

VD_OMNI AC.2013.0488 vom 15. Januar 2015

VD Tribunal cantonal, 2015-01-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2013.0488

FR: VD_OMNI AC.2013.0488 du 15 janvier 2015

IT: VD_OMNI AC.2013.0488 del 15 gennaio 2015

Regeste

COOP GENOSSENSCHAFT/Municipalité de Montagny-près-Yverdon, Office fédéral des routes (OFROU), MUNICIPALITE D'YVERDON-LES-BAINS, Direction générale de la mobilité et des routes, Direction générale de l'environnement, Commission de coordination interdépartementale pour la protection | Projet d'agrandissement d'un centre commercial à proximité d'une jonction autoroutière. En fondant sa décision négative sur l'argumentation de l'OFROU reproduite dans la synthèse CAMAC, la municipalité n'a pas violé l'obligation de motiver la décision: que l'OFROU doit délivrer une autorisation spéciale ou uniquement un préavis, la municipalité devait tenir compte de l'avis de cette autorité spécialisée et ne pouvait s'en écarter sans motif; l'autorisation de construire devant être refusée pour ce motif déjà, la municipalité pouvait se dispenser d'examiner le respect des dispositions réglementaires communales (consid. 2). Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

La recourante a demandé la tenue d'une audience avec inspection locale. a) Le droit d'être entendu tel que garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) comprend le droit pour l'intéressé de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 129 II 497 consid. 2.2 p. 505; 124 I 49 consid. 3a p. 51 et les réf. cit.). En particulier, le droit de faire administrer les preuves suppose notamment que le fait à prouver soit pertinent et que le moyen de preuve proposé soit apte et nécessaire à prouver ce fait. L'autorité peut donc mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient pas l'amener à modifier sa décision (ATF 130 II 425 consid. 2.1 p. 429 et les réf. citées). b) En l'espèce, le dossier de la cause est suffisamment complet pour permettre au tribunal de statuer en toute connaissance de cause. En particulier, il contient la correspondance échangée entre la recourante et l'autorité intimée, les prises de position des différentes autorités concernées ainsi que les rapports techniques successifs établis par le bureau Transitec, rendant superflue la tenue d'une inspection locale. Pour le reste, la recourante a pu faire valoir ses arguments lors du double échange d'écritures intervenu dans la présente procédure. Il y a dès lors lieu de rejeter sa requête tendant à la tenue d'une audience avec inspection locale.

