

## **VD\_OMNI AC.2012.0116 vom 28. November 2013**

VD Tribunal cantonal, 2013-11-28, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2012.0116](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2012.0116)

FR: VD\_OMNI AC.2012.0116 du 28 novembre 2013

IT: VD\_OMNI AC.2012.0116 del 28 novembre 2013

### **Regeste**

BAYIHA, CAVIN, CAVIN, CURTET, CURTET, DE WECK, DE WECK, EHRAT, EHRAT, GARDNER, KARLEN, LINDER, LINDER, MONSUTTI, MONTFORT, PILLER, PILLER, PRATS, PRATS, SENS, SENS, SERMIER, SERMIER/DEPARTEMENT DES INFRASTRUCTURES, Municipalité d'Echichens, Municipalité de Morges | Recours contre un plan routier (aménagement d'une piste cyclable) partiellement admis. - Rejet du grief relatif à la partialité des autorités communales et des experts qui ont participé à l'élaboration du projet (consid. 2). - L'adoption d'un plan d'affectation spécial qui prévoit en l'espèce l'aménagement de routes existantes ne nécessite pas d'adaptation préalable du plan sectoriel du réseau routier mentionné à l'art. 8 LRou (consid. 3). - Rejet du grief relatif à l'absence de coordination entre la procédure d'adoption du plan routier et les procédures d'expropriation. Le droit cantonal n'a pas prévu de procédure combinée, ce qui n'est pas contraire aux principes de l'art. 25a LAT (consid. 5). - Grief relatif à une mauvaise appréciation par l'autorité cantonale des intérêts en présence, admis, en particulier au regard des intérêts privés des propriétaires riverains particulièrement touchés par le tracé retenu. L'autorité compétente n'a pas procédé à un examen approfondi des variantes du tronçon litigieux qui lui ont été soumises dans le cadre de l'adoption du plan routier (consid. 5). Renvoi de la cause pour ce motif à l'autorité cantonale pour nouvelle décision au sens des considérants.

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

La décision attaquée est une décision d'adoption d'un projet de construction de route cantonale, au sens des art. 11 ss LRou. L'art. 13 al. 4 LRou prévoit l'application, par analogie, des règles sur la procédure d'adoption des plans d'affectation cantonaux, à savoir les art. 73 et 74 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC, RSV 700.11). L'art. 73 al. 4 LATC dispose que la décision du département cantonal, qui se prononce sur l'adoption du plan et sur les oppositions, peut faire l'objet d'un recours auprès de la Cour de droit administratif et public. La procédure de recours est réglée aux art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36). La qualité pour recourir est définie à l'art. 75 let. a LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD): le recours est recevable s'il est formé par une personne ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Dans le domaine de l'aménagement du territoire, la jurisprudence reconnaît au voisin la qualité pour recourir si l'admission du recours peut lui procurer un avantage pratique, et celui-ci peut exiger l'examen d'un projet de construction à la lumière de toutes les normes juridiques susceptibles d'avoir une incidence sur sa situation de fait ou de droit (ATF 137 II 30).

Souvent, la nature ou le degré de l'atteinte dépend de la distance entre l'ouvrage projeté et le bien-fonds du voisin. En l'occurrence, un certain nombre de recourants sont propriétaires de parcelles à proximité immédiate de la route cantonale et sont directement touchés par le projet de piste cyclable qui nécessite l'expropriation d'une partie de leur propriété. Comme tous les recourants ont agi conjointement, il n'est pas nécessaire d'examiner en détail s'ils remplissent chacun les conditions de l'art. 75 let. a LPA-VD puisque la situation est claire pour plusieurs d'entre eux, qui ont manifestement la qualité pour recourir contre cette décision. L'acte de recours respecte au demeurant les autres exigences légales de recevabilité (art. 77 et 79 LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

