

VD_OMNI GE.2005.0177 vom 7. Juli 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-07-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2005.0177

FR: VD_OMNI GE.2005.0177 du 7 juillet 2006

IT: VD_OMNI GE.2005.0177 del 7 luglio 2006

Regeste

X. c/Département des infrastructures, Municipalité de 1***** | Création d'une zone à la vitesse limitée à 30 Km/h, sur tout le territoire communal (sauf les routes cantonales), avec suppression concomitante de l'accès réservé aux seuls bordiers. Examen des mesures d'accompagnement (modération du trafic). En l'occurrence, les conditions de création de la zone en question sont remplies.

Erwägungen

E. 1

Lors de l'audience du 30 juin 2006, le recourant a précisé que s'il s'en prenait prioritairement à la suppression de l'accès réservé aux bordiers sur les voies communales, sa démarche tendait aussi à l'annulation de la décision attaquée. Il convient d'en prendre note. Quant au Service, il a confirmé que la route dite du Mont-Pèlerin, reliant la route cantonale 744b à l'Hôtel du Mirador, est une route cantonale pour laquelle une limitation à 30 km/h n'est pas envisageable; ce tronçon, qui délimite le secteur bâti dans la partie septentrionale du territoire communal, n'est dès lors pas soumis à la restriction contestée. La décision attaquée doit être complétée dans cette mesure.

E. 2

Aux termes de l'art. 37 al. 1 LJPA, le droit de recours appartient à toute personne physique ou morale qui est atteinte par la décision attaquée et dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. a) La formulation de l'art. 37 al. 1 LJPA correspond à celle des art. 103 let. a OJ et 48 PA; elle peut être interprétée à la lumière de la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant ces deux dispositions (cf., en dernier lieu, l'arrêt GE.2005.0145 du 3 février 2006, et les références citées). Selon la jurisprudence fédérale, l'intérêt digne de protection peut être juridique ou de fait; il ne doit pas nécessairement correspondre à celui protégé par la norme invoquée. Il faut toutefois que le recourant soit touché plus que quiconque ou la généralité des administrés dans un intérêt important, résultant de sa situation par rapport à l'objet litigieux. Un intérêt digne de protection existe lorsque la situation de fait ou de droit du recourant peut être influencée par le sort de la cause; il faut que l'admission du recours procure au recourant un avantage de nature économique, matériel ou autre (ATF 131 V 298 consid. 3 p. 300; 130 V 196 consid. 3 p. 202/203, 514 consid. 3.1 p. 515, et les arrêts cités). Pour que des effets concrets de la décision constituent une atteinte propre à léser un intérêt digne de protection, il faut un préjudice porté de manière immédiate à la situation personnelle du recourant (ATF 125 V 339 consid. 4a p. 343; 124 II 499 consid. 3b p. 504/505; 123 II 376 consid. 2 p. 378/379, et les arrêts cités). b) Le recourant habite le chemin 2*****. Sans issue, cette voie desservant quelques villas débouche sur le chemin 3*****, lequel constitue le seul passage pour accéder à la maison du recourant. Celui-ci dispose ainsi d'un intérêt à

contester la mesure, du moins sous cet aspect. Savoir ce qu'il en est pour les autres chemins communaux, distants parfois de plusieurs centaines de mètres de l'habitation du recourant, souffre de rester indécis. En effet, la création de la zone où la vitesse est limitée à 30km/h est contestée essentiellement pour ce qui a trait aux voies de transit reliant les secteurs bâtis du haut du territoire communal et la route cantonale 744b, sur un axe Nord-Sud. La situation spéciale à cet égard du chemin 3***** a occupé l'essentiel des débats.

