

BGer 1A.194/2003 vom 4. Mai 2004

Bundesgericht, 2004-05-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1A.194_2003

FR: TF 1A.194/2003 du 4 mai 2004

IT: TF 1A.194/2003 del 4 maggio 2004

Regeste

Équilibre écologique

Erwägungen

E. 1

Il se justifie de joindre les causes 1A.194/2003 et 1P.530/2003, et de statuer en un seul arrêt.

E. 2

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 129 II 225 consid. 1 p. 227, 453 consid. 2 p. 456 et les arrêts cités).

E. 2.1

La contestation porte sur un acte intitulé "plan partiel d'affectation fixant la limite des constructions". Cet instrument du droit cantonal est défini ainsi à l'art. 9 de la loi sur les routes (LR): "Il peut être établi, pour les routes ou fractions de routes existantes ou à créer, des plans d'affectation fixant la limite des constructions. Ces plans peuvent comporter un gabarit d'espace libre, ainsi qu'une limite secondaire pour les constructions souterraines et les dépendances de peu d'importance. Une zone réservée peut être adoptée par le Conseil d'Etat d'office ou à la requête d'une commune concernée. Les dispositions du titre V de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ci-après: LATC) sont au surplus applicables." Les dispositions du titre V de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions concernent les plans d'affectation (art. 43 à 85a LATC). L'art. 47 LATC, qui définit l'objet desdits plans, précise qu'ils peuvent contenir des dispositions relatives aux "limites des constructions le long, en retrait ou en dehors des voies publiques existantes ou à créer" (art. 47 al. 2 ch. 1 LATC).

E. 2.2

Lorsque la contestation porte sur un plan d'affectation au sens du droit fédéral de l'aménagement du territoire, à savoir un plan réglant le mode d'utilisation du sol dans son périmètre (art. 14 al. 1 LAT [RS 700]), il résulte de l' art. 34 al. 3 LAT que seule la voie du recours de droit public est en principe ouverte, devant le Tribunal fédéral, contre la décision prise en dernière instance cantonale. La jurisprudence admet cependant qu'une décision relative à l'adoption d'un plan d'affectation fasse l'objet d'un recours de droit administratif, lorsque l'application du droit fédéral de la protection de l'environnement, ou d'autres prescriptions fédérales spéciales en matière de protection des biotopes, des forêts, etc., est en jeu, notamment quand le plan se rapporte à un projet concret (ATF 129 I 337 consid. 1.1 p. 339; 125 II 10 consid. 2a p. 13; 123 II 88 consid. 1a p. 91, 231 consid. 2 p. 234; 121 II 72 consid. 1b p. 75 et les arrêts cités). On considère en effet qu'il s'agit dans cette mesure d'une décision fondée non seulement sur le droit cantonal de l'aménagement du territoire mais

également sur le droit public fédéral au sens de l' art. 5 al. 1 PA , et que par conséquent les règles de la procédure du recours de droit administratif s'appliquent (cf. art. 97 al. 1 OJ).

E. 2.3

D'après l'arrêt attaqué, le plan litigieux a pour fonction de réserver l'espace nécessaire à la construction de la route de Grande Ceinture. En d'autres termes, il interdit en principe toute nouvelle construction dans la bande de terrain marquée par les deux limites parallèles (cf. ATF 129 II 276 consid. 3.4 p. 280). Ce plan n'a en revanche pas pour objet de modifier, dans cette bande de terrain, le mode d'utilisation du sol - ou régime des zones - tel qu'il a été défini, conformément aux art. 14 ss LAT , par le plan d'affectation général de la commune ou le cas échéant par un plan d'affectation spécial (cf. également art. 43, 44 et 48 ss LATC). Le plan fixant la limite des constructions selon l'art. 9 LR a en quelque sorte des effets analogues à ceux d'une prescription d'un règlement de plan d'affectation sur la distance à respecter entre un bâtiment et la limite de propriété (cf. Jean-Luc Marti, Distances, coefficients et volumétrie des constructions en droit vaudois, thèse Lausanne 1988 p. 110). Comme le relève l'arrêt attaqué, le droit cantonal vaudois fait une distinction entre le plan fixant la limite des constructions, défini à l'art. 9 LR, et le projet de construction de route, défini à l'art. 11 LR. Selon cette dernière disposition, cet instrument "comporte le tracé et les ouvrages nécessaires, notamment les points d'accès et de croisements ainsi que les raccordements aux routes existantes". En vertu de l'art. 13 LR, le projet de construction est un plan - communal ou cantonal - qui doit être adopté selon la procédure prévue pour les plans d'affectation dans la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (l'art. 13 al. 2 LR renvoie, pour les plans communaux, aux art. 57 à 62 LATC, applicables par analogie, et l'art. 13 al. 3 LR renvoie aux art. 73 et 74 LATC pour les plans cantonaux). Le plan du projet de construction, établi dans une phase postérieure à celle du plan fixant la limite des constructions, est considéré comme un plan d'affectation spécial, contenant au surplus déjà les éléments de détail d'une autorisation de construire; par l'adoption de ce plan, le terrain compris dans le périmètre reçoit donc une nouvelle affectation (cf. Eric Brandt/Pierre Moor, Commentaire LAT, Zurich 1999, art. 18 n. 154; cf. également ATF 120 Ib 27 consid. 2c/cc p. 32 et Exposé des motifs du Conseil d'Etat au sujet du projet de nouvelle loi sur les routes, in Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud, Automne 1991 p. 744). La réalisation d'une nouvelle route exige dans tous les cas l'adoption d'un projet de construction au sens de l'art. 11 LR; en revanche, l'établissement préalable d'un plan fixant la limite des constructions, au sens de l'art. 9 LR, est facultatif (cf. Exposé des motifs précité, p. 745; ATF 129 II 276 consid. 3.3 p. 279). En outre, l'adoption d'un plan fixant la limite des constructions ne contraint pas l'autorité compétente à établir par la suite un projet de construction de route à l'intérieur de ces alignements; cette décision n'impose donc ni un futur changement d'affectation, ni une expropriation, ni encore la réalisation de travaux (cf. ATF 129 II 276 consid. 3.3-3.4 p. 280). L'arrêt attaqué mentionne du reste le caractère non contraignant de cette première étape de planification. Un plan fixant la limite des constructions impose néanmoins aux propriétaires directement touchés - dont ne fait pas partie le recourant - des restrictions du droit de construire. Ce plan doit pour cette raison être justifié par un intérêt public, les restrictions qu'il comporte devant en outre être proportionnées au but visé (art. 26 et 36 Cst.). Du point de vue de l'intérêt public, ce plan doit reposer sur une idée concrète, par exemple sous la forme d'un projet général (par analogie avec ce que prévoient, au niveau fédéral, les art. 12 ss de la loi fédérale sur les routes nationales [LRN, RS 725.11]), et la voie publique envisagée doit apparaître nécessaire à plus ou moins long terme. Il faut aussi examiner dans ce cadre si les exigences

