pouvoir d'appréciation. Il appartient au Département (qui avait indiqué à tort la voie du recours au Département des Institutions, désormais supprimée) de contrôler l'opportunité du projet, ce qui l'oblige à analyser les diverses solutions possibles (variantes) s'agissant ici d'un plan routier. S'il ne le fait pas (excès négatif du pouvoir d'appréciation), il n'appartient pas au Tribunal administratif de reconstituer ce qu'aurait pu être la motivation de la décision du Département. Annulation de la décision et renvoi au Département pour nouvelle décision qui devra permettre à l'autorité de recours de statuer sur la manière dont l'autorité d'adoption a utilisé son pouvoir d'appréciation.

Erwägungen

E. 10

décembre 1991 sur les routes (LR) prévoit ce qui suit dans sa teneur actuellement en vigueur: "Les projets de construction sont mis à l'enquête publique durant trente jours dans la ou les communes territoriales intéressées. Les projets de réaménagement de peu d'importance réalisés dans le gabarit existant sont mis à l'enquête durant 20 jours. Ils font l'objet d'un permis de construire. Pour les plans cantonaux, l'autorité d'adoption est le département. Les articles 73 et 74 LATC sont applicables par analogie." Cette disposition a été rendue pratiquement incompréhensible par la modification du 11 février 2003 qui a supprimé l'alinéa 2 originel qui réglait la procédure pour les plans routiers communaux: il prévoyait l'adoption du plan par le conseil communal et un recours au Département cantonal des travaux publics. Le projet de loi du Conseil d'Etat prévoyait d'ailleurs de maintenir l'alinéa 2 ancien en y supprimant simplement la voie de recours au département et en maintenant le renvoi aux art. 57 à 62 LATC qui régissent la procédure d'adoption des plans d'affectation communaux. On peut cependant s'abstenir d'élucider les motifs de cette modification car on est ici en présence d'un plan routier cantonal (le projet se situe hors traversée de localité, art. 3 LR) qui est régi par l'art.

E. 13

al. 3 LR. Pour les plans routiers cantonaux, l'art. 13 al. 3 LR renvoie à l'art. 73 LATC, également modifié le 11 février 2003, qui prévoit notamment ce qui suit pour la procédure d'enquête et d'adoption des plans d'affectation cantonaux: Avant l'enquête publique, le Service de l'aménagement du territoire remet le projet de plan aux municipalités des communes intéressées et recueille leurs déterminations. En cas de désaccord, l'avis de la Commission cantonale consultative d'urbanisme et d'architecture peut être requise. Le droit

d'opposition de la commune dans l'enquête est réservé. Le projet fait l'objet d'une enquête publique de trente jours dans les communes dont le territoire est concerné, l'article 57 étant applicable pour le surplus. A l'issue de l'enquête, la ou les municipalités transmettent les observations et oppositions au département. A la demande de l'une des parties, les opposants sont entendus par le département lors d'une séance de conciliation. Le département statue avec plein pouvoir d'examen, par une décision motivée, sur les oppositions dans un délai de huit mois dès la clôture de l'enquête publique en même temps qu'il se prononce sur le plan et le règlement. Il notifie ses décisions à chaque opposant par lettre recommandée. Les décisions du département sont susceptibles d'un recours auprès du Tribunal administratif. Les articles 31 et ss LJPA sont applicables pour le surplus. (...) La modification du 11 février 2003, qui affectait diverses lois dont la LATC et la LR, avait pour but de supprimer le recours intermédiaire au département cantonal, ce qui impliquait de conférer au Tribunal administratif un plein pouvoir d'examen, étendu à l'opportunité (BGC janvier-février 2003 p. 6565 à 6572: on rappelle qu'en principe, le contrôle de l'autorité judiciaire ne porte que sur la légalité des décisions, comme le prévoit l'art. 36 LJPA). Cette extension au contrôle de l'opportunité déroge à la règle générale de l'art. 36 LJPA mais permet de respecter l'art. 33 al. 3 lit. b de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) qui impose aux cantons de prévoir au moins une autorité de recours cantonale ayant un libre pouvoir d'examen (BGC précité, p. 6567). En matière de plan d'affectation cantonaux toutefois, la nouvelle teneur de l'art. 73 LATC, auquel renvoie l'art. 13 al. 3 LR, n'étend pas le pouvoir d'examen du Tribunal administratif à l'opportunité. Le législateur a apparemment considéré que pour respecter les exigences du droit fédéral, il suffisait que le département statue sur les oppositions avec plein pouvoir d'examen (art. 73 al. 4 LATC; BGC précité p. 6581 et 6571). C'est probablement sur la base de cette analyse du texte en vigueur que le conseil des recourants, interpellé en audience, a indiqué à juste titre que le pouvoir d'examen du Tribunal est limité à la légalité et à l'abus du pouvoir d'appréciation. Celui de département est en revanche un "plein pouvoir d'examen" selon l'art. 73 al. 4 LATC: il appartient au Département de contrôler l'opportunité du projet contesté (voir en outre, sur le pouvoir d'examen respectif de l'autorité d'adoption et de recours lorsqu'il s'agit de choisir entre plusieurs variantes, l'arrêt AC 1997/0035 du 12 août 1997, consid. 2 in fine et 3, et AC 1994/0054 du 7 septembre 1994). On relèvera au passage que les nouvelles dispositions régissant la procédure d'élaboration des plans routiers sont bien applicables en l'espèce et que c'est à tort, comme l'a relevé à juste titre le conseil des recourants, que le Département des infrastructures avait indiqué la voie du recours intermédiaire au Département des institutions et des relations extérieures. En effet, la disposition transitoire de la loi du 11 février 2003 modifiant celle du 10 décembre 1991 sur les routes prévoit que la nouvelle procédure n'est pas applicable aux décisions et plans sur lesquels le Département des infrastructures s'est déjà prononcé au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi (soit en l'espèce le 1er janvier 2004). Comme en l'espèce, le Département des infrastructures ne s'était pas encore prononcé à cette date, les anciennes dispositions de procédure ne s'appliquent plus. 3. Comme on vient de la voir, le pouvoir d'examen du Tribunal administratif est limité à un contrôle en légalité, qui s'étend à l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 36 let a LJPA). A ce sujet, on rappellera, en se référant à un récent arrêt qui fait le point de la situation (AC 2001/0220 du 17 juin 2004), que dans le cadre de ce pouvoir d'examen limité, le Tribunal administratif ne peut substituer son appréciation à celle de l'autorité de planification. Il doit seulement vérifier si l'autorité intimée a tenu compte de tous les intérêts à prendre en considération et n'intervenir que si