E. 3

a) Lorsque les conditions de la route, de la circulation et de la visibilité sont favorables, la vitesse maximale générale des véhicules peut atteindre 50 km/h dans les localités (art. 4a de l'ordonnance sur les règles de la circulation routière, du 13 novembre 1962 – OCR; RS 741.11). Toutefois, pour éviter ou atténuer des dangers particuliers de la circulation routière ou les atteintes excessives à l'environnement, ou pour améliorer la fluidité du trafic, l'autorité ou l'office fédéral peuvent ordonner des dérogations à cette limite, sur certains tronçons de route (art. 108 al. 1 de l'ordonnance sur la signalisation routière, du 5 septembre 1979 - OSR; RS 741.21). Selon l'al. 2 de cette disposition, les limitations générales de vitesse peuvent être abaissées lorsqu'un danger n'est que difficilement perceptible ou n'est pas perceptible à temps et ne peut être écarté autrement (let. a); que certains usagers de la route ont besoin d'une protection spéciale qui ne peut être obtenue d'une autre manière (let. b); que cela permet d'améliorer la fluidité du trafic sur des tronçons très fréquentés (let. c) et que de ce fait, il est possible de réduire les atteintes excessives à l'environnement (bruit, polluants) au sens de la législation sur la protection de l'environnement, dans le respect du principe de la proportionnalité (let. d). A l'intérieur des localités, la dérogation à la limitation générale à 50 km/h peut notamment prendre la forme de la création d'une zone où la vitesse est limitée à 30 km/h, dite «zone 30» (art. 108 al. 5 let. a OSR). Cette zone comprend les routes, situées dans des quartiers ou des lotissements, sur lesquelles les conducteurs sont tenus de circuler d'une manière particulièrement prudente et prévenante (art. 22a OSR). Avant de déroger à la limitation générale de vitesse, l'autorité procède à une expertise, afin de déterminer si la mesure est nécessaire, opportune et conforme au principe de la proportionnalité, ou s'il convient de donner la préférence à d'autres mesures, notamment pour ce qui concerne le trafic aux heures de pointe (art. 108 al. 4 OSR, mis en relation avec l'art. 32 al. 3 de la loi fédérale sur la circulation routière, du 19 décembre 1958 – LCR; RS 741.01). Conformément à l'art. 108 al.

E. 6

OSR, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication a adopté, le 28 septembre 2001 une ordonnance sur les zones 30 (ci-après : l'Ordonnance – RS 741.213.3). Selon l'art. 4 de celle-ci, le rapport d'expertise au sens de l'art. 108 al. 4 OSR doit comprendre notamment la description des objectifs que l'instauration de la zone doit permettre d'atteindre (let. a); un plan d'ensemble montrant la hiérarchie des routes (let. b); une liste des déficits existants ou prévisibles en termes de sécurité, ainsi que des propositions ou mesures permettant de les supprimer (let. c); des indications du niveau actuel des vitesses (let. d); des indications sur les qualités actuelles et souhaitées du lieu en tant qu'habitat, cadre de vie et site économique, y compris les atteintes en termes d'affectation (let. e); des considérations sur les effets possibles de la mesure projetée sur l'ensemble de la localité ou sur certains de ses quartiers, ainsi que des propositions visant à éviter d'éventuels effets négatifs (let. f); une liste et une description des mesures nécessaires pour atteindre les objectifs visés (let. g). Le Service procède à

