

BGer 1C 366/2017 vom 21. November 2018

Bundesgericht, 2018-11-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_366_2017

FR: TF 1C 366/2017 du 21 novembre 2018

IT: TF 1C 366/2017 del 21 novembre 2018

Regeste

plans de réaménagement routier | Construction des routes et circulation routière

Erwägungen

E. 1

Interjeté contre un arrêt confirmant une décision d'approbation de deux projets de réaménagement routiers ainsi qu'une décision d'allègement à l'assainissement du bruit routier, le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée.

E. 1.1

Les recourants ont pris part à la procédure devant le Tribunal cantonal. Ils sont particulièrement touchés par l'arrêt attaqué puisqu'ils sont propriétaires d'immeubles sis dans le périmètre concerné par le réaménagement routier. Ils peuvent ainsi se prévaloir d'un intérêt personnel et digne de protection à l'annulation de l'arrêt attaqué ou à sa modification et ont dès lors en principe qualité pour agir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. Toutefois, dans la mesure où il est dirigé contre le PDAU (dont les recourants demandent à titre subsidiaire la mise à l'enquête et l'homologation par le Conseil d'Etat), le recours est irrecevable; en effet, selon la jurisprudence constante, les particuliers ne peuvent recourir contre un tel plan directeur (ATF 137 II 254 consid. 3.3 p. 260; 119 Ia 285 consid. 3b p. 289).

E. 1.2

Selon l'art. 99 al. 1 LTF, aucun fait nouveau ni preuve nouvelle ne peut être présenté à moins de résulter de la décision de l'autorité précédente. La lettre du 19 décembre 2017 produite en annexe à la réplique des recourants apparaît ainsi comme un élément nouveau, dès lors irrecevable.

E. 2

Dans un premier grief, les recourants se plaignent d'une violation du principe de la légalité (art. 5 al. 1 et 49 al. 1 Cst.). Ils relèvent que l'art. 20 de la loi cantonale d'application de la LAT (LcAT, RS/VS 701.1) autorise l'adoption de plans directeurs intercommunaux, soumis à opposition et à approbation par le Conseil d'Etat (art. 20bis LcAT). Ils estiment que le PDAU, plan communal, ne reposerait sur aucune base légale et n'aurait même pas été adopté selon la procédure prévue pour un plan intercantonal (mise à l'enquête, approbation par le Conseil d'Etat). Par ailleurs, les nombreuses modifications dont il a fait l'objet seraient contraires au principe de stabilité des plans.

E. 2.1

Le droit fédéral sur l'aménagement du territoire définit certains instruments d'aménagement tels que les plans directeurs cantonaux (art. 6 ss LAT), les conceptions et plans sectoriels fédéraux (art. 13 LAT) et les plans d'affectation (art. 14 ss LAT). Les plans directeurs cantonaux sont des instruments de coordination, d'orientation et de programmation. Ils ne sont contraignants que pour les autorités (art. 9 al. 1 LAT) et ne sont pas opposables aux particuliers; ceux-ci ne bénéficient en principe d'aucun droit d'être entendu ou d'opposition dans le cadre de leur procédure d'approbation. La LAT ne prévoit pas expressément la possibilité d'adopter des plans directeurs à une autre échelle que celui du canton, mais elle ne l'interdit pas non plus (ATF 143 II 276 consid. 4.1; MARC-OLIVIER BESSE, Le régime des plans d'affectation, en particulier le plan de quartier, thèse Lausanne 2010, p. 54 s.)

