

Les procédures d'autorisation applicables aux voies cyclables en temps de COVID-19

MÉMOIRE

présenté

par

Anne Morel

sous la direction de

Madame Cléa Bouchat

Lausanne, 26 décembre 2021

Table des matières

BIBLIOGRAPHIE	III
TABLE DES ABRÉVIATIONS	V
INTRODUCTION	1
I.PROCÉDURE DE PLANIFICATION ET DE CONSTRUCTION DES ROUTES PRÉVUE DANS LA LROU VAUDOISE	2
A. CHAMP D'APPLICATION	2
B. COMPÉTENCES	4
C. PROJET DE CONSTRUCTION	4
D. PROCÉDURE ORDINAIRE DITE DES « PLANS ROUTIERS »	5
1 <i>Plans routiers cantonaux</i>	5
2 <i>Plans routiers communaux</i>	6
3 <i>Plan d'affectation spécial</i>	7
4 <i>Protection juridique</i>	9
E. PROCÉDURE SIMPLIFIÉE DITE DE « PERMIS DE CONSTRUIRE »	11
1 <i>Réaménagement</i>	12
2 <i>Gabarit existant</i>	13
3 <i>Travaux « de peu d'importance »</i>	14
F. DOSSIER D'ENQUÊTE	15
G. APPRÉCIATION INTERMÉDIAIRE	16
II.AUTRES PROCÉDURES LIÉES À LA LEGISLATION SUR LA CIRCULATION ROUTIERE	17
A. RÉGLEMENTATIONS LOCALES DU TRAFIC	17
B. PROCÉDURE DE SIGNALISATION ROUTIÈRE	19
1 <i>Art. 107 OSR</i>	19
2 <i>Art. 106 OSR</i>	22
C. LÉGISLATION CANTONALE VAUDOISE	23
D. LÉGISLATION CANTONALE GENEVOISE	23
III.MESURES TEMPORAIRES AUTORISÉES POUR RÉUSSIR LE DÉCONFINEMENT	24
A. ACCÉLÉRATION DE LA MISE EN ŒUVRE DU RÉSEAU CYCLABLE DANS LE CANTON DE VAUD ET LA VILLE DE LAUSANNE	24
B. MESURES « POST-COVID » EN FAVEUR DE LA MOBILITÉ DOUCE DANS LA VILLE DE GENÈVE ET LA RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE	26
IV.PROCÉDURES DE RECOURS	28
A. RECOURS DE DROIT ADMINISTRATIF	28
1 <i>Qualité pour recourir</i>	29
2 <i>Motifs et pouvoir d'examen de l'autorité de recours</i>	33
3 <i>Principe de proportionnalité et intérêt public</i>	34
B. RECOURS EN MATIÈRE DE DROIT PUBLIC	36
V.RÉEXAMEN DES DÉCISIONS DE RÉGLEMENTATION (ÜBERPRUFUNG)	37
A. RÉEXAMEN D'OFFICE	38
B. RÉEXAMEN SUR DEMANDE D'UN INTÉRESSÉ	38

VI.	SYNTHÈSE	40
.....		
A.	DISTINCTION ENTRE « BANDE CYCLABLE » ET « PISTE CYCLABLE »	40
B.	VOIES DE DROIT	40
C.	L'EXEMPLE DE LA RUE SAINT-MARTIN À LAUSANNE	41
D.	L'EXEMPLE DU PONT DE LA COULOUVRENIÈRE À GENÈVE	42
E.	RÉEXAMEN D'OFFICE PAR L'AUTORITÉ	42
F.	SENTIMENT ANTI-DÉMOCRATIQUE	43
CONCLUSION		44

Bibliographie

DOCTRINE

AEMISEGGER Heinz/MOOR Pierre/RUCH Alexander/TSCHANNEN Pierre (édits), *Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation*, Bâle 2016 (cité : Commentaire LAT-AUTEUR, art. [...] N [...]).

AEMISEGGER Heinz/HAAG Stephan, *Commentaire pratique de la protection juridique en matière d'aménagement du territoire - avec la jurisprudence commentée relative à la révision de l'organisation judiciaire fédérale*, Genève/Zurich/Bâle 2010.

BESSE Marc-Olivier, *Le régime des plans d'affectation - En particulier le plan de quartier*, Zurich 2011.

BOVAY Benoît, *Procédure administrative*, 2^e éd., Berne 2015.

BOVAY Benoît/BLANCHARD Thibault/GRISEL Rapin Clémence, *Procédure administrative vaudoise – LPA-VD annotée*, Bâle 2012 (cité : BOVAY *et al.*, LPA-VD).

BOVAY Benoît/DIDISHEIM Raymond/SULLIGER Denis/THONNEY Thierry, *Droit fédéral et vaudois de la construction – LAT, OAT, LATC, RLATC annotés*, 4^e éd., Bâle 2010 (cité : BOVAY *et al.*, Construction).

BUSSY André/RUSCONI Baptiste/JEANNERET Yvan/KUHN André/MIZEL Cédric/MÜLLER Christoph (édits), *Code suisse de la circulation routière commenté*, 4^e éd., Bâle 2015 (cité : CSCR, art. [...] rem. [...]).

DUBEY Jacques/ZUFFREY Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Bâle 2014.

FLATTET Maxime, *Démocratie directe et aménagement du territoire – Droits populaires en matière de planification du territoire*, thèse, Genève/Zurich/Bâle 2021.

KÖLZ Alfred/HÄNER Isabelle/BERTSCHI Martin, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3^e éd., Zurich 2013.

NIGGLI Marcel Alexander/PROBST Thomas/WALDMANN Bernhard (édits), *Strassenverkehrsgesetz*, Basler Kommentar, Bâle 2014 (cité : BSK SVG -AUTEUR, art. [...] N [...]).

PFEIFFER Laurent, *La qualité pur recourir en droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement – Etude de droit fédéral et vaudois*, thèse, Genève/Zurich/Bâle 20013.

ZUFFEREY Jean-Baptiste/ROMY Isabelle, *La construction et son environnement en droit public*, 2^e éd., Genève/Zurich/Bâle 2017.

TEXTES OFFICIELS

Initiative parlementaire - Loi sur la circulation routière. Quartiers d'habitation ; Avis du Conseil fédéral du 26 janvier 1983, FF 1983 I p. 776

Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 28 février 2001, FF 2001 p. 4000

Table des abréviations

al.	alinéa
art.	article
BGC	Bulletin du Grand Conseil
BLV	Recueil systématique de la législation vaudoise
BSK	Basler Kommetar
CAMAC	Centrale des autorisations en matière de construction
CDAP-VD	Cour de droit administratif et public du Tribunal Cantonal vaudois
cf.	confer
ch.	chiffre
CO	Loi fédérale complétant le Code civil suisse (Livre cinquième : Droit des obligations) du 30 mars 1911 (RS 220)
consid.	considérant
CSCR	Code suisse de la circulation routière commenté
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
DGMR-VD	Direction générale de la mobilité et des routes du Canton de Vaud
DI-GE	Département des infrastructures de la République et canton de Genève
DIRH-VD	Département des infrastructures et des ressources humaines du Canton de Vaud
éd.	édition
édit./édits	éditeur/éditeurs
et al.	et alii (et autres)
FAO-VD	Feuille des Avis Officiels du canton de Vaud
FF	Feuille fédérale
i.e.	id est (c'est-à-dire)
Ibid.	Ibidem (au même endroit)
JAAC	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
LaLCR	Loi d'application genevoise de la législation fédérale sur la circulation routière du 18 décembre 1987 (rs/GE H 1 05)
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (RS 700)
LATC-VD	Loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (BLV 700.11)
LCR	Loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 (RS 741.01)
LEp	Loi fédérale sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme du 28 septembre 2012 (RS 818.101)
LE-VD	Loi vaudoise sur l'expropriation du 25 novembre 1974 (BLV 710.01)
LMCE-GE	Loi genevoise pour une mobilité cohérente et équilibrée du 5 juin 2016 (rs/GE H 1 21)

LMD-GE	Loi genevoise sur la mobilité douce du 15 mai 2011 (rs/GE H 1 80)
LPA-GE	Loi genevoise sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (rs/GE E 5 10)
LPA-VD	Loi vaudoise sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 (BLV 173.36)
LPE	Loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (RS 814.01)
LPêche-VD	Loi vaudoise sur la pêche du 29 novembre 1978 (BLV 923.01)
LPN	Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1 ^{er} juillet 1966 (RS 451)
LPNMS-VD	Loi vaudoise sur la protection de la nature, des monuments et des sites 10 décembre 1969 (BLV 450.11)
LRoutes-GE	Loi genevoise sur les routes du 28 avril 1967 (rs/GE L 1 10)
LRou-VD	Loi vaudoise sur les routes du 10 décembre 1991 (BLV 725.01)
LTF	Loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (RS 173.110)
LVCR	Loi vaudoise sur la circulation routière du 25 novembre 1974 (BLV 741.01)
N	numéro
OCR	Ordonnance sur les règles de la circulation routière du 13 novembre 1962 (RS 741.11)
OETV	Ordonnance concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers du 19 juin 1995 (RS 741.41)
OFROU	Office fédéral des routes
OSR	Ordonnance sur la signalisation routière du 5 septembre 1979 (RS 741.21)
p.	page(s)
p. ex.	par exemple
phr.	phrase
RaLCR-GE	Règlement genevois d'exécution de la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière du 30 janvier 1989 (rs/GE H 1 05.01)
RDAF	Revue de droit administratif et de droit fiscal
rem.	remarques(s)
RLATC-VD	Règlement vaudois d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions du 19 septembre 1986 (BLV 700.11.1)
RLRou-VD	Règlement vaudois d'application de la loi du 10 décembre 1991 sur les routes du 19 janvier 1994 (BLV 725.01.1)
RO	Recueil officiel du droit fédéral
RS	Recueil systématique du droit fédéral
rs/GE	Recueil officiel systématique de la législation genevoise en vigueur
RVSR-VD	Règlement vaudois sur la signalisation routière du 7 février 1979 (BLV 741.01.2)
s.	suivant(e)

SFFN	Service de la faune, de la flore et de la nature vaudois
ss	suiwant(e)s
SVG	Strassenverkehrsgesetz
TA/VD	Tribunal administratif du canton de Vaud
TC/FR	Tribunal cantonal du canton de Fribourg
TC/GE	Tribunal cantonal de la République et canton de Genève
TF	Tribunal fédéral suisse

INTRODUCTION

Le 16 mars 2020, au vu de l'accélération de la propagation du coronavirus, le Conseil fédéral a renforcé les mesures destinées à protéger la population. La situation en Suisse fût qualifiée de « situation extraordinaire » au sens de l'art. 7 LEp¹. L'arrêt de l'économie et l'augmentation du télétravail puis rendu obligatoire² ont entièrement bouleversé nos habitudes, mais aussi notre mobilité. La limitation de la capacité d'accueil dans les transports publics et le ralentissement des cadences, la peur liée à la propagation du virus, le recours accru aux déplacements individuels en voiture sont autant de facteurs qui ont poussé les autorités à devoir trouver rapidement des solutions : la mobilité des pendulaires est devenue l'un des enjeux du déconfinement.

Genève a ouvert la voie en Suisse en réalisant de nombreux aménagements en faveur des piétons et des vélos. En date du 2 juin 2020, le Canton de Vaud a emboîté le pas et a communiqué dans la presse sa volonté d'aménager 100 kilomètres de tronçons de routes cantonales hors traversée de localité avec des bandes cyclables provisoires³. Sous l'impulsion de Mme Nuria Gorrite, Cheffe du Département des infrastructures et des ressources humaines, la Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR) a agi en réalisant des aménagements cyclables provisoires sur les tronçons de route cantonales hors traversées de localité qui sont propriété de l'Etat de Vaud (art. 7 LRou-VD⁴). En parallèle, la DGMR-VD a explicitement invité les communes vaudoises à réaliser rapidement leur propres aménagements cyclables provisoires sur les routes relevant de leur compétence (art. 7 LRou-VD). Selon le communiqué de presse⁵, ces interventions feront par la suite l'objet d'une adaptation qualitative et normative dans le cadre des projets d'entretien et d'aménagements de la DGMR-VD⁶.

Sujet éminemment politique et pour le moins clivant, il sera question dans le cadre de ce mémoire des aspects juridiques soulevés par les mesures *pop-up* en faveur des vélos et de la redistribution soudaine des voies de circulation. Nous commencerons par exposer la procédure de planification et construction des routes telle que prévue dans la LRou-VD, en développant la procédure ordinaire dite des « plans routiers » et celle, simplifiée, dite de « permis de construire » (*infra* I). Nous poursuivrons avec la présentation des autres procédures liées à la

¹ Loi fédérale sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme du 28 septembre 2012 (RS 818.101).

² Art. 10 de l'Ordonnance COVID-19 situation particulière du 19 juin 2020 (RS 818.101.26).

³ Cf. Communiqué de presse de l'Etat de Vaud du 2 juin 2020, disponible sous : <https://www.vd.ch/toutes-les-autorites/departements/departement-des-infrastructures-et-des-ressources-humaines-dirh/direction-generale-de-la-mobilite-et-des-routes-dgmr/actualites/news/13239i-changement-de-braquet-pour-la-mobilite-cyclable/> (consulté le 2 septembre 2021).

⁴ Loi sur les routes du 10 décembre 1991 (RSV 725.01).

⁵ Cf. Communiqué de presse de l'Etat de Vaud du 2 juin 2020, disponible sous : <https://www.vd.ch/toutes-les-autorites/departements/departement-des-infrastructures-et-des-ressources-humaines-dirh/direction-generale-de-la-mobilite-et-des-routes-dgmr/actualites/news/13239i-changement-de-braquet-pour-la-mobilite-cyclable/> (consulté le 2 septembre 2021).

⁶ Les adaptations qualitatives et normatives font références aux recommandations usuelles formulées dans (i) les normes techniques de l'Association suisse des professionnels de la route et des transports (VSS), disponibles sous : <https://www.vss.ch/fr/> (consulté le 2 septembre 2021) et (ii) dans la littérature technique, comme p. ex. les guides de recommandation publiés par la Confédération (OFROU), disponibles sous : <https://www.velokonferenz.ch/fr/publications/rapports-et-etudes> (consulté le 2 septembre 2021).

législation sur la circulation routière (*infra* II). Nous présenterons ensuite les mesures temporaires autorisées en faveur de la mobilité douce pour réussir le déconfinement dans le Canton de Vaud et la Ville de Lausanne, en incluant un aperçu de la situation dans la République et canton de Genève et la Ville de Genève (*infra* III). Il sera par la suite question de la procédure et des voies de droit qui permettent de procéder à la légalisation de ces aménagements cyclables (*infra* IV et V). Tout au long de notre analyse, nous présenterons les développements jurisprudentiels récents. Finalement, nous terminerons par une synthèse qui permettra de mettre en évidence un avis personnel.

I. Procédure de planification et de construction des routes prévue dans la LRou vaudoise

L'enquête publique liée à un projet de construction peut se dérouler selon deux types de procédures distinctes⁷ : la procédure ordinaire de planification dite des « plans routiers » cantonaux ou communaux ou celle simplifiée dite du « permis de construire ». Avant de les détailler (*infra* I-D et I-E), nous commençons par présenter les considérations générales relatives à la procédure de planification et de construction des routes prévues dans la LRou-VD.

A. Champ d'application

Dans le Canton de Vaud, le champ d'application de la LRou-VD est déterminé à l'alinéa 1 de son article premier et prévoit que « [L]a présente loi régit tout ce qui a trait à la construction, à l'entretien ou l'utilisation des routes ouvertes au public et qui font partie du domaine public, cantonal ou communal. » L'alinéa 2 étend quant à lui le champ d'application aux servitudes de passage public et aux sentiers publics.

Selon l'art. 2 al. 1 LRou-VD, la route comprend, en règle générale, outre la chaussée proprement dite, les accotements, les **pistes cyclables**, les talus, les murs qui ne font pas partie de la propriété privée, les ouvrages de protection anti-bruit, les places rattachées au domaine public, les aires de repos, de ravitaillement ou de stationnement, les baies d'arrêts de transports publics, ainsi que toutes les installations accessoires nécessaires à son entretien ou son exploitation. La LRou-VD s'applique aux routes cantonales et aux routes communales (art. 5 et 6 LRou-VD). Selon l'art. 7 LRou-VD, les routes cantonales sont la propriété du canton. Les routes communales ainsi que les routes cantonales en traversée de localité sont la propriété des communes territoriales. Le propriétaire de la route assume la responsabilité du propriétaire de l'ouvrage au sens de l'art. 58 CO⁸.

Il convient d'opérer une différence qui a toute son importance entre « piste cyclable » et « bande cyclable ». L'art. 1 al. 6 OCR⁹ définit les **pistes cyclables** comme étant des pistes qui sont destinées aux cyclistes, séparées de la chaussée par des mesures structurelles et signalées

⁷ CDAP, arrêt AC.2017.0209 du 10 décembre 2020 consid. 3c/aa ; AC.2016.0257 du 30 mars 2017 consid. 3a.

⁸ Loi fédérale complétant le Code civil suisse (Livre cinquième : Droit des obligations) du 30 mars 1911 (RS 220) ; CDAP, arrêt AC.2014.0216 du 14 janvier 2015 consid. 3a.

⁹ Ordonnance sur les règles de la circulation routière du 13 novembre 1962 (RS 741.11).

comme telles¹⁰. La chaussée est la partie de la route qui sert à la circulation des véhicules (art. 1 al. 4 OCR). Une séparation constructive est donc nécessaire ; celle-ci peut se matérialiser par une bordure ou un accotement séparant physiquement la chaussée de la piste cyclable. Le choix entre ces options dépend de plusieurs facteurs tels que le type de cyclistes concernés, le volume de trafic, la vitesse du trafic motorisé, l'environnement bâti, l'environnement paysager, etc. Les normes VSS et la littérature technique donnent des recommandations à cet égard¹¹. Contrairement à la bande cyclable, la piste cyclable est réservée à l'usage des cyclistes et non des automobilistes ; les cyclistes ont l'obligation d'utiliser la piste cyclable, même s'il n'y a de piste que d'un seul côté (art. 43 al. 2 et 46 al. 1 LCR¹²). En vertu de l'art. 40 al. 2 OCR, les piétons sont admis sur la piste cyclable lorsqu'ils ne disposent pas d'un trottoir ou d'un chemin pour piétons. Lorsque la piste est en mixité avec les piétons, l'OSR¹³, l'OCR et l'OETV¹⁴ permettent de régler les conditions de cohabitation entre piétons et cyclistes.

Selon l'art. 1 al. 7 OCR, les **bandes cyclables** sont des voies destinées aux cyclistes qui, normalement, sont délimitées par un marquage particulier, à savoir des lignes jaunes discontinues ou, exceptionnellement, continues¹⁵. Tout comme la piste cyclable, la bande cyclable est réservée aux cyclistes qui ont l'obligation de l'utiliser (art. 43 al. 2 et 46 al. 1 LCR)¹⁶. Cependant, la bande cyclable délimite un espace dédié aux cyclistes, mais sur lequel les automobilistes peuvent rouler lorsque le marquage de la bande cyclable est discontinu et s'ils n'entravent pas la circulation des cyclistes (art. 40 al. 3 OCR).

Nous pouvons en déduire que la LRou-VD s'applique à la construction, à l'entretien ou l'utilisation des pistes cyclables, ces dernières étant comprises dans la notion de route au sens de l'art. 2 al. 1 LRou-VD. En revanche, l'aménagement des bandes cyclables délimitées par un marquage particulier ne repose pas sur une procédure relevant de la LRou-VD, mais d'une procédure prévue dans la LCR et de l'OSR (*infra* II). Comme nous le verrons, cette distinction sera au cœur de la licéité des mesures provisoires prises dans l'urgence au sortir du confinement.

Au surplus, la LRou-VD ne s'applique qu'aux routes ouvertes au public ou faisant partie du domaine public, et non pas aux voies privées¹⁷. Elle n'a donc pas vocation à s'appliquer aux emprises sur le sol privé¹⁸. Par exemple un chemin sur une parcelle propriété d'une commune n'est pas une route communale ; il ne fait pas partie du domaine public. Il peut donc être

¹⁰ BSK SVG-RINDLIBACHER, art. 43 N 38.