de la législation fédérale sur la protection de l'environnement peuvent être satisfaites (ATF 129 II 276 consid. 3.4 p. 280; 118 Ia 372 consid. 4-5 p. 374 ss).

E. 2.4

En l'espèce, le Tribunal administratif a examiné l'impact sur l'environnement du projet de route de Grande Ceinture en appliquant différentes dispositions de la législation fédérale sur la protection de l'environnement. Le recourant se plaint d'une violation de certaines de ces prescriptions, principalement en matière d'étude d'impact. Pour ces griefs, il a choisi à juste titre la voie du recours de droit administratif, conformément à la jurisprudence rappelée ci-dessus (consid. 2.2).

E. 2.5

Par la voie du recours de droit public, le recourant se plaint d'un examen arbitraire de la justification du projet de route de Grande Ceinture, en invoquant l'art. 8 LR. Or, comme cela sera exposé plus bas (consid. 5.2), ce grief se confond avec le grief de violation d'une prescription du droit fédéral de la protection de l'environnement (art. 9 al. 4 LPE), traité dans le cadre du recours de droit administratif. Le recourant se plaint encore d'une violation des garanties des art. 29 al. 2 Cst. et 6 par. 1 CEDH en critiquant l'absence d'audience publique en dernière instance cantonale (cf. infra, consid. 7). Les opérations d'instruction sont réglées en premier lieu par le droit cantonal de procédure (à savoir par la loi cantonale sur la juridiction et la procédure administratives [LJPA]). Cette question est toutefois en relation étroite avec l'application, au fond, du droit fédéral de la protection de l'environnement. Le grief peut donc être traité dans la procédure de recours de droit administratif, où le Tribunal fédéral se prononce sur l'application du droit public fédéral (art. 104 let. a OJ), y compris du droit constitutionnel (cf. ATF 125 II 508 consid. 3a p. 509; 124 II 132 consid. 2a p. 137 et les arrêts cités). Il se justifie donc de convertir le recours de droit public en recours de droit administratif (cf. ATF 126 III 431 consid. 3 p. 437; 124 I 223 consid. 1a p. 224) et de traiter l'ensemble des griefs dans la procédure régie par les art. 97 ss OJ .

E. 2.6

En vertu de l' art. 103 let. a OJ , a qualité pour former un recours de droit administratif quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Selon la jurisprudence, le recourant doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés et l'intérêt invoqué - qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait - doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération (ATF 121 II 39 consid. 2c/aa p. 43, 171 consid. 2b p. 174; 120 Ib 48 consid. 2a p. 51, 379 consid. 4b p. 386 et les arrêts cités). Les conditions de l' art. 103 let. a OJ sont en principe réalisées quand le recours de droit administratif est formé par le propriétaire d'un immeuble directement voisin de la construction ou de l'installation litigieuse; si l'installation est susceptible de provoquer des immissions, par exemple du bruit, les voisins touchés ont en règle générale qualité pour recourir (cf. ATF 125 II 10 consid. 3a p. 15; 124 II 293 consid. 3a p. 303). Vu la faible distance séparant la parcelle du recourant de la bande de terrain délimitée par les alignements, la qualité pour recourir doit lui être reconnue.