l'examen préalable des projets de routes communales, que la municipalité administre (art. 3 al. 3 et 4 de la loi sur les routes, du 10 décembre 1991 – LRou; RSV 725.01). Le Département est compétent en matière de signalisation routière (art. 4 al. 1 de la loi cantonale sur la circulation routière, du 25 novembre 1974 – LVCR; RSV 741.01); la municipalité est préalablement consultée (art. 4 al. 2 LVCR). Aux termes de l'art. 6 LVCR, les projets fixant la vitesse maximale autorisée sont soumis pour préavis à la Commission consultative de circulation (ci-après: la Commission consultative), dont la composition et la procédure sont régis par les art. 29 et 30 du Règlement d'application de la LVCR, du 2 novembre 1977 (RLVCR; RSV 741.01.1). b) Jusqu'à l'adoption de la mesure contestée, la vitesse autorisée sur les chemins communaux était limitée à 50km/h. Plusieurs voies, dont le chemin 3*****, le chemin 4***** et le chemin des 5*****, étaient réservés aux bordiers. A l'entrée de ces chemins était posée une signalisation indiquant ces deux restrictions (vitesse limitée et accès réservé). Au cours de ces dernières années, le développement du secteur bâti dans la partie septentrionale du territoire des communes de Chardonne et 1***** a provoqué des difficultés. En effet, au lieu d'emprunter la route du Mont-Pèlerin qui relie ces secteurs à la route cantonale 744b, à la hauteur de l'embranchement vers Attalens, de nombreux automobilistes ont utilisé les chemins réservés aux bordiers, et spécialement le chemin 3*****, comme raccourci. Cela a engendré un trafic de transit, dans le sens aval et amont, aux heures de pointe (matin, midi et soir). Lors de l'audience du 30 juin 2006, il a été indiqué que le passage par le chemin 3***** (d'une longueur de 800 m et d'une largeur de 4 m environ), est considérablement plus court que la voie permise, longue d'environ 4,5 km. Cet usage illicite a provoqué plusieurs interventions auprès des autorités communales. La Municipalité a dû constater qu'elle ne disposait pas des moyens, notamment en termes de personnel, pour contrôler le passage et réprimer systématiquement les infractions. S'ajoute à cela qu'au fil du temps, la Municipalité avait concédé à une trentaine d'habitants de la commune une autorisation d'emprunter les chemins réservés aux bordiers, qu'ils n'habitaient pas eux-mêmes. Constatant que le problème n'était pas résolu, la Municipalité a changé de fusil d'épaule et décidé de créer une zone 30 sur l'ensemble du territoire communal (à l'exception des routes cantonales) et de supprimer concomitamment les restrictions d'accès. Consulté sur ce point, le Service a rappelé les principes gouvernant la création de telles zones et recommandé à la Municipalité de faire supprimer les restrictions d'accès favorisant les bordiers. Le 21 juin 2005, la Municipalité s'est adressée au Service en lui demandant son aval pour la limitation de la vitesse à 30 km/h sur tous les chemins communaux. Cette demande était accompagnée d'un plan établi le 20 juin 2005 par le Bureau technique intercommunal, dont il ressort que la mesure proposée serait combinée avec la suppression des restrictions existantes, soit la limitation de vitesse à 50 km/h et l'accès réservé aux riverains. Le Service a transmis la demande à la Commission consultative. La sous-commission de celle-ci, compétente en matière de limitations de vitesse, a établi le rapport d'expertise au sens de l'art. 108 al. 4 OSR, le 20 juillet 2005. Selon ce document, les conditions posées par les art. 108 al. 2 OSR et 4 de l'Ordonnance seraient remplies. Le 22 août 2005, la Commission consultative a approuvé le projet. Le Département a publié sa décision le 27 septembre 2005. c) Le déroulement de la procédure a été entaché de quelques défauts. La suppression de la limitation aux seuls bordiers de l'usage de certains chemins n'est pas mentionnée dans l'avis publié dans la FAO. Il aurait certes été possible au Service d'indiquer que la création de la zone 30 emportait la suppression concomitante de toutes les autres restrictions à la circulation préexistantes. Une précision d'emblée à ce propos eut été

