

VD_OMNI GE.2013.0222 vom 20. Januar 2015

VD Tribunal cantonal, 2015-01-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2013.0222

FR: VD_OMNI GE.2013.0222 du 20 janvier 2015

IT: VD_OMNI GE.2013.0222 del 20 gennaio 2015

Regeste

BOULANGERIE HUBSCHMID Sàrl, AUDITION PLUS SA, BOUTIQUE MIDI QUATRE Sàrl, BOUTIQUE LES QUATRE SAISONS, BOUTIQUE BANFI, LA STELLA, ARLETTE COIFFURE, RICO-SPORTS, BOUTIQUE LA POMME, BAR A CAFE CHEZ NADIA, LA TABATIERE, MAROQUINERIE PECARI, ACOUSTIQUE BERNHEIM Sàrl, BOUTIQUE KALINA, INSTITUT LIPOLIFT, | Mesures de limitation du trafic de transit (création de sens unique, inversions des sens de circulation et suppression de places de parc) et revitalisation du bourg de Pully décidée par la municipalité. L'intérêt public de ces mesures n'est pas mis en cause. En revanche, les effets de ces dernières sur les activités commerciales des recourants n'ont pas fait l'objet d'une évaluation suffisante. L'intimée a sous-estimé les conséquences des inconvénients que les mesures litigieuses entraîneront pour les recourants. Elle n'a ainsi pas procédé à une pesée consciencieuse des intérêts à prendre en considération, en violation du principe de la proportionnalité. Recours admis.

Erwägungen

E. 1

a) Déposé dans le délai de 30 jours fixé par l'art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), le recours est intervenu en temps utile. b) L'art. 75 let. a LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD, réserve la qualité pour former recours à toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Pour disposer de la qualité pour agir, il faut être touché dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés. L'intérêt invoqué - qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait - doit se trouver avec l'objet de la contestation dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération; il faut donc que l'admission du recours procure au recourant un avantage, de nature économique, idéale ou matérielle. Le recours d'un particulier formé dans l'intérêt de la loi ou d'un tiers est, en revanche, irrecevable. Ces exigences ont été posées de manière à empêcher l'"action populaire", lorsqu'un particulier conteste une autorisation donnée à un tiers (arrêt AC.2013.0331 du 12 février 2014 consid. 1b; ATF 133 II 400 consid. 2.4.2; 133 V 239 consid. 6.2; 131 V 298 consid. 3 et les arrêts cités). En l'espèce, parmi les recourants, 19 exercent une activité commerciale dans l'une des rues concernées par les mesures attaquées ou à proximité immédiate de celles-ci. Ces mesures, aussi bien en tant qu'elles concernent la mise en sens unique de l'axe rue de la Poste / avenue Samson-Reymondin que s'agissant de la suppression des places de stationnement, sont susceptibles d'avoir des effets directs sur l'activité économique des

recourants. Il y a donc lieu de leur reconnaître un intérêt digne de protection au sens de l'art. 75 let. a LPA-VD. Un tel intérêt est également manifeste dans le cas du recourant propriétaire de deux biens-fonds dans les secteurs concernés, soit à la rue Verdaine 3 et à la rue de la Poste 12 . c) Le recours satisfait par ailleurs également aux conditions formelles énoncées par l'art. 79 LPA-VD. Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Les recourants semblent ne conclure à l'annulation que de deux des cinq mesures mises à l'enquête publique, soit de celles relatives à la création d'un sens unique sur la rue de la Poste (n° 181'291) et à la suppression des places de parc (n° 181'296). Un doute subsiste néanmoins sur ce point, dès lors que la page de garde de leur mémoire de recours indique que celui-ci est dirigé contre les "mesures 181'291 à 181'296", alors que les conclusions visent l'annulation des "décisions de la Municipalité de Pully n° 181'291, 181'296". Cela étant, comme le relève la municipalité, les trois autres mesures publiées dans la FAO du 12 novembre 2013 sont étroitement liées à la création d'un sens unique sur la rue de la Poste et à la suppression des places de parc. Le projet de la municipalité doit ainsi être considéré comme un tout et examiné dans son ensemble. La municipalité précise d'ailleurs, dans sa réponse du 28 février 2014, que le maintien des trois mesures non contestées ne pourrait se concevoir sans les mesures qui font l'objet du recours.

