

VD_OMNI GE.2015.0182 vom 16. Mai 2017

VD Tribunal cantonal, 2017-05-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2015.0182

FR: VD_OMNI GE.2015.0182 du 16 mai 2017

IT: VD_OMNI GE.2015.0182 del 16 maggio 2017

Regeste

A. _____/Municipalité d'Aigle, Direction générale de la mobilité et des routes DGMR | Installation d'une rue piétonne au moyen des signaux OSR 2.59.3/2.59.4 avec des heures de livraisons limitées de 6 à 9 heures du matin. Recours d'un riverain qui exploite un commerce. Qualité pour recourir (consid. 3). Consultation et droit d'être entendus des riverains (consid. 5b). La création de la rue piétonne par signalisation ne dépend pas de l'acceptation d'une demande de crédit par le Conseil communal et aussi par la population (vu qu'un référendum communal avait abouti) pour un projet plus ample de travaux au centre du bourg (consid. 5a). Proportionnalité de la mesure. Admission partielle du recours dans le sens que la Municipalité devra prévoir, le cas échéant après avoir consulté les riverains, au moins deux heures supplémentaires par jour pour des livraisons, du lundi au samedi entre 6 et 19 heures (consid. 6). Recours au TF déclaré irrecevable (arrêt 1C_335/2017 du 18 juillet 2017). L'arrêt de la CDAP étant une décision incidente, le recourant devra, le cas échéant, recourir lorsqu'une décision finale aura été rendue. Après décision finale subséquente de la municipalité, recours au TF rejeté dans la mesure de sa recevabilité (arrêt 1C_474/201/ du 11 mai 2021).

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai de trente 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. Il respecte au surplus les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD, de sorte qu'il y a, en principe, lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Il convient de déterminer d'abord précisément l'objet du litige. a) Aux termes de l'art. 79 al. 2 LPA-VD, le recourant ne peut pas prendre de conclusions qui sortent du cadre fixé par la décision attaquée. Il peut en revanche présenter des allégués et moyens de preuve qui n'ont pas été invoqués jusque-là. L'objet du litige est par conséquent défini par trois éléments: la décision attaquée, les conclusions du recours et les motifs de celui-ci. Selon le principe de l'unité de la procédure, ne peuvent être examinés et jugés, en principe, que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative s'est prononcée préalablement, d'une manière qui la lie sous forme de décision. L'objet du litige peut être réduit devant l'autorité de recours, mais pas étendu, ni modifié (ATF 136 V 362 consid. 3.4.2). Le juge administratif n'entre pas en matière sur des conclusions qui vont au-delà de l'objet du litige qui lui est soumis (ATF 134 V 418 consid. 5.2.1; 125 V 413 consid. 1a et les références citées). b) En l'espèce, les quatre mesures publiées dans la FAO du 1^{er} septembre 2015 concrétisent les principes arrêtés par la municipalité le 11 mai 2015 et concernent chacune

une rue, donc quatre rues. Le recourant conteste uniquement celle qui se rapporte à la rue de Jérusalem; les motifs qu'il invoque à la base de son recours ne portent également que sur cette rue. Celle-ci peut par ailleurs être considérée indépendamment des autres mesures. L'objet du litige est donc limité à la rue de Jérusalem (cf. aussi le considérant suivant).