E. 2.7

L'arrêt attaqué étant une décision finale, le recours devait, conformément à l' art. 106 al. 1 OJ , être déposé devant le Tribunal fédéral dans les trente jours dès sa notification. Ce délai est respecté si le dies a quo est celui de la notification de l'arrêt motivé (intitulé "arrêt du 12 août 2003" - cf. également art. 34 al. 1 let. b OJ). Or le Tribunal administratif a d'abord expédié, le 3 juillet 2003, le dispositif de son arrêt, en précisant que les considérants seraient "notifiés d'office ultérieurement". Néanmoins, cette communication n'était pas accompagnée d'une indication des voies de droit. En vertu de l' art. 107 al. 3 OJ , cette lacune ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties; il s'ensuit que le recourant pouvait attendre, pour agir devant le Tribunal fédéral, que l'arrêt motivé lui fût notifié, avec un avis relatif aux modalités du recours de droit administratif. En outre, le droit fédéral prévoit, lorsque la voie du recours de droit administratif est ouverte, que l'autorité statuant en dernière instance cantonale notifie aux parties une décision motivée (art. 1 al. 3 PA , renvoyant notamment à l' art. 35 al. 1 PA). Si le droit cantonal admet la communication du dispositif puis, d'office, la notification de l'arrêt motivé, seule cette dernière opération équivaut à la notification de la décision au sens de l' art. 106 al. 1 OJ . Il en résulte que, dans le cas particulier, le recours a été déposé en temps utile.

E. 2.8

Les exigences de recevabilité du recours de droit administratif étant satisfaites, il y a lieu d'entrer en matière.

E. 3

Le recourant soutient qu'une étude exhaustive de l'impact sur l'environnement du projet de route de Grande Ceinture aurait dû être effectuée dans la procédure d'établissement du plan fixant la limite des constructions. Il critique donc le choix de procéder à une étude d'impact en plusieurs étapes et se plaint d'une violation des art. 9 al. 1 LPE et 5 al. 3 OEIE.

E. 3.1

Aux termes de l' art. 9 al. 1 LPE , avant de prendre une décision sur la planification et la construction ou la modification d'installations pouvant affecter sensiblement l'environnement, l'autorité apprécie le plus tôt possible leur compatibilité avec les exigences de la protection de l'environnement. Cette appréciation - l'étude de l'impact sur l'environnement (EIE) - intervient au terme d'un processus, sur la base d'un rapport d'impact (art. 9 al. 2 à 4 LPE), de l'avis des services spécialisés de l'administration, d'informations complémentaires et éventuellement d'expertises (art. 9 al. 5 à 7 LPE). Les installations visées sont désignées par le Conseil fédéral dans l'annexe de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (annexe OEIE; cf. art. 9 al. 1 in fine LPE, art. 1 OEIE). Les installations qui ne sont pas mentionnées dans cette liste ne doivent pas être soumises à l'EIE. Sur ce point, la solution de la législation fédérale est empreinte d'un certain schématisme et le catalogue des installations visées ne saurait en principe être étendu par voie jurisprudentielle (cf. ATF 124 II 219 consid. 6a p. 228; 118 Ia 299 consid. 3b/aa p. 301; 117 Ib 135 consid. 3b p. 144). Le ch. 11 de l'annexe OEIE désigne les types de routes dont la réalisation est soumise à l'EIE: les routes nationales (ch. 11.1 annexe OEIE), les routes principales qui ont été construites avec l'aide de la Confédération (ch. 11.2 annexe OEIE) et les "autres routes à grand débit et autres routes principales (RGD et RP)" (ch. 11.3 annexe OEIE). Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal administratif admet la nécessité d'effectuer une étude d'impact sans toutefois se prononcer sur la classification de la route de Grande Ceinture dans une des catégories du ch. 11 annexe OEIE. En d'autres termes, la juridiction

cantonale n'a pas examiné si cette route devait être considérée comme une "autre route à grand débit" ou "autre route principale" au sens du droit fédéral (ch. 11.3 annexe OEIE). Cette route est destinée, selon l'arrêt attaqué, à faire partie du "réseau concentrique externe de la ville de Nyon", pour "repandre une partie du trafic qui s'écoule actuellement dans certaines artères de la ville" et "permettre l'écoulement du trafic qui sera généré par les futurs quartiers d'habitation prévus en bordure de cet axe". Il paraît ressortir du rapport d'impact que la route de Grande Ceinture serait considérée comme une route principale (cf. par exemple p. 12-13 du RIE). Ce rapport indique néanmoins que cette route aurait les caractéristiques techniques d'une "route cantonale (type C)" [p. 9 du RIE]; or d'après le règlement cantonal du 25 mars 1998 sur la classification des routes cantonales, les routes cantonales de la catégorie "c" ne sont pas des routes principales, mais des "routes secondaires à fort trafic" (art. 1er let. A du règlement). Quoi qu'il en soit, la clause du ch. 11.3 annexe OEIE laisse une certaine latitude à l'autorité cantonale chargée d'interpréter la notion de "route principale" (voir à ce propos la publication de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, EIE et infrastructures routières, Guide pour l'établissement de rapports d'impact, Berne 1993, p. 4). Dans le cas particulier, il ne ressort pas du dossier que la soumission du projet routier à l'EIE aurait été discutée ou contestée par les parties. Comme on se trouve dans une première étape de planification, avant l'établissement d'un projet de construction de route au sens de l'art. 11 LR (cf. supra, consid. 2.3), il n'y a pas lieu d'examiner plus précisément la fonction de la voie publique envisagée. On peut donc admettre à ce stade qu'il n'est pas contraire au droit fédéral d'appliquer à un tel projet les prescriptions sur l'étude de l'impact sur l'environnement.