¹¹ Cf. Normes de l'Association suisse des professionnels de la route et des transports (VSS) 40065, 40066, 40238, 40240, 40241, 40242, 40246A, 42047A, 40252, 64060, 64064, 640070, 640075, 640075.1, 640829A et p. ex. les guides de recommandation publiés par la Confédération (OFROU), disponible sous : <https://www.velokonferenz.ch/fr/publications/rapports-et-etudes> (consulté le 2 septembre 2021).

¹² Loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 (RS 741.01) ; CSCR, art. 43 LCR rem. 3.1.2.

¹³ Ordonnance sur la signalisation routière du 5 septembre 1979 (RS 741.21).

¹⁴ Ordonnance concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers du 19 juin 1995 (RS 741.41).

¹⁵ CSCR, art. 43 LCR rem. 3.2.1.

¹⁶ *Idem*, art. 43 LCR rem. 3.2.2.

¹⁷ CDAP, arrêt AC.2002.0206 du 29 avril 2003 consid. 1a.

¹⁸ CDAP, arrêt AC.2019.0330 du 15 mars 2021 consid. 3c.

aménagé par cette collectivité sans que l'application de la LRou-VD n'entre en considération¹⁹. En revanche, si la parcelle privée devait un jour être affectée au domaine public, la procédure de changement d'affectation prévue à l'art. 17 LRou-VD devrait vraisemblablement être respectée²⁰. Cette procédure renvoie aux art. 10 à 13 LRou-VD, applicables par analogie.

B. Compétences

La répartition des compétences en la matière est définie par l'art. 3 LRou-VD. Les principes prévus par cette disposition ont une portée générale et s'appliquent aussi bien en matière de construction, d'entretien que d'utilisation des routes²¹.

L'art. 3 al. 4 LRou-VD confère à la municipalité la compétence d'administrer 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 trafic²². L'art. 3 al. 1 LRou-VD instaure un devoir de surveillance du réseau routier par le canton. Le département des infrastructures et des ressources humaines du Canton de Vaud administre le réseau des routes cantonales (art. 3 al. 2ter LRou-VD).

C. Projet de construction

Comme le prévoit l'art. 11 LRou-VD, tout projet de construction de route comporte le tracé et les ouvrages nécessaires, notamment les points d'accès et de croisements ainsi que les raccordements aux routes existantes. Pour mémoire, l'aménagement d'une bande cyclable ne constitue pas un projet de construction puisque celle-ci est délimitée par un marquage particulier sur la chaussée existante.

Les exigences formelles auxquelles sont soumis les projets d'ouvrages routiers sont prévues à l'art. 13 LRou-VD. L'alinéa 1 dispose que les **projets de construction** sont, dans tous les cas, **soumis à une enquête publique durant 30 jours** dans la ou les communes territoriales concernées. Cette enquête publique peut se dérouler selon deux types de procédures distinctes²³ : la procédure dite des « plans routiers » cantonaux ou communaux (*infra* I-D) ou celle dite du « permis de construire » (*infra* I-E). La question de savoir si la réalisation de ces ouvrages routiers est subordonnée à la procédure ordinaire ou simplifiée doit être examinée au regard des conditions posées par l'art. 13 al. 2 LRou-VD, telles que nous les présenterons plus loin (*infra* I-E)²⁴.

¹⁹ CDAP, arrêt AC.2017.0240 du 5 février 2018 consid. 4b.

²⁰ CDAP, arrêt AC.2014.0318 du 27 juillet 2015 consid. 1b.

²¹ Exposé des motifs et projet de loi sur les routes, BGC, séance du 25 novembre 1991, p. 749 ; CDAP, arrêt AC.2012.0328 du 30 juin 2014 consid. 2b.

²² CDAP, arrêt AC.2017.0209 du 10 décembre 2020 consid. 3c/aa.

²³ CDAP, arrêt AC.2017.0209 du 10 décembre 2020 consid. 3c/aa ; AC.2016.0257 du 30 mars 2017 consid. 3a.

²⁴ RDAF 2018 I p. 112.

En revanche, il résulte de l'art. 3 al. 2 RLrou-VD²⁵ que les **travaux d'adaptation** et **d'entretien** sur le domaine public ne sont **pas soumis à l'enquête publique**. Le RLrou-VD définit à l'art. 4 la notion d'«entretien» : l'entretien comprend la maintenance et le renouvellement²⁶ des ouvrages et installations définis à l'art. 2 LRou-VD, ainsi que le service hivernal. Cependant, ni la LRou-VD ni le RLrou-VD ne précisent ce qu'il faut entendre par les termes de «travaux d'adaptation» sur le domaine public²⁷. L'Exposé des motifs de la LRou-VD ne donne pas davantage de précision²⁸. Pour interpréter cette notion, il y a lieu de recourir par analogie aux art. 22 LAT²⁹ et 103 LATC-VD³⁰. Sont soumis à autorisation au sens de l'art. 103 LATC-VD toutes les opérations modifiant notablement l'occupation du sol lorsque cela implique un changement de nature, de volume ou d'aspect³¹. Ne sont en revanche pas soumis à autorisation les travaux d'entretien de constructions existantes qui ont pour but de maintenir l'ouvrage dans son état en réparant les atteintes dues au temps. Il en va de même lorsqu'il s'agit de moderniser une construction vétuste sans en modifier la nature ou l'affectation, comme p. ex. la pose d'un nouveau revêtement du sol³².

A titre d'exemple, la CDAP-VD a dû trancher la question de savoir si les travaux qui prévoyaient la suppression d'un trottoir sur une longueur de plusieurs centaines de mètres et son remplacement par une ligne jaune ne représentaient que de simples travaux d'adaptation qui pouvaient être dispensés d'une enquête publique³³. Le Tribunal cantonal a retenu que ces travaux dépassaient indiscutablement le cadre de travaux d'entretien de la chaussée au sens de l'art. 4 LRou-VD et que par ailleurs, ils ne constituaient pas non plus des travaux d'adaptation de la chaussée. En effet, ces travaux modifiaient de manière notable la configuration de la chaussée et le dispositif de sécurité des piétons et ne pouvaient être considérés comme des travaux d'adaptation qui auraient pu être dispensés d'enquête publique au sens de l'art. 3 al. 2 RLrou-VD.

D. Procédure ordinaire dite des « plans routiers »

La procédure ordinaire de planification distingue deux « plans routiers » selon l'autorité à qui appartient la compétence publique.

1 Plans routiers cantonaux

L'art. 13 al. 4 LRou-VD mis en relation avec l'art. 3 al. 2ter LRou-VD prévoit que l'autorité compétente pour l'adoption du plan d'affectation cantonal concernant un projet routier est le DIRH-VD. Les articles 12 à 15 LATC-VD sont applicables par analogie. La procédure d'adoption du plan routier est ainsi régie par les dispositions concernant la procédure d'adoption

²⁵ Règlement d'application de la loi du 10 décembre 1991 sur les routes du 19 janvier 1994 (BLV 725.01.1).

²⁶ Pour un exemple, CDAP, AC. 2013.0312 du 14 mars 2014 qui concerne la réparation d'un revêtement bitumeux présentant d'importantes ruptures.

²⁷ CDAP, arrêt AC.2013.0312 du 14 mars 2014 consid. 2b.

²⁸ Exposé des motifs et projet de loi sur les routes, BGC, séance du 25 novembre 1991, p. 743 ss et p. 1632 ss.

²⁹ Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (RS 700).

³⁰ Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (RSV 700.11).

³¹ CDAP, arrêt AC.2005.0165 du 24 mai 2006 consid. 2b; BOVAY *et al.*, Construction, art. 103 LATC N 1.

³² CDAP, arrêt AC.2005.0165 du 24 mai 2006 consid. 2b; BOVAY *et al.*, Construction, art. 103 LATC N 1.

³³ CDAP, arrêt AC.2005.0165 du 24 mai 2006 consid. 2c.

et d'approbation des plans d'affectation cantonaux (art. 11 ss LATC-VD)³⁴. Le plan routier cantonal fait l'objet d'une enquête publique de 30 jours (art. 13 al. 1 LRou-VD et 13 al. 1 LATC-VD).

Durant l'enquête, le dossier est disponible pour consultation et avis est donné par affichage au pilier public et par publication dans la FAO du Canton de Vaud (art. 13 al. 2 LATC-VD). Les oppositions et les observations concernant le plan ainsi mis à l'enquête sont déposées par écrit (art. 13 al. 3 LATC-VD). Les opposants sont entendus, à leur demande ou d'office, par le service (art. 14 LATC-VD). Finalement, le DIRH-VD (*i.e.* un organe exécutif) statue sur le plan et sur les oppositions par une décision motivée susceptible d'un recours de droit administratif auprès du Tribunal cantonal avec libre pouvoir d'examen (art. 15 LATC-VD et 92 al. 1 LPA-VD³⁵).

2 Plans routiers communaux

Selon l'art. 13 al. 3 LRou-VD, les projets de construction de route suivent une procédure dite de « plans routiers communaux » qui se calque sur celle prévue pour l'adoption des plans d'affectation communaux au sens des art. 34 ss LATC-VD³⁶. L'art 13 al. 3 LRou-VD confère au conseil général ou communal la compétence d'adopter de tels plans, renvoyant au surplus à l'application par analogie des art. 34 et 38 à 45 LATC-VD relatifs à l'établissement et à l'approbation des plans d'affectation communaux établis par la municipalité³⁷. La procédure de plan routier communal comporte plusieurs étapes et débute par un examen préalable du Service des routes, actuellement la DGMR-VD (art. 3 al. 3 LRou-VD)³⁸. L'art. 10 al. 2 LRou-VD prévoit au surplus que l'Etat fait part à la municipalité de ses observations sur les projets communaux dans le cadre de l'examen préalable de la DGMR-VD³⁹. Le plan routier est ensuite soumis à l'enquête publique pendant 30 jours dans la ou les communes territoriales intéressées (art. 13 al. 1 LRou-VD et 38 LATC-VD). L'avis d'enquête est affiché au pilier public et publié dans la FAO du Canton de Vaud ; le dossier d'enquête est tenu à disposition du public et, dans la mesure du possible, également publié en ligne (art. 38 al. 1 LATC-VD). Le plan routier est ensuite adopté par le conseil général ou communal (art. 13 al. 3 LRou-VD et 42 LATC-VD).

Selon l'art. 42 al. 1 LATC-VD, lorsque la municipalité transmet le dossier d'enquête au conseil, ce dossier doit être accompagné d'un préavis avec les propositions de réponses aux oppositions et les avis des services cantonaux tels que requis par les art. 36 et 37 LATC-VD. Le conseil, *i.e.* l'autorité délibérante, statue alors sur les projets de réponses aux oppositions non retirées en même temps qu'il se prononce sur le plan routier communal (art. 42 al. 2 LATC-VD). Le département compétent, *i.e.* le DIRH-VD, approuve le plan adopté par le conseil sous l'angle de la légalité et de sa conformité au plan directeur cantonal (art. 43 al. 1 LATC-VD)⁴⁰. La procédure se termine avec la notification par écrit à la municipalité et aux opposants de la

³⁴ CDAP, arrêt AC.2019.0330 du 15 mars 2021 consid. 1a.

³⁵ Loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 (RSV 173.36).

³⁶ Exposé des motifs et projet de loi sur les routes, BGC, séance du 25 novembre 1991, p. 750 ; CDAP, arrêt AC.2013.0263 du 2 mars 2015 consid. 16a/aa.

³⁷ CDAP, arrêt AC.2005.0165 du 24 mai 2006 consid. 4a.

³⁸ CDAP, arrêt AC.2017.0209 du 10 décembre 2020 consid. 3c/aa ; AC.2012.0080 du 26 mai 2014 consid. 2b ; AC. 2010.0092 du 31 août 2011 consid. 3.1.

³⁹ CDAP, arrêt AC.2019.0036 du 30 avril 2020 consid. 2.

⁴⁰ CDAP, arrêt AC.2019.0036 du 30 avril 2020 consid. 2b.

décision du département et des décisions communales sur les oppositions. Ces décisions sont susceptibles d'un recours de droit administratif au Tribunal cantonal, qui jouit d'un libre pouvoir d'examen, qui s'étend à l'opportunité (art. 43 al. 2 LATC-VD et 92 al. 1 LPA-VD)⁴¹.

3 Plan d'affectation spécial

Le projet de construction de route est traité formellement aux alinéas 3 et 4 de l'art. 13 LRou-VD comme un plan d'affectation spécial - cantonal ou communal - délimitant le mode d'utilisation du sol (art. 14 al. 1 LAT), sauf lorsque les conditions posées par l'art. 13 al. 2 LRou-VD sont données.

La nécessité de respecter une telle procédure de planification spéciale ne doit pas être sous-estimée. En effet, elle résulte du fait que la construction d'une route est une activité qui exerce des influences sur l'organisation du sol au sens de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (art. 1 al. 1, 2 et 8 LAT) et qui est ainsi soumise aux règles de planification des art. 14, 18 et 21 LAT, de coordination (art. 25a LAT) et de protection juridique (art. 33 LAT)⁴². En outre, le choix d'une procédure de planification spécifique se justifie par le changement d'affectation des terrains sur lesquels une route est construite : les terrains sur lesquels sont prévus le tracé des routes publiques, qu'elles soient cantonales ou communales, et sur lesquels ces routes sont construites reçoivent une affectation spéciale, distincte de celle du territoire traversé par l'ouvrage routier⁴³. Ces terrains sont dès lors colloqués dans une zone d'utilité publique destinée à la construction d'une route⁴⁴. Par exemple, l'art. 127 ch. 1 du Règlement du Plan général d'affectation de la Ville de Lausanne prévoit de telles zones d'utilité publique⁴⁵.

L'aménagement du territoire tend à gérer de façon optimale l'usage de la ressource du sol par rapport aux besoins de la population⁴⁶. L'utilisation admissible du sol doit être organisée par le biais de plan d'affectation⁴⁷. Les collectivités publiques doivent déterminer où elles planifient d'implanter les constructions et installations d'utilité publique qui leur sont nécessaires, dans notre cas, les routes⁴⁸. Elles doivent prévoir à long terme le mode d'utilisation du sol pour répondre à de tels besoins et réserver le terrain correspondant concrètement aux besoins futurs de la collectivité⁴⁹. C'est ainsi que la LATC-VD prévoit à l'art. 32 al. 1 la possibilité d'affecter des terrains à d'autres zones, notamment des zones du domaine public destinées à la réalisation d'espaces publics pour les véhicules et les piétons⁵⁰.

⁴¹ BGC, séance du 4 février 2003, p. 6567 ss; CDAP, arrêt AC. 2019.0036 du 30 avril 2020 consid. 2b ; AC.2016.0257 du 30 mars 2017 consid. 3b/aa ; AC.2009.0135 du 26 mars 2010 consid. 2b.

⁴² CDAP, arrêt AC.2008.0098 du 16 février 2009 consid. 2c ; BESSE, p. 318.

⁴³ CDPA, arrêt AC.2013.0384 du 17 juillet 2014 consid. 2a.

⁴⁴ ATF 112 IB 164 consid. 2a; CDAP, arrêt AC.2019.0036 du 30 avril 2020 consid. 2b ; AC.2001.0220 du 17 juin 2004 consid. 1b/cc.

⁴⁵ Cf. <https://www.lausanne.ch/officiel/administration/culture-et-developpement-urbain/urbanisme/a-propos/projets/plan-affectation.html> (consulté le 29 août 2021).

⁴⁶ FLATTET, N 122.

⁴⁷ *Idem*, N 148.

⁴⁸ COMMENTAIRE LAT -JEANNERAT/MOOR, art. 14 N 29 et 56.

⁴⁹ *Idem*, art. 14 N 56.

⁵⁰ ZUFFEREY/ROMY, p. 148.

Les plans établissant le tracé des routes constituent donc des plans d'affectation spéciaux, qui délimitent en quelque sorte une zone destinée à la circulation publique⁵¹. Le projet de construction de route est mis à l'enquête publique sous la forme d'un plan d'affectation spécial, au sens des art. 14 al. 1 LAT et 32 al. 1 LATC-VD, définissant la destination du sol sur le tracé de la route réservé à sa construction et l'approbation par le département permet la réalisation des travaux⁵².

Dans l'arrêt 1C_442/2020 du 4 mars 2021, le TF a été amené à examiner la question de savoir si le projet litigieux aurait dû faire l'objet d'une modification du plan routier communal et, à ce titre, faire l'objet d'une enquête publique. Le projet consistait, à Aigle, en la pose de mobilier urbain, la modification des accès à la place du Marché ainsi que la mise à l'enquête d'une terrasse de 20 places en plein air sur l'un des accès routiers⁵³. Selon le TF, l'instauration des restrictions de circulation litigieuses portait formellement sur une modification de la signalisation routière : déplacement du signal « sens unique », abrogation de signaux devenus inutiles et création d'une zone piétonne. Elle n'impliquait ni construction ni réaménagement de peu d'importance au sens de l'art. 13 LRou-VD⁵⁴. Le TF a suivi la CDAP-VD et jugé qu'il n'était donc pas contraire à l'obligation de planifier imposée par le droit fédéral de mettre en place les mesures litigieuses selon la procédure indépendante de signalisation routière au sens de l'art. 107 OSR (*infra* II-B), sans devoir établir ou modifier un plan routier⁵⁵.

Le plan d'affectation spécial a la portée matérielle d'une autorisation de construire - au sens de l'art. 22 LAT - quand, par son approbation et son entrée en force, il permet d'entreprendre directement les travaux⁵⁶. Aux termes de cette disposition, sont assujetties à autorisation les constructions et les installations. De manière générale, sont considérés comme des constructions ou installations tous les aménagements durables et fixes créés par la main de l'homme, exerçant une incidence sur l'affectation du sol du fait de la modification sensible de l'espace extérieur, des effets sur l'équipement ou de l'atteinte possible à l'environnement⁵⁷. Celles-ci ne se définissent donc pas en premier lieu selon des critères quantitatifs, mais bien qualitatifs⁵⁸. Par installation, il faut comprendre les réalisations qui servent aux transports et aux communications, y compris les altérations sensibles apportées au terrain⁵⁹. Les routes en font parties⁶⁰. Les notions de création et de transformations auxquelles fait référence l'art. 22 al. 1 LAT doivent également être délimitées. La création comprend tant une nouvelle construction (sur un terrain jusque-là non bâti) que la reconstruction d'un ouvrage démoli⁶¹.

⁵¹ ATF 112 Ib 164 consid. 2b ; CDAP, arrêt AC.2013.0384 du 17 juillet 2014 consid. 2a.

⁵² CDAP, arrêt AC.2013.0263 du 2 mars 2015 consid. 16a/aa ; AC.2012.0080 du 26 mai 2014 consid. 2a.

⁵³ Etant précisé que la réalisation de cette terrasse serait possible grâce à la modification des accès à la Place du Marché et non l'inverse (cf. consid. 3.5).

⁵⁴ TF, arrêt 1C_442/2020 du 4 mars 2021 consid. 5.4.

⁵⁵ TF, arrêt 1C_442/2020 du 4 mars 2021 consid. 5.6.

⁵⁶ TF, arrêt 1A.200/2004 consid. 1.1 ; CDAP, arrêt AC. 2019.0036 du 30 avril 2020 consid. 2b ; AC.2015.0192 du 9 février 2016 consid. 4b/bb ; AC.2012.0080 du 26 mai 2014 consid. 2a ; AC.2007.0168 du 31 octobre 2008 consid. 1a ; BESSE, p. 78.

⁵⁷ BOVAY *et al.*, Construction, art. 22 LAT N 1a.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ ZUFFEREY/ROMY, p. 150.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ ZUFFEREY/ROMY, p. 151.

Une modification substantielle (agrandissement ou rénovation d'une grande ampleur), un changement d'affectation lorsqu'il impacte l'utilisation du sol ou lorsqu'il n'est pas conforme à l'affectation de la zone, constituent des transformations⁶².