E. 3

L'autorité intimée conclut principalement à l'irrecevabilité du recours. Elle met en doute la qualité pour agir du recourant. a) Aux termes de l'art. 75 LPA-VD, a qualité pour recourir 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 (let. a), et toute autre personne ou autorité qu'une loi autorise à recourir (let. b). La qualité pour agir – qui s'examine conformément aux prescriptions de l'art. 89 al. 1 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110) (CDAP AC.2010.0234 du 22 octobre 2010 consid. 2) –, est reconnue à quiconque qui est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Cet intérêt 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, matérielle ou autre (ATF 135 II 145 consid. 6. 1, 430 consid. 1.1; 133 II 400 consid. 2.4.2 et les arrêts cités). L'intérêt doit être direct et concret; en particulier, la personne doit se trouver dans un rapport suffisamment étroit avec la décision; tel n'est pas le cas de celui qui n'est atteint que de manière indirecte et médiate (ATF 135 II 145 consid. 6.1; 130 V 196 consid. 3, 514 consid. 3.1 et les arrêts cités). Le recours formé dans le seul intérêt de la loi ou d'un tiers est irrecevable (ATF 135 II 145 consid. 6.1; 133 II 249 consid. 1.3.2, 468 consid. 1; 124 II 499 consid. 3b et les arrêts cités). b) En matière de signalisation routière, la jurisprudence présente une certaine variété. aa) Celle du Conseil fédéral admettait l'existence d'un intérêt digne de protection lorsque la restriction attaquée entraîne des inconvénients pour le recourant qui utilise régulièrement la rue en cause comme pendulaire ou comme riverain. En revanche, lorsque le trajet n'est effectué que de manière occasionnelle, l'intérêt du recourant à contester la mesure n'est plus considéré comme suffisant pour lui accorder le droit de recourir (décision du 22 octobre 1985, désignée comme changement de pratique dans JAAC 50.49, consid. 1d pp. 329-330; décision du 16 octobre 1990, JAAC 55.32, consid. 4b pp. 303-304; décision du 29 juin 1988, JAAC 53.26, consid. 6c p. 174). Par exemple, la qualité pour recourir a été reconnue à l'Association des habitants du quartier du Schoenberg contre l'aménagement d'un giratoire à Fribourg; comme le projet de giratoire se trouvait sur l'axe principal reliant le centre-ville de Fribourg au quartier du Schoenberg, la mesure touchait un très grand nombre des membres de l'association qui utilisaient régulièrement ce carrefour et qui auraient en eux-mêmes la qualité pour recourir (décision du 11 janvier 1989, JAAC 53.42, consid. 2 p. 303). Mais le seul fait qu'une personne habite au bord d'une route frappée par une restriction de la circulation ou qu'elle y possède un bien-fonds, ne confère pas sans autre le droit de recourir. L'intérêt de fait ou de droit doit résulter de l'annulation de la restriction en cause. Tel est notamment le cas si l'accès est rendu plus difficile (par exemple en raison d'un sens unique), si une limitation de vitesse est ordonnée, si des places de parc plus ou moins régulièrement utilisées sont supprimées, ou si

une augmentation des immissions est à craindre (décision du 14 août 1996, JAAC 61.22, consid. 1c p. 197). En revanche, les habitants d'une rue frappée par une interdiction de circuler à l'exception des riverains n'ont pas un intérêt suffisant pour être considéré comme digne de protection, car ils ne subissent pas d'inconvénients liés à la suppression du trafic de transit. Dans ce cas, seuls les riverains de la route qui subiraient une nouvelle charge de trafic plus importante pourraient se prévaloir d'un intérêt digne de protection; il en irait de même des automobilistes qui utilisaient plus ou moins régulièrement les rues touchées par l'interdiction du trafic de transit comme pendulaires ou comme habitants d'un quartier voisin (décision du 14 août 1996 précité, JAAC 61.22, consid. 1d pp. 197-198). bb)