E. 3.2

Aux termes de l' art. 5 al. 2 OEIE , l'EIE est effectuée dans le cadre d'une procédure donnée ("procédure décisive"). Pour certaines installations, cette procédure est désignée dans l'annexe à l'ordonnance; pour d'autres, l'annexe renvoie au droit cantonal (cf. art. 5 al. 3 OEIE). S'agissant des "autres routes à grand débit et autres routes principales", le ch. 11.3 annexe OEIE indique que la procédure décisive doit être déterminée par le droit cantonal. A ce propos, le droit fédéral impose aux cantons de choisir la procédure qui permet à l'autorité compétente de commencer ses travaux le plus rapidement possible et d'effectuer une EIE exhaustive (art. 5 al. 3, 2e phrase OEIE). Dans les cas où les cantons prévoient l'établissement d'un plan d'affectation spécial ou de détail, cette procédure est considérée comme procédure décisive, à condition qu'elle permette de procéder à une EIE exhaustive (art. 5 al. 3, 3e phrase OEIE). Le droit fédéral admet aussi que le droit cantonal prévoit une "EIE par étapes", en plusieurs procédures successives; l' art. 6 OEIE exige alors que chacune de ces procédures permette à l'autorité compétente d'obtenir toutes les informations dont elle a besoin pour pouvoir se prononcer au terme de la procédure en question. Selon la jurisprudence, l'EIE par étapes pourra notamment intervenir lorsqu'un plan d'affectation spécial n'est pas suffisamment détaillé pour permettre une appréciation exhaustive d'un projet, mais qu'il règle néanmoins certaines questions déterminantes quant aux dimensions, à l'implantation ou à l'équipement de l'installation, lesquelles ne pourront en principe plus être revues dans la phase ultérieure de l'autorisation de construire (ATF 120 Ib 436 consid. 2d/aa p. 450). En permettant d'effectuer l'EIE lors de l'établissement d'un plan d'affectation, le cas échéant en première étape (donc de manière non exhaustive), l'ordonnance tient compte de la règle de l' art. 9 al. 1 LPE selon laquelle la compatibilité de l'installation avec les exigences de la protection de l'environnement doit être appréciée "le plus tôt possible" (cf. Heribert Rausch/Peter M. Keller, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zurich 2001,

n. 56 ad art. 9). Le Conseil d'Etat du canton de Vaud a adopté le 25 avril 1990 un règlement d'application de l'ordonnance fédérale relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (REIE). Pour les "autres routes à grand débit et autres routes principales", ce règlement désigne comme procédure décisive la procédure d'approbation des projets de construction (ch. 11.3 annexe REIE); il renvoie ainsi à la procédure de l'art. 11 LR - procédure d'établissement d'un plan d'affectation spécial (cf. supra, consid. 2.3) - et ne mentionne pas la procédure d'adoption du plan fixant la limite des constructions selon l'art. 9 LR. En désignant la procédure de l'art. 11 LR, qui combine un changement d'affectation du sol et une autorisation de construire, le droit cantonal est manifestement conforme au droit fédéral, en particulier à l'art. 5 al. 3 OEIE, car une EIE exhaustive est possible dans ce cadre. Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal administratif a cependant considéré que le droit cantonal n'excluait pas une EIE par étapes, la première dans la procédure d'adoption du plan d'affectation spécial prévu à l'art. 9 LR et la seconde dans la procédure de l'art. 11 LR. Il a admis l'application de l'art. 3 al. 1 REIE qui dispose que, lorsque la réalisation d'une installation soumise à l'EIE est prévue par un plan partiel d'affectation communal, l'EIE est mise en oeuvre dès l'élaboration du plan s'il comporte des mesures détaillées. D'après l'art. 3 al. 2 REIE, la procédure d'adoption et d'approbation du plan est alors la procédure décisive et l'EIE peut se limiter dans une première étape aux éléments déterminants pour cette procédure. La réglementation de l'art. 3 REIE est sans doute applicable lorsque le plan partiel d'affectation a pour objet de régler de manière détaillée le mode d'utilisation du sol dans son périmètre car, conformément aux principes du droit fédéral de l'aménagement du territoire, il n'est plus possible, à l'occasion d'une contestation relative à une autorisation de construire, de remettre en cause le contenu de ce plan d'affectation ni d'en contrôler, à titre incident ou préjudiciel, la validité (cf. ATF 125 II 643 consid. 5d p. 657 et les arrêts cités; ATF 120 Ib 436 consid. 2d/aa p. 450). On peut se demander s'il en va de même lorsqu'un projet routier donne d'abord lieu à l'adoption d'un plan fixant la limite des constructions - plan dont la portée juridique est très limitée -, puis à l'adoption d'un autre plan d'affectation spécial, le projet de construction de route défini à l'art. 11 LR, qui a notamment pour objet de modifier la destination du sol dans son périmètre. L'autorité qui adopte le projet de construction n'est en effet pas liée par le plan fixant la limite des constructions (cf. supra, consid. 2.3). La portée de l'art. 3 REIE en matière de planification routière n'a cependant pas à être examinée plus en détail car il n'est pas exclu de l'appliquer en l'espèce. En effet, le Tribunal fédéral a considéré dans un arrêt récent - au sujet des mêmes règles du droit cantonal vaudois - que si les autorités choisissent d'effectuer une première étape de l'EIE dans le cadre de l'adoption du plan fixant la limite des constructions, l'examen ne peut avoir lieu que prima facie, compte tenu des particularités de cette procédure; une étude d'impact exhaustive est par principe exclue (ATF 129 II 276 consid. 3.4-3.5 p. 280-281).