souhaitable. Cela étant, la consultation du dossier auquel se réfère expressément la décision attaquée, a permis au recourant de se rendre compte de cet élément de l'affaire. En effet, le plan de signalisation figurant au dossier ouvert à la consultation, soit au greffe municipal, soit auprès du Service, indique clairement que les panneaux limitant la vitesse à 50 km/h et réservant l'accès aux riverains seraient remplacés par des panneaux signalant uniquement la zone 30. Avec le recourant, on peut regretter que ce plan n'ait pas été déposé dans sa version originale, mais uniquement sous la forme d'une copie de format réduit (A4 ou A3). Toutefois, un examen attentif de cette pièce ne laisse aucun doute quant à son objet et sa portée. De toute manière, une éventuelle violation du droit d'être entendu sur ce point aurait été guérie dans le cours ultérieur de la procédure, notamment lors de l'audience du 30 juin 2006, au cours de laquelle le recourant a pu compléter ses moyens et critiquer la décision attaquée sous tous ses aspects (ATF 130 II 530 consid. 7.3 p. 562; 124 V 180 consid. 4a p. 183, 389 consid. 5a p. 392 et les arrêts cités). d) Le recourant reproche à la Municipalité d'avoir pris la mesure contestée sans faire procéder préalablement à une étude du trafic (notamment un décompte actuel et précis du nombre de véhicules utilisant les chemins de transit, ainsi qu'une évaluation des perspectives de développement du trafic) et sans mettre simultanément à l'enquête publique les mesures d'accompagnement de modération (nombre et emplacement précis des modifications de chaussée ralentissant la vitesse («gendarmes couchés»), décrochements et autres aménagements envisageables). Selon le recourant, seule une approche globale permettrait de vérifier le bien-fondé de la mesure litigieuse. L'argument n'est pas dénué de poids. Au moment où elle a décidé de mettre un terme à une situation illégale et insatisfaisante, la Municipalité aurait pu commander une étude détaillée, en faisant appel à un mandataire extérieur. De même, elle aurait pu mettre à l'enquête les projets d'aménagement routiers qu'implique la réalisation de la zone 30, simultanément avec la publication de la création de celle-ci. Une telle manière de faire aurait sans doute été tenue pour idéale par certains, ou inutilement perfectionniste et coûteuse, par d'autres. Il n'en demeure pas moins que pour la création d'une zone 30, la législation n'impose pas à la Municipalité d'agir comme le préconise le recourant. Sa décision relève par conséquent de l'opportunité, dont le contrôle échappe en l'occurrence au Tribunal (art. 36 let. c LJPA). Pour le surplus, les exigences formelles visées par les art. 108 al. 4 OSR, 4 de l'Ordonnance et 6 LVCR, ont été respectées. Le recourant objecte à cela que les mesures de trafic sur lesquelles repose le préavis de la Commission consultative, remontant à 2002 et à 2003, seraient obsolètes. A ce propos, le Service a indiqué, lors de l'audience du 30 juin 2006, que les comptages de véhicules prennent du temps et coûtent cher. Compte tenu du développement des quartiers résidentiels du haut de la commune, les données obtenues en 2002 et 2003 seraient certainement inférieures à celles que produiraient un examen actualisé. Il n'y a rien à redire à cette appréciation. S'agissant du chemin 3*****, pour ne prendre que cet exemple, le rapport d'expertise fait état de cent cinquante-huit mouvements de véhicules par jour. En y ajoutant même qu'une part de la trentaine d'autorisations dérogatoires, ainsi que les mouvements supplémentaires liés à l'accroissement de la population dans les quartiers considérés depuis 2002 et 2003, on peut raisonnablement tabler sur un effectif de deux cents mouvements quotidiens sur ce chemin. Ainsi, même si une étude globale eut certainement été utile, les données contenues dans le préavis de la Commission consultative sont suffisamment fiables pour satisfaire aux exigences légales. A cela s'ajoute que selon l'art. 6 de l'Ordonnance, l'efficacité des mesures réalisées dans le cadre de la création de la zone 30 doit être vérifiée dans le délai d'un an; si les objectifs visés ne sont pas atteints, des mesures supplémentaires doivent être

