

VD_OMNI GE.1992.0127 vom 19. Mai 1994

VD Tribunal cantonal, 1994-05-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.1992.0127

FR: VD_OMNI GE.1992.0127 du 19 mai 1994

IT: VD_OMNI GE.1992.0127 del 19 maggio 1994

Regeste

ASSOCIATION TRANSPORTS ET ENVIRONNEMENT | Circulation des cyclistes dans deux rues piétonnes + une rue réservée aux bus refusée à tort (absence de motifs suffisants vu les circonstances particulières du cas : axe de liaison essentiel pour les cyclistes).

Erwägungen

E. 4

LCR, il les habilite à prescrire d'autres limitations pour assurer la sécurité, faciliter ou régler la circulation, pour protéger la structure de la route ou satisfaire à d'autres exigences imposées par les conditions locales. Selon que l'on se trouve dans le champ d'application de l'une ou l'autre de ces dispositions, le pouvoir d'examen de l'autorité cantonale de recours diffère. L'art. 36 let. a LJPA ne permet pas de réexaminer l'opportunité des mesures d'interdiction de circulation prises en application de l'art. 3 al. 3 LCR, qui relèvent du droit cantonal (Tribunal administratif, arrêt AC 91/200 du 6 mai 1993, consid. 2a; arrêt AC 91/099 du 29 décembre 1992, consid. 2a). En cas de recours contre une décision fondée sur cette disposition, le Tribunal administratif doit donc limiter son pouvoir d'examen à la légalité de la décision attaquée. Il ne peut substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité communale ou cantonale et doit seulement vérifier si les autorités compétentes sont restées dans les limites d'une pesée consciencieuse des intérêts à prendre en considération (Tribunal administratif, arrêt GE R9 1150/91, du 30 octobre 1992, consid. 3). Il n'en va pas de même lors d'un recours dirigé contre une décision fondée sur l'art. 3 al. 4 LCR. Selon la jurisprudence du Conseil fédéral (JAAC 1989 no 10 A 58 ss), le Tribunal administratif revoit librement si le refus municipal est fondé; mais il doit tout de même faire preuve d'une certaine retenue si la décision attaquée se fonde sur des circonstances locales que l'autorité intimée est mieux à même d'apprécier (ATF 114 I a 247/248 consid. 2 b, 107 I a 38 consid. 3 c). Dans le cas particulier, la décision municipale a pour effet de fermer les rues Neuve, Mauborget et Haldimand à la circulation; elle est assortie de certaines exceptions en faveur des transports publics, des taxis, des livreurs et de la police. Ces exceptions sont toutefois suffisamment restreintes pour que la mesure se caractérise toujours comme une interdiction générale de circuler, et non pas comme une simple restriction visant exclusivement certains déplacements ou types de véhicules. Elles relèvent ainsi de l'art. 3 al. 3 LCR (voir dans ce sens JdT 1991 I 658 ss, 1975 I 410 ss).

3. La recourante soutient que la décision attaquée est illégale en ce sens qu'elle va à l'encontre d'un des principes posés par l'art. 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT), à savoir celui qui exige des autorités chargées de l'aménagement du territoire de maintenir ou de créer des voies cyclables et des chemins pour piétons (art. 3 al. 3 let. c LAT). a) L'art. 3 al. 3 let. c LAT n'a pas les effets juridiques d'une disposition ordinaire car il ne s'agit pas d'une norme applicable isolément.