E. 2.2

En l'occurrence, l'art. 20 LcAT permet aux communes d'élaborer des plans directeurs intercommunaux (al. 1). Il leur impose de le faire lorsqu'un aménagement territorial est susceptible d'avoir des incidences importantes sur le territoire de plusieurs communes (al. 2). Le droit cantonal ne prévoit certes pas expressément l'adoption de plans directeurs communaux. Cela n'empêche toutefois pas les communes de se doter de planifications directrices sectorielles, afin d'orienter, de coordonner et d'informer sur les mesures d'aménagement qui relèvent de sa compétence. Or, en droit valaisan, les communes disposent de larges attributions dans le domaine de l'aménagement local (art. 6 de la loi du 5 février 2004 sur les communes du canton du Valais (LCom, RS/VS 175.1). Elles adoptent en particulier les plans d'affectation généraux et spéciaux, définissent les possibilités d'utilisation des différentes zones dans un règlement et déterminent le degré d'équipement de chacune des zones (art. 11-14 LcAT). Dans ce cadre, l'art. 33 RCCZ définit les plans directeurs d'aménagement comme "des projets de développement de la commune qui définissent les principes et directives d'aménagement" (let. a). Ils présentent notamment les intentions du Conseil communal en matière développement des zones d'activités, d'habitat et de loisirs, de dimensionnement et localisation des bâtiments et espaces publics, d'aménagement des circulations et transports publics, des réseaux d'infrastructures et des étapes de développement (let. b). Ces plans indicatifs ne comportent aucune obligation communale et aucune limitation de droit des propriétaires (let. c). Entendu comme une simple manifestation d'intention et comme un outil d'information, sans effets contraignants, le PDAU pouvait être adopté par l'autorité communale sans base légale cantonale spécifique ni procédure d'adoption particulière. On ne voit par ailleurs pas en quoi les nombreuses modifications subies par le PDAU seraient susceptibles de remettre en cause sa validité, en particulier s'agissant de la maille 4 qui fait l'objet de la présente contestation. Dans la mesure où il est dépourvu de force contraignante pour l'autorité comme pour les particuliers, rien n'empêche d'y voir un instrument d'information doté d'un caractère plus évolutif qu'un plan directeur ordinaire.

E. 3

Les recourants invoquent ensuite le principe de coordination (art. 25a LAT et 39 LR). Ils relèvent que différentes sections liées entre elles (zone piétonne de la gare, adaptations de l'avenue Général-Guisan, projet litigieux) auraient été mises à l'enquête à des dates différentes. Le projet d'assainissement du bruit routier et la demande d'allègement ont été mis à l'enquête deux ans plus tard en juin 2014. La jonction des procédures devant le Conseil d'Etat ne suffirait pas à remédier à ce défaut de coordination puisqu'on ignore si les

modifications prévues, qui devraient induire une baisse de trafic, seront finalement réalisées. L'évaluation des nuisances sonores ne serait pas possible compte tenu de ces incertitudes, notamment celle liée à la mise en double sens de la rue Centrale.

E. 3.1

L'art. 25a LAT énonce des principes en matière de coordination "lorsque l'implantation ou la transformation d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions émanant de plusieurs autorités". Une autorité chargée de la coordination doit en particulier veiller à ce que toutes les pièces du dossier de demande d'autorisation soient mises simultanément à l'enquête publique (art. 25a al. 2 let. b LAT) et à ce qu'il y ait une concordance matérielle des décisions ainsi que, en règle générale, une notification commune ou simultanée (art. 25a al. 2 let. d LAT); ces décisions ne doivent pas être contradictoires (art. 25a al. 3 LAT). Ces principes doivent être mis en oeuvre au stade de l'autorisation de construire et du plan d'affectation (art. 25a al. 4 LAT). En vertu de ce principe de la coordination des procédures, l'autorité de planification doit aussi prendre en compte, dans le cadre de l'adoption d'un plan partiel d'affectation ou d'un plan de quartier, tous les éléments déterminants du point de vue de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire qui sont objectivement en relation les uns avec les autres, notamment ceux qui se trouvent dans une relation si étroite qu'ils ne peuvent être appliqués de manière indépendante (ATF 123 II 88 consid. 2a p. 93; arrêt 1C_163/2011 du 15 juin 2012 consid. 3). L'étendue de cet examen varie toutefois selon le degré de précision du plan. Ainsi, lorsque la modification de la planification a lieu en vue d'un projet précis et détaillé qui doit être mis à l'enquête ultérieurement, l'autorité doit contrôler à ce stade si celui-ci peut être réalisé de manière conforme aux exigences de la législation fédérale sur la protection de l'environnement; dans les autres cas, elle doit être convaincue qu'un développement de la zone peut se faire de manière conforme à ces exigences moyennant, le cas échéant, des aménagements à définir dans la procédure d'autorisation de construire (RUDOLF MUGGLI, Der Umweltteil des Planungsberichts nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung, Cahier de l'environnement n° 179, OFEFP 2005, ch. 6.3.4, p. 48; THOMAS WIDMER DREIFUSS, Planung und Realisierung von Sportanlagen, thèse Zurich 2002, p. 136; voir aussi ATF 129 II 276 consid. 3.4 p. 280, s'agissant d'un plan d'alignement; 123 II 88 consid. 2d p. 95; arrêts 1A.124/2004 du 31 mai 2005 consid. 5.2, in SJ 2005 I 539; 1A.45/2006 du 10 janvier 2007 consid. 3.2 et 1A.281/2005 du 21 juillet 2006 consid. 1.3).