En vertu de l'art. 21 al. 1 LAT, les plans d'affectation obligent les administrés aussi bien que les autorités⁶³. La force obligatoire des plans d'affectation, y compris les plans d'affectation spéciaux⁶⁴, naît dès l'entrée en vigueur du plan, *i.e.* après l'approbation du plan par l'autorité cantonale⁶⁵. La nature juridique du plan n'est ni celle d'une loi, ni celle d'une décision ; c'est pourquoi la doctrine le qualifie d'acte *sui generis*⁶⁶. En principe, les administrés doivent recourir directement contre le plan ou son approbation qui est traité, à cet égard, comme une décision⁶⁷. Ainsi, lorsque le recourant peut se rendre compte d'emblée avec certitude que ses intérêts sont affectés par le plan, il doit agir contre celui-ci dans les 30 jours dès son adoption⁶⁸. La règle connaît des exceptions, notamment lorsque la procédure d'adoption n'a pas permis aux propriétaires – voire à d'autres intéressés – de protéger à temps leurs intérêts ni d'évaluer la portée juridique des restrictions imposées⁶⁹. Dans ce cas, le recours est possible non seulement dans les 30 jours à partir de l'adoption du plan, mais aussi dans le même délai à la suite de chaque acte d'exécution, comme p. ex. lors de l'octroi ou le refus d'une autorisation de construire⁷⁰.

4 *Protection juridique*

La protection juridique des plans d'affectation est assurée par l'art. 33 LAT. Cette protection s'impose aux cantons et est valable pour tous les plans d'affectations, généraux ou spéciaux⁷¹. Elle se concrétise par l'exigence d'une enquête publique (art. 33 al. 1 LAT)⁷². La publicité permet à tout un chacun de prendre connaissance du projet de planification et aux autorités planificatrices de tenir compte de leur point de vue⁷³. Ainsi, **la mise à l'enquête publique des plans représente à la fois la condition et le point de départ de la protection juridique** dans la procédure d'établissement des plans⁷⁴. C'est la base à partir de laquelle le droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.⁷⁵) peut être garanti lors de la procédure de recours subséquente⁷⁶. Le droit d'être entendu se concrétise au stade de l'opposition telle que prévue par le droit de

⁶² *Ibidem.*

⁶³ COMMENTAIRE LAT-TANQUEREL, art. 21 N 15.

⁶⁴ *Idem*, art. 21 N 23.

⁶⁵ COMMENTAIRE LAT-TANQUEREL art. 21 N 27.

⁶⁶ FLATTET, N 144; COMMENTAIRE LAT-JEANNERAT/MOOR, art. 14 N 15.

⁶⁷ COMMENTAIRE LAT-TANQUEREL, art. 21 N 29 ; ZUFFEREY/ROMY, p. 145.

⁶⁸ ZUFFEREY/ROMY, p. 146.

⁶⁹ COMMENTAIRE LAT-TANQUEREL, art. 21 N 29 et 31.

⁷⁰ ZUFFEREY/ROMY, p. 146.

⁷¹ BOVAY *et al.*, Construction, art. 33 LAT, rem. 1.1 et art. 60 LATC rem. 2.

⁷² BOVAY *et al.*, Construction, art. 33 LAT, rem. 2.1.

⁷³ AEMISEGGER/HAAG, art. 33 N 25 et 26 ; FLATTET, N 288.

⁷⁴ AEMISEGGER/HAAG, art. 33 N 25.

⁷⁵ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101).

⁷⁶ AEMISEGGER/HAAG, art. 33 N 25.

l'aménagement du territoire⁷⁷. Cette garantie formelle impose que l'autorité de première instance statue sur les plans ou les demandes d'autorisation en examinant, en même temps, les oppositions formulées dans le cadre de la mise à l'enquête préalablement effectuée⁷⁸.

L'art. 33 LAT opère une distinction entre la procédure participative de mise à l'enquête telle que nous venons de la décrire et la procédure de recours⁷⁹. Les plans fixant les limites des constructions pour les routes existantes ou à créer prévus par l'art. 13 LRou-VD sont également soumis à la procédure de recours de l'art. 33 LAT⁸⁰. L'art. 33 al. 2 LAT dispose que le droit cantonal doit prévoir au moins une voie de recours contre les décisions et les plans d'affectation fondés sur la LAT et sur les dispositions cantonales et fédérales d'exécution. Ce droit de recours assure à un individu une protection juridique contre un plan d'affectation spécial qui l'atteindrait dans sa situation juridique⁸¹. Ainsi, celui est qui particulièrement atteint par un plan d'affectation spécial peut recourir contre son adoption (art. 33 al. 3 let. a LAT et 89 al. 1 let. b LTF⁸²)⁸³.

Selon l'art. 33 al. 3 let. b LAT, le droit cantonal prévoit qu'une autorité de recours au moins ait un libre pouvoir d'examen. Partant, la CDAP-VD doit statuer en exerçant un libre pouvoir d'examen⁸⁴. Le libre pouvoir d'examen implique d'examiner s'il y a violation du droit, y compris s'il y a outrepassement, exercice insuffisant ou abus du pouvoir d'appréciation ; d'examiner s'il y a constatation inexacte ou incomplète des faits juridiquement pertinents ; et finalement, d'examiner si une mesure est inopportune⁸⁵. Cette obligation n'exclut pas que la CDAP-VD s'impose une certaine retenue lorsque l'autorité de niveau inférieur bénéficie d'une certaine marge de manœuvre dans l'application de notions juridiques indéterminées ou dans le cadre de son activité de planification⁸⁶. C'est expressément ce qu'exige l'art. 2 al. 3 LAT à l'égard des autorités qui lui sont subordonnées : la CDAP-VD doit examiner si la liberté d'appréciation dont bénéficient les autorités chargées de l'aménagement du territoire dans l'accomplissement de leurs tâches a été exercée de façon correcte et objective⁸⁷. Ainsi, lorsqu'elle examine un plan d'aménagement, la CDAP-VD ne saurait substituer son appréciation à celle de l'autorité de planification⁸⁸.

L'exigence fédérale relative à la liberté d'appréciation des autorités subordonnées ne réduit cependant pas le libre pouvoir d'examen de la CDAP-VD à un simple examen de la légalité⁸⁹.

⁷⁷ *Idem*, art. 33 N 25 et 36.

⁷⁸ *Idem*, art. 33 N 36.

⁷⁹ AEMISEGGER/HAAG, art. 33 N 26.

⁸⁰ BOVAY *et al.*, Construction, art. 60 LATC rem. 2 et 33 LAT, rem. 1.1.

⁸¹ FLATTET, N 289.

⁸² Loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (RS 173.110).

⁸³ FLATTET, N 393.

⁸⁴ BOVAY *et al.*, Construction, art. 60 LATC rem. 1.

⁸⁵ AEMISEGGER/HAAG, art. 33 N 71.

⁸⁶ *Idem*, art. 33 N 73.

⁸⁷ BOVAY *et al.*, Construction, art. 60 LATC rem. 1 ; BOVAY *et al.*, LPA-VD, art. 98 rem. 2.2.1.

⁸⁸ AEMISEGGER/HAAG, art. 33 N 73.

⁸⁹ BOVAY *et al.*, Construction, art. 60 LATC rem. 1.

L'autorité de recours doit vérifier que la planification contestée est juste et adéquate⁹⁰. Pour ce qui est du fond, l'examen du Tribunal cantonal s'exerce avec retenue dans la mesure où le plan d'affectation général ou spécial relève de circonstances locales où la connaissance des lieux et la participation de la population ont leur importance⁹¹. Aussi, la CDAP-VD doit se limiter à sa fonction institutionnelle de contrôle : elle exerce le contrôle de l'opportunité avec retenue et ne substitue pas son appréciation à celle de l'autorité de planification, notamment sur les points concernant des intérêts locaux⁹². La CDAP-VD doit par conséquent s'imposer une certaine retenue lors de l'examen de l'opportunité des plans d'affectation communaux. Selon la jurisprudence fédérale, la prise en considération d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe aux cantons, doit en revanche être imposée par un contrôle strict⁹³.

E. Procédure simplifiée dite de « permis de construire »

Modifié le 11 février 2003, l'art. 13 LRou-VD a introduit une procédure simplifiée en cas de réaménagement de la voirie à l'intérieur du gabarit existant. Le rapport de la commission du Grand Conseil comportait les précisions suivantes : *« La procédure prévue actuellement par la loi est très lourde, puisque, s'il y a des oppositions et des modifications de la voirie à l'intérieur du gabarit existant, c'est le Conseil communal qui doit lever les oppositions. La conséquence est que, pour un certain nombre de modifications, les communes renoncent à la mise à l'enquête. Un deuxième alinéa est accepté à l'unanimité par les commissions : « Les procédures et aménagements de peu d'importance réalisés dans le gabarit existant sont soumis à l'enquête durant 20 jours. Ils font l'objet d'un permis de construire »⁹⁴.*

Dans sa version finalement adoptée, l'art. 13 al. 2 LRou-VD prévoit que les projets de réaménagement de peu d'importance réalisés dans le gabarit existant sont mis à l'enquête durant 30 jours et font l'objet d'un simple permis de construire. Le législateur a ainsi instauré la possibilité de procéder à des modifications de détail des routes sans passer par la procédure extrêmement lourde du plan routier exposée ci-dessus⁹⁵. L'art. 13 al. 2 LRou-VD prévoit désormais qu'à titre dérogatoire, les projets d'ouvrages routiers peuvent suivre une procédure simplifiée dite de « permis de construire ». Cette procédure simplifiée se calcule implicitement sur celle d'autorisation de construire et de démolir au sens des art. 103 ss. LATC-VD⁹⁶, avec en pratique une procédure CAMAC dans le cadre de laquelle la DGMR-VD ne rend qu'un préavis. Elle comporte également plusieurs étapes, mais présente l'avantage d'être moins lourde puisque la compétence de délivrer le permis de construire appartient à la municipalité (art. 104 LATC-VD)⁹⁷. La procédure débute par une enquête publique durant 30 jours (art. 13 al. 1 LRou-VD et 109 al. 1 LATC-VD). Selon l'art. 109 al. 4 LATC-VD, les oppositions motivées et les observations sur le projet sont déposées par écrit au greffe municipal dans le délai d'enquête, durant lequel elles peuvent être consultées par tous les intéressés. Dans l'arrêt AC.1999.0054

⁹⁰ CDAP, arrêt AC.2007.0200 du 21 décembre 2007 consid. 4.3.

⁹¹ BOVAY *et al.*, Construction, art. 60 LATC rem. 1.

⁹² BOVAY *et al.*, Construction, art. 60 LATC rem. 1 ; BOVAY *et al.*, LPA-VD, art. 98 rem. 2.2.1.

⁹³ CDAP, arrêt AC.2010.0041 du 20 octobre 2010 consid. 2b ; AC.2007.0200 du 21 décembre 2007 consid. 4.3 ; BOVAY *et al.*, LPA-VD, art. 98 rem. 2.2.1.

⁹⁴ Projet de loi modifiant la loi du 10 décembre 1991 sur les routes, BGC février 2003 p. 6964 ; CDAP, arrêt AC.2007.0168 du 31 octobre 2008 consid. 1b.

⁹⁵ CDAP, arrêt AC.2010.0092 du 20 janvier 2011 consid. 6.

⁹⁶ CDAP, arrêt AC.2013.0384 du 17 juillet 2014 consid. 2b.

⁹⁷ CDAP, arrêt AC.2010.0092 du 20 janvier 2011 consid. 6.

du 25 août 2000, le Tribunal cantonal souligne que les articles de la LATC-VD auxquels renvoie l'art. 13 al. 2 LRou-VD, obligent incontestablement les autorités à répondre aux oppositions ; pour autant, cela ne confère pas aux opposants le droit « *d'avoir réponse à tous les points soulevés* ». Il rappelle qu'en motivant leurs décisions, les autorités n'ont pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peuvent au contraire se limiter à ceux qui, sans arbitraire, apparaissent pertinents⁹⁸.

Aux termes de l'art. 114 al. 1 LATC-VD, la municipalité est tenue de se déterminer en accordant ou refusant le permis de construire dans un délai de 30 jours dès le dépôt de la demande⁹⁹. Selon l'art. 116 al. 1 LATC-VD, les auteurs d'oppositions motivées ou d'observations sont avisés de la décision municipale accordant ou refusant le permis. Lorsque l'opposition est écartée, cette décision indique les dispositions légales et réglementaires invoquées (art. 116 al. 1 *in fine* LATC-VD). Pour les oppositions, l'avis sous pli recommandé, précise au surplus la voie, le mode et le délai de recours au Tribunal cantonal (art 116 al. 2 LATC-VD et 92 al 1 LPA-VD).

Cette procédure simplifiée est cependant réservée **aux projets de réaménagement de peu d'importance réalisés dans le gabarit existant**.

1 Réaménagement

L'arrêt AC.2015.0192 du 3 mars 2016 nous permet de délimiter les cas d'application relevant de la procédure dite du « permis de construire » au sens de l'art. 13 al. 2 LRou-VD. Cette décision met en lumière la différence à opérer entre d'une part **les travaux d'aménagement de la voie publique**, et d'autre part ceux qui touchent à la structure de la voie publique.

Lorsqu'un projet d'aménagement d'une rue implique des modifications de peu d'importance par rapport à un projet de route déjà approuvé, *i.e. sans changement notable de l'aspect de la voie publique et de sa destination*, et que ces modifications ne sont pas susceptibles de porter atteinte à des intérêts dignes de protection, la municipalité peut adopter ce projet d'aménagement sans nouvelle enquête publique au sens de l'art. 13 LRou-VD. Ainsi, les travaux d'aménagement de la voie publique ne nécessitent pas l'ouverture de la procédure complète de planification si ces aménagements s'inscrivent dans les mesures d'accompagnement nécessaires à la mise en place de la signalisation et s'ils sont justifiés par des buts de police qui tendent à assurer la sécurité des piétons¹⁰⁰. La pose de mobilier urbain, les travaux d'aménagement liés à une signalisation spécifique tels que les zones de rencontre (art. 22b OSR) ou la réglementation par zone (art. 2a OSR) ou encore les autres mesures de modération du trafic, en sont des exemples.

En revanche, lorsque les travaux touchent à la structure de la route et que ceux-ci ne peuvent être autorisés comme une mesure d'accompagnement à une signalisation routière, la procédure simplifiée de l'art. 13 al. 2 LRou-VD s'applique à la condition que ces travaux ne débordent pas du gabarit de la route (*infra* E-2). En effet, comme le plan routier prévu aux art. 11 et 13 al. 3 ou al. 4 LRou-VD a la portée matérielle d'un plan d'affectation spécial, les projets de

⁹⁸ ATF 121 I 57 consid. 2c ; CDAP, arrêt AC.1999.0054 du 25 août 2000 consid. 3.

⁹⁹ CDAP, arrêt AC.2016.0257 du 30 mars 2017 consid. 3b/bb.

¹⁰⁰ TA/VD, arrêt AC.1991.0099 du 29 décembre 1992 consid. 5b ; RDAF 1993 p. 239 s.

réaménagement de peu d'importance visés par la procédure de « permis de construire » ne concernent que les travaux qui s'inscrivent dans les limites de ce plan routier, ou à défaut, qui s'inscrivent dans le gabarit de la voirie existante, c'est-à-dire sur le sol effectivement affecté au domaine public de la route¹⁰¹.

La lecture de l'arrêt AC.2007.0168 du 31 octobre 2008 permet de préciser davantage ce point. En l'espèce, le projet litigieux de place de rebroussement ne respectait ni le gabarit existant de la route ni les règles d'affectation définies par le plan de quartier « en Vennes » approuvé par le Conseil d'Etat le 19 avril 1974. Ce projet de place de rebroussement ne pouvait donc pas bénéficier de la procédure simplifiée de l'art. 13 al. 2 LRou-VD puisqu'il impliquait une affectation spéciale du sol dépassant l'emprise réservée aux circulations par le plan de quartier. La décision de la Municipalité d'Epalinges prise sur cette base fut annulée alors même que cette dernière, qui semblait avoir vu son erreur, avait déjà engagé une nouvelle procédure complète de planification au sens de l'art. 13 al. 3 LRou-VD. Le considérant (c) nous apprend que la procédure dite de « permis de construire » ne peut servir à définir d'autres affectations ou d'autres emprises que celles résultant du plan routier adopté selon l'art. 13 al. 3 ou 4 LRou-VD ou d'un plan d'affectation spécial. La procédure d'autorisation de bâtir applicable par analogie, sert uniquement à vérifier si les constructions ou installations sont conformes à la réglementation exprimée par les plans d'affectation ; elle vise à assurer la réalisation du plan au cas par cas, mais elle ne doit pas créer des mesures de planification indépendantes.

2 *Gabarit existant*

Le gabarit existant se définit par son **équivalence à la surface qui est déjà affectée à l'usage commun** (soit en pleine propriété au titre de domaine public, soit par une servitude de passage public) et, cumulativement, cette surface doit permettre concrètement par sa configuration et son revêtement le passage de véhicules et des piétons (p. ex. la chaussée et le trottoir)¹⁰². Les projets d'ouvrages routiers peuvent par conséquent suivre la procédure simplifiée au sens de l'art. 13 al. 2 LRou-VD à condition qu'il s'agisse de travaux de réaménagement de peu d'importance opérés sur une surface qui est déjà affectée à l'usage commun et qui permet concrètement le passage des véhicules et des piétons¹⁰³.

Dans l'arrêt AC.2016.0257 du 30 mars 2017, la CDAP-VD s'est prononcée sur la création d'une servitude de passage public qui visait à attribuer une surface à l'usage commun. La question de savoir si l'enquête publique devait intervenir dans le cadre de la procédure de « plan routier » ou de « permis de construire » a été tranchée en faveur de la procédure dite de « plan routier » au sens de l'art. 13 al. 3 LRou-VD. En effet, l'établissement d'une servitude de passage public - qui vise à attribuer une surface à l'usage commun - ne peut porter que sur une surface jusqu'à vouée à l'usage privé. Cette surface n'est *a fortiori* pas déjà affectée à l'usage commun et dépasse donc le gabarit existant. La condition posée par l'art. 13 al. 2 LRou-VD n'était pas respectée et la Municipalité de Chavanne-de-Bogis était alors incompétente pour statuer sur les oppositions, de sorte que la décision rendue par cette dernière fût frappée de nullité absolue¹⁰⁴.

¹⁰¹ CDAP, arrêt AC.2007.0168 du 31 octobre 2008 consid. 1b.

¹⁰² CDAP, arrêt AC. 2017.0209 du 10 décembre 2020 consid. 3c/bb ; AC.2016.0257 du 30 mars 2017 consid. 3b/bb.

¹⁰³ CDAP, arrêt AC.2016.0257 du 30 mars 2017 consid. 3b/bb ; RDAF 2018 I p. 113.

¹⁰⁴ CDAP, arrêt AC.2016.0257 du 30 mars 2017 consid. 5a.

Dans l'arrêt AC.2015.0192 du 9 février 2016, le Tribunal cantonal a jugé que les travaux entrepris par la Commune de Valbroye pour adapter un chemin, jusqu'alors agricole, à la desserte de trois nouvelles villas, impliquait que la surface d'élargissement projetée de la route couvre environ 100 m²; il était en outre prévu de créer une place d'évitement, d'une surface d'environ 20 m². Ces travaux, effectués au-delà du gabarit existant du chemin, ne pouvaient donc être considérés comme des travaux de réaménagement de peu d'importance réalisés dans le gabarit existant au sens de l'art. 13 al. 2 LRou-VD. Ils n'étaient par conséquent pas susceptibles de faire l'objet d'un permis de construire, mais devaient faire l'objet d'une procédure complète de planification.

Aussi, selon la CDAP, l'installation de trois conteneurs à un carrefour de la Commune d'Apples, sur une surface au sol d'environ 10 m², ne nécessitait pas une modification du plan établissant le tracé de la route communale. Il n'y avait donc pas lieu d'établir un véritable projet de construction de route au sens de l'art. 11 LRou-VD, et de le soumettre à la procédure applicable en cas de modification d'un plan d'affectation. L'installation de ces conteneurs devait en revanche être traitée comme un projet de réaménagement de peu d'importance réalisé dans le gabarit existant au sens de l'art. 13 al. 2 LRou-VD¹⁰⁵.

3 Travaux « de peu d'importance »

Tous les projets envisagés dans le gabarit existant ne peuvent cependant pas être soumis à la procédure simplifiée. Encore faut-il que les travaux concernés soient « de peu d'importance ».