E. 2

La recourante invoque la violation du droit d'être entendu; la décision de la municipalité ne contiendrait ainsi aucune motivation, se limitant à reprendre la synthèse CAMAC sans constater que le projet soumis à enquête publique respecte le PPA "En Chamard - Les Creux". a) Conformément à l'art. 104 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11), avant de délivrer un permis de construire, la municipalité s'assure que le projet est conforme aux dispositions légales et réglementaires (al. 1). Elle vérifie si les autorisations cantonales et fédérales préalables nécessaires ont été délivrées (al. 2) et transmet aux autorités cantonales intéressées, dans les cas prévus à l'art. 120 LATC et dans tous ceux où l'approbation cantonale est requise, la demande d'autorisation, avant l'ouverture de l'enquête publique (art. 113 LATC). L'hypothèse du refus de permis de construire est régie par l'art. 115 LATC, qui prévoit que le refus du permis, avec référence aux dispositions légales et réglementaires invoquées, est communiqué au requérant sous pli recommandé. L'art. 75 al. 1 du règlement du 19 septembre 1986 d'application de la LATC (RLATC; RSV 700.11.1) précise que le permis ne peut être délivré par la municipalité avant l'octroi de l'autorisation spéciale cantonale. Le permis indique en effet les autorisations spéciales délivrées par l'Etat et reprend les conditions particulières posées par celles-ci pour l'exécution de l'ouvrage (art. 75 al. 2 RLATC). b) Pour ce qui est des autorisations spéciales cantonales, l'art. 120 al. 1 LATC dispose ce qui suit: "1 Indépendamment des dispositions qui précèdent, ne peuvent, sans autorisation spéciale, être construits, reconstruits, agrandis, transformés, ou modifiés dans leur destination: a. les constructions hors des zones à bâtir; b. les constructions et les ouvrages nécessitant des mesures particulières de protection contre les dangers d'incendie et d'explosion ainsi que contre les dommages causés par les forces de la nature; c. sous réserve de l'alinéa 2, les constructions, les ouvrages, les entreprises et les installations publiques ou privées, présentant un intérêt général ou susceptibles de porter préjudice à l'environnement ou créant un danger ou un risque inhérent à leur présence ou à leur exploitation, faisant l'objet d'une liste annexée au règlement cantonal; cette liste, partie intégrante de ce dernier, indique le département qui a la compétence d'accorder ou de refuser l'autorisation exigée. Le Conseil d'Etat peut déléguer ces autorisations aux communes avec ou sans conditions. La délégation générale aux communes fera l'objet d'un règlement. Les délégations à une ou des communes particulières feront l'objet de décisions qui seront publiées dans la Feuille des avis officiels; d. les constructions, les ouvrages, les installations et les équipements soumis à autorisation ou qui doivent être approuvés selon des dispositions légales ou réglementaires fédérales ou cantonales." c) En l'occurrence, le projet litigieux, qui entre dans la catégorie des "Grands magasins et centres d'achats" au sens de l'annexe II RLATC, impliquait la délivrance de diverses autorisations spéciales cantonales et préavis, notamment de la Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR) et de la Direction générale de l'environnement (DGE); la recourante par ailleurs ne conteste pas que l'Office fédéral des routes (OFROU) devait à tout le moins rendre un préavis. Ces décisions et préavis, dont certains négatifs, ont été réunis dans la synthèse CAMAC du 8 mai 2012 et la décision attaquée y renvoie expressément dans sa motivation. Dès lors qu'il ressort de la synthèse CAMAC qu'une autorisation spéciale a été refusée, la municipalité ne disposait d'aucune marge d'appréciation et ne pouvait pas accorder le permis de construire (v. Bovay/Didisheim/Sulliger/Thoney, Droit vaudois de la construction, 4^{ème} éd., Bâle 2010, ad art. 75 RLATC; ATF 113 Ib 213 consid. 5, RDAF 1993 p. 310). On relève au surplus que la décision attaquée respectait les exigences de l'art. 115 al. 1 LATC puisqu'elle informait la recourante du refus du permis de construire en se référant à la décision négative

motivée de l'OFROU, jointe en annexe. Dès lors que la municipalité ne pouvait de toute manière pas délivrer le permis de construire, on ne pouvait exiger d'elle qu'elle se prononce sur la réglementation et la légalité du projet, notamment au regard du règlement communal.

d) La recourante fait toutefois valoir que la CAMAC aurait à tort considéré que l'OFROU devait délivrer une autorisation spéciale alors que seul son préavis était requis. Cette question peut toutefois demeurer indécise. En effet, soit l'OFROU devait délivrer une autorisation spéciale et la municipalité ne pouvait dès lors pas octroyer le permis de construire si cette autorisation spéciale était refusée; soit l'OFROU ne devait rendre qu'un préavis, auquel cas la municipalité n'était certes pas formellement liée mais devait toutefois tenir compte de l'avis de cette autorité spécialisée et ne pouvait s'en écarter sans motif. La municipalité a ainsi fondé sa décision négative sur l'argumentation, qu'elle a fait sienne, de l'OFROU relatif à l'équipement de la parcelle. Vu ce qui précède, le grief relatif à la motivation de la décision attaquée doit être écarté.