## **E. 2**

Dans un premier grief, les recourants font valoir que la décision du département cantonal reposerait "exclusivement sur l'expertise confiée au bureau Transitec", que ce bureau avait été mandaté par les municipalités de Monnaz et d'Echichens, et que les opposants avaient mis en cause le manque d'impartialité des autorités communales de Monnaz. Les recourants en déduisent qu'il existe un "conflit d'intérêt qui entache la procédure d'un vice devant conduire à son annulation". L'argumentation du recours n'est pas claire sur ce point. On ne voit pas en effet ce qui est concrètement reproché au département cantonal, au regard des garanties générales de procédure qui comprennent la garantie d'impartialité (art. 9 LPA-VD; cf. ATF 125 I 119 consid. 3). Les autorités des communes concernées ont participé à l'élaboration du projet de plan routier, notamment parce qu'elles sont responsables de l'entretien des routes cantonales en traversée de localité (art. 20 LRou). Le fait de désigner dans une procédure de planification routière un bureau d'études, pour établir un projet ou évaluer des variantes, et de prendre en considération le rapport de ce bureau, n'est à l'évidence pas un élément susceptible de compromettre la régularité de la procédure. Il faut du reste tenir compte du fait que le département cantonal agit à la fois à titre d'organe du maître de l'ouvrage, pour les routes cantonales, et d'autorité compétente pour l'approbation des plans; des interventions ou des prises de position en faveur du projet, avant la décision finale, ne mettent en principe pas en cause l'impartialité du chef du département ou des fonctionnaires (cf. ATF 125 I 119 consid. 3d). Quoi qu'il en soit, dans le cas particulier, le soupçon de conflit d'intérêt n'est en rien étayé et le grief apparaît d'emblée dénué de tout fondement.

## **E. 3**

Les éléments déterminés par des études de base sont adjoints au plan directeur d'aménagement du territoire sous forme de fiches de coordination tenues à jour." Ce chapitre de la loi sur les routes définit par ailleurs les "plans d'affectation fixant les limites des constructions", qui peuvent être établis pour les routes ou fractions de routes existantes ou à créer (art. 9 LRou), ainsi que le "projet de construction", qui "comporte le tracé et les ouvrages nécessaires, notamment les points d'accès et de croisements ainsi que les raccordements aux routes existantes" (art. 11 LRou). Le projet de construction est traité, formellement, comme un plan d'affectation cantonal - sauf lorsqu'il s'agit d'un projet de réaménagement de peu d'importance réalisé dans le gabarit existant, la décision d'adoption équivalant alors à un permis de construire (cf. art. 13 LRou). b) Dans le cas particulier, le projet de construction des ouvrages pour la mobilité douce entre Morges, Echichens et Monnaz, qui modifie sur plusieurs centaines de mètres l'emprise au sol des routes cantonales existantes RC 74d et RC 75c (chaussée principale et ouvrages annexes), est