Certains arrêts du Tribunal fédéral, désormais compétent, sont en partie plus restrictifs: on peut y lire que la seule qualité d'usager, même régulier, d'une route ne saurait justifier un droit d'opposition et qu'admettre le contraire reviendrait à reconnaître un tel droit à un cercle indéterminé de personnes sans aucun rapport de proximité avec le projet litigieux, ce que la loi entend précisément exclure (TF 1A.11/2006 du 27 décembre 2006; 2A.115/2007 du 14 août 2007 se référant à un arrêt du 18 novembre 1987 publié aux ATF 113 Ia 426). Le Tribunal fédéral a encore dénié la qualité pour recourir à un justiciable qui contestait un plan de quartier à 350 m environ de son domicile en invoquant notamment l'augmentation du trafic et la probabilité de restrictions de circulation: retenant que le projet ne devrait pas engendrer une augmentation de trafic à proximité de l'habitation du recourant et que ce dernier ne sera pas non plus directement gêné par des nuisances, le Tribunal fédéral a dénié sa qualité pour recourir en considérant qu'il est certes possible que le recourant doive se soumettre aux diverses mesures d'accompagnement et de restriction du trafic mises en place sur les accès au secteur mais que selon la jurisprudence, la seule qualité d'usager d'une route, à titre régulier voire même pour un usage professionnel, ne suffit pas à justifier un droit d'opposition (TF 1C_81/2011 du 24 juin 2011 dans la cause cantonale CDAP AC.2010.0046). En dehors des cas mentionnés ci-dessus, la jurisprudence du Tribunal fédéral est nuancée: s'il est vrai que le fait d'utiliser une route ou une place de parc régulièrement ne suffit pas pour légitimer la contestation d'une mesure de circulation, la qualité pour recourir est admise quand une telle mesure gêne considérablement l'usage d'un immeuble, par exemple parce qu'une route est supprimée ou fait l'objet d'une interdiction de circuler. Il en va de même en cas de limitation ou de suppression de places de parc, qui peuvent constituer une atteinte spécifique quand elles empêchent ou rendent considérablement plus difficiles l'utilisation d'un immeuble (TF 2A.115/2007 du 14 août 2007 consid. 3). La qualité pour recourir est alors admise si la mesure rend considérablement plus difficile l'accès à un immeuble pour les riverains ou leur clientèle (TF 2A.70/2007 du 9 novembre 2007 consid 2.2). Plus récemment, le Tribunal fédéral s'en est tenu au critère de la simple utilisation régulière de la route concernée dans un arrêt concernant le TCS, association dont la qualité pour recourir dépend de celle de ses membres individuels: selon cet arrêt, la qualité pour recourir appartient aux usagers du trafic qui utilisent plus ou moins régulièrement la route concernée par une restriction, comme c'est le cas pour les riverains ou les pendulaires, tandis que le simple fait d'utiliser occasionnellement ladite route ne suffit pas (ATF 136 II 539 consid 1.1). La jurisprudence ultérieure se réfère au principe ainsi exprimé (TF 1C_317/2010 et 1C_319/2010 du 15 décembre 2010 : "Bei der Anordnung von solchen Verkehrsbeschränkungen steht die Beschwerdebefugnis allen Verkehrsteilnehmern zu, welche die mit einer Beschränkung belegte Strasse mehr oder weniger regelmässig benutzen, wie das bei Anwohnern oder Pendlern der Fall ist, während bloss gelegentliches Befahren der Strasse nicht genügt"). c)

En l'espèce, il convient de déterminer si le recourant (commerçant riverain et propriétaire d'immeubles) peut se prévaloir d'un intérêt digne de protection. A cette question il peut être répondu par l'affirmative. Indépendamment de la question de savoir si le recourant lui-même, ses livreurs, locataires ou clients utilisent régulièrement la rue de Jérusalem, au moins l'usage de sa parcelle n° 415, accessible uniquement depuis dite rue, est gêné dans une mesure qui confère au recourant un droit de recours puisqu'en définitive une interdiction de circuler sur cette rue forme l'objet du litige (cf. TF 2A.115/2007 précité). Cela peut rendre plus difficile l'utilisation de l'immeuble sur cette parcelle, même si celle-ci se trouve au début de la rue de Jérusalem, non loin d'autres rues encore ouvertes à la circulation (rues Colomb et de la Gare). Cela vaut d'autant plus qu'une partie des plans, produits par la municipalité en procédure judiciaire et sur lesquels la décision litigieuse avait été fondée, tout comme déjà le préavis municipal n° 2013-07 du 22 avril 2013 (à son ch. 4; cf. ci-dessus let. B), prévoit que la place du Centre et les tronçons adjacents des rues Colomb et de la Gare soient aussi soustraits à la circulation routière, ce qui affecterait dans une manière accrue également la parcelle du recourant n° 224. Quoiqu'en dise la municipalité, il n'est actuellement toujours pas définitivement décidé du futur statut de ces espaces adjacents (cf. aussi les Etats généraux sur l'urbanisme qui se sont déroulés fin octobre 2016 lors desquels au moins trois variantes ont été évoquées, dont un projet de tunnel pour la ligne de train). En outre, la parcelle n° 415 dispose notamment d'une entrée de garage qui ne sera en principe plus accessible en voiture. Rien n'y change que ce garage ne soit actuellement pas utilisé en tant que tel, mais comme atelier, d'autant plus que l'intimée n'a pas démontré qu'une exploitation comme garage soit aujourd'hui exclue. Néanmoins, la qualité pour recourir devrait être niée au recourant, si celui-ci devait également demander l'annulation des mesures prévues pour la rue du Molage et les ruelles Sous-le-Bourg et du Grenier (cf. toutefois ci-dessus consid. 2). Par rapport à ces rues, il lui manquerait, sur la base du dossier, un rapport de proximité suffisant, d'autant plus qu'une levée de la mesure pour la rue de Jérusalem ne nécessiterait pas la levée des mesures pour ces autres rues citées.