Dans un recours de la Municipalité de Gryon contre la décision¹⁰⁶ du Service des routes (AC.2012.0080 du 26 mai 2014), s'était posée la question de savoir si les travaux litigieux relevaient de la procédure prévue à l'art. 13 al. 3 LRou-VD ou au contraire, de la procédure simplifiée prévue par l'art. 13 al. 2 LRou-VD. Les travaux en cause consistaient dans la réfection d'une route et la modification du revêtement (surfaçage en gravillon bitumé d'un chemin jusqu'alors en empierré-gravelé, sur une distance de l'ordre de 2.5 km). La CDAP-VD avait jugé que compte tenu de la nature et de l'ampleur du projet litigieux, il s'imposait de constater que les travaux de réfection envisagés ne sauraient manifestement être considérés comme étant « de peu d'importance » au sens de l'art. 13 al. 2 LRou-VD. En l'espèce, le chemin se trouvait en partie dans un site naturel protégé tant au niveau fédéral qu'au niveau cantonal, il constituait une voie d'accès à un site construit d'importance nationale et il était en outre protégé en tant que chemin de randonnée pédestre et en tant que voie de communication historique d'importance locale. Partant, ce projet devait être soumis à la procédure générale de l'établissement d'un plan routier communal prévue par l'art. 13 al. 3 LRou-VD.

Dans l'arrêt AC.2010.0092 du 31 août 2011, la CDAP-VD avait été amenée à trancher le conflit entre le propriétaire d'une parcelle agricole et la Municipalité de Sugnens. Le Tribunal cantonal avait considéré la question des accès à ladite parcelle comme un réaménagement de peu d'importance réalisé dans le gabarit existant au sens de l'art. 13 al. 2. LRou-VD, tout en précisant qu'il appartiendra à la municipalité de statuer le cas échéant sur l'aménagement des

¹⁰⁵ CDAP, arrêt AC.2013.0384 du 17 juillet 2014 consid. 2b.

¹⁰⁶ La décision attaquée n'était en fait qu'un acte du Service des routes par lequel celui-ci rappelait la teneur du préavis positif du SFFN soumis toutefois à la condition impérative que la Commune renonce à la mise en place du revêtement bicouches et réalise la variante stabilisation gravelée de la route. Cet acte n'était en tant que tel pas sujet à recours.

accès à la parcelle agricole de l'intéressé. Mécontent de l'application de la procédure simplifiée, le propriétaire a agi par la voie du recours en matière de droit public (art. 82 ss LTF) pour demander l'annulation de l'arrêt précité estimant que la CDAP-VD avait fait une application arbitraire des art. 33 al. 1 et 13 al. 2 LRou-VD, rien ne lui garantissant l'aménagement des accès pour ses véhicules agricoles qui devront désormais franchir le trottoir prévu dans le plan routier litigieux. Le TF a rejeté le recours confirmant qu'il n'était pas insoutenable de retenir que l'accès à une parcelle est un élément « de peu d'importance » face à un projet communal d'aménagement routier couvrant l'ensemble de la localité¹⁰⁷.

F. Dossier d'enquête

Le dossier d'enquête doit comprendre au moins un plan de situation extrait du plan cadastral, avec mention des propriétaires riverains, le profil en long, les profils en travers, un tableau des propriétaires aux droits desquels les travaux porteront atteinte et un descriptif permettant une bonne compréhension du projet (art. 3 al. 1 RLRou-VD). Cet article précise également que les pièces du dossier relatif à l'exécution des travaux sont établies sur la base des normes de l'Union des professionnels suisses de la route, *i.e.* l'Association suisse des professionnels de la route et des transports (VSS)¹⁰⁸. Ces normes, en tant qu'elles proviennent d'une association privée, ne sont pas des règles de droit et ne lient pas le tribunal ; toutefois, étant l'expression de la science et de l'expérience de professionnels éprouvés, elles peuvent être prises en considération comme un avis d'expert¹⁰⁹. Le projet de route doit être accompagné d'un dossier complet permettant à la DGMR-VD de procéder aux vérifications nécessaires afin d'approuver ou non le projet après avoir contrôlé que celui-ci soit conforme notamment à toutes les règles légales¹¹⁰.

Dans l'arrêt AC.2014.0111 du 20 mai 2015, la CDAP-VD avait suivi l'avis de la recourante en retenant que le dossier d'enquête était manifestement lacunaire et ne permettait pas de se rendre compte de l'emprise du projet contesté¹¹¹ : en violation de l'art. 11 LRou-VD, le plan ne mentionnait pas le tracé et les ouvrages nécessaires, ni les points d'accès et de croisements ni même les raccordements aux routes existantes. Ce vice affectant la procédure de mise à l'enquête avait conduit, exceptionnellement, à l'invalidation pure et simple de la décision entreprise par la Municipalité de Vevey. Au surplus, cet arrêt est intéressant au niveau de la procédure car il rappelle qu'une décision irrégulière peut être invalidée selon deux modalités : l'annulabilité et la nullité¹¹² : la règle étant l'annulabilité, la nullité n'intervenant que dans les cas exceptionnels¹¹³.

Le Tribunal cantonal a eu l'occasion de préciser que, compte tenu de la formulation de l'art. 3 LRou-VD - qui ne fait aucune distinction suivant la procédure suivie - et de sa place dans la systématique de la loi - *i.e.* parmi les dispositions générales fixant, notamment, la compétence

¹⁰⁷ TF, arrêt 1C_87/2011 du 31 août 2011 consid. 3.2.

¹⁰⁸ Cf. <https://www.vss.ch/fr/>

¹⁰⁹ ATF 132 III 285 consid. 1.3 ; CDAP, arrêt AC.2012.0328 du 30 juin 2014 consid. 3b ; AC.2013.0281 du 12 février 2014 consid. 5a/aa.

¹¹⁰ CDAP, arrêt AC.2009.0003 du 2 novembre 2009 consid. 2b.

¹¹¹ CDAP, arrêt AC.2014.0111 du 20 mai 2015 consid. 4d.

¹¹² CDAP, arrêt AC.2014.0111 du 20 mai 2015 consid. 5.

¹¹³ ATF 130 III 430 consid. 3.3 ; 122 I 97 consid. 3a/aa ; TC/GE, arrêt AARP/257/2015 du 28.05.2015 consid. 2.2.2.

des autorités - l'exigence d'un « examen préalable » par la DGMR-VD conformément à l'art. 3 al. 3 LRou-VD vaut non seulement lorsque le projet est soumis à la procédure de planification (art. 13 al. 1, 3 ou 4 LRou-VD), mais également en cas de procédure simplifiée dite de « permis de construire » (art. 13 al. 2 LRou-VD)¹¹⁴. Cela étant, dans le cadre de la procédure simplifiée, la DGMR-VD ne se prononce que dans le cadre de la synthèse CAMAC, en émettant un préavis. Le Tribunal cantonal précise encore que les projets doivent logiquement obéir aux mêmes exigences techniques, quelles que soient leur importance et la procédure suivie.

Au niveau communal, les principales différences entre la procédure ordinaire dite de « plan routier » et celle simplifiée dite de « permis de construire » résident donc (i) dans l'organe décisionnel - respectivement l'autorité délibérante (conseil communal ou général) et l'autorité exécutive (municipalité) - et (ii) dans le rôle de la DGMR-VD et la longueur de la procédure qui en découle. Dans le cadre de la procédure ordinaire dite de plan routier, la DGMR-VD procède à un examen préliminaire (art. 36 LATC) et à un examen préalable (art. 37 LATC); deux navettes sont donc nécessaires avant l'approbation (art. 42 al. 1 LATC-VD). En revanche, dans le cadre d'une procédure de « permis de construire », la DGMR-VD est consultée dans le cadre de la synthèse CAMAC liée à la demande de permis¹¹⁵, mais sans rendre une décision d'approbation des plans. Ainsi, la notion d'examen préalable au sens de l'art. 3 al. 3 LRou-VD ne correspond, à notre sens, pas à celle de l'art. 37 LATC¹¹⁶.

G. Appréciation intermédiaire

Forts de l'analyse faite dans le présent chapitre, nous savons que la construction d'une piste cyclable entre dans le champ d'application de la LRou-VD. Dans la mesure où sa construction implique une séparation de la chaussée par des mesures structurelles, les influences sur l'organisation du sol qu'exerce une piste cyclable doivent être prévues dans un plan routier cantonal ou communal et suivre la procédure ordinaire prévue à cet effet. Au surplus, la construction d'une piste cyclable ne saurait être qualifiée de réaménagement de peu d'importance réalisé dans le gabarit existant au sens de l'art. 13 al. 2 LRou-VD.

En particulier, les exemples ci-dessous permettent de montrer qu'il y a lieu d'établir un projet de construction de route au sens de l'art. 11 LRou-VD lorsqu'il est prévu un élargissement de l'emprise de la route, incluant cas échéant des expropriations, ou une modification du plan établissant le tracé de la route. La CDAP-VD a confirmé que dans ces cas, les projets de construction de pistes cyclables devaient être soumis à la procédure de planification spéciale de l'art. 13 al. 1 et 3 ou 4 LRou-VD.

Dans un arrêt récent impliquant les communes de Treycovagnes et Yverdon-les-Bains, la CDAP-VD a été amenée à se pencher sur la décision d'adoption d'un projet de construction consistant en substance à élargir l'emprise de la route cantonale dans le but d'y aménager une

¹¹⁴ CDAP, arrêt AC.2009.0080 du 9 juin 2010 consid. 3 ; cf. également arrêt AC.2009.0003 du 2 novembre 2009 consid. 2b.

¹¹⁵ La CAMAC, rattachée à la Direction des autorisations de construire, est la porte d'entrée et de sortie de l'administration cantonale pour les dossiers de demande de permis de construire. Son rôle consiste à mettre à disposition des communes toutes les autorisations qui leur permettront de statuer sur les demandes de permis de construire.

¹¹⁶ CDAP, arrêt AC.2009.0080 du 9 juin 2010 consid. 3.

piste cyclable et un chemin piétonnier¹¹⁷. La réalisation de la piste cyclable nécessitait en outre l'acquisition d'emprises chez les propriétaires riverains (art. 14 LRou-VD et 12 ss LE-VD¹¹⁸). Notons que dans les faits retenus par la Cour (lettre A), celle-ci emploie initialement le terme de « bande cyclable » en relation avec l'enquête publique du projet de plan routier. Toutefois, il ressort des déterminations de la DGMR-VD qu'il s'agit bien là d'une « piste » de mobilité douce.

Dans l'arrêt AC.2018.0131 du 20 mai 2019, la Municipalité du Chenit avait fait établir un projet de plan routier communal qui comprenait non seulement la construction d'un trottoir/piste cyclable (en élargissant le trottoir existant de 1.50 m à 2.50 m de largeur) et intégrait également l'élargissement de la route cantonale à 6.50 m pour permettre le marquage d'une bande cyclable.

Sur les territoires des communes de Morges, d'Echichens et de Monnaz, la modification de tronçons de routes cantonales afin de créer des pistes cyclables et des chemin piétonniers avait fait l'objet d'un plan routier cantonal¹¹⁹. Il était principalement prévu de créer des « espaces de mobilité douce - piste cyclable et cheminement piétonnier » séparés de la route par une bande herbeuse ou par des plantations basses d'une hauteur maximum de 60 cm. Le projet incluait aussi des procédures d'expropriation élargissant ainsi l'emprise de la route.

Pour mémoire, une bande cyclable est délimitée par un marquage particulier sur la chaussée existante (lignes jaunes discontinues ou, exceptionnellement, continues) et n'est pas séparée de la chaussée par des mesures structurelles. L'aménagement d'une bande cyclable ne repose pas sur une procédure relevant de la LRou-VD mais, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, sur procédure prévue dans la LCR et de l'OSR.

II. Autres procédures liées à la législation sur la circulation routière

A. Réglementations locales du trafic

La LCR accorde, à son article 3, des compétences aux cantons et aux communes en matière d'organisation de la circulation. Aux termes de l'alinéa 2 de cette disposition, les cantons sont compétents pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes et peuvent déléguer cette compétence aux communes. La délégation à l'autorité communale comporte d'une part le pouvoir de décision de ces mesures, et d'autre part celui de placement et de suppression des signaux et des marques¹²⁰. L'art. 104 al. 2 OSR prévoit expressément cette possibilité de délégation¹²¹. Selon l'art. 105 al. 2 OSR, les cantons restent toutefois tenus d'exercer une surveillance¹²².

¹¹⁷ CDAP, arrêt AC.2019.0330 du 15 mars 2021.

¹¹⁸ Loi sur l'expropriation du 25 novembre 1974 (RSV 710.01).

¹¹⁹ CDAP, arrêt AC.2012.0116 du 28 novembre 2013.

¹²⁰ CSCR, art. 3 LCR rem. 4.2.

¹²¹ *Ibidem.*

¹²² *Ibidem.*

Une réglementation locale du trafic s'impose pour compléter les règles générales édictées par la Confédération : elle prend la forme de prescriptions qui s'expriment à l'intention des usagers de la route par des signaux ou des marques¹²³. Aux termes de l'art. 3 al. 4 LCR, les cantons peuvent édicter d'autres limitations ou prescriptions que l'interdiction (complète ou temporaire) de circuler prévue à l'art. 3 al. 3 LCR¹²⁴. Il s'agit de **limitations fonctionnelles du trafic** qui peuvent être édictées à condition qu'elles soient nécessaires pour protéger les habitants ou d'autres personnes touchées de manière comparable contre le bruit et la pollution de l'air, pour éliminer les inégalités frappant les personnes handicapées, pour assurer la sécurité, pour faciliter ou régler la circulation, pour préserver la structure de la route, ou pour satisfaire à d'autres exigences imposées par les conditions locales¹²⁵.

Ces limitations fonctionnelles peuvent être adoptées pour des raisons relevant de la police de la circulation (sécurité des piétons, modération du trafic), de la construction (protection de la structure de la route) ou « d'autres exigences imposées par les conditions locales »¹²⁶. Cette formulation laisse aux cantons et aux communes une grande marge d'appréciation¹²⁷. L'étendue de ce pouvoir de réglementation locale s'étend à la sauvegarde « *d'autres biens ou d'autres intérêts dont l'importance est supérieure à celle de la circulation en soi dans des circonstances locales données, de sorte que l'exigence de leur sauvegarde s'impose moyennant des restrictions de circulation* »¹²⁸. Au sortir du confinement, il était non seulement nécessaire de faciliter ou régler la circulation pour éviter un engorgement total du réseau routier, mais un intérêt d'importance supérieure présidait également à l'aménagement de voies cyclables, à savoir la sécurité sanitaire.

Selon la jurisprudence, les mesures prises sur la base de l'art. 3 al. 4 LCR ne sont pas subordonnées à l'exercice d'un droit d'être entendu, ni en faveur des particuliers, ni en faveur des communes concernées cas échéant¹²⁹. Ni le droit fédéral ni le droit cantonal ne prévoient que les réglementations locales du trafic devraient être soumises à une enquête publique comme cela est prévu pour les plans d'affectations ou les permis de construire¹³⁰. De la même façon, aucune disposition légale spéciale n'oblige la municipalité à donner aux propriétaires et locataires riverains des voies publiques affectées l'occasion de se déterminer à propos de réglementations locales du trafic avant que celles-ci ne soient adoptées¹³¹.

Les cantons et les communes bénéficient d'une grande marge d'appréciation, mais les décisions prises sur cette base doivent respecter le principe de la proportionnalité¹³². C'est d'ailleurs ce que rappelle l'art. 3 al. 4 LCR selon lequel les mesures prises en la matière doivent se révéler

¹²³ CSCR, art. 3 LCR rem. 5.1.

¹²⁴ RDAF 1993 p. 236.

¹²⁵ CSCR, art. 3 LCR rem. 5.1.

¹²⁶ CDAP, arrêt GE.2012.0078 du 28 février 2013 consid. 3b.

¹²⁷ RDAF 1993 p. 237.

¹²⁸ CSCR, art. 3 LCR rem. 5.2.1 et références citées.

¹²⁹ CDAP, arrêt GE.2019.0067 du 23 juin 2020 consid. 4c; CSCR, art. 3 LCR rem. 5.8.

¹³⁰ CDAP, arrêt GE.2019.0067 du 23 juin 2020 consid. 4c.

¹³¹ CDAP, arrêt GE.2019.0067 du 23 juin 2020 consid. 4c ; GE.2015.0182 du 16 mai 2017 consid. 5b.

¹³² CDAP, arrêt GE.2012.0078 du 28 février 2013 consid. 3c.

« nécessaires »¹³³. Ces limitations fonctionnelles sont donc soumises au principe de proportionnalité exprimé à l'art. 107 al. 5 OSR qui prévoit que lorsqu'il est nécessaire d'ordonner une réglementation locale du trafic, l'autorité opte pour la mesure qui atteint son but en restreignant le moins possible la circulation. Partant, les limitations fonctionnelles ne sont licites que si elles sont propres à atteindre le but d'intérêt public recherché tout en restreignant le moins possible la circulation¹³⁴. Un rapport raisonnable entre le but visé et les restrictions de liberté nécessaires doit exister (p. ex. liberté personnelle ou liberté économique)¹³⁵. L'obligation pour l'autorité compétente de n'adopter que les mesures nécessaires et les mesures qui ont le moins d'impact sur le trafic découle déjà des principes généraux de l'Etat de droit (art. 5 al. 2 Cst.)¹³⁶.

B. Procédure de signalisation routière

Selon l'art. 5 LCR, lorsqu'elles ne s'appliquent pas à l'ensemble du territoire suisse, les limitations et prescriptions relatives à la circulation des véhicules automobiles et des cycles doivent être indiquées par des signaux ou des marques. La signalisation routière est une tâche publique qui revient aux autorités compétentes¹³⁷. Cette obligation de signaler prend la forme d'un ordre de mise en place (art. 101 al. 2 OSR) nécessitant parfois une décision dite formelle au préalable¹³⁸. Il faut cependant distinguer deux cas : les signaux pour lesquels un ordre de l'autorité suffit (« *Anordnung* ») et ceux qui doivent être précédés d'une décision de l'autorité (« *Verfügung* »)¹³⁹.

I Art. 107 OSR

L'art. 107 OSR fixe les **conditions que les réglementations locales du trafic doivent remplir pour être exécutoires**, qu'il s'agisse d'interdiction et restrictions temporaires (art. 3 al. 3 LCR) ou d'autres limitations prescriptives adoptées sur la base de l'art. 3 al. 4 LCR¹⁴⁰. L'OSR prévoit trois types de procédure :

i. Procédure ordinaire

La procédure ordinaire de l'art. 107 al. 1 OSR est celle selon laquelle il appartient à l'autorité ou à l'OFROU **d'arrêter et de publier, en indiquant les voies de droit**, les réglementations locales du trafic qui sont indiquées par des signaux de prescription ou de priorité ou par d'autres signaux ayant un caractère de prescription (al. 1 let. a) ; il en va de même pour les cases de stationnement indiquées exclusivement par une marque (al. 1 let. b). Les signaux exprimant une prescription ou une règle de priorité requièrent donc une décision formelle, publiée avec avis de la voie de recours¹⁴¹. Les signaux de prescription annoncent une obligation ou une

¹³³ CDAP, arrêt GE.2013.0222 du 20 janvier 2015 consid. 4c/aa.

¹³⁴ CSCR, art. 3 LCR rem. 5.7.

¹³⁵ *Ibidem*.

¹³⁶ BSK SVG- BELSER, Art. 3 N 58.

¹³⁷ CSCR, art. 5 LCR rem. 4.1.

¹³⁸ CSCR, art. 5 LCR rem. 4.2.

¹³⁹ *Ibidem*.

¹⁴⁰ CSCR, art. 107 OSR rem. 1.1.

¹⁴¹ *Idem*, art. 5 LCR rem. 4.2.

interdiction ; ils ont généralement la forme d'un disque (art. 16 al. 1 OSR). Les signaux de priorité annoncent au conducteur qu'il doit accorder la priorité aux autres véhicules ou qu'il bénéficie de la priorité par rapport à eux (art. 33 al. 1 OSR). L'art 107 al. 1 OSR s'applique tant aux interdictions complètes de circuler qu'aux restrictions temporaires, mais aussi aux **règlementations locales du trafic**¹⁴². Ces signaux ne peuvent être mis en place que lorsque la décision est exécutoire (art. 107 al. 1bis et 101 al. 2 OSR)¹⁴³. La procédure se termine par un ordre de mise en place¹⁴⁴.

