

VD_OMNI AC.1999.0005 vom 21. März 2002

VD Tribunal cantonal, 2002-03-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.1999.0005

FR: VD_OMNI AC.1999.0005 du 21 mars 2002

IT: VD_OMNI AC.1999.0005 del 21 marzo 2002

Regeste

OVERNEY André et consorts c/DINF et Yverdon | Dans la pesée d'intérêts liée aux activités de planification, il faut tenir compte de l'intérêt des autorités à maîtriser la croissance du trafic, si possible la diminuer, que ce soit par des mesures d'aménagement du territoire, de planification du réseau routier ou liées aux transports publics.

Erwägungen

E. 2

al. 1 OAT, en particulier, étudier les possibilités et variantes qui entrent en ligne de compte (let. b) et vérifier si la solution choisie est compatible avec les plans et prescriptions de la Confédération, des cantons, des régions et des communes, relatives à l'utilisation du sol, en particulier les plans directeurs (let. e). Si l'approbation d'un plan d'alignement a un caractère contraignant sur le tracé de la route et les éventuelles expropriations qu'il implique, l'autorité d'approbation du plan doit procéder à une pesée globale des intérêts en jeu, requise par l'art. 3 OAT, en assurant la coordination de l'ensemble des dispositions légales qui entrent en ligne de compte (art. 25a LAT). Elle doit notamment prendre en considération les intérêts privés des propriétaires en ce qui concerne les empiétements sur leur fonds et l'expropriation qui en serait la conséquence. Il en va de même des intérêts de la protection de la nature et du paysage qui ne peuvent plus faire l'objet d'une pesée dans le cadre de la procédure de la préparation du projet définitif (ATF 118 Ia 504 consid. 5a et b p. 507). b) En l'espèce, le département a effectué une pesée d'intérêts qui prend en compte les éléments suivants : il a constaté que le projet était soumis à l'étude de l'impact sur l'environnement selon l'art. 9 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE) et il a procédé à l'examen de la justification du projet, requis par l'art. 9 al. 4 LPE pour les installations publiques. Il a aussi examiné le projet sous l'angle des objectifs d'aménagement du territoire retenus par le plan directeur communal et il a rappelé les différentes fonctions et rôles de cette route, visant à prendre en charge le trafic d'échange pour le distribuer en peigne à l'intérieur de l'agglomération, à protéger le centre-ville du trafic automobile privé et du transit tout en garantissant une bonne accessibilité aux parkings du centre-ville et en protégeant certains quartiers à forte densité d'habitat; la route visait aussi à desservir les nouveaux quartiers d'habitation au sud de la ville. Il a relevé les mesures de modération du trafic prévues pour améliorer la situation au centre ville. Il arrive à la conclusion que la justification du projet de collectrice sud pouvait être admise, tout en émettant les mêmes réserves de l'expert qu'il a mis en oeuvre concernant le profil prévu, qui devait être adapté à la vitesse et aux fonctions de cette nouvelle route. Le département a aussi procédé à l'examen des variantes envisagées par l'expert pour conclure que le tracé proposé représentait la solution la plus rationnelle du point de vue économique, de la dimension des maillages du réseau de la desserte des parcelles riveraines et de la faisabilité par étapes,

