

# VD\_OMNI GE.2005.0097 vom 21. Dezember 2005

VD Tribunal cantonal, 2005-12-21, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2005.0097](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2005.0097)

FR: VD\_OMNI GE.2005.0097 du 21 décembre 2005

IT: VD\_OMNI GE.2005.0097 del 21 dicembre 2005

## Regeste

Novalles, St-Prex, Coppet, Echichens, Penthalaz, Noville, Arzier-Le Muids, Vuiteboeuf, Villette, Ecublens, Pizy, Morges, St-Cergue, Lutry, Aigle, St-Légier-La Chiésaz, Montreux, Villeneuve, Blonay, Ormont-Dessus, Denges, Moudon, Constantine, Le Chenit, Château-d'Oex, Rossinière, Cully c/ DINF | Pour la délimitation des tronçons de route cantonale "en traversée de localité" qui sont à la charge des communes selon la loi sur les routes de 1991, l'autorité cantonale dispose, comme en matière de subventions, d'un large pouvoir d'appréciation qui lui permet de se fonder sur l'emplacement des panneaux d'entrée de localité même si cette solution avait été déclarée abandonnée dans un passage de l'exposé des motifs de 1991 qui traitait des subventions aux communes.

## Erwägungen

### E. 1

Le Conseil d'Etat exerce la haute surveillance du réseau routier, sous réserve des compétences fédérales.

### E. 2

Le Département des infrastructures, ci-après : le département administre le réseau des routes nationales situé sur le territoire cantonal et le réseau des routes cantonales.

### E. 3

Le Service des routes procède à l'examen préalable des projets de routes communales.

### E. 4

Les signaux «Début de localité sur route principale» ou «Début de localité sur route secondaire» seront placés là où commence la zone d'habitations dispersées; ils ne doivent pas être placés après le signal indiquant le début de la limitation générale de vitesse à l'intérieur des localités (art. 22, al. 3). (...) Les panneaux décrits ci-dessus sont déterminants pour définir les expressions "à l'intérieur des localités" et "à l'extérieur des localités" (art. 1 al. 4 OSR) b) Quant à la limitation de la vitesse à 50 km/h. (art. 4a al. 1 lit. a OCR), elle est régie par l'art. 4a al. 2 OCR et par l'art. 22 al. 3 OSR dans les termes suivants: Art. 4a al.2 OCR 2 La limitation générale de vitesse à 50 km/h (al. 1, let. a) s'applique dans toute la zone bâtie de façon compacte à l'intérieur de la localité; cette limitation commence au signal «Vitesse maximale 50, Limite générale» (2.30.1) et se termine au signal «Fin de la vitesse maximale 50, Limite générale» (2.53.1). Pour les conducteurs qui entrent dans une localité par des routes secondaires peu importantes (telles que routes qui ne relient pas directement entre eux des localités ou des quartiers extérieurs, routes agricoles de desserte, chemins forestiers, etc.), la limitation est aussi valable en l'absence de signalisation, dès qu'il existe une zone bâtie de façon compacte. Art. 22 al. 3

OSR: 3 Le début de la limitation générale de vitesse à 50 km/h (art. 4 a , al. 1, let. a, OCR) sera annoncé par le signal «Vitesse maximale 50, Limite générale» (2.30.1) dès qu'il existe une zone bâtie de façon compacte sur l'un des deux côtés de la route. La fin de la limitation générale de vitesse à 50 km/h sera indiquée par le signal «Fin de la vitesse maximale 50, Limite générale» (2.53.1); ce signal sera placé à partir de l'endroit où ni l'un ni l'autre des côtés de la route n'est bâti d'une façon compacte. c) Ainsi, le panneau d'entrée de localité doit être placé là où commence la "zone d'habitations dispersées" ("locker überbaute Ortsgebiet") tandis que le début de la limitation générale de vitesse à 50 km/h doit être annoncé "dès qu'il existe une zone bâtie de façon compacte sur l'un des deux côtés de la route" ("wo die dichte Überbauung auf einer der beiden Strassenseiten beginnt"). On comprend ainsi qu'il suffit d'une zone d'habitations dispersées pour constituer le début de la localité tandis que le début de la limitation générale de vitesse à 50 km/h nécessite une zone bâtie de façon compacte sur l'un des deux côtés de la route. Ainsi, à l'approche d'une localité, le panneau d'entrée de localité (qui ne suffit pas pour signaler la limitation de vitesse, ATF 127 IV 229) est en principe implanté avant celui qui annonce le début de la limitation générale de vitesse à 50 km/h. Cet ordre ne peut pas être inversé car selon l'art. 50 al. 4 in fine OSR, les panneaux d'entrée de localité ne doivent pas être placés après le signal indiquant le début de la limitation générale de vitesse à l'intérieur des localités. En revanche, il est fréquent que leur emplacement concorde (v. un exemple dans GE.2001.0090 du 15 juillet 2002 concernant la commune recourante de Coppet). Il résulte d'ailleurs des explications de certaines des communes recourantes (par exemple celles de Moudon) que l'emplacement des signaux est souvent influencé par des considérations relevant de la sécurité routière, parfois à la demande même de la commune (ainsi à Arzier-Le Muids et St-Légier-La Chiésaz). La pratique tend en effet à étendre le secteur soumis à la limitation de la vitesse à 50 km/h dans le but de ralentir le trafic aux abords de la localité. Comme le panneau d'entrée de localité ne doit pas être placé après le signal de limitation de vitesse (art. 50 al. 4 in fine OSR), il en résulte en pratique une extension du tronçon délimité par les panneaux d'entrée et de sortie de localité. VI. La notion de localité en droit vaudois de la circulation routière De son côté, la loi vaudoise du 25 novembre 1974 sur la circulation routière (LVCR) utilise également la distinction entre les tronçons situés "à l'intérieur des localités" et "à l'extérieur des localités". Cette distinction est utilisée en rapport avec la délégation de compétence aux communes en matière de signalisation, ainsi qu'avec la compétence en matière de répression des contraventions à certains signaux et aux règles de stationnement (art. 4, 14 et 24 LVCR). L'art. 1 du règlement d'application de la loi vaudoise sur la circulation routière (RLVCR), du 2 novembre 1977 contient une définition de la notion de localité. Cette disposition, dont le texte a suivi fidèlement l'évolution de la numérotation des panneaux selon l'OSR (ROLV 1982 p. 178), prévoit actuellement ce qui suit: Art. 1 - Localité Lorsqu'une route pénétrant dans une localité n'est pas pourvue de l'un des signaux Nos 4.27 à 4.30 de l'annexe 2 de l'OSR, l'entrée de la localité se situe au point où commencent les constructions en ordre compact sur l'un des deux côtés de la route. Ainsi, cette disposition, à défaut de panneau fixant "l'entrée de la localité" au sens de l'OSR (au début de la "zone d'habitations dispersées", art. 50 OSR), instaure un critère subsidiaire qui correspond à la définition du début de la limitation générale de vitesse à 50 km/h (dès la "zone bâtie de façon compacte sur l'un des deux côtés de la route", art. 4a OCR et 22 al. 3 OSR). S'agissant de la portée de cette disposition, on précisera que dans son texte originel de 1977 (ROLV 1977 p. 381: v. ég. l'ALVCR du 12 décembre 1975, ROLV 1975 p. 413), l'art. 1 RLVCR contenait un alinéa premier qui précisait ceci: "Est considéré comme