E. 3

La recourante s'en prend à l'avis de l'OFROU reproduit dans la synthèse CAMAC. a) Selon les art. 22 al. 2 let. b de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et 104 al. 3 LATC, la municipalité ne peut accorder le permis de construire que lorsque le bien-fonds est équipé pour la construction ou qu'il le sera à l'achèvement de cette dernière. Pour qu'un terrain soit réputé équipé, l'art. 19 LAT exige qu'il soit desservi d'une manière adaptée à l'utilisation prévue par des voies d'accès et par des conduites auxquelles il est possible de se raccorder sans frais disproportionnés pour l'alimentation en eau et en énergie, ainsi que pour l'évacuation des eaux usées. Pour qu'une desserte routière soit adaptée, il faut d'abord que la sécurité - celle des automobilistes comme celle des autres utilisateurs, les piétons en particulier - soit garantie, que le revêtement soit adéquat en fonction du type de véhicules qui vont l'emprunter, que la visibilité et les possibilités de croisement soient suffisantes et que l'accès des services de secours (ambulance, service du feu) et de voirie soit assuré (voir ZBI 1994 p. 89 consid. 4). La voie d'accès est en outre adaptée à l'utilisation prévue lorsqu'elle peut accueillir tout le trafic de la zone qu'elle dessert. Un bien-fonds ne peut pas être considéré comme équipé si, une fois construit conformément aux règles du plan d'affectation, son utilisation entraîne un accroissement du trafic qui ne peut pas être absorbé par le réseau routier ou s'il provoque des atteintes nuisibles ou incommodes pour le voisinage. Ainsi, une zone ou un terrain n'est équipé en voie d'accès de manière adéquate au sens de l'art. 19 al. 1 LAT que si leur utilisation ne provoque pas des nuisances incompatibles avec les dispositions de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (ATF 119 Ib 480, consid. 6 p. 488 et 116 Ib 159). Enfin, pour déterminer si un accès répond aux exigences concernant la sécurité des piétons, l'autorité peut se référer à la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR), qui implique notamment la mise en oeuvre de mesures de modération du trafic (voir arrêts AC.2008.0017 du 14 décembre 2009 consid. 2a; AC.1991.0200 du 6 mai 1993; voir aussi Jomini, Commentaire LAT, art. 19 n° 24; message du Conseil fédéral relatif au projet de loi sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre in FF 1983 ch. IV p. 4). Aussi, pour apprécier si un équipement en accès est suffisant, la jurisprudence du tribunal se réfère en général aux normes de l'Union des professionnels suisses de la route, désignées normes VSS (arrêts AC.2008.0017 précité; AC.1995.0050 du 8 août 1996, AC.1990.7519 du 6 janvier 1993, AC.1992.0133 du 22 mars 1993, publié à la RDAF 1993 p. 190, et l'arrêt AC.1992.0379 du 24 juin 1994). Les normes VSS ne sont toutefois pas des règles de droit et elles ne lient pas