prises. Le contrôle de la mesure contestée est ainsi garanti. Les normes applicables n'obligent pas la Municipalité de mener de front la procédure de création de la zone 30 et la mise à l'enquête des projets concrets d'aménagements routiers y relatifs, en vue de la modération de trafic. La Municipalité est ainsi libre de procéder comme elle l'a fait, en dissociant la création de la zone, d'une part, de la réalisation des mesures d'accompagnement, d'autre part. Son choix présente sans doute l'inconvénient de rallonger la durée totale de la procédure, puisque les travaux routiers devront faire l'objet d'une étude préalable, d'une concertation avec le Service, d'une mise à l'enquête, et, le cas échéant, de recours. L'option retenue, même si elle prête ainsi le flanc à la critique, relève cependant du pouvoir d'appréciation réservé à l'autorité communale. En l'occurrence, il n'y a pas de raison pour le Tribunal d'intervenir. 4. Le recourant fait valoir différents moyens au fond. a) La zone contestée englobe tout le territoire communal, soit le village et tous les quartiers résidentiels environnants. Elle produit des effets sur un espace relativement grand. Cela ne signifie pas pour autant que le périmètre considéré ne serait pas homogène, comme le prétend le recourant. En effet, hormis le village, la zone 30 projetée régulerait le trafic dans des secteurs d'habitation de même caractère, soit des lotissements résidentiels qui font partie d'une structure analogue du point de vue de l'aménagement du territoire et de la topographie des lieux. La situation concrète de tous les chemins concernés n'est sans doute pas la même. En particulier, les parties s'accordent sur le fait que le chemin 3***** (et accessoirement, les chemins 4***** et 5*****) constitue en réalité une voie de transit. Cette qualité ne justifie pas cependant que des mesures spéciales ne soient prises que pour ce chemin. En particulier, la création d'une zone 30 est inenvisageable pour un seul chemin, car dans ce cas, on ne se trouverait par définition plus dans une zone au sens de l'art. 108 OSR. Il en irait de même si l'on voulait maintenir l'état actuel (vitesse limitée à 50km/h avec accès réservé aux bordiers) pour le seul chemin 3*****. b) Indépendamment de la création de la zone 30, le recourant critique la suppression de l'accès réservé aux bordiers. aa) Si la suppression des signaux indiquant la limitation de vitesse à 50 km/h est inhérente à la création de la zone 30, il n'en va pas nécessairement de même des panneaux réservant l'accès aux bordiers. Une telle mesure ne ressort ni de la LCR, ni de l'OSR, ni de l'Ordonnance, laquelle prévoit uniquement de ne pas aménager, sauf exceptions, des passages pour piétons (art. 4 al. 2). A ce propos, ses représentants ont confirmé, lors de l'audience du 30 juin 2006, que le Service a pour pratique de recommander aux municipalités de supprimer toutes les restrictions à la circulation (y compris l'accès réservé aux bordiers) lors de la création d'une zone 30. Comme il ne s'agit pas d'une exigence légale, le Service laisse les communes libres d'en décider autrement et de maintenir cette restriction. La seule réserve que fait toutefois le Service en pareil cas, est que la mesure soit maintenue ou supprimée pour toute la zone, et non pour un seul chemin. bb) La Municipalité a assigné à la création de la zone 30, y compris la suppression de l'accès réservé aux bordiers, un triple but: résoudre le problème lié au trafic de transit prohibé; mettre fin au régime antérieur illégal, s'agissant notamment des autorisations spéciales; assurer l'égalité de traitement. Tout en adhérant au projet de rétablir une situation conforme au droit, le recourant estime que la suppression de l'accès réservé aux bordiers crée une inégalité de traitement entre ceux qui sont bordiers et ceux qui ne le sont pas; cette mesure irait en outre à l'encontre de l'objectif de modération de trafic. cc) Il y a inégalité de traitement au sens de l'art.