elle n'a pas tenu compte d'intérêts importants, ou encore, les aurait appréciés de façon erronée (voir l'arrêt TA RE 2001/0027 du 12 octobre 2001, consid. 2b; voir aussi les arrêts RE 2000/0017 du 14 août 2000, RE 2000/0037 du 18 janvier 2001, RE 1999/0005 du 16 avril 1999, RE 1999/0014 du 14 juillet 1999, ainsi que ATF de référence non publié rendu le 11 novembre 1998 dans la cause M. c/OFDEE consid. 2a). Ainsi, en matière de planification, le tribunal n'intervient que si l'autorité n'a pas pris en considération, dans la pesée d'intérêts requise par l'art. 3 OAT, un intérêt public important qui résulte, par exemple, du plan directeur cantonal, ou encore des buts et principes régissant l'aménagement du territoire (arrêt TA GE 1992/0127 du 14 mai 2001 et AC 2000/0165 du 19 février 2002) ou n'a pas tenu compte des intérêts privés qui entrent en ligne de compte (arrêt TA AC 1994/0156 du 20 janvier 1998). 4.

Les recourants font valoir que le passage pour piétons projeté serait implanté à la sortie d'une légère courbe et après un dos d'âne, ce qui limite dangereusement la visibilité pour les piétons et les automobilistes. Ils relèvent qu'il existe un "projet alternatif", que les autorités communales ont refusé de leur transmettre, qui prévoyait d'implanter le passage pour piétons au sommet du dos d'âne, où la visibilité serait beaucoup plus étendue. Les recourants se plaignent de ce que la décision du département se borne à relever que les normes VSS sont respectées. Les griefs des recourants quant à la manière dont le département a motivé sa décision sont bien fondés. En effet, les recourants avaient effectivement déjà fait valoir, notamment dans les lettres de leur avocat du 4 décembre 2003 et du 22 janvier 2004, que l'emplacement prévu était dangereux et qu'une variante fixant l'emplacement de l'arrêt de bus et du passage pour piétons au sommet du dos d'âne (c'est-à-dire selon eux à l'endroit où se trouve l'arrêt actuel du bus circulant dans le sens sud-nord, de Cugy vers Bottens) constituerait un avantage manifeste pour la sécurité de piétons. En présence de tels arguments, le Département des infrastructures ne pouvait pas se borner à retenir que la sécurité serait suffisamment garantie par le projet mis à l'enquête et refuser d'entrer en matière sur les arguments des opposants. Chargé de procéder à un examen en opportunité, il avait l'obligation d'examiner le bien fondé du choix de la variante retenue, ce qui impliquait d'analyser les diverses solutions possibles et d'examiner comment ce choix avait été opéré (sur la nécessité d'examiner les variantes dans le cadre d'un contrôle en opportunité, voir AC 1994/0054 du 7 septembre 1994 déjà cité). C'est en vain que la commune fait valoir à ce sujet que de nombreux spécialistes se sont penchés sur le projet et qu'elle avait mandaté un ingénieur et un bureau d'études en transports. En effet, les recourants n'ont pas participé à ses travaux préparatoires (l'autorité semble même leur avoir refusé l'accès au dossier, ou du moins à des copies de celui-ci). Les recourants n'en ont pas moins le droit d'obtenir une décision motivée sur les griefs qu'ils ont formulés. La commune ne saurait non plus prétendre, comme elle l'a fait en audience, que le choix de la variante mise à l'enquête résultait déjà de la séance qui avait eu lieu le