E. 3.2

Le réaménagement routier du centre-ville de Sierre est divisé en cinq mailles (mailles centre, gare, nord, Général-Guisan, est), auxquelles s'ajoute le projet " complexe sud " (parking de 120 places et gare routière), en cours de réalisation. Le projet litigieux constitue pour sa part la maille nord (maille 4), divisée en deux secteurs qui ont fait l'objet d'une mise à l'enquête simultanée. Le projet d'assainissement et la demande d'allègement ont été déposés postérieurement, sur intervention du SPE, mais l'ensemble du projet a fait l'objet d'une décision unique du Conseil d'Etat du 7 octobre 2015. Le principe de coordination est à l'évidence respecté à cette échelle. Les recourants semblent prétendre que l'ensemble du concept de réaménagement routier du centre-ville aurait dû faire l'objet d'une seule et même procédure. L'autorité cantonale de planification est toutefois en principe libre de fixer les limites des périmètres de planification, pour autant que chaque partie représente un tout cohérent. En l'occurrence, les différentes mailles du projet de réaménagement

correspondent à des étapes clairement distinctes et définies, destinées d'emblée à une réalisation successive comme le prévoit le PDAU. Dans la mesure où l'évaluation des nuisances, notamment du bruit routier, peut avoir lieu en tenant compte des étapes qui ont déjà été réalisées, et qu'il en pourra en aller de même pour les étapes ultérieures, rien n'empêche de procéder de la sorte. Le grief doit être rejeté.

E. 4

Les recourants invoquent ensuite les dispositions de l'OPB et de la LPE relatives à la protection contre le bruit. Ils estiment que les études produites à l'appui du projet d'assainissement seraient peu claires quant au cadre juridique (assainissement ou modification notable d'une installation) et à l'horizon d'assainissement, fixé à 2018 seulement. Les exigences légales ne seraient pas respectées puisque les effets des mesures proposées dépendent de la réalisation d'infrastructures à réaliser ultérieurement. Les recourants se plaignent aussi d'un défaut de mesurage des niveaux de bruit. Le relevé unique effectué en avril 2012 ne serait pas pertinent. Le modèle de calcul utilisé (StL-86+) serait dépassé et il conviendrait de lui préférer un modèle plus récent.