E. 3

a) Selon l'art. 98 LPA-VD, le recourant peut invoquer la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) ainsi que la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). Dès lors, en dehors des cas où une disposition légale prévoit expressément le contrôle de l'opportunité d'une décision, le tribunal n'exerce qu'un contrôle en légalité, c'est-à-dire examine si la décision entreprise est contraire à une disposition légale ou réglementaire expresse, ou relève d'un excès ou d'un abus du pouvoir d'appréciation. Il y a abus du pouvoir d'appréciation lorsqu'une autorité, usant des compétences qui lui sont dévolues par la loi, se laisse guider par des considérations non pertinentes ou étrangères au but des dispositions applicables, ou encore lorsqu'elle statue en violation des principes généraux du droit administratif que sont l'interdiction de l'arbitraire, l'égalité de traitement, la bonne foi et la proportionnalité (AC.2013.0331 du 12 février 2014 consid. 3a; GE.2013.0087 du 19 décembre 2013 consid. 2; AC.2012.0239 du 23 avril 2013 consid. 2a). b) En l'espèce, s'agissant de mesures en matière de circulation routière fondées sur l'art. 3 de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR; RS 741.01), aucune disposition légale, de droit fédéral ou cantonal, ne confère à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal un libre pouvoir d'examen (arrêts GE.2008.0103 du 13 octobre 2008 consid. 2; GE.2001.0063 du 18 novembre 2003 consid. 2). Dès lors, le tribunal se limitera à examiner la légalité de la décision attaquée. Dans cette limite, la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal ne peut substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité communale ou cantonale et doit seulement vérifier si les autorités compétentes ont procédé à une pesée consciencieuse des intérêts à prendre en considération.

E. 4

D'autres limitations ou prescriptions peuvent être édictées lorsqu'elles sont nécessaires pour protéger les habitants ou d'autres personnes touchées de manière comparable contre le bruit et la pollution de l'air, pour éliminer les inégalités frappant les personnes handicapées, pour

assurer la sécurité, faciliter ou régler la circulation, pour préserver la structure de la route, ou pour satisfaire à d'autres exigences imposées par les conditions locales. Pour de telles raisons, la circulation peut être restreinte et le parage réglementé de façon spéciale, notamment dans les quartiers d'habitation. Les communes ont qualité pour recourir lorsque des mesures touchant la circulation sont ordonnées sur leur territoire.

E. 5

Tant qu'elles ne sont pas nécessaires pour régler la circulation des véhicules automobiles et des cycles, les mesures concernant les autres catégories de véhicules ou les autres usagers de la route sont déterminées par le droit cantonal.

E. 6

Dans des cas exceptionnels, la police peut prendre les mesures qui s'imposent, en particulier pour restreindre ou détourner temporairement la circulation." L'art. 107 al. 1 à 2bis de l'ordonnance du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière (OSR; RS 741.21) pose par ailleurs les principes suivants en matière de réglementations et restrictions du trafic: " Art. 107 Principes 1 Il incombe à l'autorité ou à l'office fédéral d'arrêter et de publier, en indiquant les voies de droit, les réglementations locales du trafic (art. 3, al. 3 et 4, LCR) qui sont indiquées par des signaux de prescription ou de priorité ou par d'autres signaux ayant un caractère de prescription. Ces signaux ne peuvent être mis en place que lorsque la décision est exécutoire. Les al. 2, 3 et 4 sont réservés. 2 Lorsque la sécurité routière l'exige, l'autorité ou l'office fédéral peuvent mettre en place des signaux indiquant des réglementations locales du trafic au sens de l'al. 1 avant que la décision n'ait été publiée; ils ne peuvent toutefois le faire que pour 60 jours au plus. 2bis Les réglementations locales du trafic introduites à titre expérimental ne seront pas ordonnées pour une durée supérieure à une année." (...) 5 S'il est nécessaire d'ordonner une réglementation locale du trafic, on optera pour la mesure qui atteint son but en restreignant le moins possible la circulation. Lorsque les circonstances qui ont déterminé une réglementation locale du trafic se modifient, cette réglementation sera réexaminée et, le cas échéant, abrogée par l'autorité. (...) b) Dans le cas présent, les recourants ne contestent pas les buts poursuivis par l'autorité intimée, soit la limitation du trafic de transit et la revitalisation du bourg de Pully. En ce sens, l'intérêt public des mesures envisagées n'est pas remis en cause. L'autorité intimée s'appuie notamment à cet égard sur son plan directeur communal. Entré en vigueur en 1996, ce plan prévoit notamment l'introduction d'un sens unique ouest-est sur la rue de la Poste, la modération du trafic sur cet axe et, de façon plus générale, la redistribution de l'espace public à tous les usagers et l'augmentation des surfaces piétonnes. Si ces buts doivent être approuvés dans leur principe, la portée du plan directeur communal précité doit néanmoins être relativisée. Conformément à l'art. 35 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11), "le plan directeur communal détermine les objectifs d'aménagement de la commune". Selon la jurisprudence, un tel plan n'a cependant pas de force contraignante. Il s'agit en effet de plans d'intention, servant de référence et d'instrument de travail pour les autorités cantonales et communales, conformément à l'art. 31 al. 2 LATC (arrêt AC.2010.0161 du 31 octobre 2011 consid. 6a; arrêt du TF 1C_289/2007 du 27 décembre 2007 consid. 5.2). L'absence de force contraignante du plan directeur communal en fait ainsi un instrument très souple, qui permet aux communes de garder une marge de manœuvre importante au moment de la planification concrète (arrêt AC.2009.0046 du 28 septembre 2009 consid. 5b). A cela s'ajoute le fait que le plan directeur communal en cause a été adopté il y a plus de 18 ans; la

