

BGer 1C_253/2023 vom 25. November 2024

Bundesgericht, 2024-11-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_253_2023

FR: TF 1C_253/2023 du 25 novembre 2024

IT: TF 1C_253/2023 del 25 novembre 2024

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let . d LTF) et portant sur une mesure de réglementation de la circulation routière (art. 82 let. a LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée.

Les recourants ont pris part à la procédure devant le Tribunal cantonal. Riverains de la rue Centrale, ils sont particulièrement atteints par la décision attaquée, notamment en raison de la vraisemblance de l'augmentation des nuisances induites par la mise en double sens de cette rue, et ont un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. Ils bénéficient par conséquent de la qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF .

Les autres conditions de recevabilité sont réunies, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Les recourants se plaignent d'une violation des art. 2 al. 1 et 14 LAT , soit de l'obligation de planifier.

E. 2.1

L'obligation d'adopter des plans d'affectation pour gérer l'utilisation du sol découle des art. 2 al. 1 et 14 LAT . Selon la jurisprudence, le droit fédéral prescrit une obligation spéciale de planifier visant des objets ou des activités non conformes à l'affectation de la zone dont l'incidence sur la planification locale ou l'environnement est importante (arrêts 1C_892/2013 du 1

er avril 2015 consid. 2.1, in RDAF 2015 I p. 453; 1C_442/2020 du 4 mars 2021 consid. 5.1; 1C_164/2019 du 20 janvier 2021 consid. 5.1). En revanche, lorsqu'il s'agit d'un projet, même de grande ampleur, conforme à l'affectation de la zone, le droit fédéral n'oblige en principe pas de passer par la voie de la planification spéciale (cf. arrêts 1C_139/2017 du 6 février 2018 consid. 5; 1C_472/2014 du 24 avril 2015 consid. 5.1 ss; 1C_57/2011 du 17 octobre 2011 consid. 2.1). Il est cependant envisageable qu'une installation, même conforme à l'affectation de la zone, ait une incidence telle sur le territoire qu'une planification soit nécessaire pour assurer une évaluation du projet à une échelle plus étendue, en particulier s'il s'agit d'une zone non constructible. Les critères permettant de déterminer si la planification s'impose ne peuvent toutefois pas être plus stricts que pour des constructions ou installations non conformes à l'affectation de la zone (arrêts 1C_630/2020 du 6 décembre 2020 consid. 2.1.1; 1C_892/2013 du 1er avril 2015 consid. 2.1, in RDAF 2015 I p. 453). Pour celles-ci, il peut y avoir obligation de planifier notamment lorsqu'elles

sont soumises à l'étude d'impact sur l'environnement, lorsqu'elles s'étendent sur une vaste surface (gravières, installations de gestion des déchets, centres sportifs, installations d'enneigement artificiel), ou lorsque, à l'instar d'une forte augmentation du trafic, elles ont des effets importants sur l'environnement (ATF 129 II 63 consid. 2.1; arrêts 1C_405/2016 du 30 mai 2018 consid. 3, in DEP 2018 p. 537; 1C_442/2020 du 4 mars 2021 consid. 5.1).

E. 2.2

Les recourants affirment en substance qu'une planification spéciale serait nécessaire; ils se limitent toutefois à exposer la jurisprudence mentionnée ci-dessus (consid. 2.1), sans aucune autre forme d'argumentation. Quoi qu'il en soit, leur critique peut d'emblée être rejetée. En effet, rien ne permet de retenir que les modifications apportées par le projet litigieux (suppression des huit places de stationnement sur la rue Centrale; restrictions à la circulation sur plusieurs tronçons du secteur de l'Hôtel de Ville; mise en place d'un double sens de circulation sur la rue Centrale) déploieraient des effets importants sur le territoire ou sur l'environnement, nécessitant une obligation de planifier. Les recourants reconnaissent notamment que le projet en question n'est pas soumis à l'élaboration d'une étude d'impact sur l'environnement (EIE). Certes, les modifications projetées reporteront une partie du trafic sur la rue Centrale et, ce faisant, induiront une augmentation des nuisances résultant de l'utilisation de cette voie publique. Toutefois, comme relevé par la cour cantonale, le trafic supplémentaire sur la rue Centrale proviendra de tronçons situés à quelques dizaines de mètres seulement et il n'y aura pas d'augmentation du trafic à l'échelle du secteur. Le report de trafic aussi localisé n'imposait pas, quoi qu'en pensent les recourants, une procédure de planification en vertu du droit fédéral. Le grief de violation des art. 2 et 14 LAT est infondé.