E. 3.3

Le recourant invoque des circonstances particulières qui justifieraient de s'écarter de cette jurisprudence. Il prétend que la réalisation de la route de Grande Ceinture serait imminente car il s'agit d'une voie de desserte nécessaire pour le quartier de la "Petite Prairie", qui fait l'objet parallèlement d'une procédure de plan d'affectation spécial (plan de quartier); les autorités auraient en outre l'intention ferme de construire cette route. Il relève que le dossier, notamment le rapport d'impact, contient des éléments détaillés au sujet de ses caractéristiques techniques (profils en long, aménagement des intersections et giratoires, etc.). Dans ces conditions, une EIE exhaustive aurait dû, selon le recourant, être effectuée dans la procédure d'adoption du plan fixant la limite des constructions. Ces arguments ne

sont pas concluants. Dès lors qu'un rapport d'impact a été établi, le dossier contient naturellement des indications détaillées sur le projet; cela ne modifie pas pour autant l'objet ni la portée juridique du plan litigieux. Par ailleurs, la réalisation de la route ne pourra de toute manière pas intervenir avant l'adoption d'un projet de construction au sens de l'art. 11 LR, procédure au cours de laquelle la conformité du projet au droit de l'environnement devrait être examinée, le cas échéant dans le cadre d'une EIE (ch. 11.3 annexe REIE - cf. supra, consid. 3.2). Il n'y a donc aucun motif de considérer que la procédure choisie par les autorités communales et cantonales est contraire au droit fédéral. Les griefs du recourant sur ce point sont mal fondés.

E. 4

Le recourant soutient que les auteurs du rapport d'impact, les bureaux A. _____ et B. _____, manqueraient d'indépendance et d'objectivité parce qu'ils auraient des "liens très étroits" avec les autorités de la commune de Nyon et les promoteurs du plan de quartier "La Petite Prairie". A propos de ces prétendus liens, le recourant se borne à alléguer que le bureau A. _____ a été régulièrement mandaté par la commune depuis 1978 et qu'il a également obtenu un mandat pour "conseiller" les promoteurs précités. Le grief de manque d'indépendance et d'objectivité du bureau B. _____ n'est en revanche pas motivé. L'auteur du rapport d'impact (ou du rapport déposé dans la phase d'enquête préliminaire - cf. art. 8 al. 1 OEIE) est généralement, comme spécialiste des questions de protection de l'environnement, lié au maître de l'ouvrage par un contrat de mandat. Dans ce contexte, l'objet du mandat implique une objectivité et un devoir de diligence particuliers (cf. Yves Nicole, L'étude d'impact dans le système fédéraliste suisse, thèse Lausanne 1992, p. 219-220). On ne voit pas en quoi le fait d'être régulièrement mandaté par une autorité ou par des tiers pour analyser les impacts de projets d'urbanisme ou de construction dans une commune priverait le bureau spécialisé de l'objectivité requise pour l'établissement et l'interprétation de données techniques ou scientifiques. Le grief du recourant est manifestement mal fondé.

E. 5

Le recourant dénonce le caractère incomplet et insuffisant de l'évaluation des atteintes à l'environnement ainsi que de l'analyse de la justification du projet. Il se plaint d'une violation des règles du droit fédéral sur l'étude d'impact, en relation avec diverses prescriptions sur la protection de l'environnement.

E. 5.1

L'objet de l'EIE est défini à l'art. 3 al. 1 OEIE : ce processus doit permettre de déterminer si un projet d'installation répond aux prescriptions fédérales sur la protection de l'environnement, c'est-à-dire à la LPE ainsi qu'aux dispositions concernant la protection de la nature, la protection du paysage, la protection des eaux, la sauvegarde des forêts, la chasse et la pêche. Lorsqu'il s'agit d'une installation publique, le rapport d'impact doit, en vertu de l'art. 9 al. 4 LPE, contenir la justification du projet; en conséquence, l'autorité compétente doit aussi examiner cette question, ou en d'autres termes apprécier l'utilité publique d'une activité étatique face aux besoins de la protection du milieu naturel, dans la décision finale (cf. ATF 125 II 643 consid. 8a p. 659). Dans le cas particulier, comme on vient de l'exposer (supra, consid. 3.2 in fine), cet examen des différents éléments de l'EIE ne doit avoir lieu que *prima facie*.