matériellement et formellement un plan d'affectation (cf. ATF 112 Ib 164). D'après la décision attaquée, ce nouveau plan d'affectation, qui représente une adaptation du plan d'affectation existant en fonction duquel ces deux routes cantonales ont été construites, est conforme aux instruments de planification du niveau supérieur, à savoir le plan directeur cantonal, le plan des mesures OPair 2005 de l'agglomération Lausanne-Morges, le projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM) ainsi que la Stratégie cantonale de promotion du vélo à l'horizon 2020. La décision expose notamment, à propos du plan directeur cantonal – instrument défini aux art. 6 ss de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) –, qu'il comporte une fiche de coordination A23 "Mobilité douce", qui impose aux autorités d'encourager les déplacements à pied et en deux roues non motorisés à proximité des centres. Il n'est pas contesté par les recourants que le projet litigieux s'inscrit dans le cadre de cette politique publique; ils ne font pas non plus valoir que ce projet serait en contradiction avec les autres instruments de planification précités. Les recourants paraissent en revanche déduire de l'art. 8 LRou qu'une mention expresse du projet aurait dû figurer dans les "études de base formant le plan sectoriel du réseau routier", sous la forme d'une fiche de coordination consacrée spécifiquement à la mobilité douce entre Morges, Echichens et Monnaz (cf. art. 8 al. 1 et 3 LRou). Tel n'est, à l'évidence, par le sens de l'art. 8 LRou, qui ne prévoit pas que les "études de base" – documents préalables à l'établissement du plan directeur cantonal, dans lesquels les cantons, conformément à l'art. 6 LAT, "déterminent dans les grandes lignes le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire" (ce sont bien les études de base de l'art. 6 LAT qui sont mentionnées à l'art. 8 LRou – cf. exposé des motifs de la nouvelle loi sur les routes, BGC automne 1991, p. 750) – ni que les fiches de coordination du plan directeur cantonal devraient décrire chaque projet de modification d'une route cantonale, par exemple lorsqu'il tend à ajouter un trottoir ou une piste cyclable, ou encore à réaménager un carrefour. Des aménagements de routes existantes, tel que le projet litigieux, n'ont manifestement pas à être réglés ou coordonnés au niveau du plan directeur cantonal. Ces aménagements ne sont en rien comparables aux projets d'installations importantes avec des impacts importants sur les plans spatial, organisationnel et politique, à cause de leur emprise au sol, des immissions considérables qu'ils produisent ou du fort trafic qu'ils occasionnent (grands domaines skiabiles, grands stades, etc. – cf. ATF 137 II 254 consid. 3.2). Aussi l'adoption d'un plan d'affectation spécial ou projet de construction selon la procédure des art. 11 ss LRou, sans adaptation préalable du plan sectoriel du réseau routier mentionné à l'art. 8 LRou, est-elle conforme à la loi cantonale sur les routes ainsi qu'aux dispositions du droit de l'aménagement du territoire relatives au plan directeur cantonal.

#### **E. 4**

Les recourants se plaignent de l'absence de coordination des procédures d'adoption du plan routier et d'expropriation. Ils se fondent sur l'art. 25a LAT qui imposerait selon eux l'obligation de coordonner les deux procédures. Ils soutiennent que le département intimé avait l'obligation de traiter dans une seule procédure l'approbation des plans de la piste cyclable et les plans d'expropriation. a) L'art. 25a LAT, applicable aux procédures d'autorisation de construire ainsi que, par analogie, à la procédure des plans d'affectation (art. 25a al. 4 LAT), impose de désigner une autorité chargée de la coordination lorsque l'adoption du projet nécessite des décisions émanant de plusieurs autorités (art. 25a al. 1 LAT). Il est exigé, d'un point de vue matériel, que les différentes décisions ne soient pas contradictoires (art. 25a al. 3 LAT). Il n'est pas contesté par les recourants que, dans la procédure d'adoption du plan routier (projet de construction au sens des art. 11 ss LRou), les