E. 3

Les recourants se plaignent ensuite d'une application arbitraire du droit cantonal, soit des art. 20, 39 et 42 LR. Selon eux, les modifications projetées auraient dû faire l'objet d'une procédure au sens des art. 39 et 42 LR, et non pas d'une simple procédure de modification de la signalisation routière selon l'art. 107 OSR. Selon les recourants, le projet litigieux - consistant en l'introduction d'une zone piétonne avec bornes escamotables et en la mise en place d'un double sens avec suppression de 8 places de stationnement sur une rue adjacente (rue Centrale) - constituerait une correction ou réfection de voies publiques au sens de la LR; de plus, il y aurait une désaffectation non temporaire de trois rues représentant un périmètre important du centre-ville de Sierre. Ces modifications auraient donc dû faire l'objet d'une mise à l'enquête publique selon la LR.

Pour la cour cantonale, ces mesures constituent des limitations fonctionnelles du trafic au sens de l'art. 3 al. 4 LCR, fondées sur la volonté de réduire la circulation dans le centre-ville pour des questions de santé publique (cf. arrêt attaqué consid. 3.3.8); selon l'instance précédente, le projet pouvait être mis en place au moyen d'une simple modification de la signalisation et était bien soumis à la procédure de l'art. 107 OSR, à l'exclusion des procédures de la LR. Enfin, la CCSR était bien l'autorité compétente pour approuver la mesure décidée par le Conseil municipal, en vertu des art. 3 et 9 de la loi cantonale d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR; RS/VS 741.1).

E. 3.1.1

Au niveau cantonal, la loi sur les routes du 3 septembre 1965 (LR; RS/VS 725.1) fixe les normes de droit public applicables "aux voies publiques" de l'État et des communes, aux routes et chemins privés, affectés à l'usage commun (art. 1 al. 1 LR).

L'art. 20 LR régit notamment la procédure d'affectation et de désaffectation des routes communales, laquelle relève de la compétence du Conseil municipal (al. 3), à l'exclusion donc de la CCSR. L'affectation ou la désaffectation doivent être précédées d'une enquête publique (al. 4) ouvrant un délai de 30 jours pour former opposition auprès du Conseil municipal (al. 5).

Les art. 25 ss LR règlent, quant à eux, la construction, la correction et la réfection des voies publiques. De tels travaux doivent notamment faire l'objet d'un projet d'exécution (art. 39 LR) et d'une enquête publique (art. 42 LR).

Lorsqu'il est appelé à revoir l'interprétation d'une norme cantonale sous l'angle restreint de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En revanche, si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne s'avère pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution - éventuellement plus judicieuse - paraît possible (ATF 145 I 108 consid. 4.4.1). En outre, pour qu'une décision soit annulée au titre de l'arbitraire, il ne suffit pas qu'elle se fonde sur une motivation insoutenable; encore faut-il qu'elle apparaisse arbitraire dans son résultat (ATF 144 I 113 consid. 7.1). Dans ce contexte, le recours est soumis aux exigences accrues de motivation de l' art. 106 al. 2 LTF (ATF 149 III 81 consid. 1.3; 146 I 62 consid. 3).

E. 3.1.2

Pour sa part, la LCR régit en particulier la circulation sur la voie publique (art. 1 al. 1 LCR). En vertu de l' art. 3 al. 3 LCR , la circulation des véhicules automobiles et des cycles peut être interdite complètement ou restreinte temporairement sur les routes qui ne sont pas ouvertes au grand transit; les courses effectuées pour le service de la Confédération sont toutefois autorisées. L' art. 3 al. 4 LCR dispose en particulier que d'autres limitations que celles prévues à l'al. 3 peuvent être édictées lorsqu'elles sont 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, faciliter ou régler la circulation, pour préserver la structure de la route, ou pour satisfaire à d'autres exigences imposées par les conditions locales. Pour de telles raisons, la circulation peut être restreinte et le parcage réglementé de façon spéciale, notamment dans les quartiers d'habitation. Les mesures de réglementation locale du trafic au sens de ces dispositions suivent la procédure prévue à l' art. 107 OSR .