E. 5.2

Le requérant reproche au Tribunal administratif de n'avoir pas étudié sérieusement la justification du projet de route de Grande Ceinture. Les données du rapport d'impact, déposé en 1995, auraient dû être adaptées à l'évolution des circonstances et tenir compte du développement de certains quartiers de la commune ainsi que de solutions renforçant l'utilisation des transports publics. De façon plus générale, le requérant critique la solution de la route d'évitement d'une localité; il invoque des avis d'experts selon lesquels ce genre d'infrastructure engendrerait généralement du trafic nouveau. Le requérant se réfère à l'art. 9 al. 4 LPE ainsi qu'à une règle du droit cantonal, l'art. 8 LR, qui imposerait également à l'autorité d'examiner la justification d'un projet de route.

E. 5.2.1

L'art. 8 LR définit le contenu du plan sectoriel du réseau routier (études de base), qui est un élément du plan directeur cantonal. Il est douteux que l'on puisse déduire de cette disposition une obligation pour l'autorité compétente, dans la procédure d'établissement d'un plan fixant la limite des constructions (art. 9 LR), d'examiner la justification du projet routier. Quoiqu'il en soit, ce grief n'a, tel qu'il est présenté, pas d'autre portée que le grief de violation du droit fédéral.

E. 5.2.2

Dans un arrêt récent déjà cité, le Tribunal fédéral a considéré que l'examen de la justification du projet, dans une EIE effectuée en première étape au stade du plan fixant la limite des constructions, était nécessairement limité: tout au plus l'autorité doit-elle s'assurer que le projet correspond à un besoin prévisible et apparaît réalisable (ATF 129 II 276 consid. 4.1 p. 281). Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal administratif a cité différents instruments de planification ou rapports officiels qui soulignent constamment la nécessité de réaliser la route de Grande Ceinture. Il se réfère d'abord au plan directeur communal de 1978 (avec son schéma directeur des circulations), puis au plan directeur régional de 1994, établi par l'Association pour l'aménagement de la région de Nyon (ARN), à un rapport de mai 1995 rédigé à la demande du Service cantonal de lutte contre les nuisances et de la commune de Nyon ("Nyon et périphérie, Coordination Urbanisme-Transports-Environnement, Rapport technique et synthétique"), à une étude de 1996 pour un schéma directeur des transports de la région de Nyon (étude commandée par l'ARN), à une étude du 7 mai 1998 relative au réseau routier du pôle de développement économique de Nyon et à un rapport intermédiaire du 30 octobre 1998 au sujet de ce pôle de développement. L'arrêt attaqué mentionne aussi à ce sujet le rapport d'impact de 1995 (RIE) qui, dans son chapitre "Justification du projet", rappelle les objectifs communaux principaux ainsi que le rôle assigné à la route de Grande Ceinture (distribuer le trafic de et à destination de la jonction autoroutière de Nyon en soulageant les axes de transit actuels dans le centre ville, offrir une bonne desserte à l'urbanisation nord de la commune, distribuer le trafic à l'origine ou à destination de Nyon en délestant les axes du centre ville et en mettant en place des mesures d'accompagnement). Le Tribunal administratif déduit de ces documents que la justification du projet avait été examinée à plusieurs reprises depuis 1978, tous les documents ayant démontré la nécessité de construire la route de Grande Ceinture pour absorber l'ensemble du trafic engendré par l'urbanisation projetée du nord de la ville et pour dissuader le trafic par le centre de la ville. Le requérant ne met pas en doute l'interprétation qu'a faite le Tribunal administratif des choix des collectivités publiques concernées, pour le développement du réseau routier. Les éléments pris en considération démontrent objectivement, *prima facie*, l'utilité publique du projet. Sa justification a donc

été admise, au terme de cette première étape de l'EIE, sans violation du droit fédéral.

E. 5.3

Le recourant critique le rapport d'impact - et implicitement le résultat de l'EIE - à propos des immissions de bruit. Selon lui, il aurait fallu évaluer les nuisances nocturnes, faire la distinction entre le bruit des véhicules légers et celui des poids-lourds et mieux tenir compte de l'évolution du trafic (à cause d'un nouveau centre commercial à Signy et d'autres projets de quartiers d'habitation). Le rapport d'impact contient une évaluation des immissions de bruit que provoquerait le trafic sur la route de Grande Ceinture - à la suite des modifications des axes de circulation conformément au schéma du plan directeur communal -, en tenant compte de la réalisation future de différents projets d'urbanisme (plans de quartier "Les Fontaines", "Chêne", "Cortot-Cossy", "Martinet-Morache", "Reposoir/Petite-Prairie"). Il parvient à la conclusion que les valeurs de planification (cf. art. 25 al. 1 LPE) pourraient être respectées en bordure de cette route moyennant la réalisation de protections antibruit adéquates (le long de deux tronçons). Le rapport d'impact mentionne aussi la diminution du niveau de bruit à d'autres endroits de la ville, à cause du report du trafic sur la route de Grande Ceinture. Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal administratif relève que le service cantonal spécialisé (Service de l'environnement et de l'énergie, SEVEN) a estimé en mai 2000 que les analyses générales du rapport d'impact étaient toujours actuelles et que l'on pouvait admettre la faisabilité du projet nonobstant l'absence à ce stade de pronostic du bruit nocturne; les mesures nécessaires pour garantir le respect des valeurs de planification dans le voisinage devraient être étudiées dans une phase ultérieure de planification. Le Tribunal administratif s'est référé à ces éléments pour considérer que les prescriptions du droit fédéral sur la limitation des émissions de bruit d'une nouvelle installation (art. 11 al. 2 LPE , art. 25 LPE , art. 7 OPB) ne s'opposaient pas à l'adoption du plan litigieux. Dans son avis sur le recours de droit administratif, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage estime également que les pronostics effectués en première étape de l'EIE sont fiables car ils mettent en évidence les nuisances de la future route, mais que les prévisions devront de toute manière être affinées en seconde étape, lorsque les conditions d'utilisation de cette voie publiques seront mieux connues. Cette appréciation corrobore celle du Tribunal administratif. Les éléments retenus, qui ne résultent certes pas d'une évaluation détaillée des nuisances du trafic, sont manifestement suffisants dans le cadre de l'examen *prima facie* effectué à ce stade. Il n'y a dans le dossier aucun indice que les dispositions du droit fédéral sur la limitation des émissions ou sur la protection contre les immissions pourraient être violées. Il s'ensuit que les critiques du recourant à propos du pronostic de bruit doivent être écartées.