Outre l'indication des voies de droit, l'art. 107 al. 1 OSR n'indique pas ce qui doit nécessairement figurer dans la publication¹⁴⁵. Selon la jurisprudence du TF, il est admis « *que l'avis de décision doit mettre les intéressés en situation d'apprécier si la décision pourrait les toucher* »¹⁴⁶.

ii. Procédure d'urgence et à titre expérimental

La procédure d'urgence prévue à l'art. 107 al. 2 OSR prévoit que lorsque la sécurité routière l'exige, l'autorité ou l'OFROU peuvent **mettre en place des signaux indiquant des réglementations locales du trafic avant que la décision n'ait été publiée**. Ces signaux, placés sans publication, ne peuvent toutefois être maintenus **que pour 60 jours au plus**¹⁴⁷. Les réglementations locales ainsi ordonnées entrent en force dès le placement des signaux de prescription et/ou de priorité¹⁴⁸. Cet ordre n'est pas publié et n'ouvre pas la possibilité du recours¹⁴⁹. *A contrario*, les mesures de réglementation de plus de 60 jours exigent une décision susceptible de recours¹⁵⁰.

En outre, selon l'art. 107 al. 2bis OSR, les réglementations locales du trafic introduites **à titre expérimental** ne peuvent **pas être ordonnées pour une durée supérieure à une année**. Il s'agit alors de réglementation expérimentale poursuivant un objectif d'amélioration des conditions du trafic existantes¹⁵¹. Ce processus expérimental est ordonné pour éprouver les effets d'une mesure de circulation, dont la portée sur le trafic environnant (on pense ici spécialement à la densité, à la pollution sonore ou encore atmosphérique) serait incertaine¹⁵². Dans l'arrêt 1C_442/2020 du 4 mars 2021 concernant l'aménagement de la Place du Marché à Aigle, le TF a suivi la DGMR-VD et considéré que les éléments de mobilier urbain (installation en bois, plantation en pot, etc.) n'étaient pas des réglementations locales du trafic telles qu'envisagées par l'art. 107 al. 2bis OSR, mais qu'il s'agissait tout au plus de mesures d'accompagnement nécessaires aux restrictions routières litigieuses justifiées par des buts de

¹⁴² *Idem*, art. 3 LCR rem. 4.6.

¹⁴³ TF, arrêt 1C_442/2020 du 4 mars 2021 consid. 4.2.

¹⁴⁴ CSCR, art. 5 LCR rem. 4.2.

¹⁴⁵ *Idem*, art. 5 LCR rem. 4.2.1.

¹⁴⁶ TF, arrêt 1C_837/2013 du 11 avril 2014 consid. 2.1; 1A.175/2003 du 27 novembre 2003 consid. 2.2.

¹⁴⁷ TF/GE, arrêt AARP/257/2015 du 28 mai 2015 consid. 2.1.3.

¹⁴⁸ CSCR, art. 3 LCR rem. 6.1.4.

¹⁴⁹ *Ibidem*.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

¹⁵¹ TF, arrêt 1C_442/2020 du 4 mars 2021 consid. 3.4.

¹⁵² JAAC 60/1996 N 82 consid. 6.

police qui tendaient à assurer la sécurité des piétons (*supra* I-E-1)¹⁵³. Il n'était dès lors pas nécessaire d'ouvrir une procédure complète de planification et ces mesures pouvaient bien être incluses dans la procédure de signalisation à laquelle elles étaient directement liées¹⁵⁴. En l'espèce, les mesures litigieuses concernaient les routes 59 et 60 fermées à la circulation en raison des aménagements temporaires en phases d'essai pour une période de 6 mois (art. 72d al. 1 RLATC-VD¹⁵⁵).

iii. Signaux et marques pour lesquels aucune décision formelle ni publication n'est nécessaire

Finalement, l'art. 107 al. 3 OSR prévoit une liste de mesures pour lesquelles aucune décision formelle ou publication n'est nécessaire. Depuis la modification du 24 juin 2015 entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016¹⁵⁶, il est en particulier prévu à l'art. 107 al. 3 let a. OSR que **la mise en place des marques**, à l'exception des marques de cases de stationnement visées à l'al. 1 let. b, **ne nécessite aucune décision formelle ou publication**. Les signaux et marques ainsi ordonnés entrent en force dès leur placement¹⁵⁷.

Selon l'art. 72 al. 1 OSR, les marques sont peintes, appliquées sur la chaussée ou encore encastrées ; elles peuvent également être réalisées par d'autres moyens (comme des pavés), pour autant qu'elles respectent les exigences du droit fédéral en matière de couleur, de dimensions et de sécurité des marques. Les marques comprennent notamment les bandes et pistes cyclables (art. 74a OSR). L'art 74a al. 1 OSR prévoit que les bandes cyclables et les voies de circulation sur des pistes cyclables sont délimitées par une ligne jaune discontinue ou continue (6.09¹⁵⁸)¹⁵⁹. Par conséquent, **le marquage des bandes cyclables** par une ligne jaune continue ou discontinue est une mesure pour laquelle aucune décision formelle ou publication n'est nécessaire au sens de l'art. 107 al. 3 let. a OSR. Ces marques font l'objet d'un simple ordre de mise en place par l'autorité ou l'OFROU suivant la procédure fixée à l'art 107 OSR (art. 101 al. 2 OSR)¹⁶⁰.

En revanche, la **piste cyclable**, en plus d'être séparée de la chaussée par des mesures structurelles, est signalée par une **prescription de circulation** conformément à l'art. 33 OSR, dont l'alinéa 1 prévoit que le signal « Piste cyclable » (2.60¹⁶¹) oblige les conducteurs de cycles et de cyclomoteurs à emprunter la piste qui leur est indiquée par ce signal. Ce signal ne fait pas partie de la liste exhaustive de l'art. 107 al. 3 let. b OSR. S'agissant de prescription de circulation, la procédure de publication de l'art. 107 al. 1 ou 107 al. 2 OSR cas échéant, doit

¹⁵³ TF, arrêt 1C_442/2020 du 4 mars 2021 consid. 4.4.

¹⁵⁴ CDAP, arrêt GE.2019.0067 du 23 juin 2020 consid. 4d/aa ; AC.2008.0311 du 31 mars 2010 consid. 4c.

¹⁵⁵ Règlement d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions du 19 septembre 1986 (RSV 700.11.1).

¹⁵⁶ RO 2015 2459. Cette modification n'est cependant pas clairement référencée dans le texte en vigueur au 1^{er} janvier 2021 disponible sur la plateforme de publication du droit fédéral Fedlex.

¹⁵⁷ CSCR, art. 3 LCR rem. 6.1.4.

¹⁵⁸ Les numéros placés entre parenthèses après la désignation d'un signal ou d'une marque se rapportent aux figures énumérées à l'annexe 2 (art. 1 al. 3 OSR).

¹⁵⁹ CSCR, art. 74 OSR rem. 4.1; CSCR, art. 43 LCR rem. 3.4.

¹⁶⁰ CSCR, art. 107 OSR rem. 1.2.

¹⁶¹ *Ibidem*.

être respectée. A Lausanne, les prescriptions et restrictions spéciales publiées dans la FAO-VD¹⁶² concernant la rue de Sébeillon illustrent ce point puisqu'il est prévu en l'espèce d'ajouter notamment le signal « piste cyclable ».

2 *Art. 106 OSR*

Les marques et signaux pour lesquels aucune décision formelle ni aucune publication n'est nécessaire (art. 107 al. 3 OSR) n'ont besoin que d'un **ordre de l'autorité sans publication ni mention de la voie de droit**, et ne peuvent être remis en cause que par la procédure de requête de l'art. 106 al. 1 let. b OSR¹⁶³. Les requêtes ne sont soumises à aucun délai et peuvent être présentées en tout temps à l'autorité dans la mesure où le requérant dénonce une infraction aux exigences légales posées pour leur mise en place¹⁶⁴. L'art. 106 OSR prévoit ainsi **une procédure d'objection spéciale contre l'acte (matériel) même de signalisation et de marquage**¹⁶⁵. Dans la procédure de requête, il est en particulier examiné si la signalisation dans le cas concret était suffisamment claire et pouvait être reconnue à temps par les usagers de la route¹⁶⁶.

Dans un arrêt du 9 novembre 2015, la IIIe Cour du Tribunal cantonal de Fribourg s'est prononcée sur la suppression de 60 places de parc pour créer des bandes cyclables sur chaque côté de la chaussée. La Cour est revenue sur la distinction entre les termes de piste cyclable et bande cyclable ; elle a confirmé que le marquage de la bande cyclable litigieuse ne peut être contesté que par le biais d'une requête au sens de l'art. 106 OSR¹⁶⁷. La Cour a rappelé que la compétence pour connaître d'une telle requête n'appartient pas au Tribunal cantonal, mais à l'autorité cantonale compétente en matière de signalisation routière, *i.e.* la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC). Dans le canton de Vaud, l'autorité compétente serait le DIRH-VD ou la municipalité.

A la lecture de la jurisprudence, nous pouvons déduire que la procédure de requête de l'art. 106 OSR ne permet pas de remettre en cause une décision prise en application de l'art. 3 al. 4 LCR par laquelle l'installation d'un signal a été ordonnée¹⁶⁸. En effet, l'art. 106 OSR vise la signalisation correcte des dangers et des prescriptions ordonnées mais pas les décisions en elles-mêmes (fondées sur l'art. 3 al. 4 LCR)¹⁶⁹. La remise en cause d'une décision fondée sur l'art. 3 al. 4 LCR pourrait en revanche s'insérer dans le cadre de l'art. 107 al. 5 OSR qui prévoit que lorsqu'il est nécessaire d'ordonner une réglementation locale du trafic, l'autorité opte pour la mesure qui atteint son but en restreignant le moins possible la circulation¹⁷⁰.

¹⁶² FAO n°88 du 3 novembre 2020, disponible sous : <https://www.faovd.ch/trafic-routier?page=23> (consulté le 2 septembre 2021).

¹⁶³ CSCR, art. 5 LCR rem. 4.2; BSK SVG-WALDMANN/KRAEMER, art. 5 LCR N 38.

¹⁶⁴ CSCR, art. 106 OSR rem. 1.5; BSK SVG-WALDMANN/KRAEMER, art. 5 LCR N 42.

¹⁶⁵ BSK SVG-MAEDER, art. 27 LCR N 32.

¹⁶⁶ BSK SVG-MAEDER, art. 27 LCR N 36.

¹⁶⁷ TC/FR, arrêt 603 2013 1 du 9 novembre 2015 consid. 7c.

¹⁶⁸ CDAP, arrêt GE.1996.0079 du 5 septembre 1997 consid. 4; RDAF 1998 I 68.

¹⁶⁹ CDAP, arrêt GE.1993.0043 du 8 avril 1994 consid. 1c/cc.

¹⁷⁰ CDAP, arrêt GE.2003.0063 du 8 décembre 2003 consid. 2b.

C. Législation cantonale vaudoise

La LVCR¹⁷¹ régit l'application dans le Canton de Vaud des règles fédérales sur la circulation routière (art. 1 LVCR). En vertu de l'art. 4 al. 1 LVCR, le département en charge des routes, *i.e.* le DIRH-VD, est compétent en matière de signalisation routière.

Pour la signalisation routière à l'intérieur des localités, le DIRH-VD peut déléguer cette compétence aux municipalités ou à certaines d'entre elles (art. 4 al. 2 LVCR). Les municipalités au bénéfice d'une telle délégation de compétence adressent sans délai au DIRH-VD les décisions réglant ou restreignant la circulation dans une localité, en mentionnant si elles en requièrent la publication dans la presse locale (art. 2 RVSR-VD¹⁷²). La Ville de Lausanne bénéficie d'une délégation de compétence¹⁷³.

Aux termes de l'art. 1 al. 1 RVSR-VD, lorsqu'une décision instituant des prescriptions ou limitations spéciales de circulation doivent être publiées (cf. art. 107 al. 1 OSR), celles-ci doivent l'être dans la FAO-VD avec mention du droit et du délai de recours, et si l'autorité qui les a prises le requiert, dans la presse locale. Dès la date de publication dans la FAO-VD, le projet de nouvelle signalisation est déposé pour consultation, durant 10 jours au Service cantonal des routes, *i.e.* la DGMR-VD, et au greffe municipal de la commune territoriale (art. 4 al. 1 RVSR-VD). L'art. 5 al. 1 RVSR-VD liste les éléments qui doivent être mentionnés dans la publication.

D. Législation cantonale genevoise

Dans la République et canton de Genève, la LaLCR¹⁷⁴ régit l'application de la LCR au niveau cantonal. L'art. 2 LaLCR attribue au département chargé des transports, *i.e.* le Département des infrastructures (DI-GE), la compétence en matière de gestion de la circulation, notamment pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes (al. 1) ; la compétence de la Police ou du Département fédéral de justice et police étant réservée (al. 2).

L'art. 2A al. 1 LaLCR attribue des compétences aux communes en matière de gestion de la circulation, notamment pour la mise en place de marquage sur le réseau de quartier communal non structurant. Le Conseil d'Etat définit par voie d'arrêté le réseau de quartier communal structurant (al. 2).

Les art. 3 ss LaLCR définissent la procédure prévue pour procéder à toutes réglementations locales du trafic. Doivent faire l'objet d'une réglementation locale du trafic dans les cas prévus par le droit fédéral, tout placement de signaux, de prescription ou de priorités ou d'autres signaux ayant un caractère de prescription pour une durée supérieure à 8 jours.

L'art. 4 al. 1 LaLCR règle la procédure d'enquête publique et de publication. Il prévoit que toute réglementation locale du trafic non limitée dans le temps est précédée d'une enquête

¹⁷¹ Loi sur la circulation routière du 25 novembre 1974 (RSV 741.01).

¹⁷² Règlement sur la signalisation routière du 7 février 1979 (RSV 741.01.2).

¹⁷³ CDAP, arrêt GE.2020.0226 du 30 mars 2021 consid. 1a; pour les modalités, cf. art. 22 du Règlement d'application de la loi vaudoise sur la circulation routière (BLV 741.01.1).

¹⁷⁴ Loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière du 18 décembre 1987 (RSG H 1 05).

publique. L'enquête publique est publiée dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève par l'autorité en fonction des voies publiques affectées (let. a) à c)). Une nouvelle enquête publique n'est cependant pas nécessaire lorsque la commune ou le département modifie, sur le même objet, une réglementation locale du trafic édictée depuis moins d'un an par une mesure d'un contenu et d'une portée similaires. Les communes et les divers départements cantonaux concernés, ainsi que des autres organismes intéressés, sont consultés (art. 5 LaLCR).

Pendant un délai de 30 jours à compter de la publication, chacun peut consulter le dossier et transmettre à l'autorité compétente selon l'alinéa 1 ses observations par une déclaration écrite (art. 4 al. 2 LaLCR). En vertu de l'art. 2 RaLCR-GE¹⁷⁵, le DI-GE désigne ceux de ses services auprès desquels les dossiers des projets de réglementation locale du trafic faisant l'objet d'une enquête publique peuvent être consultés (al. 1); le DI-GE peut également prévoir la consultation de ces dossiers auprès de l'autorité administrative de la commune de site (al. 2).

Aux termes de l'art. 6 LaLCR, toute réglementation locale du trafic adoptée par le DI-GE ou les communes fait l'objet d'une décision publiée dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève. Les réglementations locales du trafic édictées pour une durée supérieure à 60 jours ou se répétant régulièrement peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif de première instance. La commune de site a qualité pour recourir (art. 6A al. 1 LaLCR). Les autres réglementations locales du trafic ne sont en revanche pas sujettes à recours (al. 2).

III. Mesures temporaires autorisées pour réussir le déconfinement

Les éléments exposés ci-dessous ont été rassemblés sur la base de nos recherches juridiques et complétés par des explications pratiques transmises par MM. Fabian Schwab (Responsable du Guichet vélo à la DGMR-VD), Stéphane Bolognini (Délégué vélo à la Ville de Lausanne), et Gérard Widmer (Directeur régional à l'Office cantonal des transports de la République et canton de Genève). Nous en profitons pour les remercier.

A. Accélération de la mise en œuvre du réseau cyclable dans le Canton de Vaud et la Ville de Lausanne

Les aménagements cyclables provisoires ont été réalisés sur les tronçons de route cantonales hors traversées de localité et sur des tronçons de route relevant de la compétence des communes. Au niveau cantonal, les tronçons aménagés font partie du réseau cyclable cantonal défini en 2010¹⁷⁶ et qui n'avaient pas encore été aménagés, dont le plus notable est la voie cyclable sur la route cantonale entre Vevey et Lausanne. Des plans et des coupes ont permis, de façon

¹⁷⁵ Règlement d'exécution de la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière du 30 janvier 1989 (RSG H 1 05.01).

¹⁷⁶ Cf. Rapport "Stratégie cantonale de promotion du vélo à l'horizon 2020", octobre 2010, disponible sous : <https://www.vd.ch/themes/mobilite/loffre-de-mobilite-a-votre-disposition/velo-et-marche/> (consulté le 2 septembre 2021).

inédite, de passer directement des études à la mise en œuvre, ces marquages ne nécessitant pas de procédure de mise à l'enquête¹⁷⁷.

Afin de garantir la continuité et la sécurité des aménagements prévus au niveau cantonal, les communes ont joué un rôle essentiel dans l'aménagement des tronçons en localité qui relèvent de leur compétence¹⁷⁸. Celles-ci ont été appelées à prioriser la réalisation de projets favorisant les déplacements à vélo, comme p. ex. le marquage de bandes cyclables, l'autorisation de circulation des vélos dans les couloirs de bus ou l'aménagement de parkings à vélo. Le Canton de Vaud a ainsi autorisé les communes souhaitant réaliser des aménagements provisoires à se baser sur la procédure de signalisation routière d'urgence prévue à l'art. 107 al. 2 OSR (*supra* II-B).

La Municipalité de Lausanne a saisi cette opportunité pour agir de manière rapide et créer des terrasses supplémentaires, des zones de modération et des bandes cyclables, en fermant des rues et en supprimant nombre de places de stationnement. A l'issue des 60 jours, une série de mesures ont fait l'objet d'une publication à la FAO-VD n°88 du 3 novembre 2020¹⁷⁹, le recours de droit administratif pouvant être interjeté dans les 30 jours suivant la publication. Ont notamment été publiées 18 décisions liées, à une exception près, à l'aménagement de bandes cyclables sur le domaine public, impliquant la modification du régime de stationnement sur plusieurs voies publiques et supprimant globalement 421 cases de stationnement pour automobiles et 105 places pour cycles, cyclomoteurs et motocycles¹⁸⁰.

Plus particulièrement, la Municipalité de Lausanne a décidé d'aménager une bande cyclable en montée à la rue Saint-Martin. Pour ce faire, 17 places de parc pour automobiles et 11 places de parc pour cycles ont été supprimées afin de libérer de l'espace pour les nouveaux aménagements cyclables¹⁸¹. Conformément à l'art. 107 al. 3 let. a OSR, le marquage de la bande cyclable n'a pas fait l'objet d'une publication dans la FAO-VD. Aucune décision formelle ou publication n'était nécessaire, la mise en place des marques (ligne jaune continue ou discontinue) faisant l'objet d'un simple ordre de mise en place par la Municipalité de Lausanne¹⁸². En revanche, la suppression des places de parcs, publiée à la FAO-VD, ouvrait la voie du recours de droit administratif devant la CDAP-VD.

Dans sa jurisprudence récente¹⁸³, la CDAP-VD a jugé que les 18 décisions publiées dans la FAO-VD étaient des mesures de signalisation (panneaux, marques au sol) et non des travaux

¹⁷⁷ Cf. Revue de la Conférence Vélo Suisse 02/2020, p. 10, disponible sous : <https://www.velokonferenz.ch/fr/publications/info-bulletins> (consulté le 2 septembre 2021).