localité au sens de la LVCR et du présent règlement le territoire délimité par les signaux d'entrée et de sortie de localité (signaux Nos 331 à 334 de l'annexe 2 de l'OSR) sauf dans le cas prévu à l'article 37, alinéa 5, OSR " (l'art. 37 al. 5 de l'OSR du 31 mai 1963 concernait le panneau au sommet des cols, sans importance ici). Le règlement d'application de la loi vaudoise sur la circulation routière confère également, en utilisant la distinction entre l'intérieur et l'extérieur des localités, certaines compétences aux agents des polices municipales en matière de contrôles, de constats et d'enlèvement des véhicules (art. 18 RLVCR). Enfin, l'art. 23 RLVCR règle la répartition des frais de signalisation routière en utilisant une double distinction: les frais des signaux routiers sont répartis entre l'Etat et la commune selon qu'ils se trouvent à l'intérieur ou en dehors des localités (soit en fonction de l'art. 50 OSR), tandis que les frais des marques nécessaires au trafic en mouvement incombent à l'Etat sur les routes cantonales hors des traversées de localité (soit selon la délimitation de la traversée prévue à l'art. 3 al. 4 LRou; le texte de l'art. 23 RLVCR, qui date de 1977, se réfère à l'art. 19 de la loi sur les routes de 1964, qui est l'équivalent de l'actuel art. 3 al. 4 LRou). VII. La modification, non entrée en vigueur, de la loi cantonale sur les routes Dans la lettre circulaire qu'il a adressée à toutes les communes concernées le 16 février 2005 pour leur annoncer son intention de faire concorder la traversée de localité avec les panneaux d'entrée et sortie de localité, le département a annoncé la modification du règlement d'exécution de la loi sur les routes en se référant à la modification de la loi sur les routes adoptée par le Grand Conseil le 21 septembre 2004. Cette modification du 21 septembre 2004 n'est pas entrée en vigueur. Il faut rappeler à cet égard les éléments suivants: Le Grand Conseil a été saisi d'un projet de modification de la loi sur les routes par l'Exposé des motifs et projet de décret ordonnant la convocation des électeurs aux fins de se prononcer sur les modifications législatives liées aux mesures d'assainissement prises conformément à l'article 165 de la Constitution du 14 avril 2003 du Canton de Vaud (Cst-VD), suite au résultat des comptes 2003. Conformément à l'art. 165 al. 2 Cst-VD, les différentes mesures d'assainissement qui nécessitaient des modifications de rang législatif devaient être soumises au référendum obligatoire dans le cadre duquel elles seraient opposées à une augmentation du coefficient de l'impôt cantonal direct d'effet équivalent (BGC 31 août 2004, p. 2925). Pour ce qui concerne la loi sur les routes, l'exposé des motifs indiquait ceci (BGC 31 août 2004, p. 2942): "L'actuel réseau des routes cantonales comprend de nombreuses routes qui ne sont pas d'intérêt cantonal ou régional mais uniquement local. Dans le cadre de l'assainissement financier imposé par l'article 165 Cst-VD, il est proposé d'introduire dans la loi une définition restrictive de la route cantonale et de transférer aux communes territoriales les tronçons routiers de moindre importance. En contrepartie, le présent projet propose la suppression du système actuel des traversées de localités, dans le but de désenchevêtrer les compétences et les charges respectives de l'Etat et des communes territoriales sur le réseau des routes cantonales." C'est ainsi que 789 kilomètres de routes cantonales devaient être transférés aux communes et qu'en revanche, le canton devait reprendre 200 km de routes situées en traversée de localité (BGC 31 août 2004, p. 2943). Sur ce dernier point, l'Exposé des motifs précisait (BGC 31 août 2004, p. 2944): "Suppression du système actuel des traversées de localités Spécialité vaudoise, les tronçons de routes cantonales en traversée de localité sont, dans notre Canton, propriété des communes territoriales. Ces tronçons sont délimités par le Département des infrastructures, après consultation des communes, en fonction de l'étendue de la zone d'habitation traversée par la route cantonale. Dans le cadre du présent projet de loi, il est proposé de transférer la propriété des tronçons de routes cantonales en traversée de localité au Canton, afin de