principes de la coordination ont été respectés, et que la décision finale du département cantonal ne contient pas d'éléments contradictoires. Leurs griefs se rapportent à la conduite successive de deux procédures, la procédure de planification puis la procédure d'expropriation, pour l'acquisition des terrains nécessaires à la réalisation de l'ouvrage. Or le droit cantonal prévoit expressément, lorsque des terrains doivent être acquis et qu'il n'est pas possible de le faire de gré à gré ni par remaniement parcellaire, que "les expropriations nécessaires à la réalisation de l'ouvrage font l'objet d'une procédure distincte; la loi sur l'expropriation est applicable" (art. 14 al. 2 LRou). Le droit cantonal n'a pas ainsi institué de procédure combinée pour l'adoption des plans de l'ouvrage et la décision sur les droits à exproprier (contrairement à la législation fédérale: cf. par exemple art. 27d de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales [LRN ; RS 725.11]). La procédure distincte, qui suit celle de l'adoption du plan pour une route cantonale, comporte une nouvelle décision, prise par le Département des finances, qui statue sur l'intérêt public du projet et les emprises sur fonds privés nécessaires à sa réalisation (art. 23 de la loi vaudoise sur l'expropriation du 25 novembre 1974 [LE; RSV 710.01]). Cette décision ne peut pas modifier le projet de construction adopté selon la procédure des art. 11 ss LRou et il ne saurait être question, dans la procédure d'expropriation, d'étendre l'emprise des ouvrages routiers au détriment des propriétaires fonciers voisins. On ne voit donc pas en quoi il y aurait un risque de décisions contradictoires, s'agissant de la définition des caractéristiques de l'ouvrage routier. En d'autres termes, l'existence de deux procédures successives n'est pas critiquable du point de vue de l'exigence de coordination matérielle. D'un point de vue formel, il convient de relever que les plans d'expropriation, avec le tableau des droits à exproprier, ont été mis à l'enquête publique, dans le cas particulier, avec les plans du projet de construction, et qu'ainsi une certaine coordination a été mise en œuvre. Cela étant, la dualité des procédures, clairement prévue à l'art. 14 LRou, n'est pas contraire aux principes de l'art. 25a LAT (cf. arrêt du TF 1C\_554/2010 du 27 mai 2011, consid. 4, où cette dualité de procédures n'a pas été critiquée). Les griefs des recourants concernant la coordination sont donc mal fondés.

## **E. 5**

al. 2 Cst.), qui vaut pour toute l'activité étatique, implique d'examiner l'ensemble des solutions de nature à porter l'atteinte la moins grave aux autres libertés ou intérêts à prendre en compte. Dans cette appréciation, il conviendra notamment d'examiner la variante permettant de porter le moins atteinte à la sphère privée des propriétaires fonciers touchés, mais également aux autres intérêts publics en jeu (protection de la nature ou du paysage, notamment). Dans le cadre de la justification publique d'un ouvrage nécessitant expropriation, l'autorité devra motiver, en application du principe de proportionnalité, le choix de l'emplacement approprié de l'ouvrage et si une modification du projet présenterait un coût ou des inconvénients majeurs (Anne-Christine Favre, L'examen des variantes d'un projet en droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement – Entre opportunité et légalité, Mélanges en l'honneur de Pierre Moor, Berne 2005, p 687 ss). Dans le cas particulier, le principe de la proportionnalité impose d'examiner l'ensemble des solutions de nature à porter l'atteinte la moins grave aux libertés et intérêts qui entrent en ligne de compte. Il incombe à l'autorité de recours de contrôler le résultat de la pesée des intérêts, en fonction de ces principes. Il s'agit là d'une question de droit (Heinz Aemisegger/Stephan Haag, Commentaire LAT, 2010, n° 74 ad art. 33 LAT) . d) Les recourants critiquent le tronçon de la piste cyclable entre le carrefour du Signal sur la route de Monnaz et l'entrée du village. Pour ce tronçon, plusieurs variantes ont été étudiées au cours de la procédure