le tribunal, mais elles sont l'expression de la science et de l'expérience de professionnels éprouvés. Elles peuvent donc être prises en considération comme un avis d'expert (arrêts AC.1998.0005 du 30 avril 1999, AC.1999.0071 du 6 septembre 2000 consid. 5a, et AC.1999.0048 du 20 septembre 2000). Il résulte des principes exposés ci-dessus qu'un bien-fonds ne peut pas être considéré comme équipé si, une fois construit conformément aux règles du plan d'affectation, son utilisation entraîne un accroissement du trafic qui ne peut pas être absorbé par le réseau routier (Jomini , Commentaire LAT, art. 19 n° 24). Il se pose donc la question de savoir si la Route de Sainte-Croix, le giratoire est de la jonction autoroutière, le giratoire de Chamard ainsi que la jonction autoroutière d'Yverdon-Ouest sont en mesure d'absorber l'accroissement du trafic lié à l'agrandissement du centre commercial projeté. b) Le tribunal apprécie librement les preuves. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'examiner des questions de nature technique, il s'impose une certaine retenue, notamment à l'égard des préavis de services cantonaux spécialisés, assimilés dans une large mesure à des avis d'experts. Le tribunal ne peut s'écarter de l'avis du service spécialisé que pour des motifs convaincants; il en est de même en ce qui concerne les constatations de fait qui fondent cet avis (arrêts AC.2013.0467 du 15 juillet 2014 consid. 5b; AC.2012.0239 du 23 avril 2013 consid. 3; AC.2011.0174 du 13 avril 2012 consid. 6b; AC.2009.0138 du 20 mai 2010 consid. 5b/bb; AC.2006.0131 du 13 juillet 2007 consid. 6c et références). c) En l'occurrence, l'OFROU s'est notamment basé sur les deux rapports du bureau Transitec de janvier et juillet 2011, ainsi que sur une note technique Transitec d'avril 2014. La synthèse du rapport de juillet 2011 contient notamment le passage suivant (ch. 7, p. 49): "La réalisation du Mégastore engendre une augmentation du trafic principalement localisée à proximité de l'accès Ouest. L'influence sur le réseau routier structurant reste faible (taux d'accroissement compris entre +2% et +5%). Les giratoires situés au Sud du Mégastore subissent une augmentation de +5% au niveau de la capacité utilisée, passant de 90% à 95% pour le cas le plus défavorable à l'heure de pointe du soir. Toutefois, l'exploitation de ces carrefours peut être améliorée à l'aide de diverses mesures d'accompagnement. Les capacités utilisées des giratoires de la route de Ste-Croix ont été estimées aux horizons 2020 et 2030. Il en ressort les conclusions suivantes: sans barreau de délestage, la capacité utilisée des giratoires se situe entre 95% et 100% à l'horizon 2020 et entre 110 et 120% à l'horizon 2030; avec barreau de délestage, la capacité utilisée des giratoires se situe entre 75% et 80% à l'horizon 2020 et entre 85% et 90% à l'horizon 2030. La réalisation de ce barreau de délestage, qui est inscrit dans les mesures C d'AggloY (2020-2030), devrait donc être effective avant 2020 afin de soulager la route de Ste-Croix et d'éviter une saturation du secteur dès l'horizon 2020. " Quant à la note technique d'avril 2014, elle contient la synthèse et les conclusions suivantes (ch. 4, p. 19): "La campagne de comptages effectuée en février 2014 a permis la mise à jour des charges de trafic sollicitant les axes situés aux alentours du centre Coop, à Montagny-près-Yverdon. Il s'avère que les augmentations de trafic constatées depuis 2009 varient sensiblement selon la fonction de l'axe considéré et du type de trafic recensé : sur la route de Ste-Croix (accès à l'autoroute, trafic d'agglomération), 18'400 véh/j ont été recensés en 2014, soit une augmentation annuelle de +1.2% entre 2009 et 2014 ; sur l'axe situé entre le giratoire est de la jonction autoroutière et l'entrée du centre Coop , 6'600 véh/j ont été recensés en 2014, soit une augmentation annuelle de +2.3%, due principalement à l'attractivité du centre Coop et aux activités situées dans le bâtiment de la Vaudoise; sur l'axe situé entre le giratoire de Chamard et le giratoire de la zone d'activités, 7'900 véh/j ont été recensés en 2014, soit une augmentation annuelle de +0.5% (trafic stable sur cet axe). Par rapport à 2009, le giratoire est de la jonction autoroutière présente une