possibilité d'adapter et de relativiser son contenu doit dès lors demeurer ouverte. c) Les recourants soutiennent que les mesures arrêtées seraient manifestement excessives par rapport au but visé, soit en d'autres termes qu'elles seraient contraires au principe de la proportionnalité. aa) Le principe de la proportionnalité est ancré à l'art. 5 al. 2 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101), qui prévoit que "l'activité de l'Etat doit répondre à un intérêt public et être proportionnée au but visé". La jurisprudence en a déduit qu'une mesure restrictive doit d'abord être apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude); ces résultats ne doivent ensuite pas pouvoir être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); enfin, le principe de la proportionnalité proscriit toute restriction allant au-delà du but visé : il exige un rapport raisonnable entre ce but et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts en présence – ATF 139 I 180 consid. 2.6.1; 138 I 331 consid. 7.4.3.1; 137 I 31 consid. 7.5.2). En matière de réglementation et de restriction du trafic, le principe de la proportionnalité est expressément rappelé à l'art. 107 al. 5 OSR, qui prévoit que "s'il est nécessaire d'ordonner une réglementation locale du trafic, on optera pour la mesure qui atteint son but en restreignant le moins possible la circulation". Tel est également le cas à l'art. 3 al. 4 LCR, selon lequel les mesures prises en la matière doivent se révéler "nécessaires". bb) En l'espèce, les recourants soulèvent, avec raison, la question de l'évaluation du résultat des mesures expérimentales envisagées. Sur ce point, l'autorité intimée a précisé que cette évaluation pourrait être effectuée au moyen de mesures du trafic, en particulier sur l'avenue de Lavaux. Une telle évaluation se limite cependant à l'impact sur le trafic routier de la mise en sens unique de l'axe rue de la Poste / avenue Samson-Reymondin; elle ne saurait dès lors être considérée comme suffisante. D'une part, cette évaluation ne permettra manifestement pas d'appréhender l'impact de la suppression des 19 places de stationnement. D'autre part, les effets prévisibles ne se limitent pas au trafic routier, mais concernent également l'activité des commerçants et les habitudes des habitants de la commune. La municipalité a relevé à cet égard qu'elle envisageait également d'effectuer des sondages, soit par écrit, soit au cours d'assemblées regroupant les divers intéressés (ateliers de concertation). Force est toutefois de constater que les intentions concrètes de l'autorité intimée sur ce point demeurent relativement vagues. Indépendamment de ce qui précède, le cumul des deux mesures principales envisagées, soit la mise en sens unique de l'axe rue de la Poste / avenue Samson-Reymondin et la suppression de 19 places de stationnement, s'avère problématique. Même en présence d'études plus poussées sur les effets de ces mesures, il resterait toujours difficile de déterminer quels effets peuvent être mis en lien avec la mise en sens unique et lesquels sont la conséquence de la suppression des places de stationnement. Ces mesures expérimentales se révèlent ainsi contraires au principe de la proportionnalité, sous l'angle de l'aptitude. L'objectif de telles mesures est en effet que leur impact puisse faire l'objet d'une évaluation, pour décider de leur maintien ou de leur abandon. Or, telles que prévues par l'autorité intimée, les deux mesures en cause ne pourront donner lieu à une appréciation sérieuse de leurs effets. cc) Le principe de la proportionnalité commandait également que l'autorité intimée procède à une analyse de la nécessité des mesures de circulation projetées ainsi qu'à une pesée des différents intérêts en présence. Plusieurs aspects démontrent qu'il n'a pas été procédé de la sorte. L'un des buts poursuivis par la municipalité est la limitation du trafic de transit à travers Pully. Sur ce point, la note technique établie par la Direction des travaux et des services industriels du 20 décembre 2013 mentionne que "le bureau RGR a été mandaté au printemps 2013 pour évaluer les conséquences de la mise en sens unique", ajoutant que