même si les variantes envisagées à proximité de l'autoroute paraissaient plus favorables du point de vue de la protection contre le bruit. Il a relevé à cet égard que le principe de prévention ne permettait pas d'imposer la variante la plus éloignée des habitations (DEP 1995 p. 616). Il s'est déterminé aussi sur les griefs relatifs à la protection contre le bruit et à l'attribution des degrés de sensibilité en relevant qu'il était raisonnable d'attendre la procédure concernant le nouveau plan général d'affectation pour l'attribution définitive des degrés de sensibilité. c) L'expertise mise en oeuvre par le tribunal ne met pas en cause la justification du projet. Sur les aspects techniques, les experts relèvent d'une part que le bureau d'étude n'a pas pris en considération les effets prévisibles de l'entrée en service du nouveau tronçon de la N1 reliant Payerne à Yverdon-les-Bains pour établir les pronostics de trafic, et d'autre part, que les estimations de génération de trafic ont été calculées sur la base de l'ensemble de la population, alors que les chiffres du recensement fédéral avaient montré que moins de la moitié des habitants se rendait au travail en voiture (19% à pied, 29% en vélo ou vélomoteur, 45% en voiture et 7% en transports publics); l'expertise relève aussi des différences importantes entre les rapports de 1993 et de 1995 sur les estimations des reports de trafic liés à la réalisation de la collectrice sud, tout comme l'absence de critères sur la base desquels ces estimations ont été effectuées. Les experts montrent aussi que la collectrice sud pourrait dissuader certains automobilistes d'utiliser l'autoroute comme voie de transit. Ils estiment qu'une meilleure utilisation de l'autoroute pour le trafic d'échange et le trafic de transit pourrait délester l'ensemble du réseau urbain et assurer l'accès direct des zones de développement de St Georges et du Parc technologique. Les experts mettent en doute l'efficacité des mesures d'accompagnement envisagées dans le centre. Ils critiquent le fait que la construction de la route nécessiterait d'emblée des mesures importantes de protection contre le bruit (murs anti-bruit dans le quartier du Couchant), qui devraient rester des palliatifs pour les routes existantes. S'agissant des effets de la collectrice sud sur l'urbanisation, en particulier sur l'objectif visant le maintien d'un centre ville vivant, les experts relèvent que c'est essentiellement l'aménagement des centres commerciaux en périphérie qui ont entraîné une perte de vitalité du centre; ainsi, les développements projetés au sud de la ville aggraveraient la situation alors qu'une densification de la couronne du centre ville et du secteur compris au nord des voies CFF permettrait une revitalisation effective du centre-ville et favoriserait une meilleure utilisation des transports publics. Les experts arrivent à la conclusion qu'une nouvelle variante "statu quo +", qui tendrait à rechercher une diminution des nuisances dues au trafic sur les axes trop chargés par d'autres mesures, à assurer une liaison entre le Pont des Cygnes et l'avenue de Grandson ainsi qu'à faciliter et à encourager la densification et la reconversion des friches industrielles au nord des voies CFF, devrait être étudiée et ses impacts comparés avec ceux de la collectrice sud, afin que le Conseil communal, le cas échéant la population, puissent se prononcer en connaissance de cause. 5.

a) Il se pose donc la question de savoir si les différents éléments qui ont été soulevés par les experts en ce qui concerne la justification du projet de route sont de nature à remettre en cause la décision concernant le plan fixant les limites des constructions. A cet égard, l'étude de la variante proposée par les experts implique une réorientation des objectifs d'aménagement du territoire retenus au niveau communal, pour développer en priorité le secteur du centre et freiner ou mettre en attente les développements prévus au sud de la ville. Or, le tribunal ne peut se déterminer sur cet aspect; il appartient en premier lieu aux autorités communales de définir les objectifs d'aménagement du territoire lors de l'élaboration et de l'adoption des plans directeurs communaux, dans le cadre fixé par le plan directeur cantonal (art. 35 LATC), par une