E. 5.4

Le recourant présente des critiques analogues au sujet des mesures à prendre en matière de protection de l'air. Selon lui, les données du rapport d'impact auraient dû être réactualisées pour tenir compte de divers projets d'urbanisme récents. Dans ce domaine également, l'arrêt attaqué reprend les conclusions du rapport d'impact, selon lequel la réalisation de la route de Grande Ceinture n'augmenterait pas les charges de trafic mais modifierait leur répartition dans l'espace, déplaçant les immissions de polluants vers des zones peu bâties. Les charges de trafic s'accroîtraient en revanche fortement à la suite de la réalisation de différents plans de quartier; cela ne provoquerait cependant pas un accroissement important des immissions dans le périmètre d'étude (aux abords de la Grande-Ceinture) car de bonnes conditions de ventilation permettraient la dispersion des polluants atmosphériques. Le service cantonal

spécialisé (SEVEN) a admis en mai 2000 que les données du rapport d'impact étaient encore pertinentes et que l'évaluation des immissions futures était suffisamment précise à ce stade de la planification. Dans son avis sur le recours de droit administratif, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage a lui aussi estimé que les exigences du droit fédéral (en l'occurrence de l'ordonnance sur la protection de l'air [OPair, RS 814.318.142.1]) pourraient a priori être respectées. Cette appréciation, corroborant celle des autorités cantonales, n'est pas critiquable, vu l'objet du plan litigieux. L'examen plus approfondi que requiert le recourant ne pourra être effectué, le cas échéant, que dans la seconde étape de la planification et de l'étude d'impact.

E. 5.5

Le recourant reproche aux autorités compétentes de ne pas avoir mis en évidence les mesures de protection contre les accidents majeurs (ou mesures prévues pour les cas de catastrophe - cf. art. 9 al. 2 let. b LPE en relation avec l'art. 10 LPE). C'est l'ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM; RS 814.012) qui, dans ce domaine, concrétise les exigences de la loi fédérale (art. 10 LPE). Selon cette ordonnance, il peut se justifier d'envisager de telles mesures lors de la construction de certaines routes, présentant des risques particuliers (cf. art. 1 al. 2 let. d, art. 1 al. 3 let. b OPAM). Il est douteux que ces prescriptions s'appliquent à la route de Grande Ceinture. Il s'agit cependant, à l'évidence, de questions de détail qui n'ont pas à être traitées dans une procédure de fixation de limites de construction. Les griefs à ce sujet sont donc mal fondés.

E. 5.6

Le recourant déplore enfin que les besoins de protection d'une zone de verdure et d'une surface forestière, à l'intérieur des limites de construction, aient été insuffisamment pris en considération. Ces éléments doivent en principe être examinés dans le cadre de l'EIE (cf. supra, consid. 5.1). Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal administratif a retenu, sur la base de l'avis du Service cantonal des forêts, de la faune et de la nature, que les atteintes portées au site - les alentours directs d'une ville, entre des quartiers existants et les abords de l'autoroute - n'étaient pas suffisamment dommageables pour remettre en cause le projet. Dans la seconde étape toutefois, lorsque les caractéristiques techniques de la route seront déterminées, une analyse plus détaillée des intérêts en jeu et une évaluation des impacts seront effectuées, en collaboration avec la commission cantonale pour la protection de la nature. Un examen *prima facie* de la valeur des sites et de la gravité des atteintes a donc été effectué et on ne voit pas en quoi, sur ce point, la décision attaquée violerait le droit fédéral. A ce sujet également, les griefs du recourant sont mal fondés.