¹⁷⁸ Cf. Communiqué de presse de l'Etat de Vaud du 2 juin 2020, disponible sous : <https://www.vd.ch/toutes-les-autorites/departements/departement-des-infrastructures-et-des-ressources-humaines-dirh/direction-generale-de-la-mobilite-et-des-routes-dgmr/actualites/news/13239i-changement-de-braquet-pour-la-mobilite-cyclable/> (consulté le 2 septembre 2021).

¹⁷⁹ FAO n°88 du 3 novembre 2020, disponible sous : <https://www.faovd.ch/trafic-routier?page=23> (consulté le 2 septembre 2021).

¹⁸⁰ CDAP, arrêt GE.2020.0226 du 30 mars 2021.

¹⁸¹ CDAP, arrêt GE.2020.0226 du 30 mars 2021 consid. 1c.

¹⁸² Cf. *supra* II-B-2.

¹⁸³ CDAP, arrêt GE.2020.0226 du 30 mars 2021 consid 1a.

d'aménagement ou de réaménagement des routes communales au sens de la LRou-VD¹⁸⁴. S'est alors posée la question de savoir si le projet dans le secteur de la rue Saint-Martin relevait des procédures liées à la législation sur la circulation routière¹⁸⁵. La Municipalité n'avait pas interdit ou restreint la circulation puisque la chaussée n'avait pas été touchée et que la vitesse autorisée n'avait pas été réduite. L'aménagement de la bande cyclable n'avait pas non plus empiété sur la chaussée puisqu'elle avait été marquée sur l'espace libéré par les modifications du stationnement. En revanche, ces modifications pouvaient être qualifiées de limitations fonctionnelles du trafic au sens de l'art. 3 al. 4 LCR¹⁸⁶. Partant, les modifications du stationnement pouvaient être mises en place avant que la décision n'ait été publiée. Ayant toutefois perduré au-delà de 60 jours, le recours de droit administratif pouvait être interjeté dans les 30 jours suivant la publication dans la FAO-VD. Nous verrons dans le chapitre dédié aux procédures de recours (*infra* IV) que ce recours était irrecevable et n'a pas fait l'objet d'un recours de droit public au TF. Par conséquent, le projet consistant à aménager les 7.5 kilomètres de bandes cyclables contestées a été pérennisé.

Enfin, il est intéressant de noter que dans cette décision, le Tribunal cantonal a retenu dans les faits (lettre A) que les 18 décisions contestées visaient l'aménagement de « pistes cyclables »; dans les faits retenus concernant la décision prise pour la rue Saint-Martin (lettre B), le Tribunal cantonal a parlé de la création d'une « bande cyclable ». Bien que les deux termes soient utilisés, l'arrêt rendu ne se penche pas davantage sur cette distinction ; il laisse cependant entrevoir la confusion qui entoure ces deux notions.

B. Mesures « post-COVID » en faveur de la mobilité douce dans la Ville de Genève et la République et canton de Genève

Confrontés au même risque de report des usagers des transports publics sur la voiture, la Ville de Genève et la République et canton de Genève ont été les premiers à mettre en place des aménagements afin d'accompagner la reprise des activités après le confinement. Les autorités ont très rapidement aménagé des itinéraires cyclables continus et sécurisés pour faciliter les déplacements à vélo et ainsi remédier à la crainte des usagers d'utiliser les transports publics.

Tout comme dans le Canton de Vaud, la LRoutes-GE¹⁸⁷ prévoit deux procédures pour la création ou la modification de voies publiques. L'art. 7 LRoutes-GE procède à une distinction entre les projets importants (al. 6 et 7) et les projets qui peuvent être autorisés selon des procédures simplifiées (al. 8). Aux termes de l'art. 7 al. 6 LRoutes-GE, tout projet important de création ou de modification de voies publiques est soumis à l'enquête publique, selon la procédure définie pour l'adoption des plans localisés de quartier. L'enquête publique n'a toutefois pas lieu si le projet est compris à l'intérieur du périmètre d'un plan localisé de quartier ou d'un plan de site déjà adopté. Les procédures simplifiées prévues à l'art. 7 al. 8 LRoutes-GE sont quant à elles réservées aux projets de routes de peu d'importance ou qui revêtent un caractère provisoire. Dans ces cas, les projets de création ou de modification de routes peuvent

¹⁸⁴ Cf *supra* I.

¹⁸⁵ Cf *supra* II.

¹⁸⁶ CDAP, arrêt GE.2020.0226 du 30 mars 2021 consid. 1c ; cf. également TF 1C_170/2015 du 18 août 2015 consid. 3.2.

¹⁸⁷ Loi sur les routes du 28 avril 1967 (RSG L 1 10).

être instruits selon les règles applicables à la procédure accélérée ou à la procédure par annonce de travaux.

Cependant, à l'instar du canton de Vaud, les itinéraires cyclables n'ont pas été mis en place sur la base des procédures de la LRoutes-GE, mais bien en application des art. 3 al. 4 LCR, 74a et 107 OSR et des lois cantonales topiques. Dans le cas du Pont de la Coulouvrenière, il est intéressant de noter que la République et canton de Genève s'est également appuyé sur l'art. 107 al. 3 let. a OSR pour le marquage des bandes cyclables, mais a néanmoins décidé de donner une publicité accrue à la mesure en la publiant à la Feuille d'avis officielle. Dans le Canton de Vaud, seules les mesures exigeant une publication l'ont été.

Les mesures de circulations temporaires sur l'axe de la Coulouvrenière sont particulièrement illustratives de la procédure qui a été suivie, mettant en exergue les « arrêtés en cascade » qui ont été pris. En l'espèce, l'idée initiale était de convertir une voie de circulation habituellement dédiée au trafic individuel motorisé en une piste cyclable. Pour ce faire, le DI-GE a adopté le 12 mai 2020 un arrêté décrétant le trottoir côté Est du pont en chemin pour piétons uniquement, et ce de manière temporaire, à savoir du 13 mai au 11 juillet 2020. Jusqu'alors, il s'agissait d'un trottoir avec un régime mixte piétons/vélos par conséquent abrogé. La pose d'une signalisation temporaire "Chemin pour piétons" (2.61¹⁸⁸) indiquait cette prescription. Le 11 juillet 2020, le DI-GE a prolongé une première fois cette mesure temporaire de moins de 60 jours en adoptant un nouvel arrêté réglementant temporairement la circulation sur le pont de la Coulouvrenière, et ce jusqu'au 9 septembre 2020. Enfin, un arrêté du 13 août 2020 prolongeait cette seconde mesure temporaire, et ce jusqu'au 30 septembre 2020. Cet arrêt a été publié le 14 août 2020 dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève.

En parallèle, il convenait de prendre les arrêtés nécessaires pour convertir la voie de circulation de droite en voie cyclable. Un premier arrêté du 8 mai 2020 prévoyait une signalisation de « Piste cyclable » sur une voie de circulation, et ce de manière temporaire, à savoir du 11 mai au 9 juillet 2020. Cette mesure ayant globalement donné satisfaction, il a été décidé de la reconduire, de façon temporaire, jusqu'au démarrage des travaux de la Gare de Cornavin. Un nouvel arrêté du 4 septembre 2020, publié le même jour, prévoit dorénavant que la voie de circulation de droite, sur le tronçon compris entre la rue Hornung et le Pont de la Coulouvrenière, d'une part, et sur le tronçon compris entre le Pont et la rue des Terreaux-du-Temple, d'autre part, soit aménagée cette fois-ci sous la forme d'une « bande cyclable ». Cette mesure a été adoptée pour une durée limitée allant du 4 septembre 2020 au 31 décembre 2023.

Ces mesures, toutes limitées dans le temps, n'ont pas été précédées d'une enquête publique au sens de l'art. 4 LaLCR. En particulier, la mesure de marquage prévoyant la bande cyclable a été prise dans le respect des art. 3 al. 4 LCR, 74a et 107 al. 3 let. a OSR, 7 LMCE-GE¹⁸⁹, 3 ss LMD-GE¹⁹⁰ et de son règlement d'exécution¹⁹¹. Bien qu'il n'en eût pas l'obligation, le DI-GE a publié dans la Feuille d'avis officielle cette réglementation locale du trafic le 4 septembre

¹⁸⁸ Les numéros placés entre parenthèses après la désignation d'un signal ou d'une marque se rapportent aux figures énumérées à l'annexe 2 (art. 1 al. 3 OSR).

¹⁸⁹ Loi pour une mobilité cohérente et équilibrée du 5 juin 2016 (RSG H 1 21).

¹⁹⁰ Loi sur la mobilité douce du 15 mai 2011 (RSG H 1 80).

¹⁹¹ Règlement sur la mobilité douce du 27 novembre 2013 (RSG H 1 80.01).

2020 pour lui accorder une publicité accrue. S'agissant d'une mesure édictée pour une durée supérieure à 60 jours, celle-ci peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif de première instance, dans un délai de 30 jours à compter de la publication. Un recours est pendant.

La LPA-GE¹⁹² contient les règles générales de procédure s'appliquant à la prise de décision par les autorités (art. 1 LPA-GE). Selon l'art. 6 LPA-GE, le Tribunal administratif de première instance est une juridiction administrative. La procédure de recours est régie par les art. 57 ss LPA-GE. Conformément à l'art. 61 al. 1 LPA-GE, le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a.) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). Aux termes de l'art. 61 al. 2 LPA-GE, les juridictions administratives ne sont pas compétentes pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi.

IV. Procédures de recours

A. Recours de droit administratif

Dans le Canton de Vaud, pour permettre leur pérennisation, les mesures de réglementation de plus de 60 jours exigent une décision susceptible de recours¹⁹³. A Lausanne, à l'issue de ce délai, les mesures adoptées au sortir du confinement ont fait l'objet d'une publication dans la FAO-VD¹⁹⁴. Le marquage des bandes cyclables ne pouvant être contesté uniquement par la voie de la requête (art. 106 OSR¹⁹⁵), les recourants doivent s'attaquer aux décisions publiées dans la FAO-VD, à savoir celles modifiant le régime de stationnement afin de libérer de l'espace pour de nouvelles bandes cyclables. Ces décisions sont qualifiées de limitations fonctionnelles du trafic au sens de l'art. 3 al. 4 LCR : les restrictions au parage, les interdictions de parage, les installations d'un parc à voitures payant ou la suppression de places de parc constituent des limitations fonctionnelles du trafic au sens de l'art. 3 al. 4 LCR admises par la jurisprudence¹⁹⁶.

Lorsque le DIRH-VD ou une municipalité prend des mesures d'interdiction ou de restriction de la circulation sur certaines routes, celles-ci, lorsqu'elles sont prises dans le cadre prévu par l'art. 3 al. 4 LCR, peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif au sens des art. 92 ss LPA-VD¹⁹⁷. Le recours au Tribunal cantonal peut être interjeté dans les 30 jours suivant la publication à la FAO-VD (art. 95 al. 1 LPA-VD).

¹⁹² Loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (RSG E 5 10).

¹⁹³ CSCR, art. 3 LCR rem. 6.1.4.

¹⁹⁴ FAO n°88 du 3 novembre 2020, disponible sous : <https://www.faovd.ch/trafic-routier?page=23> (consulté le 2 septembre 2021).

¹⁹⁵ Cf. *supra* II-B-2.

¹⁹⁶ CDAP, arrêt GE.2009.0040 du 16 septembre 2009 consid. 2a/bb ; CSCR, art. 3 LCR rem. 5.2.3.

¹⁹⁷ CDAP, arrêt GE.2020.0226 du 30 mars 2021 consid. 1a.

1 *Qualité pour recourir*

La qualité pour recourir permet de déterminer le cercle des personnes à qui est reconnue la faculté de contester un acte administratif, en l'espèce, les prescriptions et restrictions spéciales concernant le trafic routier publiées par la Municipalité de Lausanne¹⁹⁸. La qualité pour recourir est une condition de recevabilité du recours¹⁹⁹. Lorsque cette condition fait défaut, le recours n'est pas rejeté au fond, mais irrecevable²⁰⁰.

Applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD, l'art. 75 al. 1 let. a LPA-VD prévoit qu'a qualité pour former recours toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée.

Comme le prévoit l'art. 75 al. 1 let. a LPA-VD, en procédure contentieuse, il arrive que des personnes participent à la procédure de recours alors qu'elles n'étaient pas parties en première instance²⁰¹. Selon les termes de cette disposition, il s'agit de celle qui ont été privées de la possibilité de prendre part à la procédure devant l'autorité inférieure. Dans le cadre du recours de droit administratif dirigé contre les prescriptions et restrictions spéciales concernant le trafic routier publiées par la Municipalité de Lausanne, le recourant a été privé de la possibilité de prendre part à la procédure devant l'autorité inférieure puisque les réglementations locales du trafic ne sont pas soumises à une enquête publique comme cela est prévu pour les plans d'affectations ou les permis de construire²⁰².

Au surplus, l'art. 75 al. 1 let. b LPA-VD réserve un droit de recours spécial attribué à toute autre personne ou autorité qu'une loi autorise à recourir²⁰³. Parmi les dispositions qui confèrent spécialement la qualité pour recourir, nous pouvons citer à titre d'exemples les art. 90 LPNMS-VD²⁰⁴ ou 67 LPêche-VD²⁰⁵ au niveau cantonal ; au niveau fédéral, les art. 12 LPN²⁰⁶ et 55 LPE²⁰⁷. Plus particulièrement, l'art. 3 al. 4 *in fine* LCR prévoit spécifiquement que les communes ont qualité pour recourir lorsque des mesures touchant la circulation sont ordonnées sur leur territoire.

¹⁹⁸ BOVAY, p. 481.

¹⁹⁹ BOVAY, p. 481; PFEIFFER, p. 51.

²⁰⁰ KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, N. 939.

²⁰¹ PFEIFFER, p. 53.

²⁰² CDAP, arrêt GE.2019.0067 du 23 juin 2020 consid. 4c.

²⁰³ BOVAY, p. 493.

²⁰⁴ Loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites 10 décembre 1969 (RSV 450.11).

²⁰⁵ Loi sur la pêche du 29 novembre 1978 (RSV 923.01).

²⁰⁶ Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1^{er} juillet 1966 (RS 451).

²⁰⁷ Loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (RS 814.01).

a) Qualité pour recourir des particuliers

La loi cantonale consacre, à l'instar du droit fédéral, le régime de l'intérêt digne de protection²⁰⁸. Le principe de l'unité de la procédure (art. 111 LTF) impose aux autorités cantonales de dernière instance le respect des exigences minimales prévues à l'art. 89 al. 1 let c. LTF²⁰⁹. Les juridictions cantonales peuvent ainsi s'inspirer largement de la jurisprudence du TF pour l'interprétation de la qualité pour recourir²¹⁰. En droit fédéral, le recourant doit être particulièrement atteint ; en droit vaudois, le législateur a expressément refusé de faire dépendre la qualité pour agir d'une atteinte spéciale ou particulière, équivalente à l'art. 89 al. 1 let. b LTF²¹¹. Une atteinte simple suffit, ce qui implique que la qualité pour recourir devrait être reconnue de manière plus large²¹². L'atteinte particulière ou simple, selon qu'on se trouve dans recours de droit administratif ou un recours en matière de droit public, se rapporte à l'effet de la décision attaquée sur la situation matérielle ou juridique du recourant²¹³. L'intérêt digne de protection réside davantage dans l'effet que le recours aurait sur la situation du recourant en cas d'admission²¹⁴. Les autorités cantonales jouissent d'un important pouvoir d'appréciation pour juger de l'existence d'un intérêt digne de protection²¹⁵.

Le recours formé dans le seul intérêt de la loi ou d'un tiers, soit l'action populaire, est irrecevable²¹⁶. Ainsi, le recours d'un particulier formé dans l'intérêt d'un tiers ou dans l'intérêt général est exclu²¹⁷. A ce titre, l'arrêt GE.2009.0157 du 17 décembre 2009 est instructif puisqu'il s'agit d'un recours contre une décision d'aménagement d'une piste cyclable bidirectionnelle sur le tronçon Av. de Forel – Av. du Tir Fédéral à St-Sulpice. La CDAP-VD rappelle que la seule qualité d'usager, même régulier d'une route, ne suffit pas à justifier un droit d'opposition²¹⁸. Pour justifier d'un intérêt digne de protection, le recourant doit disposer au moins d'un usage privilégié sur l'axe routier emprunté par le projet litigieux (en l'espèce la piste cyclable litigieuse)²¹⁹. Si le fait d'être un usager d'une route était admis, cela reviendrait à reconnaître le droit de recourir à un cercle indéterminé de personnes n'ayant aucun rapport de proximité avec le projet litigieux ; or c'est précisément ce que l'art. 89 al. 1 let. b LTF entend exclure²²⁰. En l'espèce, la recourante n'avait pas démontré être plus touchée par le projet que n'importe quel autre habitant de St-Sulpice²²¹. Au surplus, elle entendait défendre tant les intérêts des automobilistes que ceux des cyclistes qui empruntaient l'axe litigieux, ce qu'elle n'est pas habilitée à faire, sous peine d'ouvrir la voie à l'action populaire²²². La recourante ne

²⁰⁸ BOVAY, p. 492.

²⁰⁹ BOVAY, p. 493.

²¹⁰ BOVAY, p. 493 et 495.

²¹¹ TF, arrêt 1C_442/2020 du 4 mars 2021 consid. 1.2.1 ; CDAP, arrêt GE.2009.0157 du 17 décembre 2009 consid. 1 et 2a ; PFEIFFER, p. 56 et 78 ss.

²¹² BOVAY, p. 494 ; PFEIFFER, p. 17.

²¹³ DUBEY/ZUFFREY, N 2083.

²¹⁴ DUBEY/ZUFFREY, N 2083.

²¹⁵ CSCR, art. 3 LCR rem. 7.1.4.

²¹⁶ BOVAY, p. 496 ; BOVAY *et al.*, LPA-VD, art. 75 N. 1.2.1.4. ; CSCR art. 3 LCR rem. 7.1.2 let. b.

²¹⁷ CDAP, arrêt GE.2019.0067 du 23 juin 2020 consid. 1a.

²¹⁸ CDAP, arrêt GE.2009.0157 du 17 décembre 2009 consid. 1c.

²¹⁹ CDAP, arrêt GE.2009.0157 du 17 décembre 2009 consid. 2a.

²²⁰ CDAP, arrêt GE.2009.0157 du 17 décembre 2009 consid. 1c.

²²¹ CDAP, arrêt GE.2009.0157 du 17 décembre 2009 consid. 2a.

²²² CDAP, arrêt GE.2009.0157 du 17 décembre 2009 consid. 2a.

disposait pas d'un intérêt digne de protection au sens de l'art. 75 al. 1 let. a LPA-VD et son recours, sous l'angle de la qualité pour agir, a été déclaré irrecevable.

L'arrêt GE.2012.0078 du 28 février 2013 permet d'illustrer un cas dans lequel les recourants se sont vu reconnaître la qualité pour recourir. En l'espèce, le litige concernait la mise en place d'un sens unique et le marquage d'une bande cyclable en continuité d'une piste cyclable sur un tronçon entre Aigle et Ollon. Les recourants habitaient au lieu-dit « En Châlex » directement desservi par le tronçon de route incriminé. C'est en cela que le cas d'espèce diffère de celui de St-Sulpice vu précédemment : les recourants disposaient d'un usage privilégié sur le tronçon de route voué à l'aménagement de la bande cyclable ; ils étaient plus touchés par ce projet que n'importe quel autre habitant d'Aigle ou Ollon. La CDAP-VD a retenu qu'ils étaient par conséquent atteints par la décision attaquée et disposaient d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée²²³.

L'intérêt invoqué n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé²²⁴. Un intérêt de fait, matériel (p. ex. économique) ou idéal à l'annulation ou la modification de la décision attaquée suffit²²⁵. En outre, l'intérêt du recourant n'est digne de protection que s'il est propre ou personnel à ce dernier ; ainsi, celui qui recourt doit être atteint « *dans une mesure plus grande que la généralité des administrés* » et son intérêt doit se trouver dans un « *rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération avec l'objet du litige* »²²⁶. Le recourant doit se trouver dans un rapport suffisamment étroit avec la décision ; tel n'est pas le cas de celui qui n'est atteint que de manière indirecte et médiate²²⁷.