Cette règle ne constitue en effet que l'un des principes de l'art. 3 LAT qui énonce un ensemble de critères devant guider le comportement des autorités dans leurs tâches d'aménagement du territoire. Confrontées à un cas donné, les autorités doivent dégager les critères qui se rapportent aux problèmes posés, puis réaliser la meilleure concordance possible en procédant à la pesée des intérêts en présence, à la lumière des buts de la loi (art. 1) et en fonction des objectifs d'aménagement qu'elles se sont fixés (art. 6 al. 1, art. 8) (DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, p. 91 no 13). Ainsi défini, l'art. 3 LAT a pour effet de circonscrire et de préciser la liberté d'appréciation des autorités en matière d'aménagement du territoire (DFJP/OFAT, op. cit., p. 92, no 16). L'autorité qui transgresse les limites définies par cette disposition commet un abus ou un excès dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation. Elle viole donc le droit et ne prend pas seulement une décision inopportune (DFJP/OFAT, op. cit., p. 93, no 19). Cela étant, l'autorité conserve une large marge de manoeuvre; les cas d'excès ou d'abus dans l'exercice du pouvoir d'appréciation se limitent aux situations dans lesquelles elle a manifestement apprécié à la légère les intérêts en présence (DFJP/OFAT, op. cit., p. 94, no 19). Au niveau cantonal, les principes régissant l'aménagement du territoire sont censés être concrétisés plus précisément dans le plan directeur cantonal dont les objectifs ont une valeur contraignante sensiblement égale à celle de l'art. 3 LAT. En effet, selon l'art. 2 du décret du 20 mai 1987 portant adoption du plan directeur cantonal, les objectifs lient les autorités; ils ne sont toutefois pas assimilables à des dispositions légales contraignantes, mais constituent plutôt les éléments d'appréciation que l'autorité doit prendre en considération dans les procédures d'aménagement du territoire et de construction : "Les objectifs précisent en quelque sorte l'étendue et donc les limites du pouvoir d'appréciation de l'autorité" (BGC Automne 1988, p. 1156). b) La force normative des dispositions invoquées par la recourante étant ainsi définie, il y a lieu d'examiner si la municipalité, en prenant une décision qui a incontestablement des effets sur l'aménagement local, n'a pas méconnu l'une des exigences qui s'impose à elle. Il est une circonstance qui fait du cas d'espèce un cas tout à fait particulier. La décision attaquée a en effet pour principale conséquence, et le rapport d'impact complémentaire le montre bien, de couper le centre ville en deux. Il s'ensuit que les liaisons cyclistes entre le secteur de la Riponne et le secteur Bel-Air/St-François ne sont plus possibles qu'au prix d'importants inconvénients qui ont trait soit aux dangers que présentent le parcours de substitution préconisé, soit à la distance supplémentaire à parcourir, soit encore au fait de devoir descendre du vélo sur une distance relativement importante en cas de passage par la zone piétonne. Ce genre de problèmes n'est pas propre à la ville de Lausanne : il s'est présenté de manière assez générale dans les cas de création de zones piétonnes (pour une étude à ce sujet, v. notamment D. Alrutz et H. Fecht, Stadt München - Verkehrsuntersuchung Radfahren im Fussgängerbereich, Hannover, octobre 1991). L'objectif 4.1.b du plan directeur cantonal est ainsi sérieusement compromis en ce qui concerne l'une de ses composantes ("... valoriser les moyens de déplacement non motorisés."). La municipalité conteste cette appréciation en relevant que d'autres itinéraires valables s'offrent aux cyclistes. Mais on ne saurait la suivre. Cela vaut tout particulièrement pour la liaison sud-nord. Celui qui veut rejoindre la place de la Riponne à partir de l'axe St-François - Bel-Air - Chauderon devrait en effet monter une partie de la rue de Beaulieu, secteur où il est particulièrement exposé aux dangers de la circulation automobile, puis rejoindre d'une manière ou d'une autre l'avenue Vinet pour redescendre sur la Riponne par la rue du Valentin, étant précisé qu'il n'est pas possible de passer par la rue Pré-du-Marché qui est en sens unique. Il faut bien admettre que cet itinéraire, particulièrement compliqué