E. 3.2

En l'espèce, la cour cantonale a constaté que la zone piétonne dans le secteur de l'Hôtel de Ville sera réservée à l'usage des piétons, cyclistes, autres engins assimilés et, dans une faible mesure, aux véhicules à moteurs; une plaque complémentaire "Ayants droit et cycle autorisés" permettra à certains véhicules à moteur de pénétrer dans la zone piétonne par la rue du Bourg, à l'ouest de la place de l'Hôtel de Ville; de même, les véhicules affectés à la livraison de la place de l'Hôtel de Ville pourront entrer par l'est dans la zone piétonne, soit par la rue du Bourg et l'avenue Max-Huber. Ces faits ne sont pas contestés par les

recourants.

Au vu de ces éléments, la cour cantonale a considéré que le périmètre en question restait affecté à l'usage commun (cf. art. 149 LR) et que le projet ne conduisait pas à une interdiction totale de la circulation qui pourrait, le cas échéant, être assimilée à une désaffectation au sens de l'art. 20 LR. Quoi qu'en pensent les recourants, il n'est pas insoutenable de retenir que le projet ne constitue pas une désaffectation au sens du droit cantonal puisque la zone piétonne litigieuse reste ouverte aux ayants droit autorisés et aux cyclistes. La cour cantonale a ensuite précisé les notions de "construction nouvelle, correction et réfection de voies publiques" au sens de l'art. 25 al. 2 LR, en se référant au message accompagnant la révision partielle de la LR, entrée en vigueur le 1

er janvier 1993. Sur ce point, les recourants ne développent aucune critique satisfaisant aux exigences accrues de motivation de l' art. 106 al. 2 LTF (cf. consid. 3.1.1 ci-dessus). Quoi qu'il en soit, la cour cantonale pouvait retenir, sans verser dans l'arbitraire, qu'en l'absence de modification de l'infrastructure (pose d'un revêtement; élargissement ou modification de son tracé), le projet pouvait ne pas être qualifié de correction ou réfection de la voie publique au sens des art. 25 ss LR et que la simple suppression du marquage au sol des places de stationnement ne tombait pas sous le coup des notions précitées. Il n'est pas insoutenable de considérer qu'il en va de même pour l'installation de deux bornes escamotables à l'intersection entre la rue du Bourg et la rue Centrale.

C'est donc sans arbitraire et sans violer le droit fédéral que le Tribunal cantonal a considéré que le projet en question ne nécessitait pas de faire l'objet d'une procédure de planification en vertu du droit cantonal et pouvait être autorisé par le biais de la procédure de signalisation prévue à l' art. 107 OSR .

E. 4

Les recourants considèrent enfin que la mise en double sens de la rue Centrale aurait pour conséquence une violation des règles relatives à la protection contre le bruit (art. 11 LPE et 8 et 9 OPB). Ils critiquent en particulier le rapport trafic et bruit établi par le bureau d'ingénieurs D._____ SA en février 2020 (ci-après: rapport trafic et bruit), s'en prenant aux mesures de comptage et à l'évaluation des émissions sonores. Les recourants se plaignent dans ce contexte d'une constatation inexacte des faits en lien avec les comptages et mesures du trafic.

E. 4.1

Selon l' art. 11 al. 2 LPE , il importe, à titre préventif, de limiter les émissions nuisibles, dont le bruit, dans la mesure que permettent l'état de la technique ainsi que les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable. Outre la réglementation des émissions, la loi prévoit que le Conseil fédéral édicte par voie d'ordonnance des valeurs limites d'immissions (VLI) applicables à l'évaluation des atteintes nuisibles ou incommodes (art. 13 LPE), de façon à ne pas gêner de manière sensible la population dans son bien-être (art. 15 LPE). Les installations existantes qui ne satisfont pas aux prescriptions légales seront assainies (art. 16 al. 1 LPE).