désenchevêtrer les compétences et les charges respectives de l'Etat et des communes territoriales sur l'ensemble du réseau des routes cantonales (...)" Le texte proposé par le Conseil d'Etat, mis en regard du texte en vigueur, concernait notamment les dispositions suivantes, pour ce qui concerne les traversées de localité: Texte en vigueur Texte proposé par le Conseil d'Etat Art. 3 al. 4 La municipalité administre les routes communales et les tronçons de routes cantonales en traversée de localité délimités par le département, après consultation des communes, sous réserve des mesures que peut prendre le département pour assurer la sécurité et la fluidité du trafic. La municipalité administre les routes communales, sous réserve des mesures que peut prendre le département pour assurer la sécurité et la fluidité du trafic. Art. 7 Les routes nationales et cantonales sont la propriété du canton. Les routes communales ainsi que les routes cantonales en traversée de localité sont la propriété des communes territoriales. Les routes nationales et cantonales sont la propriété du canton. Les routes communales sont la propriété des communes territoriales. Art. 20 L'entretien des routes incombe: a. à l'Etat pour les routes cantonales hors traversée des localités; b. aux communes territoriales dans les autres cas. L'entretien de la route incombe à son propriétaire, au sens de l'article 7. Une minorité de la commission parlementaire a proposé de s'en tenir à la classification en vigueur des routes cantonales mais en revanche d'étendre les traversées actuelles de localités à charge des communes jusqu'aux panneaux d'entrée de localité. Elle relevait que lors d'une précédente consultation, les communes s'étaient opposées au transfert massif de routes cantonales mais se déclaraient favorable à une extension des traversées de localité pour assurer une "gestion de proximité" (rapport de minorité 4, amendement Moret, BGC 31 août 2004, p. 3105 et 3108). Rejeté au premier débat (BGC 7 septembre 2004, p. 3236), l'amendement Moret a été présenté à nouveau au deuxième débat et adopté (BGC 14 septembre 2004, p. 3417). Son auteur précisait notamment que la traversée de localité, au sens de la loi sur les routes, est plus restreinte que celle déterminée par le panneau d'entrée de localité qui, lui, se trouve à plusieurs centaines de mètres au-delà (BGC 14 septembre 2004, p. 3396). L'amendement Moret a été confirmé en troisième débat (BGC 21 septembre 2005 p. 3744 s.). La modification de la loi sur les routes fait finalement l'objet, dans le décret du 21 septembre 2004 adopté par le Grand Conseil (FAO du 28 septembre 2004), de l'article 2 qui a la teneur suivante: "Art. 2.- Les électeurs seront convoqués par un arrêté du Conseil d'Etat afin de répondre à la question suivante : Dans le cadre des mesures d'assainissement prises conformément à l'article 165 de la Constitution cantonale suite au résultat des comptes 2003 de l'Etat de Vaud, préférez-vous : a) la modification suivante de la loi du 10 décembre 1991 sur les routes : LOI du 21 septembre 2004 modifiant celle du 10 décembre 1991 sur les routes LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat décrète Article premier.- La loi du 10 décembre 1991 sur les routes est modifiée comme il suit : Art. 3. - Compétences (Al. 1 : sans changement). Le Département en charge des routes (ci-après : le département) administre le réseau des routes nationales situé sur le territoire cantonal et le réseau des routes cantonales. (Al. 3 : sans changement). La municipalité administre les routes communales et les tronçons de routes cantonales en traversée de localité jusqu'au panneau d'entrée de localité tel que défini par la législation fédérale sur la circulation routière, sous réserve des mesures que peut prendre le département pour assurer la sécurité et la fluidité du trafic. Art. 4a - Routes cantonales Les routes cantonales sont définies par le règlement du 25 mars 1998 sur la classification des routes cantonales. Art.

Propriété Les routes nationales et cantonales sont la propriété du canton. Les routes communales ainsi que les routes cantonales en traversée de localité jusqu'au panneau d'entrée de localité tel que défini par la législation fédérale sur la circulation routière sont la propriété des communes territoriales. Art. 10 Concordance des réseaux (Al. 1 : sans changement). L'Etat renseigne la municipalité sur les projets cantonaux et lui fait part de ses observations sur les projets communaux dans le cadre de l'examen préalable du service en charge des routes. Art. 20.- Règle générale L'entretien de la route incombe à son propriétaire, au sens de l'article 7. La commune est compétente pour définir le standard d'entretien des routes dont elle est propriétaire. Art. 22.- Abrogé. Art. 52a.- Principe Les dépenses de planification, de construction, d'entretien et d'exploitation de la route sont à la charge de son propriétaire, au sens de l'article 7. Art. 53.- Travaux à la charge de l'Etat (Sans changement). Art. 54 à 58.- Abrogés. Art. 2.- Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur. Donné, sous le grand sceau de l'Etat, à Lausanne, le 21 septembre 2004

ou b) l'augmentation de 0.41 point du coefficient de l'impôt cantonal, dans le cadre de la loi annuelle d'impôt 2005 ? On constate ainsi que selon le texte de l'art. 4 al. 3 LR cité ci-dessus, la délimitation du tronçon de route cantonale où s'exercerait la compétence de la municipalité devait dépendre exclusivement de l'emplacement du "panneau d'entrée de localité tel que défini par la législation fédérale sur la circulation routière" . La votation populaire prévue par le décret du 21 septembre 2004 n'a pas eu lieu. En effet, le Tribunal fédéral a été saisi contre ce décret d'un recours de droit public auquel il a accordé l'effet suspensif. Le Conseil d'Etat a alors annulé la convocation du corps électoral prévue pour le 28 novembre 2004 (voir l'historique au BGC, 7 décembre 2004, p. 5393 ss). Par arrêt du 10 décembre 2004, le Tribunal fédéral a annulé le décret du Grand Conseil du 21 septembre 2004. Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a considéré que l'art. 165 al. 2 Cst./VD n'est pas suffisamment clair pour imposer au citoyen de choisir entre une mesure d'assainissement et l'augmentation correspondante du coefficient de l'impôt cantonal. Selon le Tribunal fédéral, un processus de vote aussi particulier doit au préalable être concrétisé dans une loi (ATF 131 I 126).