E. 6

Le recourant se plaint d'une violation du principe de coordination. Il dénonce une analyse de la justification du projet routier litigieux se limitant à une première approche ou un examen *prima facie*; il critique par ailleurs la multiplication des rapports et des procédures de planification pour des projets d'urbanisme sur le territoire de la commune de Nyon. Il prétend que, dans ces conditions, l'administré ne pourrait pas exercer correctement ses droits. L'étude de l'impact sur l'environnement a été conçue comme un instrument de coordination, permettant une mise en oeuvre des principes généraux du droit fédéral au sujet de la concordance matérielle et formelle des décisions requises pour un projet déterminé (cf. notamment ATF 122 II 81 consid. 6d/aa p. 87 et la jurisprudence citée). Les griefs relatifs à l'étendue ou au contenu de l'étude d'impact ont déjà été examinés et il résulte

des considérants précédents que les prescriptions formelles du droit fédéral n'ont pas été violées (supra, consid. 5). On ne voit pas en quoi l'adoption du plan fixant la limite des constructions, dès lors qu'elle est conforme aux dispositions fédérales sur l'étude d'impact, empêcherait une application coordonnée du droit de l'environnement. Cette procédure de planification ne viole au demeurant manifestement pas les principes de la coordination tels qu'ils sont énoncés à l'art. 25a LAT (cf. en particulier art. 25a al. 4 LAT) : au stade de l'adoption du plan puis dans la phase de l'approbation cantonale, une seule autorité était en effet compétente pour statuer et recueillir l'avis de toutes les autorités intéressées. De ce point de vue, il n'y a pas, en droit fédéral de l'aménagement du territoire, d'autre exigence formelle. Quant aux critiques relatives au prétendu manque de coordination entre les différents projets d'urbanisme - passés, actuels et futurs - de la commune de Nyon, elles mettent en évidence la complexité des tâches d'aménagement du territoire, tant pour les autorités compétentes que pour les intéressés. On ne voit toutefois dans ces considérations générales du recourant aucun grief topique contre le plan litigieux.

E. 7

Le recourant se plaint enfin de l'absence d'une audience publique durant la procédure de recours au Tribunal administratif. Il se prévaut de l'art. 29 al. 2 Cst. et de l'art. 6 CEDH.

E. 7.1

L'art. 29 al. 2 Cst. garantit le droit d'être entendu, mais pas le droit de s'exprimer oralement, au cours d'une audience publique, devant l'autorité appelée à statuer (cf. ATF 125 I 209 consid. 9b p. 219, à propos de l'art. 4 aCst., dont la portée est identique à celle de l'art. 29 al. 2 Cst.). Une autre disposition du droit constitutionnel fédéral prévoit en revanche, dans les procédures judiciaires, que "l'audience et le prononcé du jugement sont publics" (art. 30 al. 3 Cst.). Le Tribunal fédéral a toutefois récemment précisé que l'art. 30 al. 3 Cst. ne conférait pas au justiciable un droit à une audience publique; cette norme se limite à garantir que, lorsqu'il y a lieu de tenir une audience, celle-ci se déroule publiquement, sauf exceptions prévues par la loi (ATF 128 I 288 consid. 2.6 p. 293). En statuant à l'issue d'une procédure écrite, le Tribunal administratif n'a donc pas violé le droit constitutionnel fédéral.

E. 7.2

Aux termes de l'art. 6 par. 1 CEDH, toute personne qui soumet à un tribunal une contestation sur ses droits et obligations de caractère civil, a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable. On admet généralement que, dans une contestation relative à l'adoption d'un plan d'affectation, les "droits de caractère civil" d'un propriétaire foncier sont en cause lorsqu'il conteste une modification du régime applicable à sa propre parcelle. Il en va de même lorsque l'autorité de planification, en modifiant l'affectation d'une parcelle voisine, supprime ou allège des prescriptions destinées à la protection des voisins (cf. ATF 127 I 44 ; 122 I 294), ou encore lorsqu'elle fixe les bases pour la construction d'une installation susceptible de provoquer des immissions excessives au regard des prescriptions fédérales sur la protection de l'environnement (cf. ATF 128 I 59). Il faut toutefois, pour que l'art. 6 par. 1 CEDH soit applicable, une contestation réelle et sérieuse sur le "droit de caractère civil": l'issue de la procédure doit être directement déterminante pour le droit en question (cf. ATF 128 I 59 consid. 2a/cc p. 62 et les références aux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment l'arrêt du 6 avril 2000 dans l'affaire Athanassoglou c. Suisse, PCourEDH 2000 IV 217, § 43 ss). Dans la présente espèce, le plan litigieux n'impose aucune restriction du

droit de propriété du recourant car la limite des constructions n'empiète pas sur sa parcelle. Comme cela a déjà été exposé (cf. notamment supra, consid. 2.3), l'adoption de ce plan n'impose nullement à l'autorité compétente d'établir un projet de construction de route dans le même périmètre; au cas où un tel projet serait élaboré, une nouvelle procédure de planification serait ouverte (art. 11 LR) et on ne saurait opposer au recourant, dans ce cadre, que les décisions de principe auraient déjà été prises de manière contraignante lors de la fixation de la limite des constructions (art. 9 LR). C'est pourquoi la présente procédure n'est pas directement déterminante pour les droits invoqués par le recourant, en tant que propriétaire foncier voisin. Il s'ensuit qu'il ne peut pas se prévaloir des garanties spécifiques de l' art. 6 par. 1 CEDH . Ces griefs de nature formelle sont donc mal fondés.

E. 8

Les deux recours, traités comme recours de droit administratif, doivent en conséquence être entièrement rejetés. En vertu des art. 153, 153a et 156 al. 1 OJ , un émolument judiciaire global - pour les deux recours - doit être mis à la charge du recourant, qui succombe. Conformément à l' art. 159 al. 2 OJ , il n'est pas alloué de dépens aux collectivités publiques qui obtiennent gain de cause.

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