pour ne pas dire irréaliste, ne constitue pas une solution de rechange valable. Dans le sens nord-sud, la situation est plus favorable, mais le constat également négatif. Le parcours d'un cycliste désirant se rendre de la place de la Riponne en direction de la place Chauderon peut certes se faire assez aisément en empruntant la rue Pré-du-Marché (puis St-Roch); en revanche, l'usager d'un véhicule deux-roues souhaitant se rendre à la place St-François doit emprunter le même parcours et donc aller "tourner" à la place Chauderon ce qui représente un important détour. c) Ces considérations doivent peser d'un certain poids dans l'appréciation de la décision attaquée. En effet, si une voie essentielle de liaison pour les cyclistes au centre-ville est supprimée sans alternative valable, il faut alors exiger que ce choix repose sur des motifs sérieux et pertinents. C'est ce qu'il convient de vérifier dans le cas particulier. En l'occurrence, la municipalité devait prendre en compte plusieurs intérêts, à côté de ceux des cyclistes, soit principalement ceux des piétons et des transports publics. Elle explique qu'elle a accordé la priorité aux piétons (rue Haldimand) et aux transports publics (rues Mauborget et Neuve) après avoir analysé consciencieusement les avantages et inconvénients engendrés par la mixité du trafic. S'agissant de la rue Haldimand, où la recourante requiert que les cyclistes soient autorisés à circuler dans le sens de la montée, l'autorité intimée estime que la mixité vélos/piétons mettrait en danger ces derniers. Elle relève que l'option de ne pas mélanger les piétons avec les cyclistes correspond à une pratique constante en ville de Lausanne et ajoute que ce choix va dans la ligne des propositions de la commission "Etude Haldimand" qui avait préavisé en défaveur de la mixité du trafic. S'agissant de l'axe rue Neuve-rue Mauborget, où l'admission des deux-roues est requise dans le sens de la descente, la municipalité invoque également avant tout des questions de sécurité : elle craint que les cyclistes, profitant de l'arrêt de bus (rue Neuve) ou de la descente (rue Mauborget), soient tentés d'effectuer un dépassement et se retrouvent ainsi nez à nez avec l'un des nombreux bus circulant en sens inverse. Elle ajoute que les cyclistes dérégleraient inévitablement la signalisation lumineuse au bas de la rue Mauborget et, partant, mettraient en péril le bon fonctionnement des transports publics dans un secteur clé de la ville. d) Comme on le verra ci-dessous, ces motifs n'apparaissent pas suffisants, du moins en l'état actuel du dossier, car l'autorité intimée n'a ni expérimenté concrètement les variantes préconisées par la recourante, ni procédé à une étude détaillée des problèmes posés. Or, de nombreux motifs portent à croire que le mélange des piétons avec les cyclistes, à la montée (rue Haldimand), ou des bus avec les cyclistes, à la descente (rue Neuve-rue Mauborget), ne présenterait pas de difficultés insurmontables. aa) La mixité piétons/cyclistes n'est pas impossible dans les rues dites "piétonnes" pour des raisons de sécurité. L'ordonnance sur la signalisation routière du 5 septembre 1979 (OSR) prévoit d'ailleurs une signalisation spécifique pour les voies destinées à la fois aux cyclistes et aux piétons (art. 33 al. 4 OSR; signaux 2.63 et 2.63.1). Ce système est déjà pratiqué dans plusieurs villes de Suisse, notamment, pour ce qui concerne la Suisse romande, à Morges (Grand'Rue) et à Genève (rue de la Confédération : chaussée accessible aux piétons, cyclistes, bus et trams, sans délimitation des flux; bois de la Bâtie : mixité piétons/vélos dans le sens de la montée; traversée de Plainpalais : mixité piétons/vélos, pas de pente). Un aménagement de ce type a également été réalisé à Fribourg, dans une configuration assez semblable à celle du cas d'espèce (rue de Lausanne, dans le sens de la montée); une décision contraire a certes été prise récemment, mais elle est frappée d'un recours assorti de l'effet suspensif. Une importante étude réalisée en Suisse alémanique montre que d'autres exemples existent notamment à Bâle (centre-ville), Berne (Spitalgasse), Lucerne (centre-ville), Schaffhouse (vieille ville), Soleure (vieille ville), Thoun (quai de l'Aar),