d'élaboration du plan routier. Elles ont été décrites dans les rapports des bureaux Citec et Transitec, mandatés pour l'étude du projet. Dans la décision attaquée, le département cantonal se réfère au rapport Transitec et retient ce qui suit: "La solution retenue (variante VO) tient pourtant compte de divers intérêts qui justifient le choix du tracé projeté. [...] En effet, l'option d'aménager le cheminement mixte piétons/cyclistes de l'autre côté de la route de Monnaz (côté Echichens) entre le carrefour du Signal et le centre de Monnaz (variante V1) ne respecte pas certains impératifs de sécurité. En premier lieu, cette possibilité contraindrait les piétons/cyclistes à franchir la route de Monnaz à l'entrée du village de Monnaz. Ensuite, elle contraindrait également les habitants du village de Monnaz situés à l'ouest de la route à traverser celle-ci pour rejoindre la piste. On ne saurait de toute évidence reprocher aux auteurs du projet de vouloir faire preuve de prudence en matière de sécurité, même si cela doit se faire au détriment d'autres intérêts. L'aménagement pour les modes doux doit évidemment tenir compte des commodités d'utilisation par les habitants de la commune de Monnaz, en faveur desquels il est en particulier prévu. Par conséquent, l'option d'aménager la piste cyclable à l'est de la route de Monnaz dans le sens Signal-Monnaz (avec maintien du cheminement piétonnier actuel et mise en place d'un trottoir entre la fin de la zone urbanisée et le carrefour du Signal) (variante V2) n'est pas envisageable non plus pour les mêmes motifs de sécurité. S'agissant de l'autre option qui serait de déplacer le cheminement mixte et la chaussée davantage à l'est de la route de Monnaz (variante V4), elle permettrait certes d'éviter les expropriations contestées, mais elle conduirait à un coût qui correspondrait quasiment au double de celui de la variante retenue [...]. Cette option avantagerait assurément les opposants, car elle éviterait les expropriations, mais elle ne serait envisageable que si le coût était raisonnable et non exorbitant comme indiqué [...]. Certes, il n'est pas aisé de pondérer tous les intérêts concernés de manière à satisfaire tous les protagonistes, mais le choix de la variante retenue, même si elle conduit à des expropriations, repose sur une analyse consciencieuse et pondérée de tous les intérêts en présence. En effet, les variantes V1, V2 et V4 ont été écartées pour des motifs pertinents (sécurité des utilisateurs de l'espace de mobilité douce projeté et coût déraisonnable et excessif). Quant à la variante V3, elle ne prévoit aucun aménagement spécifique pour les cyclistes, ce qui est contraire au but même de la démarche [...]. Dans cette décision, le département cantonal n'analyse pas en détail l'atteinte de la variante retenue sur les fonds privés voisins de la route. On ne saurait pourtant faire l'économie d'un examen complet de cette question. Il a pu être constaté, lors de l'inspection locale, que l'emprise sur les bien-fonds privés nécessaire à la réalisation de la variante adoptée aurait pour conséquence de priver certains propriétaires d'une partie de l'espace de dégagement entre leurs maisons et la limite de propriété. Cette bande de terrain n'est certes pas constructible pour des bâtiments principaux, à cause des limites de construction applicables le long des routes cantonales (cf. art. 36 LRou). Mais ces surfaces sont, suivant les cas, utiles pour l'accès aux places de parc ou garage, ou bien elles sont aménagées (jardin, haies, cheminement) de manière à constituer un espace protecteur entre les habitations privées et le domaine public, même si cela ne représente parfois que quelques mètres-carrés. Les recourants exposent que l'abattage des arbres et des haies plantés sur leurs propriétés aggraverait davantage l'atteinte à leur sphère privée. Ils estiment que le système de compensation écologique prévoyant notamment de replanter des haies serait nettement insuffisant. Sur ce point, ils font valoir un intérêt digne de protection. Même si le projet prévoit de replanter des haies approximativement aux mêmes emplacements, celles-ci n'auront qu'un effet limité de protection vu la hauteur limitée qui est prévue (60 cm), pour des raisons de visibilité aux