les conclusions de l'étude RGR "montrent que le réseau routier pullièran est capable d'absorber les reports de trafic". Or, dans l'étude RGR, on cherche en vain une telle évaluation ainsi que les conclusions précitées. Contrairement à ce que soutient l'intimée, l'objet de cette étude n'était pas d'évaluer les conséquences d'une mise en sens unique de la rue de la Poste, mais de dresser un état des lieux de l'offre de stationnement au centre-ville de Pully. L'autorité intimée l'a d'ailleurs expressément précisé dans son courrier du 11 décembre 2014. Dans la note technique susmentionnée, différents chiffres sont également présentés comme "extraits" de l'étude RGR (cf. passages reproduits ci-dessus consid. E) pour démontrer que le trafic journalier passerait de 9'600 à 7'450 véhicules, soit une diminution de 22%. Or aucun de ces chiffres ne figure dans l'étude RGR; la note technique précise qu'ils auraient été "extrapolés" à partir de l'étude RGR, sans indiquer de quelle manière. A défaut d'être expliquées de manière circonstanciées, il y a lieu d'admettre que les conséquences, sur le plan du trafic, de la mise en sens unique de la rue de la Poste n'ont pas fait l'objet d'une étude spécifique, contrairement à ce qu'affirme l'autorité intimée. Au demeurant, rien ne permet de retenir que la revitalisation du centre-ville de Pully nécessite impérativement, non seulement une mise en sens unique de l'axe rue de la Poste / avenue Samson-Reymondin, mais également la suppression de places de stationnement projetée. On s'étonne par ailleurs qu'aucune variante à la mise en sens unique précitée n'ait fait l'objet d'une étude sérieuse. Dans la note technique du 20 décembre 2013, il est mentionné que la municipalité a souhaité mettre en œuvre "la variante sens unique en direction de Lutry" (p. 1). Aucune alternative à cette "variante" n'y est toutefois mentionnée. L'autorité intimée met en avant l'intérêt public à améliorer l'attractivité et la convivialité du centre-ville de Pully. En soi, ces buts ne sont pas opposés à ceux des commerçants, qui reconnaissent avoir eux aussi intérêt à une revitalisation du lieu où ils exercent leur activité. L'intérêt particulier de chacun des commerçants est cependant de pouvoir poursuivre une activité économique dans des conditions aussi favorables que possible. Or les effets des mesures envisagées sur les activités commerciales dans ce secteur n'ont manifestement pas fait l'objet d'une évaluation suffisante de la part de l'autorité intimée. Ainsi, l'exemple donné par l'un des recourants en cours d'inspection locale est révélateur: avec la mise en sens unique, un automobiliste amené à déposer, puis à rechercher à la Grand-Rue un client à mobilité réduite pourrait être contraint de faire plusieurs fois le tour de la localité, par l'avenue de Lavaux, ce qui aboutirait inévitablement à le décourager définitivement de fréquenter ce commerce. Sous cet angle, le cumul de la mise en sens unique litigieuse et de la suppression des 19 places de stationnement est à nouveau problématique. Alors même qu'il est susceptible d'entraîner des effets considérables sur l'activité des commerçants, l'autorité intimée a manifestement sous-estimé ces inconvénients, sans chercher à en apprécier les diverses conséquences. Elle n'a dans ces conditions pas procédé à une pesée consciencieuse des intérêts à prendre en considération. dd) Ainsi, dans leur l'ensemble, les mesures expérimentales attaquées se révèlent contraires au principe de la proportionnalité. Pour atteindre les buts qu'elle poursuit, la municipalité devra reprendre l'étude des aménagements projetés, en procédant par étapes, en se donnant les moyens d'en évaluer soigneusement les effets et en tenant compte de l'impact potentiel des mesures sur tous les intéressés. 5. Compte tenu de ce qui précède, le recours doit être admis et la décision attaquée annulée. Au vu de cette issue, les frais de justice seront mis à la charge de l'autorité intimée, qui succombe. Une indemnité de dépens en faveur des recourants, qui obtiennent gain de cause en ayant procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, sera également mise à la charge de la commune (art. 49 al. 1, 55 al. 1, 91 et 99 LPA-VD).

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