VIII. La modification du règlement d'application de la loi sur les routes (LRou) Dès l'octroi de l'effet suspensif par le Tribunal fédéral, le Conseil d'Etat, constatant que le décret du Grand Conseil du 21 septembre 2004 ne pourrait pas sortir d'effet en 2005, a présenté à nouveau au Grand Conseil les diverses modifications légales correspondantes comme "mesures législatives liées au budget", sous la forme de décrets modifiant pour 2005 les lois concernées (BGC 7 décembre 2004 p. 5393 ss). Il a toutefois renoncé à le faire pour ce qui concerne la loi sur les routes, pour les motifs suivants (BGC 7 décembre 2004 p. 5396): « En revanche, la modification de la loi du 10 décembre 1991 sur les routes (LRou) n'est pas présentée ici, et ce pour deux raisons : - la variante retenue par le Grand Conseil dans le cadre du décret sur les mesures d'assainissement ne nécessite pas de modification légale. L'article 3, 4<sup>ème</sup> alinéa LRou donne en effet au département la compétence de déterminer les tronçons de routes cantonales en traversée de localité qui sont mis à la charge des communes. De ce fait, seule une modification du règlement d'application de la LRou est nécessaire pour réaliser l'objectif fixé par le Grand Conseil ; - les travaux de mise en œuvre de la mesure votée par le Grand Conseil seront entrepris dès le 1<sup>er</sup> janvier 2005. Le transfert de tronçons de routes cantonales aux communes sera donc réalisé, mais les effets financiers (économie de CHF. 9,6 mio, soit CHF. 8,2 mio relatifs à la mise de 225 km de routes aux communes et CHF 1,4 mio pour la diminution des standards d'entretien) ne seront atteints entièrement qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006, car il

suppose une réorganisation du service et une révision des standards d'entretien. Le laps de temps écoulé entre le vote du Grand Conseil du 21 septembre 2004 et la rédaction du présent EMPD n'ayant pas permis d'établir une planification précise de ces travaux, il est impossible de chiffrer les impacts financiers du transfert de routes envisagé sur le budget 2005. Dans ces conditions, aucun montant n'a été porté au budget 2005 du fait du transfert de tronçons de routes cantonales aux communes. Seuls les CHF 2,8 millions d'économie réalisés par la réduction des frais d'entretien des routes cantonales sont portés au présent budget. » Comme il l'avait annoncé ci-dessus au Grand Conseil, le Conseil d'Etat a modifié le règlement d'application de la loi sur les routes (RLRou) dans un règlement du 23 décembre 2004 (FAO des 24, 28 et 31 décembre 2004, p. 11) dont l'art. 2 prévoit qu'il entre en vigueur le 24 décembre 2004. Il a abrogé purement et simplement l'art. 1 du règlement du 19 janvier 1994 consacré à la délimitation des traversées de localité.

**IX. Résumé de la situation** En résumé, on retiendra ce qui suit:

a. Depuis 1964, les traversées de localité sont délimitées par le département suivant les principes arrêtés par le Conseil d'Etat.

b. Cette délimitation des traversées de localité était indépendante de l'emplacement des signaux d'indication de début et de fin de localité et elle était révisée périodiquement suivant l'évolution de l'urbanisation.

c. Les panneaux de début de localité au sens de l'OSR doivent être placés là où commence la zone d'habitations dispersées. Les signaux indiquant le début de la limitation à 50 km/h., censés placés au début de la zone bâtie unilatéralement de façon compacte, doivent être placés après les panneaux de début de localité ou au même endroit que ceux-ci.

d. Saisi d'une proposition de loi tendant à transférer au canton la charge des traversées de localité (en échange d'une transformation de certaines routes cantonales en routes communales), le Grand Conseil a préféré une solution étendant les traversées de localité à charge des communes jusqu'aux panneaux de début et de fin de localité au sens de l'OSR. Des motifs d'ordre constitutionnels ont empêché l'entrée en vigueur de cette modification légale.

e. Le Conseil d'Etat a supprimé la disposition réglementaire selon laquelle la traversée de localité était indépendante de l'emplacement des signaux d'indication de début et de fin de localité et révisée périodiquement suivant l'évolution de l'urbanisation. Aucune règle nouvelle n'a remplacé ces dispositions. Subsiste en revanche l'art. 1 RLVCR dont il résulte que la localité est délimitée par les signaux d'entrée et de sortie de localité ou, à défaut de tels panneaux, par l'endroit où commencent les constructions en ordre compact sur l'un des deux côtés de la route.