al. 1 Cst. lorsque, sans motifs sérieux, deux décisions soumettent deux situations de fait semblables à des règles juridiques différentes; les situations comparées ne doivent pas nécessairement être identiques en tous points, mais leur similitude établie en ce qui concerne les éléments de fait pertinents pour la décision à prendre (ATF 131 I 1 consid. 4.2 p. 6/7, 313 consid. 3.2 p. 316/317, 377 consid. 2.1 p. 380, 394 consid. 4.2 p. 399, et les arrêts cités). Le domaine public appartient à la collectivité des citoyens; le droit d'y accéder est libre et égal, sous réserve d'exceptions justifiées (ATF 128 I 136 consid. 4 p. 145ss, et les références citées). En l'occurrence, le recourant ne revendique pas pour lui un accès au domaine public communal (soit le chemin 3******) qui lui serait désormais refusé, mais au contraire, le maintien d'un privilège consistant à interdire cet accès aux non-bordiers, comme c'était le cas auparavant. A le suivre, plutôt que de créer une zone 30 sur des bases incertaines, la Municipalité aurait dû, tout en maintenant la vitesse autorisée à 50 km/h, prendre les mesures idoines pour exclure les non-bordiers du chemin 3***** (et, accessoirement, de tous les autres voies communales soumises au même régime). Outre qu'elle remet en discussion un choix qui relève de l'appréciation de la Municipalité, cette opinion ne peut être partagée quant à son principe. Le système que préconise le recourant impliquerait la suppression de tout régime dérogatoire (notamment par le truchement des autorisations spéciales, illégales), ainsi que la mise en place d'un système de surveillance suffisamment permanent et étendu pour être efficace, et cela uniquement pour assurer aux riverains l'exclusivité du passage. Cela ne nécessiterait non seulement une dépense importante, mais reviendrait encore à réserver des voies publiques à une petite partie de la population locale. Une telle solution heurterait les principes constitutionnels régissant le domaine public, notamment sous l'angle de l'égalité de traitement. On ne saurait partant reprocher à la Municipalité d'y avoir renoncé. dd) Hormis ces considérations, le maintien de l'accès réservé aux bordiers peut paraître – du moins à première vue – comme justifié, dans le sens où cette restriction à la circulation pourrait être de nature à renforcer l'effet de la zone 30. Il tombe apparemment sous le sens que l'automobiliste s'appêtant à utiliser le chemin 3***** comme raccourci hésitera d'autant plus à le faire que la zone où la vitesse est limitée à 30 km/h est réservée aux seuls bordiers. La Municipalité objecte à cela que compte tenu de l'impossibilité pour elle d'assurer concrètement le respect de l'accès réservé aux bordiers, elle envisage d'aménager, dans la zone visée, des mesures de modération du trafic suffisamment dissuasives pour décourager l'usage des voies de transit, en particulier du chemin 3*****. Avec le recourant, on peut éprouver quelques craintes à ce sujet. Le gain de temps que réalise l'automobiliste empruntant le raccourci du chemin 3***** plutôt que la route du Mont-Pèlerin est si considérable, que l'on peut douter de l'efficacité de mesures d'accompagnement, de quelque nature qu'elles soient. Il existe un risque concret de voir perdurer le trafic de transit sur le chemin 3***** malgré la création de la zone 30. Ce danger ne serait cependant pas écarté par le maintien de l'accès réservé aux bordiers que réclame le recourant. Celui qui est prêt à prendre le raccourci malgré les embûches manifeste un mépris du sens de la loi qu'une limitation de l'accès aux bordiers ne réduit pas, surtout lorsque, faute de contrôle adéquat, l'impunité est presque assurée. ee) Tout bien considéré, et au regard du pouvoir d'appréciation dont disposent le Service et la Municipalité dans ce domaine, il apparaît que la décision attaquée ne viole pas le droit. Il incombera aux autorités intimées, après la réalisation des travaux de modération du trafic et l'évaluation que l'art. 6 de l'Ordonnance impose de faire, de vérifier si la création de la zone 30, selon les modalités envisagées, suffit ou non pour atteindre le but escompté; dans la négative, il leur faudra examiner quelles autres mesures s'imposent. 5. Le

recours doit ainsi être rejeté et la décision attaquée confirmée. Les frais sont mis à la charge du recourant (art. 55 al. 1 LJPA), ainsi qu'une indemnité en faveur de la Municipalité (art. 55 al. 2 LJPA). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens au Département.

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