E. 4

La décision attaquée constitue une mesure de réglementation locale du trafic au sens de l'art. 3 de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR; RS 741.01). Selon l'art. 25 de la loi cantonale du 10 décembre 1991 sur les routes (LRou; RSV 725.01), l'usage commun de la route est réservé à la circulation des véhicules autorisés et des piétons, dans de bonnes conditions de sécurité et de fluidité (al. 1); les règles de la législation fédérale et cantonale sur la circulation routière sont applicables (al. 2). a) aa) L'art. 3 al. 2 LCR confère aux cantons la compétence d'interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes, avec la possibilité de la déléguer aux communes. Selon l'art. 104 de l'ordonnance du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière (OSR; RS 741.21), l'autorité est compétente pour mettre en place et enlever des signaux et des marques (al. 1); les cantons peuvent déléguer aux communes les tâches concernant la signalisation mais ils sont tenus d'exercer une surveillance (al. 2). Dans le canton de Vaud, à teneur de l'art. 4 de la loi vaudoise du 25 novembre 1974 sur la circulation routière (LVCR; RSV 741.01), le Département en charge des routes est compétent en matière de signalisation routière (al. 1); pour la signalisation à l'intérieur des localités, il peut déléguer cette compétence aux municipalités (al. 2). Cette règle est répétée à l'art. 22 du règlement du 2 novembre 1977 portant application de la LVCR (RLVCR; RSV 741.01.1). bb) En l'espèce, il n'est pas contesté que la municipalité d'Aigle dispose d'une délégation de compétence en matière de

signalisation routière conformément aux dispositions précitées. b) aa) L'art. 3 al. 3 LCR permet aux cantons et aux communes d'interdire complètement ou de restreindre la circulation des véhicules automobiles et des cycles sur les routes qui ne sont pas ouvertes au grand transit. L'art. 3 al. 4 LCR dispose quant à lui que 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 parcage réglementé de façon spéciale, notamment dans les quartiers d'habitation . bb) En présence de mesures réservant des routes à certains véhicules, il est souvent difficile de déterminer si cette réglementation de la circulation relève de l'al. 3 ou de l'al. 4 de l'art. 3 LCR. En outre, la jurisprudence n'est pas très nette dans le cas des routes qui sont interdites à la circulation de tous véhicules ou de tous les véhicules automobiles, sauf certaines exceptions, telles que les riverains, livreurs, etc. Ce qui est certain, c'est que si l'interdiction générale de circuler ne comporte aucune exception, il s'agit d'une mesure relevant de l'al. 3. Par contre, des mesures de restriction fonctionnelle du trafic qui ne sont pas constituées d'interdiction complète ou restreinte, par exemple l'introduction de zones 30, relèvent de l'al. 4 (Bussy/Rusconi, Code suisse de la circulation routière commenté, 4 e éd. Bâle 2015, n. 4.6 ad art. 3 LCR, et les références citées). Ces mesures concernent par exemple les interdictions partielles de circuler (pour certaines catégories de véhicules), les limitations de vitesse ou les autres mesures destinées à diminuer ou à tranquilliser le trafic, telle que la création de rues résidentielles (JAAC, 1990/54 p. 41 no 8). Elles peuvent être adoptées pour des raisons relevant de la police de la circulation (sécurité des piétons, modération du trafic), de la construction (protection de la structure de la route) ou "d'autres exigences imposées par les conditions locales" (CDAP [jusqu'au 31 décembre 2007 Tribunal administratif] GE.2012.0078 du 28 février 2013 consid. 3b; GE.2004.0177 du 13 juin 2005 consid. 5a). cc) Selon l'art. 101 al. 3 OSR, les signaux et les marques ne doivent pas être ordonnés et placés sans nécessité ni faire défaut là où ils sont indispensables. S'il est nécessaire d'ordonner une réglementation locale du trafic, l'art. 107 al. 5 OSR précise que l'autorité doit opter 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. Ainsi, les cantons et les communes bénéficient d'une grande marge d'appréciation (ATF 136 II 539 consid. 3.2; TF 1C_417/2011 du 4 juin 2012 consid. 3.1; CDAP GE.2012.0078 du 28 février 2013 consid. 3c; GE.2012.0011 du 14 juin 2012 consid. 2; GE.2004.0177 du 13 juin 2005 consid. 5; GE.1999.0159 du 31 janvier 2002; GE.1999.0163 du 7 février 2005 et réf. cit.), mais les décisions prises sur la base de l'art. 3 al. 4 LCR doivent respecter le principe de la proportionnalité (CDAP GE.2012.0078 précité consid. 3c; GE.2012.0011 consid. 2 précité; GE.2011.0210 du 11 décembre 2012 consid. 4a; GE.2009.0056 du 27 janvier 2010 consid. 2b; GE.2006.0189 du 10 mai 2007 consid. 1c; GE.2005.0144 du 12 juin 2006 consid. 3; GE.2004.0177 précité consid. 5; GE.1997.0187 du 1 er décembre 1998; cf. également ATF 101 Ia 565 ; Bussy/Rusconi, op. cit., n. 4.4.1 let. c et 5.1 in fine ad art. 3 LCR). En d'autres termes, les mesures administratives de limitation ne sont licites que si elles sont propres à atteindre le but d'intérêt public recherché, en restreignant le moins possible la circulation et tout en ménageant le plus possible la liberté individuelle. Il faut qu'il existe un rapport raisonnable entre le but visé et les restrictions de liberté qu'il