E. 4.1

Aux termes de l'art. 16 al. 1 LPE, les installations qui ne satisfont pas aux prescriptions de la loi fédérale sur la protection de l'environnement seront assainies. Ces prescriptions sont celles des art. 11 al. 2 LPE - sur la limitation préventive des émissions - et 11 al. 3 LPE - sur la limitation plus sévère des émissions en cas d'atteintes nuisibles ou incommodantes -, ainsi que celles qui précisent les exigences en matière de protection contre le bruit (cf. ATF 126 II 366 consid. 2b p. 367). Doit ainsi être assainie, en particulier, une installation bruyante qui ne respecte pas les valeurs limites d'immissions (VLI) fixées dans l'ordonnance sur la protection contre le bruit (cf. art. 13 al. 1 LPE); cette ordonnance prévoit, précisément, le respect des VLI comme objectif de l'assainissement (art. 13 al. 2 let. b OPB); s'agissant du bruit routier, les VLI sont définies dans l'annexe 3 de l'OPB. Les installations sont assainies dans la mesure où cela est réalisable sur le plan de la technique et de l'exploitation et économiquement supportable (art. 13 al. 2 let. a OPB). Selon l'art. 8 al. 2 OPB, lorsqu'une installation est notablement modifiée, les émissions de bruit de l'ensemble de l'installation devront au moins être limitées de façon à ne pas dépasser les VLI. Il y a transformation notable d'une installation fixe lorsqu'il y a lieu de s'attendre à ce que l'installation même ou l'utilisation accrue des voies de communication existantes entraînera la perception d'immissions de bruit plus élevées. La reconstruction d'installations est considérée dans tous les cas comme modification notable (al. 3). La jurisprudence considère aussi, pour admettre l'existence d'une modification notable, les critères de l'ampleur et du coût des travaux (ATF 141 II 483 consid. 2 et 4.6 p. 492). En l'occurrence, le projet litigieux s'inscrit dans un processus de diminution du trafic et des nuisances sonores au centre-ville. Il n'y a pas non plus de création de nouveaux axes routiers ou de modification d'infrastructures, mais seulement une redistribution de la circulation. C'est dès lors avec raison que la voie de l'assainissement (art. 16 LPE) a été choisie, comme le retient aussi l'OFEV dans ses déterminations.

E. 4.2

Le rapport sur le projet d'assainissement de mai 2014 expose que, sur la base de la notice d'impact sur l'environnement d'avril 2012, il était apparu que les VLI ne pourraient pas être respectées partout. Rappelant que l'horizon d'assainissement doit en principe être de quinze

ans dès la réalisation du projet avec une marge supplémentaire de cinq ans, le rapport retient que la maille 4 ne constitue pas le dernier stade du réaménagement du réseau routier du centre-ville de Sierre; la situation de départ est arrêtée à 2010 et l'horizon d'assainissement a été fixé à 2018, conformément au délai d'assainissement fixé pour les routes principales et les autres routes au 31 mars 2018 (art. 17 al. 4 OPB). Comme le relève l'arrêt cantonal, la maille 4 s'inscrit dans un projet global de restructuration du trafic en centre-ville. A l'issue de ce processus, une diminution générale des nuisances de bruit devrait être obtenue, de sorte qu'il n'y aurait pas de sens à fixer un horizon plus lointain. C'est dès lors à juste titre que l'horizon d'assainissement a été fixé à un stade transitoire, au moment où les nuisances devraient être les plus importantes. En tenant compte des diminutions auxquelles on peut s'attendre en raison des autres mesures d'aménagement routier, l'autorité s'est conformée aux exigences de l' art. 38 al. 2 let. a OPB . Il n'y a pas de violation du droit fédéral, en particulier du principe de prévention.

E. 4.3

Les mesurages effectués le 4 avril 2012 sur la rue Centrale ont servi à étalonner le modèle de calcul. Le rapport tient explicitement compte de la situation exceptionnelle prévalant à cette occasion, ladite rue ayant été mise à double sens. Un trafic de l'ordre de 11'600 à 12'300 véhicules/jour a été constaté et il a pu être établi que les VLI pour un degré de sensibilité de III (65dB (A) de jour et 55 dB (A) de nuit) étaient respectées avec un trafic de 10'000 véhicules par jour. Le rapport retient qu'au terme de l'étape 4, le trafic sur la rue Centrale ne devrait pas dépasser 2000 véhicules/jour. Comme le relève l'OFEV, avant la réalisation des travaux d'assainissement, la loi permet de choisir entre calcul et mesures (art. 38 al. 1 OPB). Ces dernières ne constituent donc pas une exigence légale, mais permettent d'étalonner le modèle de calcul choisi et de fixer la situation de départ. En l'occurrence, l'auteur du rapport s'est fondé sur le modèle StL-86+ (légèrement modifié dans les années 90) qui est encore couramment appliqué (OFEV/OFROU, Manuel du bruit routier, aisé à l'exécution pour l'assainissement, état décembre 2006, p. 26). Ce modèle n'est certes pas recommandé pour les situations où les vitesses sont inférieures à 50 km/h (arrêt 1C_589/2014 du 3 février 2016, consid. 5), car il sous-évalue nettement l'effet des différentes mesures de réduction de bruit (réduction pouvant atteindre 2,2 dB (A), notamment par rapport au modèle sonRoad plus récent (réduction allant jusqu'à 3,2 dB (A); Commission fédérale pour la lutte contre le bruit CFLB, La limitation à 30 km/h comme mesure de protection contre le bruit, 2015 p. 17, 24). Le modèle appliqué en l'espèce se révèle ainsi plus prudent du point de vue du pronostic de réduction de nuisances et rien ne permet d'affirmer comme le font les recourants que les VLI ne seront "probablement pas respectées" après assainissement. Sur ce point également, les recourants ne démontrent aucune violation du droit fédéral.