procédure qui assure l'information et la participation de la population (art. 4 LAT et 28 LATC). Le tribunal n'est pas habilité et ne dispose pas de l'outil permettant de porter une appréciation sur les objectifs d'aménagement du territoire que la commune doit suivre. Il ne peut intervenir que si le plan d'affectation conforme à un plan directeur communal ou régional, ne tient pas compte d'intérêts importants qui ressortent du plan directeur cantonal ou des buts et principes régissant l'aménagement du territoire; ce qui est par exemple le cas si la planification d'un centre commercial ne prévoit pas une desserte en transports publics suffisante (ATF 120 Ib 436 consid 3c p. 455 voir aussi ATF non publié du 5 septembre 2001 rendu en la cause 1P23/2001). b) Il convient donc de déterminer si des intérêts importants qui entrent en ligne de compte lors de la planification d'un projet de route, n'ont pas été pris en considération par la décision attaquée. A cet égard, le tribunal constate que la situation de droit a évolué depuis l'adoption du projet contesté, en ce sens que les objectifs à atteindre en matière d'organisation du territoire ont été précisés au niveau fédéral en rapport avec l'introduction dans la Constitution fédérale du concept de développement durable. aa) Depuis l'entrée en vigueur le 1er janvier 2000 de la nouvelle Constitution fédérale (nCst), le développement durable constitue l'un des buts de la Confédération (art. 2 al. 2 et 73 nCst). Le rapport du Conseil fédéral sur les Grandes lignes de l'organisation du territoire propose un ensemble de principes cohérent à l'échelon de la Suisse en vue d'assurer les conditions d'un développement durable dans le domaine de l'aménagement du territoire (rapport sur les Grandes lignes, FF 1996 III p. 559). L'un des objectifs prioritaires tend ainsi à consolider le réseau des villes afin que les petites et moyennes villes bien desservies par le rail (dont Yverdon-les-Bains), offrent une solution de rechange à l'extension en périphérie des grandes agglomérations (Lausanne, Berne, Genève), notamment par la création ou l'extension de grands centres d'affaires à proximité de noeuds ferroviaires, d'un habitat attractif en ville et d'un réseau de transports publics performant. Selon le rapport sur les Grandes lignes, le développement devrait ainsi être localisé à proximité des arrêts de transports publics bien desservis, qui se prêtent à une densification de l'habitat (rapport sur les Grandes lignes, FF 1996 III p. 566 573). Cet objectif correspond au principe déjà applicable en matière d'aménagement du territoire concernant la nécessité de répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail et de les doter d'un réseau de transport suffisant (art. 3 al. 3 let. a LAT), incluant les transports publics (ATF 120 Ib 436 consid. 3b p. 455). bb) La loi fédérale sur les réductions des émissions de CO₂ du 8 octobre 1999 (loi sur le CO₂) fait partie des mesures législatives destinées à assurer les conditions d'un développement durable en Suisse et vise des buts de protection de l'environnement (art. 74 Cst.). Cette législation prévoit une réduction des émissions de CO₂ dues à l'utilisation d'agents énergétiques fossiles de 10% par rapport à 1990, en priorité par des mesures relevant de la politique des transports et de l'environnement notamment (art. 2 et 3 de la loi sur le CO₂). Le message du Conseil fédéral précise que la politique suisse des transports tend à maintenir dans des limites raisonnables la croissance du trafic et, autant que possible, la réduire; le trafic doit ainsi être géré de façon à occasionner un minimum d'atteintes à l'environnement, à occuper le moins de place et à consommer le moins d'énergie possible (FF 1997 ch. III p. 415-416). Par exemple, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage a publié des instructions pour la planification et la construction de routes dans les régions où la pollution de l'air est excessive, qui montrent comment un aménagement judicieux du réseau routier permet de créer des flux de trafic plus fluides, générant une réduction de la consommation de carburant et de la production de substances polluantes pouvant aller jusqu'à 40%, lorsque les véhicules ne sont pas soumis à des phases

successives de freinage et d'accélération (OFEFP, Instructions pour la planification de la construction de routes dans les régions où la pollution de l'air est excessive, Berne 1997, p. 7). cc) Les objectifs du plan directeur cantonal vaudois en matière de politique des transports poursuivent des buts comparables en proposant de définir une stratégie des transports qui vise à économiser le sol et l'énergie ainsi qu'à limiter les atteintes à l'environnement (objectif 4.1.a); ces objectifs tendent à créer dans les centres les conditions favorables au remplacement de l'usage de l'automobile par les transports publics, en améliorant leur attractivité ou en augmentant leurs prestations (objectif 4.2.a). Ils visent aussi l'amélioration de la fluidité du trafic, en particulier sur les axes à grands débits de circulation reliant les centres entre eux et avec les régions périphériques (objectif 4.3.a) et proposent de lutter contre l'engorgement dû au trafic dans les centres en favorisant d'autres modes de déplacement notamment (objectif 4.3.c). L'art. 2 du décret du 20 mai 1987 portant adoption du plan directeur cantonal précise que ces objectifs lient les autorités; mais il faut comprendre ce caractère contraignant en ce sens qu'ils font partie des éléments d'appréciation à prendre en considération dans la pesée d'intérêts liée aux activités de planification (BGC Automne 1988 p. 1150). c) Il ressort de ces principes et de ces objectifs qu'il existe un intérêt important visant à permettre aux autorités de maîtriser la croissance du trafic motorisé, si possible la réduire, que ce soit par des mesures d'aménagement du territoire, de planification du réseau routier, ou encore, par la prise en charge des besoins par d'autres modes de déplacement, notamment par les transports publics. L'expertise mise en oeuvre par le tribunal mentionne à cet égard différentes possibilités pour tenir compte de cet intérêt. Toutefois, ces principes et objectifs sont des dispositions cadre, de portée générale, et pour l'application desquelles il est difficile de déterminer un effet juridique concret. La densité normative de ces principes généraux n'est pas suffisante pour en déduire une conséquence juridique déterminée touchant directement le plan d'alignement en cause (voir sur la question de la densité normative ATF 123 I 112 consid. 7 p. 124). Leur mise en oeuvre résulte aussi de décisions à caractère politique soumises aux contraintes budgétaires des collectivités concernées. Il est vrai que ces objectifs et principes constituent aussi des éléments d'appréciation qui entrent en ligne de compte dans la pesée des intérêts (art. 3 OAT). Mais au stade du plan d'alignement, le tribunal ne peut se substituer à l'autorité de planification pour déterminer dans quelle mesure les intérêts qui résultent de ces éléments devraient être pris en considération pour le projet de construction de la route. Le plan d'alignement a en effet pour fonction essentielle de réserver la tracé futur de la route, et le tribunal ne dispose pas des éléments permettant d'exclure d'emblée que la pesée des intérêts à effectuer lors de l'adoption du projet de construction devrait aboutir à son refus ou à son admission. Il ne peut d'autant moins procéder à une appréciation anticipée de la pesée des intérêts que ceux-ci résultent précisément d'options de développement qui sont en première ligne du ressort de la commune et qui font également intervenir le département en ce qui concerne la question des transports publics de la région. d) En définitive, la plupart des intérêts à prendre en considération par le département dans la décision contestée a fait l'objet d'une appréciation consciencieuse et suffisante au stade de l'adoption du plan fixant les limites des constructions, qui réserve le tracé général de la route. Le dossier comporte ainsi de nombreux éléments relatifs à la justification du projet, et qui auront un certain poids lors de la procédure ultérieure d'adoption et d'approbation du projet de construction de route; mais cette situation n'exclura pas de prendre en considération des éléments nouveaux pouvant avoir une influence sur la pesée d'intérêts, comme ceux qui résultent de l'expertise ordonnée par le tribunal. Il appartiendra donc à la commune, lors de la procédure d'adoption