Winterthur (centre), Zürich (promenade du bord du lac) et Bienne (rue de Nidau et zone piétonne du centre-ville) (P. Ott, Velofahren in Fussgängerzonen - Möglichkeiten der Koexistenz von Fussgängern und Velofahrenden, Forschungsaufträge 44/89 und 42/92 auf Antrag der Vereinigung Schweizerischer Verkehrsingenieure, Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement). Les auteurs de cette étude montrent que les deux modes de déplacement sont compatibles, y compris dans des situations apparemment difficiles (p. 56). Ils arrivent à la conclusion que les mesures de séparation et de réglementation doivent être utilisées avec parcimonie, après avoir constaté, sur la base d'observations précises effectuées notamment à Bienne et Zürich, que la coexistence des piétons et des cyclistes présente un degré élevé d'autoréglementation (p. 56 à 58). L'étude allemande précitée parvient à des conclusions analogues. Il y est précisé que selon une vaste enquête effectuée en 1986, 43% des grandes villes allemandes avaient admis les cyclistes dans leur zone piétonne et que dans la majorité des cas, les itinéraires ouverts aux cyclistes étaient des axes piétonniers centraux avec une intense activité commerciale (p. 3). On a en outre constaté que le nombre des accidents était faible et qu'il ne différait guère de la situation sans admission des cyclistes (à cause du fait que, malgré l'interdiction, certains cyclistes passent quand même). Les auteurs du plan directeur cantonal ont apparemment les mêmes vues, puisqu'ils ont commenté l'objectif 4.3.d relatif aux pistes cyclables de la manière suivante: "L'amélioration de la sécurité des cyclistes est un enjeu important dans l'application de cet objectif. On peut aussi envisager de créer des couloirs communs aux cyclistes et aux piétons, ces deux modes de déplacement pouvant fort bien cohabiter sans grands risques" . Le tribunal ne voit pas qu'il puisse en aller différemment dans le cas concret de la rue Haldimand. Cette rue est relativement large, et, vu sa déclivité, les cyclistes ne se déplaceraient pas beaucoup plus vite que les piétons. De plus, diverses possibilités réglementaires existent pour pallier aux risques potentiels (plaque complémentaire accordant la priorité aux piétons ou imposant la vitesse "au pas", interdiction des cyclistes à certaines heures). Mais des restrictions ne doivent être adoptées qu'en cas de nécessité, car il faut prendre en compte le niveau naturel d'autoréglementation. Par exemple, les observations effectuées dans le cadre de l'étude alémanique ont démontré qu'en cas d'affluence, les cyclistes descendaient naturellement de leur machine (p. 57). Dans un cas de ce genre, rien ne sert d'ajouter une interdiction. En conclusion sur ce point, le refus municipal ne s'avère en l'état pas fondé sur des motifs sérieux et pertinents. Il apparaît en définitive que seul un essai, dont les conclusions seraient négatives, ou des motifs d'ordre technique fondés sur des études approfondies prenant en considération les expériences effectuées en Suisse, le cas échéant à l'étranger, pourraient justifier la décision municipale. Mais l'autorité intimée n'a ni procédé à un essai, ni effectué les études utiles. Il lui appartiendra d'examiner la faisabilité de l'aménagement préconisé par la recourante. bb) En ce qui concerne la circulation des cyclistes sur les rues Neuve et Mauborget, dans le sens de la descente, la municipalité voit deux types de problèmes qui ont trait à la gestion de la régulation lumineuse au carrefour Bel-Air et aux dangers auxquels s'exposeraient les cyclistes en dépassant les bus. L'autorité intimée s'est cependant bornée à énumérer ces problèmes, qui sont indéniables, sans toutefois examiner les possibilités de les résoudre. La question de l'admissibilité des vélos sur les voies réservées aux bus a fait l'objet d'une étude portant sur une trentaine d'aménagements mixtes - transports en commun/deux-roues - déjà réalisés dans les principales villes de Suisse (notamment à Berne, Bâle, Thoune, Fribourg et Winterthur). Il ressort de cette étude que la condition de base à l'admission de la mixité bus/vélos sur des voies relativement étroites est que la vitesse de déplacement de l'un des