Conformément à ces prescriptions générales, l' art. 8 OPB exprime les conditions que doit respecter une installation qui serait modifiée : les émissions de bruit des éléments nouveaux doivent être limitées dans la mesure où cela est réalisable sur le plan de la technique et de l'exploitation, et économiquement supportable (art. 8 al. 1 OPB), respectivement, en cas de

modification notable - à savoir lorsque la modification entraîne la perception d'immissions de bruit plus élevées (art. 8 al. 3 OPB) -, les émissions de bruit de l'ensemble de l'installation doivent au moins être limitées de façon à ne pas dépasser les valeurs limites d'immission (art. 8 al. 2 OPB). L'impossibilité de respecter ces conditions dans le cadre d'installations publiques ou concessionnaires donne lieu à une obligation de procéder à l'isolation acoustique des bâtiments existants (art. 10 et 11 OPB).

En sus de ces dispositions régissant précisément les conditions à respecter pour la modification d'installations fixes existantes, l' art. 9 OPB prévoit que l'exploitation d'installations fixes nouvelles ou notablement modifiées ne doit pas entraîner un dépassement des valeurs limites d'immission consécutif à l'utilisation accrue d'une voie de communication (let. a) ou la perception d'immissions de bruit plus élevées en raison de l'utilisation accrue d'une voie de communication nécessitant un assainissement (let. b). Comme pour l' art. 8 OPB , l'impossibilité de respecter ces conditions dans le cadre d'installations publiques ou concessionnaires donne également lieu à une obligation de procéder à l'isolation acoustique des bâtiments existants conformément aux art. 10 et 11 OPB susmentionnés.

E. 4.2

Il ressort du rapport trafic et bruit de février 2020 que le (trafic journalier moyen (TJM) sur la rue Centrale nord s'élève à 1'150 véhicules/jour (véh./j; actuellement, uniquement en sens descendant) et passera à 5'350 véh./j, avec la mise en place en double sens de cette rue (cf. plan de charges 2019 avec la mise en double sens de la rue Centrale). Cette augmentation du trafic constitue une modification notable au sens de l' art. 8 OPB . Des mesurages effectués en 2012 et en 2019 sur la rue Centrale ont servi à étalonner le modèle de calcul. Le rapport a pu établir que les VLI pour un degré de sensibilité de III (65dB (A) de jour et 55 dB (A) de nuit) étaient respectées avec la mise en double sens de la rue Centrale.

En se basant sur ce rapport trafic et bruit, la cour cantonale a retenu que les VLI demeureront respectées après la mise en place du double sens sur la rue Centrale. Invité à se déterminer, l'OFEV a procédé à une analyse dudit rapport aux termes de laquelle il a considéré que les informations fournies étaient complètes et compréhensibles, que les données et la méthodologie ayant servi aux calculs des émissions et de la propagation du bruit (immission) étaient explicités de manière convaincante et conforme au Manuel du bruit routier édité en décembre 2006 et enfin que les résultats étaient plausibles. A l'instar de la cour cantonale, l'OFEV a estimé que les exigences de l' art. 11 LPE et des art. 8 et 9 OPB étaient respectées.

E. 4.3

Les recourants critiquent cette appréciation. Ils reprochent tout d'abord au rapport trafic et bruit de février 2020 de ne pas respecter les exigences posées par la Directive de la Confédération sur l'étude de l'impact sur l'environnement, publiée par l'OFEV en 2009. Cette critique doit être écartée. En effet, les recourants reconnaissent que le projet litigieux n'est pas soumis à une EIE. Ils se réfèrent dès lors en vain à la directive précitée. Quoi qu'il en soit, le rapport n'apparaît pas critiquable. Contrairement à ce qu'affirment les recourants, les dates des comptages pour la rue Centrale sont connues. L'arrêt attaqué a exposé qu'il ressort des protocoles versés à la procédure que les comptages ont été effectués au niveau de la rue Centrale 4 du jeudi 26 avril au mardi 1