**X. Compétence de l'autorité cantonale et autonomie communale** C'est en vain que certaines recourantes contestent la compétence du département intimé pour rendre les décisions attaquées, qui délimitent les traversées de localité. La loi attribue au Conseil d'Etat, outre la haute surveillance prévue à l'art. 3 al. 1 LRou, la compétence d'adopter les dispositions d'application de la loi (art. 63; les communes peuvent régler la construction, l'entretien et l'utilisation des routes communales) ainsi que la compétence de classer les routes cantonales par voie de règlement (art. 5 al. 2 LRou). C'est en revanche bien au département que l'art. 3 al. 4 LRou confère la compétence de délimiter la traversée de localité. Le conseil du département fait valoir dans ses déterminations du 2 décembre 2005 que malgré l'introduction spécifique d'une garantie de l'autonomie communale dans la Constitution fédérale, celle-ci reste limitée par le droit cantonal. Comme le Tribunal fédéral l'a encore rappelé récemment (ATF 131 I 333, consid. 4.4.1 et 4.4.2, p. 341 s.), la Constitution fédérale garantit l'autonomie communale dans les limites fixées par le droit cantonal (art. 50 al. 1 Cst.). Selon la jurisprudence, une commune est autonome dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais laisse en tout ou en partie dans la

sphère communale en conférant aux autorités municipales une appréciable liberté de décision (ATF 126 I 133 consid. 2 p. 136; 124 I 223 consid. 2b p. 226 s. et les références citées). L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales, voire exceptionnellement par le droit cantonal non écrit et coutumier (ATF 122 I 279 consid. 8b p. 290; 116 Ia 285 consid. 3a p. 287; 115 Ia 42 consid. 3 p. 44 et les arrêts cités). Plus précisément (v. p. ex. l'ATF 1P.783/1999 du 24 février 2000), la commune est autonome dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de manière exhaustive et dans lesquels il lui laisse une liberté de décision importante, soit en lui attribuant la compétence d'édicter et d'appliquer ses propres prescriptions, soit en lui réservant une latitude équivalente dans l'application du droit cantonal ou fédéral (ATF 124 I 223 consid. 2b p. 226/227 et les arrêts cités). Il suffit que cette liberté puisse s'exercer, non pas dans un domaine entièrement réservé à la commune, mais dans l'accomplissement des tâches particulières qui sont en cause, quelle que soit leur base juridique. Il y a autonomie lorsque la commune est libre de faire des choix, sous sa propre responsabilité et en fonction d'options qu'elle définit elle-même (Auer, Malinverni, Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. I, Berne 2000, p. 93 n° 267). L'art. 139 lit. a de la Constitution du Canton Vaud prévoit que les communes disposent d'autonomie, en particulier dans la gestion du domaine public et du patrimoine communal. L'art. 3 al. 4 LRou confirme la compétence municipale d'administrer les routes cantonales en traversées de localité, sous réserve des mesures que peut prendre le département pour assurer la sécurité et la fluidité du trafic. Quant à l'art. 7 LRou, il confère certes aux communes la propriété des routes cantonales en traversée de localité mais comme on vient de le voir, la délimitation même de la traversée de localité relève exclusivement de la compétence du département cantonal. Le droit cantonal ne réserve donc aucune part à l'autonomie communale dans cette délimitation. XI. Le grief d'absence de base légale et le pouvoir d'examen du Tribunal administratif On a vu plus haut que la loi vaudoise sur les routes laisse à l'autorité exécutive la compétence de définir les principes et de délimiter les traversées de localité. On se trouve donc en présence d'un concept juridique indéterminé. Ainsi, le législateur a voulu réserver sur ce point à l'administration un pouvoir de décision. Dans un tel cas, lorsque cette délégation est compatible avec la Constitution (ce n'est pas contesté ici), le tribunal doit respecter la latitude de jugement et le pouvoir d'appréciation de l'autorité exécutive (ATF 127 II 184 consid. 5a/aa p. 190/191, au sujet de la délimitation, par le Conseil fédéral, des sites marécageux au sens de l'art. 78 al. 5 Cst et les références citées). Dans le même sens, on rappellera que selon l'art. 36 LJPA, le recourant peut invoquer la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, mais qu'il ne peut invoquer l'inopportunité que si la loi spéciale le prévoit. Tel n'est pas le cas en l'espèce. L'avocat commun des communes d'Aigle, Blonay, Montreux, Ormont-dessus et Villeneuve fait valoir que la modification de la délimitation de la traversée de localité n'est pas due à une modification des circonstances locales mais qu'elle a pour seul but de transférer une charge financière de l'Etat aux communes. Il invoque l'art. 165 de la Constitution cantonale selon lequel les mesures d'assainissement qui nécessitent des modifications de rang législatif doivent être soumises au vote du corps électoral. Rappelant (comme le conseil de St-Prex) que le Conseil d'Etat avait d'abord considéré qu'il fallait modifier la loi sur les routes, il conteste que le département puisse procéder au transfert de charge par une simple modification réglementaire. C'est à tort que les recourantes font grief au Conseil d'Etat d'avoir d'abord proposé une modification de la loi, puis de s'être rabattu par la suite sur une simple modification réglementaire: la

modification légale que le Conseil d'Etat a proposée au Grand Conseil en automne 2004 tendait à supprimer totalement la notion de traversée de localité, ce qui nécessitait effectivement une modification de rang législatif (au sens de l'art. 165 Cst). Or les décisions attaquées sont simplement fondées sur la compétence légale du département intimé de délimiter les traversées de localité. Il n'y avait donc pas lieu de modifier la loi. Le fait que le Grand Conseil ait pu adopter une modification légale (non entrée en vigueur comme on l'a vu) allant dans le même sens n'y change rien car le législateur peut évidemment décider de régler lui-même des questions qu'il avait précédemment laissées dans la compétence de l'autorité exécutive. La question qui se pose est en réalité de savoir si le critère désormais retenu par le département intimé est conforme à la loi. On reviendra plus loin sur la question de savoir si le Conseil d'Etat pouvait se contenter de supprimer l'ancienne disposition réglementaire de l'art. 1 RL Rou ou s'il devait instaurer une nouvelle norme pour la remplacer.