E. 17

février 2003 et qu'on ne se trouve pas dans un système de cogestion où chacun pourrait remettre en cause les décisions des autorités communales. Au contraire, investi d'un plein pouvoir d'examen qui le contraignait à un contrôle de l'opportunité de la décision attaquée, le département devait entrer en matière sur les arguments des recourants et non pas se borner, comme il l'a fait dans sa réponse au recours du 4 juin 2004, à constater qu'il ne possède aucune pièce au sujet des variantes examinées par la commune et invoquées par les recourants. C'est à tort également que le service des routes prétend que finalement, il importe peu de connaître toutes les variantes d'un projet donné puisque seul importe

vraiment celui qui a été mis à l'enquête. Au contraire, il incombait au Département de répondre aux griefs des recourants, du moins dans la mesure où ces griefs ne paraissaient pas d'emblée étrangers au litige. En audience, les représentants de la municipalité, et en partie ceux du département, ont soulevé différents moyens à l'appui de la solution résultant de la décision attaquée, tandis que les recourants en faisaient de même pour la variante qui placerait l'aménagement litigieux à proximité du débouché du chemin du Chalet. C'est ainsi qu'il a été question de l'emplacement réel du sommet du dos d'âne, du coût respectif des deux variantes, de la présence d'un trottoir sur la route d'entrée au village, de la "berme de visibilité" prévue dans le projet mis à l'enquête, et qu'on a comparé durant l'inspection locale la qualité de la visibilité de chacune des deux variantes, y compris pour chacune d'elles depuis chacun des deux côtés de la route. Toutefois, on ne trouve aucune énumération de tous ces éléments dans la décision attaquée et encore moins d'appréciation pondérée sur le poids qu'il faudrait leur accorder respectivement avant de parvenir au choix d'une solution plutôt qu'une autre. Dans ces conditions, il n'appartient pas au Tribunal administratif de reconstituer ce qu'aurait pu être la motivation de la décision attaquée par le Département des infrastructures (ou l'adhésion de ce dernier à l'appréciation - motivée - des autorités communales, puisque manifestement, se sont elles qui ont conduit le dossier). Le Tribunal administratif doit d'ailleurs d'autant plus s'abstenir d'échafauder des hypothèses à ce sujet qu'en l'espèce, il n'est lui-même pas investi d'un libre pouvoir d'examen, mais tenu au contraire de limiter son contrôle à celui de la légalité, qui comporte aussi la sanction de l'excès du pouvoir d'appréciation. Il ne peut donc que constater que l'autorité intimée disposait d'un important pouvoir d'appréciation, et il lui appartient d'examiner si elle a excédé ce pouvoir ou en a abusé (cf. art. 36 LJPA). On parle à ce sujet d'excès de pouvoir positif lorsque l'autorité considère à tort bénéficiaire d'une certaine liberté d'appréciation, ou porte son choix sur une mesure que la loi ne prévoit pas. Il y a excès de pouvoir négatif lorsque l'autorité s'estime liée, alors que la compétence que lui donne la loi est discrétionnaire. Dans ce cas, lorsque la norme confère un certain pouvoir d'appréciation pour que l'autorité puisse tenir compte de circonstances particulières, l'administré a aussi le droit à ce qu'elle exerce effectivement ce contrôle (voir dans ce sens AC 1997/0035 du 12 août 1997; GE 2003/0057 du 24 septembre 2003 et les réf. citées, ATF 102 1b 187; RDAF 1994, 145; Pierre Moor, Droit administratif volume I p. 376). En l'espèce, le département intimé n'est pas entré en matière sur les arguments des recourants qui réclamaient l'adoption de la "variante alternative", c'est-à-dire de la solution A examinée en son temps par la municipalité. Le département n'a même pas cherché à se renseigner à ce sujet puisqu'il déclare dans ses déterminations du 4 juin 2004 qu'il ne possède aucune pièce à ce sujet et qu'il importe peu de savoir quelles sont les variantes étudiées puisque selon lui, seul importe vraiment le projet qui lui est soumis. On se trouve donc en présence d'un cas typique d'excès négatif du pouvoir d'appréciation. 5.

Vu ce qui précède, le recours doit être admis, la décision attaquée annulée et le dossier renvoyé au département pour nouvelle décision. Il appartiendra au Département des infrastructures de rendre une nouvelle décision (que le présent arrêt ne préjuge en aucune manière) énonçant les motifs qui la fondent et permettant le cas échéant à l'autorité de recours de statuer sur la manière dont l'autorité d'adoption du plan a utilisé son pouvoir d'appréciation. Les frais resteront à la charge de l'Etat tandis que les recourants, qui agissent par l'intermédiaire d'un mandataire rémunéré, ont droit à des dépens.

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