du projet de route, d'évaluer les nouvelles options d'aménagement du territoire proposées par les experts, ou encore de déterminer si des études complémentaires sont nécessaires pour tenir compte dans la pesée des intérêts requise par l'art. 3 OAT des différents éléments qui résultent de l'expertise. Mais en l'état de la procédure, la décision d'approbation du plan fixant les limites des constructions de la collectrice sud se justifie par un projet suffisamment précis et concret et elle peut être maintenue. 6.

Le grief des recourants concernant le report des questions relatives à l'examen des nuisances au stade du projet définitif s'avère aussi mal fondé compte tenu de la fonction du plan d'alignement en droit vaudois qui réserve le tracé de la route et qui ne comporte pas d'éléments contraignants pour le projet de construction, lequel est aussi un plan d'affectation spécial de même niveau, soumis à la même procédure d'adoption et d'approbation (voir consid. 3c). En revanche, c'est à juste titre que les recourants contestent les frais d'expertise mis à leur charge par la décision du département, qui doivent en principe être supportés par le constructeur, soit la commune en l'espèce; cette solution se justifie aussi en raison du fait que l'expert mis en oeuvre par le département a permis de compléter le dossier établi par le bureau spécialisé en ce qui concerne notamment les études de variantes, la définition des fonctions de la collectrice sud par rapport au trafic de transit et le dimensionnement de cette route. Le recours doit donc être admis sur ce point. 7.

Il résulte des explications qui précèdent que les recours sont rejetés et la décision attaquée maintenue; au vu de ce résultat, il y a lieu de mettre les frais de justice, arrêtés à 2000 fr, à la charge des recourants. La commune, qui obtient gain de cause avec l'aide d'un homme de loi, a droit aux dépens qu'elle a requis, arrêtés à 2000 fr. En ce qui concerne les frais d'expertise, arrêtés à 16 143.20 fr., ils sont en principe à la charge du constructeur, à qui il incombe de prouver la conformité de son projet aux exigences du droit fédéral et cantonal. Toutefois, il appartenait à l'autorité cantonale, dans ses fonctions d'autorité de surveillance et d'approbation du plan, de veiller à ce que tous les intérêts à prendre en compte en application des art. 2 et 3 OAT, et qui comprennent aussi les différents points soulevés dans l'expertise mise en oeuvre par le tribunal, soient pris en considération lors de l'étude du projet de route. Le département est en effet l'autorité la mieux à même d'assurer la concordance du projet routier avec les aspects relevant de l'aménagement du territoire et des transports publics qui lui sont liés, car ces différentes questions interdépendantes, qui doivent faire l'objet d'une appréciation globale, relèvent de la compétence de ses propres services (route, aménagement du territoire et transports publics). Ainsi, une part de 6000 fr. des frais d'expertise est mise à la charge de la commune et le solde de 11'143.20 fr. à la charge du département (voir ATF non publié rendu le 5 décembre 1994 en la cause LSPN).

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