moyens de transport se rapproche de celle de l'autre (Gilles Gardet, Vélos et voies réservées aux bus : cohabitation possible?, Véloforum 92, Atelier 4, Genève 1992, p. 1). Cette condition serait en l'occurrence remplie, vu la configuration des lieux (tronçon plat sur une courte distance, puis en légère descente). On se trouve donc, a priori, sur un terrain propice à la mixité, sous réserve des autres problèmes techniques. Il n'appartient pas au tribunal de les étudier en détail. On se bornera à relever, s'agissant du problème de la gestion des feux, qu'il pourrait notamment être résolu en ne permettant pas aux cyclistes de déclencher eux-mêmes la signalisation lumineuse, ce qui les obligerait à passer en même temps qu'un bus ou un autre véhicule autorisé (livreur, taxi, etc.), ou de descendre du vélo et de se comporter comme un piéton. Quant au problème des dépassements, il apparaît effectivement plus sérieux; mais là encore l'autorité intimée est parvenue à une conclusion négative sans faire d'essai, sans non plus examiner s'il existe des possibilités techniques susceptibles de dissuader les cyclistes d'effectuer des dépassements et sans analyser les expériences faites en Suisse ou, si nécessaire à l'étranger, où la mixité des bus et des cyclistes a été admise. Il faut par conséquent considérer qu'en l'état, le refus municipal ne repose pas sur une appréciation consciencieuse de la situation. cc) On décèle, dans certaines explications de la municipalité, l'argument selon lequel le nombre peu élevé de cyclistes à Lausanne doit avoir pour conséquence de n'accorder à leur situation qu'un faible poids dans la pesée des divers intérêts. La circonstance de fait invoquée est certes exacte, mais elle ne justifie pas qu'on supprime, sans raisons valables, les voies de liaison les plus attractives. Sinon, on irait totalement à l'encontre des buts légaux exposés plus haut. Bien qu'elle ne l'ait pas dit, on conçoit également que la municipalité craint qu'un régime permettant aux cyclistes de circuler dans les rues en cause, entraîne un déploiement de ceux-ci dans toutes les rues de la zone piétonne. Ce problème peut effectivement se poser, mais il est possible d'y remédier par une signalisation adéquate ou des mesures constructives, si nécessaire, ou encore par des campagnes de sensibilisation (sur ce dernier point, v. Ott, op. cit., p. 7). e) En résumé, alors que les dispositions de la LAT et du plan directeur cantonal, accessoirement du droit fédéral de la protection de l'environnement, tendent à favoriser l'emploi du vélo dans les centre-villes, la décision municipale va dans le sens contraire en supprimant, sans compensation, un axe de liaison cycliste important au coeur de la ville de Lausanne. Pour être admissible, cette solution devrait reposer sur des motifs sérieux et pertinents. Or tel n'est pas le cas, du moins en l'état actuel du dossier. L'autorité a négligé les intérêts des cyclistes contrairement à ce qui est exigé par les buts de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et les objectifs du plan directeur cantonal qui définissent les limites de son pouvoir d'appréciation. Elle a ainsi excédé son pouvoir d'appréciation, ce qui, comme on l'a vu plus haut (cons. 2a), est assimilé à une violation du droit. 4. Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours. Le dossier doit être retourné à la municipalité qui procédera aux essais ou aux études nécessaires conformément au considérant 2 ci-dessus, afin de déterminer si et dans quelle mesure la circulation des cyclistes peut être autorisée dans les rues Haldimand, Neuve et Mauborget. Les frais sont laissés à la charge de l'Etat. L'association recourante, qui a consulté un homme de loi et obtient gain de cause, a droit aux dépens qu'elle a requis (art. 55 al. 1 LJPA).