Lorsque le locataire entend contester une décision, il doit subir un « *préjudice immédiat à sa situation personnelle* », c'est-à-dire, « *une lésion directe et spéciale à des intérêts qui lui sont propres* »²²⁸. Quand les mesures de restriction ou de réorganisation de la circulation sont liées à la suppression de places de stationnement, la qualité pour recourir peut être reconnue aux habitants et commerçants riverains qui ont susceptibles de connaître des effets directs sur leur activité économique ; il y a lieu de leur reconnaître un intérêt digne de protection au sens de l'art. 75 al. 1 let. a LPA-VD²²⁹.

Dans le recours de droit administratif contre les décisions prises par la Municipalité de Lausanne de supprimer des places de stationnement pour automobiles à la rue Saint-Martin, la société exploitante d'un commerce s'est vue dénier la qualité pour recourir faute de relation étroite et spéciale entre l'exploitation de son commerce et la mise à disposition des places de stationnement : son commerce n'étant pas à proximité immédiate, mais à une distance de 200 à 300 mètres des places de stationnement litigieuses et ses clients disposants d'autres places de stationnement publiques dans le quartier et facilement accessibles. La recourante n'était pas non plus directement touchée dans un intérêt personnel, mais invoquait plutôt un intérêt général

²²³ CDAP, arrêt GE.2012.0078 du 28 février 2013 consid. 2b.

²²⁴ CSCR, art. 3 LCR rem. 7.1.2 let. b.

²²⁵ BOVAY, p. 495.

²²⁶ BOVAY, p. 495 s.; BOVAY *et al.*, LPA-VD, art. 75 N. 1.2.4.1; CSCR art. 3 LCR rem. 7.1.2 let. b.

²²⁷ Cf. p. ex. ATF 135 II 145 consid. 6.1.

²²⁸ BOVAY, p. 506.

²²⁹ CDAP, arrêt GE.2013.0222 du 20 janvier 2015 consid. 1b.

- à l'instar de tous les commerçants de la ville - à disposer de places de stationnement pour leur clientèle qui se déplace en automobile²³⁰. Quant à l'intérêt des automobilistes en matière de circulation, de stationnement et d'accès aux commerces, la CDAP-VD semble d'emblée l'exclure indiquant que la modification du stationnement ne rend pas l'accès à la rue Saint-Martin plus difficile et n'entraîne pas des inconvénients sensibles pour les usagers réguliers de cette rue (résidents des environs ou pendulaires)²³¹. Ces derniers ne peuvent invoquer un intérêt digne de protection²³².

Au surplus, l'intérêt n'est digne de protection que s'il est actuel et pratique, *i.e.* lorsque la situation de fait ou de droit du recourant est susceptible d'être influencée par l'issue du recours²³³. Pour être actuel, l'intérêt digne de protection doit exister non seulement au moment où le recours est déposé, mais il doit subsister lors du prononcé de la décision sur recours²³⁴. Le succès du recours doit avoir une utilité pratique pour le recourant et c'est en cela que l'intérêt digne de protection consiste : l'admission du recours procure un avantage ou supprime un inconvénient de nature économique, matérielle, idéale ou autre occasionné par la décision attaquée²³⁵.

b) Qualité pour recourir des associations

En application de l'art. 75 LPA-VD, les associations ont trois possibilités de recours. Lorsqu'elles sont touchées dans leurs intérêts propres et ainsi directement intéressées à l'issue du recours, les associations ont la légitimation active selon les critères ordinaires de l'art. 75 al. 1 let. a LPA-VD²³⁶. Comme indiqué précédemment, les associations peuvent également fonder leur qualité pour recourir sur l'art. 75 al. 1 let. b LPA-VD lorsqu'une loi spéciale prévoit expressément un droit à recourir et qu'elle définit les conditions de la qualité pour recourir. On parle alors de recours idéal ou légal²³⁷. Finalement, les associations peuvent recourir pour faire valoir les intérêts des membres qui la composent ; ce recours est appelé corporatif ou égoïste²³⁸. Dans cette hypothèse, l'association doit remplir trois conditions cumulatives pour justifier d'un intérêt digne de protection : (i) l'association doit avoir prévu dans ses statuts la défense des intérêts mis en cause dans le recours ; (ii) la majorité ou un grand nombre de ses membres doivent être touchés par la décision attaquée ; (iii) les membres, pris individuellement, doivent avoir la qualité pour recourir à titre personnel et ce sont les exigences posées à l'art. 75 al. 1 let. a LPA-VD qui sont examinées²³⁹. La qualité pour agir des associations est admise de façon plutôt restrictive : elle exige un rattachement local bien délimité avec l'objet du litige²⁴⁰.

²³⁰ CDAP, arrêt GE.2020.0226 du 30 mars 2021 consid. 1d.

²³¹ CDAP, arrêt GE.2020.0226 du 30 mars 2021 consid. 1c.

²³² CDAP, arrêt GE.2020.0226 du 30 mars 2021 consid. 1c.

²³³ BOVAY, p. 496.

²³⁴ BOVAY *et al.*, LPA-VD, art. 75 N 1.2.3.2.

²³⁵ BOVAY, p. 496; BOVAY *et al.*, LPA-VD, art. 75 N. 1.2.1.1.1 ; CSCR art. 3 LCR rem. 7.1.2 let. b.

²³⁶ BOVAY, p. 512 ss.

²³⁷ BOVAY, p. 513; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, N 962 ss.

²³⁸ BOVAY, p. 513.

²³⁹ BOVAY, p. 514; BOVAY *et al.*, LPA-VD, art. 75 N 2.1.1.

²⁴⁰ CSCR, art. 3 LCR rem. 7.1.2 let. b.

L'arrêt GE.2020.0226 du 30 mars 2021 nous permet d'illustrer cette condition de recevabilité du recours. Une association de quartier et une association d'automobilistes se sont élevées contre la suppression de places de parc décidée au sortir du confinement dans la rue Saint-Martin. Ni l'une ni l'autre ne se sont vu reconnaître la qualité pour recourir. D'une part, les statuts de l'association de quartier prévoient la défense globale des intérêts du quartier, sa promotion et sa mise en valeur. Partant, les statuts n'assignent pas à l'association le but de défendre les intérêts individuels de chacun de ses membres et ainsi la première condition nécessaire au recours égoïste n'est pas donnée²⁴¹. L'association d'automobilistes quant à elle prévoit bien dans ses statuts la défense des intérêts de ses membres automobilistes. En revanche, la CDAP-VD a considéré que même si les places à usage public étaient maintenues, elles ne seraient occupées qu'occasionnellement par une majorité de membres de l'association ; en effet, la suppression de places ne porte que sur 1.5% de l'ensemble des places de stationnement à usage public disponibles dans la Ville de Lausanne. Seule une petite partie des membres pourrait un jour ou l'autre être atteinte par la suppression des places de stationnement. Par conséquent, la deuxième condition nécessaire au recours égoïste n'est pas donnée et la qualité pour recourir est également refusée à cette recourante²⁴².

2 *Motifs et pouvoir d'examen de l'autorité de recours*

Pour l'autorité de recours, l'étendue des motifs que le recourant peut invoquer détermine simultanément l'ampleur de son pouvoir d'examen et délimite ce sur quoi peut et doit porter matériellement son contrôle²⁴³. En d'autres termes, pour la CDAP-VD, motifs de recours et cognition correspondent²⁴⁴. Les motifs de recours tels que circonscrit à l'art. 98 LPA-VD constituent une condition de recevabilité du recours²⁴⁵.

Aux termes de l'art. 98 LPA-VD, le recourant peut invoquer la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) ainsi que la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En conséquence, sauf disposition légale prévoyant expressément le contrôle de l'opportunité d'une décision, la CDAP-VD n'exerce qu'un contrôle en légalité du recours de droit administratif, à savoir examine si la décision entreprise est contraire à une disposition légale ou réglementaire, ou relève d'un excès ou d'un abus de pouvoir d'appréciation²⁴⁶. Les règles de procédure applicables en matière de plans d'affectation dérogent à ce principe dès lors que l'art. 33 al. 3 let. b LAT impose aux cantons de prévoir une autorité de recours cantonale ayant un libre pouvoir d'examen, ce qui inclut l'opportunité²⁴⁷. Il en va de même en matière de plans routiers cantonaux ou communaux dont l'approbation est susceptible d'un recours au Tribunal cantonal avec libre pouvoir d'examen (*supra* I-D-4).

²⁴¹ CDAP, arrêt GE.2020.0226 du 30 mars 2021 consid. 1e.

²⁴² CDAP, arrêt GE.2020.0226 du 30 mars 2021 consid. 1f.

²⁴³ BOVAY p. 559.

²⁴⁴ *Ibidem*.

²⁴⁵ *Ibidem*.

²⁴⁶ CDAP, arrêt GE.2013.0222 du 20 janvier 2015 consid 3a ; BOVAY p. 563 et 569.

²⁴⁷ BOVAY p. 563 et 569.

Le pouvoir d'examen de l'autorité de recours n'est pas défini par la LCR²⁴⁸. Lorsqu'il s'agit de mesures en matière de circulation routière fondées sur l'art. 3 al. 4 LCR, aucune disposition légale, de droit fédéral ou cantonal, ne confère à la CDAP-VD un libre pouvoir d'examen incluant l'opportunité²⁴⁹. Partant, la CDAP-VD se limite à examiner la légalité de la décision attaquée et ne peut substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité communale ou cantonale. Elle ne peut que vérifier que les autorités compétentes sont restées dans les limites d'une pesée consciencieuse des intérêts à prendre en considération²⁵⁰.

Le pouvoir d'examen du Tribunal cantonal est ainsi restreint, car l'autorité qui prend la décision (DGMR-VD ou municipalité) dispose d'un large pouvoir d'appréciation²⁵¹. Les mesures prises au sens de l'art. 3 al. 4 LCR doivent se soumettre à une pesée des intérêts en cause, ce qui peut s'avérer complexe. L'adéquation et l'efficacité de telles mesures sont de la responsabilité de l'autorité qui les décide²⁵². Elles jouissent à cet égard d'un important pouvoir d'appréciation²⁵³. Une intervention du juge ne se justifie que si l'autorité a apprécié les faits de façon insoutenable, que des objectifs contraires au droit fédéral sont visés par la mesure, que l'autorité compétente a fait des différences injustifiées lors de la mise en œuvre des mesures ou au contraire, l'autorité n'a pas tenu compte des différences qui s'imposaient, ou encore qu'elle se soit laissé guider par des considérations contraires au droit²⁵⁴.

3 Principe de proportionnalité et intérêt public

Comme rappelé ci-dessus (*supra* II-A), les mesures prises en matière de circulation routière doivent être proportionnées au but visé, comme le commande l'art. 107 al. 5 OSR, mais également l'art. 36 al. 3 Cst. en lien avec la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) et la liberté économique (art. 27 Cst.)²⁵⁵.

La garantie constitutionnelle de la liberté du commerce et de l'industrie n'a pas un caractère absolu²⁵⁶ et peut être restreinte aux conditions imposées par l'art. 36 Cst.²⁵⁷: la restriction doit reposer sur une base légale de rang législatif en cas de restriction grave (al. 1) ; elle doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2). Selon l'alinéa 3, pour être conforme au principe de la proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst), la restriction 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). Un rapport raisonnable doit exister entre les effets

²⁴⁸ BOVAY *et al.*, LPA-VD, art. 98 n° 2.1.3.

²⁴⁹ CDAP, arrêt GE.2013.0222 du 20 janvier 2015 consid. 3b ; GE.2008.0103 du 13 octobre 2008 consid. 2 ; GE.2001.0063 du 18 novembre 2003 consid. 2.

²⁵⁰ CDAP, arrêt GE.2013.0222 du 20 janvier 2015 consid. 3b ; GE.2009.0040 du 16 septembre 2009 consid. 2a/aa ; BOVAY *et al.*, LPA-VD, art. 98 n° 2.1.3.

²⁵¹ CSCR, art. 3 LCR rem. 7.1.3.; C'est le cas en particulier lorsque le Tribunal cantonal est amené à trancher des questions techniques ou à apprécier les circonstances locales.

²⁵² CSCR, art. 3 LCR rem. 7.1.4.

²⁵³ *Ibidem*.

²⁵⁴ TF, arrêt 2A.329/2006 du 12 octobre 2006 consid. 2.1 ; 2A.23/2006 du 23 mai 2006 consid. 3.2 ; CSCR, art. 3 LCR rem. 7.1.4.

²⁵⁵ TF, arrêt 1C_442/2020 du 4 mars 2021 consid. 6.

²⁵⁶ ATF 99 Ia 619.

²⁵⁷ TF, arrêt 1C_442/2020 du 4 mars 2021 consid. 6.1 ; RDAF 1993 p. 237.

de la mesure sur la situation de la personne visée par la restriction et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public, ce qui implique une pesée des intérêts en présence (proportionnalité au sens étroit)²⁵⁸. Finalement, la restriction doit être proportionnée sans violer l'essence du droit en question (al. 4). Lorsqu'elles sont fondées sur des motifs de police (sécurité, tranquillité, ordre public), de politique sociale ou encore sur des mesures d'aménagement du territoire, les restrictions à la liberté économique sont conformes à la Constitution²⁵⁹. Elles ne doivent toutefois pas porter atteinte à la libre concurrence²⁶⁰.

La liberté économique est le dénominateur commun entre la contestation des installations et aménagements bloquant les accès routiers à la Place du Marché d'Aigle et celles mises en place à Lausanne post-confinement. Dans les deux cas, les restrictions reposent sur l'art. 3 al. 4 LCR. En particulier dans le litige concernant les mesures à Aigle, le TF a jugé qu'elles ne sauraient être qualifiées de grave au sens de l'art. 36 al. 1 Cst²⁶¹. Dans les deux affaires, les recourants se plaignent d'une diminution de leur chiffre d'affaires consécutivement à la mise en place des mesures litigieuses qui susciteraient mécontentement et désertion des clients. Outre la question de la preuve de la baisse alléguée du chiffre d'affaires, se pose la question du lien entre l'existence d'une baisse du chiffre d'affaires et les mesures contestées. A Aigle comme à Lausanne, les tribunaux ont retenu que les mesures litigieuses n'avaient que peu de conséquence pour les clients des recourants : à Aigle, le rallongement occasionné par le détour n'est que de 400 mètres²⁶² ; à Lausanne, les automobilistes peuvent se garer à proximité dans le quartier et la bande cyclable est favorable aux clients qui se déplacent à vélo²⁶³. Partant, le lien entre la baisse du chiffre d'affaires et les mesures litigieuses n'a pas été démontré.

A Lausanne, les mesures mises en place de façon temporaire étaient dictées dans un premier temps par l'urgence liée à la pandémie de COVID-19 : intérêt public à la protection de la santé de l'ensemble de la population, intérêt public à la fluidité du trafic sur le réseau routier, intérêt public d'offrir une sécurité accrue aux cyclistes²⁶⁴. De manière générale, la protection de l'environnement peut aussi justifier des restrictions à la circulation au sens de l'art. 3 al. 4 LCR²⁶⁵ et c'est bien ce que met également en avant le Canton de Vaud en invoquant que le recours accru à la voiture serait incohérent avec les objectifs climatiques du Canton²⁶⁶. En ce sens, l'intérêt public des mesures litigieuses n'est à notre avis pas à remettre en cause.

²⁵⁸ ATF 139 I 180 consid. 2.6.1; 138 I 331 consid. 7.4.3.1; 137 I 31 consid. 7.5.2; CDAP, arrêt GE.2013.0222 du 20 janvier 2015 consid 4c/aa.

²⁵⁹ ATF 109 Ia 267 consid. 4 ; TA/VD, arrêt AC. 1991.0099 du 29 décembre 1992 consid. 4a.

²⁶⁰ TA/VD, arrêt AC. 1991.0099 du 29 décembre 1992 consid. 4a.

²⁶¹ TF, arrêt 1C_442/2020 du 4 mars 2021 consid. 6.2.1.

²⁶² TF, arrêt 1C_442/2020 du 4 mars 2021 consid. 1.2.2 et 6.2.2.

²⁶³ CDAP, arrêt GE.2020.0226 du 30 mars 2021 consid. 1d.

²⁶⁴ Cf. Communiqué de presse de l'Etat de Vaud du 2 juin 2020, disponible sous : <https://www.vd.ch/toutes-les-autorites/departements/departement-des-infrastructures-et-des-ressources-humaines-dirh/direction-generale-de-la-mobilite-et-des-routes-dgmr/actualites/news/13239i-changement-de-braquet-pour-la-mobilite-cyclable/> (consulté le 2 septembre 2021).

²⁶⁵ FF 1983 I 776, p. 785 ; TA/VD, arrêt AC. 1991.0099 du 29 décembre 1992 consid. 3b.

²⁶⁶ Cf. Stratégie du Conseil d'Etat vaudois pour la protection du climat - Plan climat vaudois – 1ère génération, juin 2020, disponible sous : <https://www.vd.ch/themes/environnement/climat/> (consulté le 2 septembre 2021).

En revanche, passé le délai de 60 jours et une fois publiées dans la FAO-VD, la CDAP-VD doit vérifier que les autorités compétentes ont procédé à une pesée consciencieuse des intérêts à prendre en considération en décidant les mesures de circulation²⁶⁷. Le principe de proportionnalité n'est pas analysé plus avant par la CDAP-VD dans l'arrêt GE.2020.0226 du 30 mars 2021, le recours étant irrecevable (*supra* III-A). La question reste donc ouverte de savoir si la Municipalité de Lausanne pourrait faire prévaloir les intérêts publics poursuivis par la suppression de places de parc dans le but de procéder au marquage de bandes cyclables sur les intérêts privés tels que la liberté de commerce. En tout état de cause, la suppression de places de parc et les autres restrictions fonctionnelles du trafic basées sur l'art. 3 al. 4 LCR reposent sur une base légale suffisante et ne violent pas l'essence de la liberté de commerce. Il n'en demeure pas moins que l'intérêt particulier de chaque commerçant est de pouvoir poursuivre une activité économique dans des conditions aussi favorables que possible. Dès lors, il resterait à déterminer si tous les intérêts ont été pris en considération de façon consciencieuse pour atteindre les objectifs post-confinement visés par la Ville de Lausanne et plus largement par le Canton.

B. Recours en matière de droit public

Le recours en matière de droit public est recevable contre les décisions finales rendues dans des causes de droit public par les autorités cantonales de dernière instance (art. 82 let. a et 86 al. 1 let. d LTF)²⁶⁸. Une décision finale met fin définitivement et totalement à la procédure introduite, sous réserve d'un éventuel recours en matière de droit public²⁶⁹. Selon le principe de l'épuisement des instances, le recours au TF est irrecevable si un recours est ou était encore possible au niveau cantonal²⁷⁰. Lorsqu'il s'agit d'une mesure de réglementation de la circulation imposées par les conditions locales, le recours au TF contre la décision cantonale de dernière instance est désormais possible en lieu et place de la possibilité de recours au Conseil fédéral²⁷¹. Le délai est de 30 jours suivant la notification de la décision attaquée (art. 100 al. 1 LTF)²⁷².

Aux termes de l'art. 89 al. 1 LTF, a qualité pour recourir quiconque remplit les trois conditions cumulatives posées aux lettres a à c : avoir pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou avoir été privé de la possibilité de le faire ; être particulièrement atteint par la décision et avoir un intérêt digne de protection à l'annulation de la décision ou à sa modification²⁷³.

Le critère dit de la lésion formelle implique que le recourant doit avoir été partie devant l'instance de recours précédente ou s'être vu refuser à tort cette qualité²⁷⁴. Le recourant doit être touché de manière plus importante que la généralité des citoyens ; il doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que l'ensemble des administrés²⁷⁵. Selon la

²⁶⁷ CDAP, arrêt GE.2013.0222 du 20 janvier 2015 consid. 3b ; BOVAY *et al.*, LPA-VD, art. 98 n° 2.1.3.

²⁶⁸ BOVAY, p. 442 et 453; CSCR, art. 3 LCR rem. 7.1.4.

²⁶⁹ DUBEY/ZUFFREY, N 2039.

²⁷⁰ DUBEY/ZUFFREY, N 2066.