nécessite. La mesure ne doit pas outrepasser le cadre qui lui est nécessaire (Bussy/Rusconi, op. cit., n. 5.7 ad art. 3 LCR, et les références citées). dd) Le recourant, qui invoque explicitement les ATF 126 I 213 et 131 I 12, fait valoir une ingérence dans son droit à la propriété, garanti par l'art. 26 de la Constitution fédérale suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) ainsi que, selon ses griefs, également une atteinte à sa liberté économique (cf. art. 27 Cst.). A ce sujet, il sied de rappeler que toute restriction d'un droit fondamental doit être proportionnée au but visé (cf. art. 5 al. 2 et 36 al. 3 Cst.). Le principe de la proportionnalité comprend: (a) la règle d'adéquation qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé; (b) la règle de nécessité qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, soit choisi celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés; (c) la règle de proportionnalité au sens étroit qui requiert de mettre en balance les effets de la mesure choisie sur la situation des personnes concernées avec le résultat escompté du point de vue du but visé (ATF 130 I 65 consid. 3.5.1; 128 II 392 consid. 5.1 et les arrêts cités). Cependant, il sera encore relevé que pas toutes les mesures de circulation ne permettent à un propriétaire riverain de faire valoir l'art. 26 Cst. Ainsi, ce dernier ne peut pas invoquer cette disposition pour s'opposer à des réglementations du trafic, lorsque celles-ci ne rendent pas impossible ou ne compliquent pas à l'excès l'utilisation de son bien-fonds conforme à sa destination. Le Tribunal fédéral a nié une complication excessive lorsque l'accès en véhicule motorisé et en bicyclette a été limité à la période entre 5 heures du matin et midi et que la propriété restait accessible à pied en quelques minutes depuis un arrêt des transports publics ou depuis une zone de stationnement, pour autant que des autorisations par exemple pour des transports urgents de matériaux encombrants en-dehors de ces heures soient délivrées sans complications et de manière généreuse. Cela vaut en principe aussi pour le propriétaire qui exploite une entreprise sur sa parcelle (cf. ATF 131 I 12). Sauf constellation particulière, l'art. 26 Cst. ne peut pas non plus être invoqué lorsque la parcelle dispose d'un autre accès (cf. TF 1P.157/2006 du 4 décembre 2006 consid. 1.4; question restée encore indécise dans ATF 126 I 213 du 3 mai 2000). ee) Les mesures prises en matière de circulation routière font en outre partie des activités qui doivent être coordonnées dans le cadre des plans d'aménagement du territoire au sens de l'art. 2 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), en particulier, les plans directeurs communaux qui portent notamment sur les réseaux et les voies de communication, les équipements techniques et les transports (cf. art. 36 al. 1 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC; RSV 700.11]; CDAP GE.2012.0078 du 28 février 2013 consid. 3c; GE.2009.0056 du 27 janvier 2010 consid. 2b; GE.2001.0090 du 15 juillet 2002 consid. 3). c) Exceptés les cas où une disposition légale prévoit expressément le contrôle de l'opportunité d'une décision, la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal n'exerce qu'un contrôle en légalité, c'est-à-dire qu'elle 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 (art. 98 LPA-VD). En l'espèce, aucune disposition n'étendant le pouvoir de contrôle de l'autorité de recours à l'opportunité, le tribunal de céans ne peut pas substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité communale et cantonale et doit seulement vérifier que les autorités compétentes sont restées dans les limites d'une pesée consciencieuse des intérêts à prendre en considération (CDAP GE.2012.0207 du 20 août 2013 consid. 1b; GE.2011.0039 du 13 janvier 2012 consid. 3e; GE.2010.0064 du 20 janvier 2011 consid. 3). Ce faisant, il doit s'imposer une certaine retenue lorsque l'autorité de première instance connaît mieux que lui les circonstances locales ou les particularités techniques du cas (CDAP GE.2011.0039