XII. Le grief d'abus de pouvoir et la portée des travaux préparatoires L'avocat commun des communes d'Aigle, Blonay, Montreux, Ormont-dessus et Villeneuve, comme l'avocat des communes d'Arzier-Le Muids, Pizy, Morges et St-Cergues et celui d'Ecublens, invoque l'exposé des motifs du Conseil d'Etat relatif à l'actuelle loi sur les routes dont il déduit que le projet de loi - adopté en 1991 - ne modifiait pas le système en vigueur et qu'on avait renoncé à faire coïncider les traversées de localités des routes cantonales avec les panneaux d'entrée et de fin de localité (BGC automne 1991 p. 747). Il fait valoir que le département, investi de la compétence technique que la loi lui confère pour délimiter les traversées de localités, abuse de son pouvoir en détournant cette compétence dans le but de transférer des charges importantes de la collectivité supérieure aux collectivités inférieures. Conformément à la jurisprudence, il y a abus du pouvoir d'appréciation lorsqu'une autorité, usant des compétences qui lui sont dévolues par la loi, se laisse guider par des considérations non pertinentes ou étrangères au but des dispositions applicables, ou encore lorsqu'elle statue en violation des principes généraux du droit administratif (interdiction de l'arbitraire, égalité de traitement, bonne foi et proportionnalité; ATF 110 V 365 cons. 3b in fine; 108 Ib 205 cons. 4a). Selon la jurisprudence récente, commet un abus ou un excès de son pouvoir d'appréciation l'autorité qui retient des critères inappropriés, ne tient pas compte de circonstances pertinentes ou rend une décision déraisonnable, contraire au bon sens, arbitraire (ATF 129 III 403 citant ATF 123 III 274 consid. 1a/cc; 110 III 17). Il y a excès ou abus du pouvoir d'appréciation lorsque la décision attaquée repose sur une appréciation insoutenable des circonstances de fait, qu'elle est inconciliable avec les règles du droit et de l'équité, qu'elle omet de tenir compte de tous les éléments de fait propres à fonder la décision ou encore lorsqu'elle prend au contraire en considération des circonstances qui ne sont pas pertinentes (ATF 128 III 156 citant ATF 109 Ia 107 consid. 2c p. 109 et les références). Le passage des travaux préparatoires invoqué par les recourantes est le dernier paragraphe d'un chapitre de l'exposé des motifs que le Conseil d'Etat consacrait au traitement d'une motion relative aux subventions accordées par le canton aux communes pour l'entretien des tronçons de route cantonale en traversée de localité. Ce chapitre a la teneur suivante (BGC automne 1991 p. 746 s.): "a) La motion Jean-Philippe Chapuis et consorts, développée le 16 février 1987, demande une modification de l'article 21 LR, de manière à permettre l'octroi de subventions plus importantes s'agissant des frais encourus par les communes pour les routes cantonales en traversée de localités. Elle s'appuie principalement sur l'accroissement des charges financières pesant sur les communes, qu'il provienne directement des frais relatifs aux traversées de localités des routes cantonales ou d'autres causes, tels que les frais résultant de la nouvelle loi scolaire.

S'agissant des subsides aux communes, il y a lieu de relever premièrement que l'enveloppe budgétaire des articles 21 LR et 6 RLR a été sensiblement augmentée, elle s'élève pour 1991 à 3,9 millions de francs. En outre, suite au dépôt de la motion Chapuis, le Grand Conseil, par décret du 22 septembre 1987, pour la répartition des charges entre le canton et les communes, a octroyé un subside d'une enveloppe déterminée, répartie entre les communes à raison de la longueur de leur réseau. On notera au passage que le calcul du subside, lié à la définition de la route de l'article premier LR a donné lieu à une interpellation Jean-Claude Rosat ; sur ce point, le projet, qui définit la route de manière plus large que la loi actuelle, répond aux vœux de l'interpellateur. Par décret du 12 septembre 1989 accordant une aide financière aux communes pour l'entretien de leurs routes, le Grand Conseil a accordé une enveloppe budgétaire annuelle de 6 millions de francs au Conseil d'Etat pour une durée de 5 ans avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 1990. L'avant-projet de la loi prévoyait un article introduisant dans la législation ordinaire le subside qui répondait en partie aux vœux des motionnaires. Cela étant, vu l'état des finances cantonales et afin de répondre à la volonté du Grand Conseil de réaliser des économies, le Conseil d'Etat a décidé de renoncer à l'introduction dans la législation ordinaire des subsides aux communes pour l'entretien de leurs routes. Toutefois, de manière plus générale, l'Etat a consenti, sur la base de la refonte du régime de la répartition des charges financières entre l'Etat et les communes, un effort accru en faveur des communes financièrement faibles. En outre, s'agissant de la délimitation des traversées de localité, le projet ne modifie pas le système actuel du procès-verbal de traversée, alors que, dans une phase antérieure, il avait été envisagé de faire coïncider les traversées de localités des routes cantonales avec les panneaux d'entrée et de fin de localité de la circulation routière. Cette solution aurait désavantagé les communes, dans la mesure où le procès-verbal de traversée tient compte, dans une certaine mesure, des particularités locales" On constate ainsi que la délimitation des traversées de localité est un des éléments de l'appréciation à laquelle le canton procède dans la répartition des charges relatives aux routes. Le "procès-verbal de traversée" est censé tenir compte "dans une certaine mesure, des particularités locales" tandis que les subventions accordées aux communes constituent probablement la partie la plus importante de cette répartition des charges. On observera à cet égard que l'art. 56 LRou (cité au considérant 1) confère un large pouvoir d'appréciation à l'autorité cantonale. En effet, la règle prévoyant une subvention cantonale pour les traversées de localité est purement potestative ("Ces travaux, à l'exclusion des travaux d'entretien, peuvent être subventionnés ...", art. 56 al. 1 LRou) et le subventionnement "à taux réduit" pour le renouvellement des revêtements de chaussée est également purement potestatif (art. 56 al. 4 LRou). La possibilité d'octroyer des subventions supplémentaires présuppose aussi une appréciation ("frais excessifs" imposés aux communes territoriales, art. 56 al. 3 LRou). L'autorité cantonale semble d'ailleurs faire actuellement un usage particulièrement parcimonieux de sa compétence si l'on s'en réfère à la lettre du département intimé du 16 février 2005 (cité au début du présent arrêt) qui fait état d'un moratoire décidé par le Conseil d'Etat. Ainsi, les communes recourantes ne peuvent tirer aucun droit des travaux préparatoires de la loi sur les routes. Pour qu'il en soit autrement, il aurait fallu que le Grand Conseil limite le pouvoir d'appréciation du département en imposant des critères légaux pour la délimitation des traversées de localité. Or la loi ne prévoit même pas l'obligation formelle pour le Conseil d'Etat d'élaborer des normes réglementaires à ce sujet, alors que par exemple elle astreint le Conseil d'Etat à édicter un règlement sur la classification des routes cantonales (art. 5 al. 2 LRou). On ne peut donc pas considérer que l'autorité intimée, qui dispose du pouvoir