intersections. En outre, les arbres qui devront être abattus sur les propriétés des recourants ne seront pas replantés au même emplacement; le rapport de compensation écologique prévoit en effet dans la zone concernée uniquement la plantation de haies basses de séparation (troène, viorne, cornouiller), ce qui paraît moins apte à protéger l'intimité des propriétés atteintes. Partant, l'atteinte au droit de propriété des riverains par la variante mise à l'enquête ne saurait être qualifiée d'emblée de légère (du reste, d'après le tableau récapitulatif de l'analyse multi-critères de la p. 20 du rapport Transitec, la variante VO a des effets très négatifs, du point de vue de l'emprise sur la zone villas, tandis que les autres variantes sont neutres de ce point de vue). La décision attaquée ne comporte pas non plus une analyse détaillée de la variante V1, dont la caractéristique est d'aménager la piste cyclable de l'autre côté de la route de Monnaz, sans expropriation du côté où se trouvent les maisons des recourants, et sans tous les investissements que nécessiterait la variante V4. Cette variante V1, outre l'intérêt d'empiéter dans une moindre mesure sur des biens-fonds déjà bâtis ou aménagés, aurait l'avantage de créer le cheminement du côté de la route emprunté par les cyclistes à la montée (c'est dans cette direction que les cyclistes profitent au mieux d'un site propre). Le maintien du cheminement des piétons sur le tracé existant l'Ouest de la route de Monnaz, permettrait également d'éviter les inconvénients, certes pas déterminants, de la cohabitation des cyclistes et des piétons sur la même piste. Il est vrai qu'une piste cyclable sur le côté Est de la route de Monnaz implique de faire traverser celle-ci par les cyclistes venant du côté Ouest pour rejoindre la piste cyclable. Toutefois, le risque que cela implique pour la sécurité des cyclistes et des piétons doit a priori être relativisé. En effet, la route suit un tracé rectiligne et la visibilité est bonne sur ce tronçon. Le nombre de véhicules empruntant cette route reste limité (environ 2600 véhicules par jour); il ne s'agit à l'évidence pas d'un axe routier important, et la vitesse est limitée en traversée de localité. Quant aux piétons, la variante V1 prévoit une traversée sécurisée, au niveau des arrêts de bus, à la hauteur du lieu-dit En Trésy, ce qui améliorerait leur sécurité par rapport à la situation existante. On ne saurait dès lors suivre, sans autre élément à l'appui, l'appréciation de Transitec, reprise par le département cantonal, selon laquelle cette variante serait nettement plus dangereuse que celle retenue par le projet mis à l'enquête publique, ou en d'autres termes que le critère de sécurité, parce que des cyclistes devraient traverser la route cantonale, disqualifierait cette variante. N'ayant pas effectué un examen approfondi des variantes qui lui ont été soumises dans le cadre de l'adoption du plan routier litigieux, et paraissant s'en remettre à l'appréciation du bureau Transitec et des "auteurs du projet" (les bureaux d'étude qui ont présenté le projet), l'autorité intimée n'a pas procédé à une pesée complète des intérêts en présence, en particulier celui des propriétaires riverains de la route de Monnaz, lesquels sont particulièrement atteints par le projet tel qu'il a été mis à l'enquête. Pour ce motif, la décision attaquée doit être annulée, en tant qu'elle approuve le plan de la piste de mobilité douce le long de la route de Monnaz, puisqu'elle ne respecte pas les exigences du droit de l'aménagement du territoire en matière de pesée des intérêts (cf. supra, consid. 5b-c). Il convient dès lors de renvoyer la cause au département intimé afin qu'il reprenne la pesée des intérêts en fonction des éléments précités et rende une nouvelle décision, étant précisé que le renvoi de la cause concerne uniquement le tronçon entre le carrefour du Signal sur la route de Monnaz et l'entrée du village. La contestation ne porte en définitive que sur ce tronçon, les recourants n'ayant pas critiqué de manière concluante les autres tronçons du plan routier (cf. supra, consid. 5a). En ce qui concerne les tronçons de l'avenue de Marcelin et la route de Saint-Saphorin, le projet de construction peut donc être approuvé sans autre.

## **E. 6**

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être partiellement admis et la décision adoptant le plan routier sur le tronçon de la route de Monnaz, depuis le carrefour du Signal jusqu'à l'entrée du village, doit être annulée. La cause est renvoyée à l'autorité intimée pour complément d'instruction et nouvelle décision, au sens du considérant 5c ci-dessus. Pour le surplus, la décision attaquée adoptant le plan routier sur l'avenue de Marcelin et la route de Saint-Saphorin est confirmée. Il n'y pas lieu de percevoir des frais judiciaires. Les recourants, qui ont procédé avec l'assistance d'un avocat, ont droit à des dépens, à la charge de l'Etat (art. 55 LPA-VD).

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