consid. 3e précité; GE.2009.0083 du 16 novembre 2009 consid. 2; GE.2004.0177 du 13 juin 2005 consid. 2; GE.2003.0054 du 6 novembre 2003 consid. 1b; RDAF 1998 I 68 et réf. cit.).

E. 5

En l'espèce, est litigieuse la création d'une zone piétonne s'étendant sur toute la rue de Jérusalem. a) aa) La municipalité expose que les mesures publiées dans la FAO du 1^{er} septembre 2015 visant à créer une zone piétonne sur quatre rues situées au centre historique de la commune d'Aigle font partie d'une stratégie et d'une étude globale de requalification et de redéfinition de la circulation en ville d'Aigle, selon un concept identique à celui prévu initialement pour le dossier " Aigle Centre 2020 ". Elle indique que les buts poursuivis par ces mesures sont de valoriser le milieu bâti au centre-ville, d'augmenter l'attractivité du logement dans ce lieu et à proximité des transports, et de préserver les riverains et limiter les nuisances dues à la circulation, telles que le bruit et la pollution notamment. Le recourant soutient que la municipalité ne peut prendre ces décisions tant que l'issue de la votation relative à la demande de crédit pour le projet " Aigle Centre 2020 " n'est pas connue, vu que la première votation à ce sujet a été annulée par l'arrêt du Tribunal fédéral du 1^{er} octobre 2015 (1C_58/2015; cf. ci-dessus let. B.b). La municipalité relève que la réalisation des zones piétonnes litigieuses est indépendante de la réalisation du projet précité; elle précise que la réalisation de ces zones a été prévue en deux étapes, dont les mesures contestées ne constituent que la première, afin de permettre une adaptation progressive de la circulation et des habitudes commerçantes au centre-ville. bb) La demande de crédit pour plus de 18 millions de francs, traitée sous le terme " Aigle Centre 2020 " et au sujet duquel une demande de référendum avait abouti par la récolte d'un nombre de signatures suffisant, se rapportait à des travaux de renouvellement des infrastructures souterraines et de surface ainsi qu'au réaménagement des espaces publics en ville qui devaient être réalisés en plusieurs étapes. La première étape (A) devait porter sur des travaux à la rue de la Gare, à la rue Colomb et à l'avenue des Ormonts qui auraient dû être coordonnés avec ceux des Transports publics du Chablais qui passent dans ces rues. Les phases suivantes (B à G) concernaient d'autres rues ou espaces (parking Chevron, place du Marché, rue du Collège, avenue Chevron, rue Plantour, avenue du Cloître), toutefois pas les rues qui ont fait l'objet de la décision publiée à la FAO le 1^{er} septembre 2015. Certes, la description du projet mentionnait aussi la transformation de la zone piétonne en un réseau piéton en l'étendant notamment à la rue de Jérusalem et à la ruelle Sous-le-Bourg. Mais la décision du Conseil communal et le référendum dirigé contre celui-ci portaient sur la demande de crédit de plus de 18 millions de francs qui devaient être investis prioritairement pour d'autres mesures. Font par ailleurs partie des attributions du conseil communal le projet de budget et les comptes, les propositions de dépenses extra-budgétaires et l'autorisation d'emprunter (cf. art. 4 al. 1 ch. 2, 3 et 7 de la loi cantonale du 28 février 1956 sur les communes [LC; RSV 175.11]), alors que les attributions de la municipalité concernent notamment l'administration du domaine public et des biens affectés aux services publics ainsi que les tâches qui lui sont directement attribuées par la législation cantonale (cf. art. 42 ch. 2 et 4 LC). Comme déjà évoqué, le Département en charge des routes peut déléguer la compétence par rapport à la signalisation à l'intérieur des localités aux municipalités (cf. ci-dessus consid. 4a). Le projet d'étendre la zone piétonne à la rue de Jérusalem n'implique pas de grands travaux pour lesquels le crédit précité était demandé. Pour cette nouvelle zone piétonne il est pour l'essentiel question de changer la signalisation, sans autres travaux coûteux dans cette rue. Dans cette mesure, la municipalité pouvait aller