d'accorder des subventions avec plein pouvoir d'appréciation, abuse de son pouvoir en se servant de la délimitation des traversées de localité pour influencer la répartition des charges entre la canton et les communes. On observera au passage que contrairement à ce que le département exposait dans sa lettre du 16 février 2005, la modification du 21 septembre 2004 de la loi sur les routes n'est pas déterminante non plus. En effet, l'entrée en vigueur de cette modification légale était subordonnée au résultat du référendum obligatoire de l'art. 165 de la Constitution cantonale. La modification légale était caduque si le corps électoral donnait la préférence à une augmentation du coefficient de l'impôt cantonal direct d'effet équivalent. Ainsi, en l'absence de vote populaire, la novelle du 21 septembre 2004 n'est pas l'expression de la volonté du souverain. XIII. La légalité du critère de l'emplacement des panneaux de début de localité Il s'agit dès lors d'analyser la loi sur les routes pour déterminer si elle est susceptible d'une interprétation qui ferait concorder la délimitation des traversées de localités avec l'emplacement des panneaux de début de localité au sens de l'OSR. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre. Toutefois, si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il faut alors rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment les travaux préparatoires, le but et l'esprit de la règle, les valeurs sur lesquelles elle repose, ainsi que sa relation avec d'autres dispositions légales (ATF 131 I 74 consid. 4.1 p. 80/81; 131 V 59 consid. 5.3 p. 62, 90 consid. 4.1 p. 93, et les arrêts cités). On a déjà vu que les travaux préparatoires ne fournissent pas d'appui à la thèse selon laquelle la délimitation de la traversée de localité ne devrait pas concorder avec l'emplacement des panneaux d'entrée de localité. En revanche, force est de constater que la notion de localité n'est pas inconnue dans des domaines connexes. C'est ainsi que le droit fédéral définit clairement ce qu'il faut entendre par "à l'intérieur" ou "à l'extérieur des localités". Le droit cantonal recourt d'ailleurs, comme on l'a vu plus haut, à la même définition pour la répartition des compétences entre le canton et la commune en matière de police routière et même en matière de répartition des frais de signalisation routière. Il se sert aussi - mais à titre subsidiaire - du critère des zones à bâtir légalisées pour ce qui concerne la distance à respecter le long des routes communales, et parfois aussi - à titre subsidiaire également - du critère constitué par le début de la zone bâtie unilatéralement de façon compacte. On ne peut donc pas faire grief au département intimé d'avoir choisi l'un des ces critères, ou plus exactement de s'en référer à la manière dont il a été appliqué pour implanter le panneau d'entrée de localité. Au reste, même sous le régime de l'art. 1 RLRou en vigueur jusqu'au 23 décembre 2004, on peut se demander en quoi une délimitation de la traversée de localité qui devait tenir compte de "l'évolution de l'urbanisation" devait nécessairement se distinguer de l'endroit "où commence la zone d'habitations dispersées" au sens de l'art. 50 OSR. Des motifs impérieux d'y préférer la zone bâtie unilatéralement de façon compacte déterminante pour la limitation à 50 km/h. n'apparaissent pas, encore qu'on ne puisse l'exclure compte tenu du pouvoir d'appréciation que la loi confère à l'autorité. On constate ainsi que la notion de localité est suffisamment connue dans d'autres règles de droit pour qu'il ne soit pas nécessaire d'édicter des dispositions réglementaires spécifiques pour la notion de traversée de localité au sens de la loi sur les routes. Ainsi, le choix de l'emplacement des panneaux d'entrée de localité pour délimiter la "traversée de localité" au sens de la loi sur les routes se tient dans les limites du pouvoir d'appréciation conféré au département. Il a l'avantage de se fonder sur un critère objectif consistant dans la présence physique d'un tel panneau. Comme aucune des communes recourantes ne prétend que la décision qui lui a été notifiée ne