capacité utilisée de +10 points (soit 95%), en raison de l'augmentation des flux de trafic en sortie de l'autoroute. Bien qu'une légère augmentation des charges de trafic soit constatée sur le giratoire de Chamard, la capacité utilisée de ce dernier reste stable par rapport à 2009 (90%). Les capacités utilisées du giratoire ouest de la jonction autoroutière et du giratoire de la zone d'activités n'ont pas évolué et restent faibles (respectivement 60% et 40%). Le trafic journalier en relation avec l'autoroute A5 a été estimé sur la base des flux de trafic mesurés à l'heure de pointe du jeudi soir. Une augmentation de trafic de +60% est constatée vers et en provenance de Lausanne et Berne, alors que les charges en relation avec Neuchâtel sont restées stables. Différents facteurs peuvent expliquer ce phénomène, dont une redistribution des flux engendrés par l'accroissement du trafic dans un secteur plus large. Les relevés de stationnement effectués durant les périodes de comptage ont permis d'observer une augmentation de l'occupation du stationnement les soirs de semaine de +10% à +20% par rapport à 2009. Le samedi, l'occupation du stationnement est restée stable par rapport à 2009 (taux d'occupation de 60% à 70%)." Sur la base de ces rapports, l'OFROU a ainsi exposé tant dans la synthèse CAMAC que dans ses déterminations adressées à la cour de céans dans le cadre de la présente procédure que les parcelles n os 450 et 537 ne sont pas au bénéfice d'accès suffisants pour permettre la délivrance du permis de construire. Relevant que le réseau routier localisé à proximité du projet est actuellement déjà proche de la saturation et pose ponctuellement des problèmes de circulation, en particulier au niveau du giratoire est de la jonction autoroutière et du giratoire de Chamard, l'OFROU précise que malgré la mise en place des mesures d'accompagnement préconisées, le fonctionnement du giratoire est de la jonction autoroutière présentera, à l'horizon 2030, une situation inacceptable en raison du risque de blocage du flux sortant de l'autoroute, compromettant la sécurité des usagers ainsi que l'installation future de tout projet également générateur de trafic; à cette date, ce giratoire verra en effet sa capacité utilisée à 110%, ce qui correspond à une situation critique, inacceptable en raison du risque de blocage du flux sortant de l'autoroute. Afin d'éviter cette saturation, la réalisation du barreau de délestage devrait être effective dès 2020. Or, il ressort des déterminations de l'OFROU du 5 mars et 19 août 2014 que le projet de ce barreau de délestage a été déclassé de type A (réalisation et financement entre 2015 et 2018) au type C (réalisation et financement après 2020), la Confédération estimant le degré de maturité de la mesure insuffisant en raison notamment de l'absence de données actualisées concernant les modifications des charges attendues sur les tronçons à décharger (v. ARE, Projet d'agglomération yverdonnoise 2 ème génération, Rapport d'examen de la Confédération, 26 février 2014, p. 20). Dans leurs déterminations communes du 15 octobre 2014, la DGE, la DGMR et la CIPE ont par ailleurs confirmé que la question du financement de ce projet n'était pas réglée, tout comme l'aboutissement des procédures légales en lien avec la construction de ce barreau routier; il n'y avait donc aucune garantie que ce barreau de délestage se réalise un jour. d) La cour de céans ne voit pas de motif de s'écarter des explications convaincantes de l'OFROU basées sur trois expertises produites par la recourante et les fait ainsi siennes. Il importe peu de déterminer si l'OFROU devait délivrer un simple préavis ou si ses déterminations devaient être transposées dans une autorisation spéciale; dans les deux hypothèses en effet, l'OFROU doit être suivi en sa qualité d'autorité spécialisée, en l'absence de motif justifiant de s'écarter de son avis. D'ailleurs, comme l'ont relevé les autorités cantonales (DGMR, DGE et CIPE) dans leur écriture commune du 15 octobre 2014, il n'y a aucune garantie que le nouvel accès ouest - ou barreau de délestage - voie le jour, et de surcroît rapidement, ou qu'il puisse bénéficier d'un cofinancement fédéral, ce projet ayant été relégué en priorité C; en outre, les

procédures légales en lien avec la construction de ce barreau routier ne sont pas abouties. Enfin, en raison d'un nombre élevé d'accidents sur les quatre giratoires de la Route de Sainte-Croix, dont les deux giratoires bordant le site Coop (giratoire de Chamard et giratoire est de la jonction autoroutière), la DGMR projette une intervention sur l'aménagement et l'exploitation de ces giratoires; le projet étant actuellement en cours de consultation auprès de l'OFROU et de la DGMR, il est encore susceptible d'évoluer. C'est ainsi à juste titre que l'autorité intimée a considéré que le terrain ne sera pas suffisamment équipé au sens de l'art. 19 LAT au moment de l'achèvement de la construction, le réseau routier étant saturé à cet endroit. Dès lors que le projet est contraire au droit pour ce motif déjà, l'autorité intimée était fondée à rendre une décision négative et il n'est pas nécessaire d'examiner si les autres dispositions légales et réglementaires sont respectées, telles que l'art. 47 al. 2 ch. 11 LATC (centres commerciaux dont la surface de vente excède 2'000 m² et dont les impacts doivent être définis par un indice de génération de trafic ou, à défaut, par un plan d'affectation spécifique). Pour le même motif, il n'est pas déterminant que les autres autorités cantonales consultées aient délivré les autorisations spéciales et préavis favorables nécessaires. e) Vu l'issue du recours, il y a lieu de rejeter la requête de la recourante tendant à la production de toutes pièces relatives à un projet éventuel de révision totale ou partielle du PPA "En Chamard - Les Creux", du calendrier prévisionnel relatif au projet de contournement sud d'Yverdon-les-Bains ainsi que de toute étude réalisée ou en cours quant à la mise en œuvre de la décision populaire y relative.

E. 4

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté et la décision attaquée, confirmée. Succombant, les recourants supportent les frais judiciaires ainsi que les dépens (art. 49, 55, 91 et 99 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative - LPA-VD; RSV 173.36).

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