²⁷¹ FF 2001 4000, p. 4248 ch. 4.3.6

²⁷² DUBEY/ZUFFREY, N 2045.

²⁷³ TF, arrêt 1C_442/2020 du 4 mars 2021 consid. 1.2.1; BOVAY, p. 481.

²⁷⁴ BOVAY, p. 485.

²⁷⁵ ATF 135 II 145 consid. 6.1; BOVAY, p. 481; DUBEY/ZUFFREY, N 2076.

jurisprudence, la partie qui recourt doit se trouver dans une relation spéciale, étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation²⁷⁶. De plus, elle doit retirer un avantage pratique à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée qui permette d'admettre qu'elle est touchée dans un intérêt personnel qui se distingue nettement de l'intérêt général, de manière à exclure l'action populaire au niveau de la juridiction administrative fédérale²⁷⁷.

La condition de l'atteinte particulière constitue une différence avec l'art. 75 al. 1 let. a LPA-VD²⁷⁸ : le législateur fédéral a rendu plus stricte la condition de l'intérêt personnel au recours en exigeant un intérêt personnel qui se distingue nettement de l'intérêt général des autres membres de la collectivité dont l'organe a statué²⁷⁹.

Le pouvoir de cognition du TF diffère de celui du Tribunal cantonal. Lorsqu'il s'agit d'une mesure de restrictions fonctionnelle du trafic au sens de l'art. 3 al. 4 LCR, le TF examine avec un libre pouvoir de cognition si cette mesure correspond à l'intérêt public et au principe de proportionnalité²⁸⁰. Le TF fait néanmoins preuve de retenue dans la mesure où cette appréciation dépend avant tout des conditions locales, que le Tribunal cantonal connaît mieux²⁸¹.

V. Réexamen des décisions de réglementation (*Überprüfung*)

L'art. 107 al. 5, 2^e phr. OSR prévoit que lorsque les circonstances qui ont déterminé une réglementation locale du trafic se modifient, la réglementation doit être réexaminée et, le cas échéant, abrogée par l'autorité.

Le réexamen est le moyen de droit par lequel une partie peut demander à l'autorité administrative de première instance, en l'espèce la Municipalité de Lausanne, de revoir une décision entrée en force²⁸². Les autorités ne sont tenues de réexaminer leurs décisions que lorsqu'une pratique administrative constante ou une disposition légale exprime les y obliger²⁸³ : c'est le cas de l'art. 107 al. 5, 2^e phr. OSR qui oblige l'autorité à réexaminer la réglementation locale du trafic lorsque les circonstances se sont modifiées. La demande de réexamen n'est soumise à aucune condition de forme ou de délai²⁸⁴.

²⁷⁶ BOVAY, p. 481; DUBEY/ZUFFREY, N 2076.

²⁷⁷ TF, arrêt 1C_442/2020 du 4 mars 2021 consid. 1.2.1; BOVAY, p. 482; DUBEY/ZUFFREY, N 2077.

²⁷⁸ PFEIFFER, p. 17.

²⁷⁹ FF 2001 4000, p. 4127; BOVAY, p. 482.

²⁸⁰ CSCR, art. 3 LCR rem. 7.1.4.

²⁸¹ *Ibidem*.

²⁸² BOVAY, p. 392; BOVAY *et al.*, LPA-VD, art. 64 N 1.

²⁸³ BOVAY *et al.*, LPA-VD, art. 64 N 4.1.

²⁸⁴ BOVAY, p. 392.

A. Réexamen d'office

L'art. 107 al. 5, 2^e phr. OSR ne prévoit qu'un réexamen d'office par l'autorité²⁸⁵. La décision de base pourra être soit modifiée soit abrogée²⁸⁶. Dans cette hypothèse, la mesure cessera de déployer ses effets dès l'enlèvement des signaux ou des marques²⁸⁷. Les marques n'exigeant aucune décision font évidemment exception, l'acte matériel de marquage ne pouvant être contestées que par la voie de la requête prévue à l'art. 106 OSR (*supra* II-B-2)²⁸⁸. En revanche, si la mesure de réglementation doit être modifiée et nécessite une nouvelle signalisation différente, alors la décision de modification suivra à nouveau la procédure de l'art. 107 OSR²⁸⁹.

Les réglementations modifiant le régime de stationnement prises par la Ville de Lausanne post-confinement étaient dictées par l'urgence sanitaire, les restrictions de capacité imposées dans les transports en commun et le report sur la route des trajets domicile-travail de courte distance. Nous pouvons raisonnablement nous demander si les circonstances qui sous-tendaient à ces réglementations locales du trafic sont toujours valables. Il s'agit maintenant de déterminer les effets à long terme de la pandémie sur notre comportement en matière de mobilité : le port du masque, la vaccination (obligatoire), le certificat COVID, les capacités retrouvées en matière de transport public sont autant de facteurs qui ouvriraient à notre avis la voie du réexamen au sens de l'art. 107 al. 5, 2^e phr. OSR. La DGMR-VD et les municipalités concernées ne devraient ainsi pas se contenter d'une adaptation qualitative et normative dans le cadre de projet d'entretien au sens de l'art. 4 RLRou-VD, mais bien se saisir d'office du réexamen de ces réglementations locales du trafic.

B. Réexamen sur demande d'un intéressé

Dans certains cas, la jurisprudence admet que les personnes intéressées qui auraient des raisons justifiées pourraient présenter une demande de nouvel examen (*Wiedererwägungsgesuch*)²⁹⁰. A notre avis, cette procédure s'apparenterait à celle du réexamen obligatoire prévu à l'art. 64 al. 2 LPA-VD selon laquelle une partie peut demander à l'autorité de réexaminer sa décision lorsque l'état de fait à la base de la décision s'est modifié dans une mesure notable depuis lors (art. 4 et 64 al. 2 let. a LPA-VD)²⁹¹. Le requérant peut alors déposer sa demande en tout temps (al. 3) et celle-ci n'aura pas d'effet suspensif, sauf décision contraire de l'autorité (al. 4). La demande n'entraînera aucune interruption de délai²⁹².

Dans ce contexte, le réexamen obligatoire permettrait de prendre en considération un changement de circonstances et de modifier, voire d'abroger la réglementation locale du trafic déterminée de façon correcte à l'origine²⁹³. L'art. 64 al. 2 let. a LPA-VD pose la condition de

²⁸⁵ CSCR, art. 3 LCR rem. 10.2.

²⁸⁶ CSCR, art. 3 LCR rem. 10.1.

²⁸⁷ CSCR, art 3 LCR rem.10.1 et 10.3.

²⁸⁸ CSCR, art 3 LCR rem. 10.3.

²⁸⁹ CSCR, art. 3 LCR rem. 10.1.

²⁹⁰ BOVAY, p. 391; CSCR art. 3 LCR rem. 10.2.

²⁹¹ BOVAY *et al.*, LPA-VD, art. 64 N 4.

²⁹² BOVAY, p. 398.

²⁹³ BOVAY *et al.*, LPA-VD, art. 64 N 4.2.

modification « notable » ; l'art. 107 al. 5, 2^e phr. OSR est en revanche muet sur l'intensité de la modification de circonstances.

Par analogie, la qualité pour demander un réexamen appartiendrait à ceux qui auraient eu qualité pour recourir contre cette réglementation locale du trafic²⁹⁴. Comme nous l'avons vu précédemment, l'intérêt digne de protection des particuliers et les conditions du recours égoïste des associations sont des obstacles qui s'interposeraient probablement également dans une procédure de réexamen.

Finalement, il est également important de rappeler qu'une demande de réexamen sur demande d'un intéressé ne pourrait servir à pallier l'inobservation du délai de recours. Ainsi, les motifs qui auraient pu être invoqués dans la procédure ordinaire de recours si le délai avait été respecté, ne pourraient plus être invoqués comme motif de réexamen²⁹⁵.

²⁹⁴ *Idem*, art. 64 N 4.5.

²⁹⁵ BOVAY, p. 393.

VI. Synthèse

A. Distinction entre « bande cyclable » et « piste cyclable »

La différence terminologique, mais également structurelle, entraîne d'importantes différences dans les procédures applicables.

La construction d'une **piste cyclable** :

- relève de la LRou-VD puisqu'elle entre expressément dans la notion de route au sens de l'art. 2 al. 1 LRou-VD ;
- implique une séparation de la chaussée par des mesures structurelles (séparation constructive, bordure) et ses influences sur l'organisation du sol doivent être prévues dans un plan routier cantonal ou communal (art. 13 al. 3 et 4 LRou-VD) ;
- ne peut être qualifiée de réaménagement de peu d'importance réalisé dans le gabarit existant au sens de l'art. 13 al. 2 LRou-VD puisque cette construction touche à la structure de la route et implique souvent l'élargissement de l'emprise de la route. La piste cyclable sort ainsi du gabarit existant et qui correspond à l'équivalence à la surface qui est déjà affectée à l'usage commun.

En revanche, une **bande cyclable** :

- est aménagée par un marquage particulier sur la chaussée existante. *i.e.* délimitée par une ligne jaune discontinue ou exceptionnellement continue ;
- n'est pas séparée de la chaussée par des mesures structurelles, mais c'est une mesure de marquage mise en œuvre par la procédure de signalisation de l'art. 107 al. 3 let. a OSR ;
- ne repose pas donc pas sur une procédure relevant de la LRou-VD.

B. Voies de droit

La construction d'une piste cyclable est dans tous les cas soumise à enquête publique durant 30 jours dans la ou les communes territoriales concernées. L'enquête se déroule selon la procédure dite des « plans routiers » cantonaux ou communaux selon l'autorité à qui appartient la compétence (art. 13 al. 4 ou 3 LRou-VD).

Dans le cadre de son droit d'être entendu, l'administré peut:

- faire opposition au plan routier dans le cadre de la procédure participative des art. 33 al. 1 LAT, 13 al. 1 LATC, 38 al. LATC et 13 al. 1 let. d LPA-VD ;
- faire recours au Tribunal cantonal contre l'adoption du plan routier (art. 92 ss LPA-VD). Cette procédure de recours assure une protection juridique à l'individu contre un plan d'affectation spécial qui l'atteindrait dans sa situation juridique (art. 33 al. 3 let. a LAT)

Dans ce cas, le Tribunal cantonal a un libre pouvoir d'examen, comme l'exige l'art. 33 al. 3 let. b LAT. Le pouvoir d'examen comprend alors l'examen de l'opportunité, contrairement à ce que prévoit l'art. 98 LPA-VD pour le recours de droit administratif.

La CDAP-VD doit toutefois s'imposer une certaine retenue vis-à-vis des autorités qui ont une certaine marge de manœuvre et liberté d'appréciation dans le cadre de l'activité de planification

(art. 2 al. 3 LAT). Ainsi, la CDAP-VD doit se limiter à sa fonction institutionnelle de contrôle : elle exerce le contrôle de l'opportunité avec retenue et ne substitue pas son appréciation à celle de l'autorité de planification, notamment sur les points concernant des intérêts locaux, qui relèvent de circonstances locales où la connaissance des lieux et la participation de la population ont leur importance. La CDAP vérifie donc que la planification contestée soit juste et adéquate.

Les marques délimitant la bande cyclable ne nécessitent en revanche aucune décision formelle. Elles n'ont besoin que d'un ordre de l'autorité (*i.e.* un acte matériel), sans publication ni mention de la voie de droit. Les signaux et marques ainsi ordonnés entrent en force dès leur placement.

Le marquage d'une bande cyclable ne peut être remis en cause que par une procédure spéciale contre l'acte même de signalisation et de marquage, *i.e.* la procédure de requête de l'art. 106 al. 1 let. b OSR. Cette procédure vise la signalisation correcte des dangers et des prescription, mais n'est pas dirigée contre la décision - de limitation ou de prescription - fondée sur l'art. 3 al. 4 LCR. Cette procédure de requête n'est soumise à aucun délai.

C. L'exemple de la rue Saint-Martin à Lausanne

Puisque le marquage de la bande cyclable ne peut être contesté que par la voie de la requête (106 OSR), les individus, commerçants et associations doivent s'attaquer à la suppression de places de stationnement prévues afin de libérer de l'espace pour l'aménagement d'une bande cyclable.

Dictées par l'urgence sanitaire, les modifications du stationnement pouvaient être mises en place avant que la décision n'ait été publiée ; en effet, ce sont des limitations fonctionnelles du trafic au sens de l'art. 3 al. 4 LCR qui pouvaient être mises en place selon la procédure d'urgence de l'art. 107 al. 2 OSR. Les limitations fonctionnelles ainsi ordonnées entraînent en force dès l'ordre de mise en place. Toutefois, comme ces limitations fonctionnelles ont perduré au-delà de 60 jours, une décision susceptible de recours était nécessaire ; elles ont donc été publiées à la FAO, ouvrant la voie du recours de droit administratif dans les 30 jours (art. 92 ss LPA-VD).

La décision rendue par la CDAP a montré la difficulté pour un particulier et pour une association de démontrer un intérêt digne de protection à recourir. Plus spécifiquement, aucune des 3 recourantes ne s'est vu reconnaître la qualité pour recourir : l'exploitant du commerce proche de la Rue Saint-Martin n'a pas réussi à démontrer un intérêt digne de protection ; les deux associations ne remplissaient pas les conditions pour le recours égoïste.

En matière de suppression de places de parc, la CDAP n'as pas un libre pouvoir d'examen incluant l'opportunité ; c'est ce que prévoit l'art. 98 LPA-VD, à la différence de ce qui est prévu à l'art. 33 al. 3 let. b LAT dans la procédure de plan routier. La CDAP doit dès lors se limiter à examiner la légalité de la décision attaquée. Elle ne peut que vérifier que l'autorité (ici communale) soit restée dans une pesée consciencieuse des intérêts à prendre en compte, en l'espèce la liberté économique par rapport aux divers intérêts publics qu'étaient la protection de la santé de l'ensemble de la population, la fluidité du trafic sur le réseau routier et l'intérêt public d'offrir une sécurité accrue aux cyclistes. Ont-ils été pris en considération de façon consciencieuse ? La question reste ouverte puisque faute de qualité pour recourir, le recours

était irrecevable. La décision de la CDAP-VD n'a pas fait l'objet d'un recours de droit public au TF et par conséquent, le projet consistant à aménager les 7.5 kilomètres de bandes cyclables contestées a été pérennisé.

D. L'exemple du Pont de la Coulouvrenière à Genève

A Genève, la piste cyclable du Pont de la Coulouvrenière a ôté au trafic motorisé une voie de circulation. Les autorités se sont également appuyées sur l'art. 107 al. 3 let. a OSR pour le marquage de cette bande cyclable. Toutefois, bien qu'il n'en eût pas l'obligation, le DI-GE a publié dans la Feuille d'avis officielle cette réglementation locale du trafic pour lui accorder une publicité accrue. Pour mémoire, dans le Canton de Vaud, seules les mesures exigeant une publication l'ont été.

S'agissant d'une mesure édictée pour une durée supérieure à 60 jours, celle-ci pouvait faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif de première instance, dans un délai de 30 jours à compter de la publication. Un recours est pendant.

E. Réexamen d'office par l'autorité

Les réglementations modifiant le régime de stationnement prises par la Ville de Lausanne post-confinement étaient dictées par l'urgence sanitaire, les restrictions de capacité imposées dans les transports en commun et le report sur la route des trajets domicile-travail de courte distance.

L'art. 107 al. 5 OSR permet de remettre en cause une décision fondée sur l'art. 3 al. 4 LCR, *i.e.* une limitation fonctionnelles du trafic. L'art. 107 al. 5 OSR prévoit que « lorsque les circonstances qui ont déterminé une réglementation locale du trafic se modifient, la réglementation doit être réexaminée et, le cas échéant, abrogée par l'autorité ».

Nous pouvons raisonnablement nous demander si les circonstances qui sous-tendaient à ces réglementations locales du trafic sont toujours valables. Il s'agit maintenant de déterminer les effets à long terme de la pandémie sur notre comportement en matière de mobilité : le port du masque, la vaccination (obligatoire), le certificat COVID, les capacités retrouvées en matière de transport public sont autant de facteurs qui ouvriraient à notre avis la voie du réexamen au sens de l'art. 107 al. 5, 2^e phr. OSR²⁹⁶. La DGMR-VD et les municipalités concernées ne devraient ainsi pas se contenter d'une adaptation qualitative et normative dans le cadre de projet d'entretien au sens de l'art. 4 RLRou-VD, mais bien se saisir d'office du réexamen de ces réglementations locales du trafic.

²⁹⁶ Le 26 octobre 2021, la Confédération a publié un communiqué de presse exposant les résultats du microrecensement portant sur l'impact du COVID-19 sur la mobilité ou comment les gens se sont déplacés une année après l'arrivée de la pandémie, disponible sous : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-85570.html> (consulté le 19 décembre 2021).

F. Sentiment anti-démocratique

Le sentiment anti-démocratique exprimé dans les médias et sur les réseaux sociaux au printemps 2020 n'était pas dénué de fondement mais trouvait sa source dans une confusion :

La construction d'une piste cyclable :

- doit être prévue dans un plan routier, soumis dans tous les cas à enquête publique ;
- plan routier auquel il peut être fait opposition, assurant ainsi la participation de la population et la garantie du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.).

Le marquage d'une bande cyclable :

- se fait souvent de nuit pour des impératifs de sécurité et de fluidité du trafic ;
- ce marquage n'est pas subordonné à l'exercice d'un droit d'être entendu puisqu'il n'y a pas d'enquête publique. En effet, aucune disposition légale spéciale n'oblige l'autorité à donner aux propriétaires et locataires riverains des voies publiques affectées l'occasion de se déterminer à propos de limitations fonctionnelles du trafic avant que celles-ci ne soient adoptées.

L'art. 3 al. 4 LCR nous rappelle cependant que les limitations ou prescriptions de circulation peuvent être édictées pour satisfaire à d'autres exigences imposées par les conditions locales et que « [P]our ces motifs, le trafic peut par exemple être limité et le parcage réglementé dans les quartiers d'habitation ». L'élément de quartier est ce qui a été mis en avant dans le recours contre les limitations fonctionnelles du trafic à la rue Saint-Martin tant par le commerçant que par l'association du quartier. Si aujourd'hui la Municipalité de Lausanne devait mettre en place les mêmes mesures, le plan de quartier²⁹⁷ serait un outil adapté à la mise en œuvre des politiques publiques en matière de mobilité²⁹⁸. En tant que plan d'affectation spécial, le plan de quartier permet notamment de favoriser la mobilité douce en organisant la hiérarchie des circulations en faveur des piétons et cyclistes, en prévoyant de larges pistes cyclables, des mesures de modérations du trafic²⁹⁹. Comme nous l'avons exposé, le plan d'affectation bénéficie de la protection juridique assurée par l'art. 33 LAT qui se concrétise par l'exigence d'une enquête publique assurant la participation de la population et la garantie du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.).

²⁹⁷ Aujourd'hui, la notion de plan de quartier n'existe cependant plus. La LATC-VD ne connaît plus que les plans d'affectation communaux (art. 22 ss. LATC-VD) qui règlent le mode d'utilisation du sol en définissant des zones sur tout ou partie du territoire d'une ou de plusieurs communes. Cf. Exposé des motifs et projets de lois modifiant notamment la partie aménagement du territoire (art. 1 à 79) de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC), BGC, séance du 24 avril 2018, page 11.

²⁹⁸ BESSE, p.323.

²⁹⁹ BESSE, p. 68 ss et 323.

CONCLUSION

Nous pouvons conclure notre analyse des procédures d'autorisation applicables aux voies cyclables en temps de COVID-19 de la manière suivante : lorsque l'autorité compétente redéfinit l'emprise du sol destinée à la circulation des véhicules, en particulier à celle des cycles, et projette de construire une piste cyclable, la LRou-VD s'applique. En revanche, la réaffectation d'une voie de circulation à une bande cyclable ne relève pas d'une procédure prévue dans la LRou-VD, mais relève d'une procédure de signalisation.

Il n'était donc pas contraire à l'obligation de planifier imposée par la LRou-VD, et plus largement par le droit fédéral, de procéder au marquage des « coronapistes » selon la procédure indépendante de signalisation routière au sens de l'art. 107 al. 3 let. a OSR, sans devoir établir ou modifier un plan routier.