correspondrait pas à l'emplacement effectif du panneau concerné (ou à celui où le département s'est déclaré disposé à déplacer le panneaux), tous les recours doivent être rejetés. XIV. Les griefs relatifs à l'inopportunité, à la proportionnalité et à la remise en état des tronçons concernés Certaines recourantes invoquent l'arrêté du Conseil d'Etat du 25 février 1998 portant sur le transfert de routes cantonales aux communes (ROLV 1998 p. 143, RS 725.01.3), mais on ne peut rien en tirer car cet arrêté prévoyait que le règlement sur la classification des routes cantonales serait modifié pour tenir compte de ces transferts (art. 2 de l'arrêté): le Conseil d'Etat agissait dans le cadre de la compétence de l'art. 5 al. 2 LRou qui l'astreint à régler la classification des routes cantonales. Ce transfert ne portait pas sur les traversées de localité litigieuses dans la présente cause. Il faut d'ailleurs signaler que cet arrêté du 25 février 1998 avait été précédé d'un décret du Grand Conseil du 23 septembre 1997 accordant un crédit pour la réfection de routes cantonales à transférer aux communes (ROLV 1997 p. 520; on notera au passage que dans l'exposé des motifs du Conseil d'Etat relatif audit décret, le Conseil d'Etat précisait que l'extension des traversées de localité devait être envisagée et qu'elle interviendrait "pour tenir compte de l'extension des secteurs construits", v. BGC septembre 1997 p. 1835). C'est l'adoption de ce décret accordant un crédit qui a permis au Conseil d'Etat, dans son arrêté du 25 février 1998, de prévoir expressément que les secteurs à transférer seraient remis en état (art. 4 de l'arrêté). Cependant, même si un député a pu exposer qu'il s'agissait du transfert d'un bien "conformément au Code des obligations" (BGC septembre 1997 p. 1858), il n'en est rien: la question de savoir si un tel décret de financement doit être adopté à l'occasion de la nouvelle délimitation des traversées de localité dépend de pures considérations d'opportunité politique, dont le tribunal n'a pas à connaître. Pour les mêmes motifs, on ne peut pas non plus appliquer à cet égard le principe de proportionnalité: en l'absence d'une règle de droit public qui prévoirait la remise en état des tronçons litigieux dans la présente cause, les communes ne peuvent pas y prétendre. Le moyen tiré de la loi fédérale sur l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales est mal fondé car cette loi ne donne pas de droit à des prestations de la part du canton. XV. L'éventuel déplacement du panneau d'entrée de localité Ce qui précède ne signifie pas que la commune ne pourrait pas obtenir le déplacement du panneau d'entrée de localité. Le département intimé l'a d'ailleurs fait dans certaines des décisions attaquées où il s'est rallié aux objections des communes (voir par exemple les décisions concernant Ecublens, Pizy, Morges, St-Cergue et Aigle). Il est aussi entré en matière dans la réponse qu'il a fournie à certains recours (v. par exemple sa réponse du 5 août 2005 au recours de la commune de Novalles, où il constate que la panneau de début de localité est placé à environ 190 mètres avant la premier bâtiment du village et déclare qu'il le fera déplacer d'environ 70 mètres pour réduire la longueur du tronçon en traversée de localité). Interpellé au sujet de la procédure qui régit l'implantation des panneaux d'entrée de localité, le département intimé a indiqué que la procédure de l'art. 107 OSR n'est pas appliquée car lesdits panneaux ne sont pas des signaux de réglementation ni de restriction du trafic selon cette disposition. Cependant, il résulte de l'art. 106 OSR que les communes (comme les autres justiciables) peuvent en réclamer la modification. En effet, l'art. 106 al. 1 OSR prévoit que les signalisations et les marques qui ne sont pas conformes aux prescriptions peuvent faire l'objet d'une requête. Il appartient ainsi aux communes qui contesteraient que le panneau d'entrée de localité soit implanté conformément à l'art. 50 OSR de formuler une telle requête, qui peut faire ensuite l'objet d'un recours comme le prévoit l'art. 106 al. 2 OSR. Il s'agit là toutefois d'une procédure distincte qui, une fois achevée, permettra à la commune de demander la modification de délimitation de la

traversée de localité. Il convient en effet de modifier d'abord l'implantation du panneau d'entrée de localité avant qu'une nouvelle décision du département délimite à nouveau la traversée de localité. C'est la raison pour laquelle le tribunal rejettera indistinctement tous les recours puisque comme on l'a vu plus haut, aucune des communes recourantes ne prétend que la décision qui lui a été notifiée ne correspondrait pas à l'emplacement effectif du panneau concerné, ou à celui où le département s'est déclaré disposé à déplacer le panneaux). XVI. Entrée en vigueur des décisions contestées Les décisions attaquées contenaient l'indication qu'elles prenaient effet (respectivement) le 15 juillet, le 15 septembre ou le 15 octobre 2005. Comme ces dates sont échues et que l'effet suspensif a été accordé aux recours, il y a lieu de fixer à nouveau l'entrée en vigueur des toutes les décisions au 1<sup>er</sup> janvier 2006. XVII. Frais et dépens L'art. 55 LJPA prévoit ce qui suit: "L'arrêt règle le sort des frais et dépens, qui sont en principe supportés par la ou les parties qui succombent. Le tribunal peut mettre un émolument à la charge des communes et leur allouer des dé pens. Lorsque l'équité l'exige, le tribunal peut répartir les frais entre les parties et compenser les dépens, ou laisser tout ou partie des frais à la charge de l'Et at." Les recourantes succombent au sens de cette disposition. L'émolument tiendra compte de la complexité de la cause mais il sera réparti entre les vingt-sept recourantes. Celles qui ont consulté un mandataire rémunéré n'ont pas droit à des dépens. Le département intimé n'a pas droit à des dépens. En effet, le Tribunal fédéral a jugé, en se basant sur les travaux préparatoires de la teneur actuelle, que seule une interprétation a contrario de l'art. 55 al. 2 LJPA est admissible. Il en résulte qu'à l'exception des communes, les collectivités publiques du droit cantonal agissant dans l'exercice de leurs attributions officielles, sans que leurs intérêts pécuniaires ne soient en jeu, n'ont pas droit à des dépens (ATF 1P.755/2001 du 11 mars 2002 dans la cause cantonale AC.2001.0097). Agissant dans le cadre de la compétence de l'art. 3 al. 4 LRou sans qu'on puisse lui reconnaître un intérêt pécuniaire qui lui serait propre, le département n'a pas droit à des dépens.

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