E. 5

Invoquant l' art. 17 OPair , les recourants relèvent que le dossier ne fait aucune référence au plan de mesures établi le 8 avril 2009 par le canton du Valais, alors que l'introduction d'un trafic à double sens sur l'avenue du Rothorn devrait augmenter la pollution atmosphérique. L'affirmation selon laquelle il n'y aurait qu'un report de charges ne serait pas démontrée. La notice d'impact comporte un chapitre consacré à la protection de l'air. Se fondant sur les valeurs figurant dans le cadastre des émissions 2007 pour le secteur en cause, il relève que les émissions atmosphériques dépendent des charges de trafic qui seront enregistrées après la réalisation du projet. Pour l'essentiel, un report de charges est prévu notamment sur l'avenue Nord entre la rue Pradec et le carrefour du Bourgeois. L'introduction des

limitations de vitesse entraînera une très légère hausse des émissions, de l'ordre de 0.3 % pour les composés organiques volatiles et les particules fines, et d'environ 1 % pour les oxydes d'azote. Il n'est donc pas prévu de modification significative des émissions. Outre l'art. 17 OPair (qui concerne au demeurant la limitation préventive des émissions dues aux véhicules), les recourants n'invoquent aucune disposition de droit fédéral à laquelle le projet porterait atteinte. Le grief doit lui aussi être rejeté.

E. 6

Les recourants se plaignent enfin d'une violation de l'ordonnance sur les zones 30 et les zones de rencontre (RS 741.213.3), en relation avec les art. 32 LCR , 108 al. 4 OSR et 9 OPB. Ils estiment que le bureau ayant réalisé l'expertise exigée par ces dispositions était également l'auteur de la notice d'impact et ne disposait donc pas de l'indépendance nécessaire. L'expertise ne permettrait pas de déterminer la hiérarchie des routes et ne préciserait pas en quoi les mesures proposées permettraient de réduire immédiatement le trafic alors que certaines réalisations sont incertaines et susceptibles d'être abandonnées. Aucune mesure concrète n'aurait permis de vérifier l'efficacité des zones 30 mises en place jusqu'ici. Le dossier contient en l'occurrence un rapport d'expertise zone 30 daté du mois d'avril 2012 qui replace le projet de maille 4 dans le contexte plus général, expose la hiérarchie du réseau dans les situations actuelle et future (il contient notamment un schéma directeur des circulations à l'échelle de la ville et de la région), y compris un relevé des vitesses actuelles (annexe 7). L'expertise se prononce sur les effets pour tout le secteur, tout en précisant qu'il faudra attendre la réalisation de l'ensemble des infrastructures prévues pour voir diminuer fortement la charge de trafic dans le centre. Ces indications satisfont aux exigences des art. 108 al. 4 OSR et 3 de l'ordonnance sur les zones 30. L'expertise précise encore que des contrôles annuels de vitesse seront faits par la ville et qu'en cas de non-respect, des mesures de surveillance ou des aménagements complémentaires devront être mis en place, ce qui pourrait inclure des modérateurs latéraux dont les recourants semblent regretter l'absence. Enfin, comme le relève la cour cantonale, aucune disposition du droit fédéral n'exige que l'expertise soit réalisée par un expert différent de celui qui réalise les projets de plans et la notice d'impact.

E. 7

Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté, 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.