er mai 2018, soit sur six jours, avec une extrapolation pour un septième jour (moyenne des 4 jours ouvrés) et ont permis d'établir un TJM de 1'150 véh./j. (cf. arrêt attaqué consid. 6.2.2.1). La cour cantonale pouvait estimer que le fait d'avoir calculé un cinquième jour ouvré sur la base de la moyenne des 4 autres jours ouvrés ayant fait l'objet de comptages, n'entamait pas la fiabilité des résultats; les recourants n'apportent aucun élément de nature à expliquer en quoi ce procédé aurait faussé le TJM. Les recourants soutiennent en outre à tort qu'on ignorait si le comptage a été réalisé en sens unique ou bidirectionnel; cela ressort à nouveau clairement de l'arrêt attaqué qui mentionne que "la circulation était unidirectionnel" (cf. arrêt attaqué consid. 6.2.2.1). Les recourants ne peuvent pas non plus être suivis lorsqu'ils affirment, sur la base de l'arrêt 1C_366/2017 en lien avec la "maille nord", que le trafic sur la rue Centrale passera de 1'150 véh./j. à 11'600, voire 12'300 véh./j. Outre le fait que ces données sont contredites par le rapport bruit et trafic de février 2020, le Tribunal cantonal a exposé que l'importance du trafic constaté en 2012, sur la rue Centrale, l'avait été à l'occasion d'une situation exceptionnelle (manifestation), ce que ne contestent pas les recourants. C'est donc en vain que ces derniers tentent de remettre en cause les comptages réalisés. Le grief de constatation inexacte et incomplète des faits, soulevé par les recourants, doit être rejeté dans la mesure où il est recevable.

Les recourants soutiennent encore à tort qu'on ignorerait quel modèle de calcul de bruit du trafic a été utilisé. Le rapport de bruit et l'arrêt attaqué mentionnent expressément l'utilisation du modèle StL-86+. L'OFEV considère d'ailleurs que l'utilisation de ce modèle a eu pour effet de surévaluer les nuisances dans le cas d'espèce (cf. aussi arrêts 1C_244/2020 du 17 juin 2021 consid. 4.3 et 1C_366/2017 du 21 novembre 2018 consid. 4.3). Les vagues critiques des recourants sont donc infondées.

Par ailleurs, contrairement à ce que laissent entendre les recourants, le SEN a estimé que le projet de zone piétonne était conforme au droit en matière de protection contre le bruit. Il a considéré que le rapport bruit et trafic - qui démontre que les VLI demeureront respectées le long de la rue Centrale nord après la mise en double sens - était fait dans les règles de l'art et que ses conclusions étaient plausibles. Le SEN a certes recommandé d'effectuer des mesures de contrôle des immissions de bruit une fois le double-sens en fonction pour permettre un contrôle des hypothèses de calcul admises dans le rapport de février 2020. Les recourants ne peuvent toutefois rien en déduire à ce stade.

Enfin, contrairement à ce que soutiennent les recourants, l'état futur du trafic a été évalué par les experts avant la réalisation des projets du Pont de Beaulieu et de la liaison de l'Esplanade de la Gare ("maille Gare"), qui entraîneront une diminution du trafic au centre-ville; comme constaté par l'instance précédente, les charges de trafic ont en l'espèce été calculées pour la situation la plus péjorative à cet égard, soit celle prévalant en 2019 (cf. rapport trafic et bruit, p. 3, ch. 2.4; cf. arrêt attaqué consid. 6.2).

Pour l'essentiel, force est de constater que les recourants se contentent de reprendre les critiques déjà vainement avancées devant la cour cantonale, sans apporter d'éléments supplémentaires commandant de douter de l'opinion exprimée par le SEN et confirmée par l'OFEV concernant le respect du droit de l'environnement.

E. 4.4

En définitive, les recourants ne démontrent aucune violation du droit fédéral, en particulier de la LPE et de l'OPB. Le recours doit également être rejeté sous cet angle.

E. 5

Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable, aux frais des recourants (art. 66 al. 1 LTF). En vertu de l' art. 68 al. 3 LTF , il n'est pas alloué de dépens.

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