à ce sujet de l'avant sans devoir attendre le sort du recours 1C_58/2015 interjeté au Tribunal fédéral. Elle ne devait ensuite pas non plus attendre, après l'annulation de la première votation par le Tribunal fédéral selon son arrêt du 1^{er} octobre 2015, le résultat d'une nouvelle votation de la population sur le référendum. La transformation en zone piétonne étant de la compétence de la municipalité en accord avec les autorités cantonales, l'annulation, le 14 avril 2016, par le Conseil communal de sa propre décision du 18 juillet 2013 sur la demande de crédit ne rendait pas non plus caduque la décision ici litigieuse relative à la création de rues piétonnes. Par ailleurs, le comité référendaire contre le projet "Aigle Centre 2020", auquel appartenait le recourant, n'a pas critiqué la transformation en zone piétonne de la rue de Jérusalem, mais une telle transformation de la rue de Colomb et de la rue de la Gare ainsi que le tracé de la ligne de train Aigle-Leysin (cf. communiqué de presse du comité référendaire du 9 août et 28 octobre 2013 et courrier du recourant et d'autres commerçants adressé le 17 juin 2013 à la municipalité, cf. aussi ci-dessous consid. 5b in fine).

b) Le recourant reproche à la municipalité de ne pas avoir préalablement consulté "les riverains, habitants, propriétaires et locataires" sur les mesures litigieuses. Le droit d'être entendu, garanti par les art. 29 al. 2 Cst., 27 al. 2 de la Constitution du 14 avril 2003 du canton de Vaud (Cst-VD; RSV 101.01) et 33 ss LPA-VD, inclut pour les parties celui de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à leur détriment, de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur la décision, d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 135 I 279 consid. 2.3; 135 II 286 consid. 5.1; 133 I 270 consid. 3.1 et les arrêts cités). Selon la jurisprudence, la prise de décision fondée sur l'art. 3 al. 4 LCR n'est pas subordonnée à l'exercice d'un droit préalable à être entendu, ni en faveur des particuliers, ni en faveur des communes concernées (Bussy/Rusconi, op.cit., n. 5.8 ad art. 3 LCR, et les références jurisprudentielles citées). Ni la LCR, ni la LVCR et son règlement d'application ne prévoient que les mesures de réglementation du trafic fondées sur l'art. 3 al. 4 LCR soient soumises à une enquête publique, à l'instar des plans d'affectation ou des permis de construire. De même, aucune disposition légale spéciale n'impose à la municipalité de donner aux propriétaires et locataires riverains des voies publiques l'occasion de se déterminer préalablement au sujet de telles mesures. Certes, on peut se demander si le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., n'exige pas que les riverains d'une rue qui est transformée en zone piétonne puissent s'exprimer auparavant; il s'agit tout de même d'une mesure avec des répercussions bien plus sensibles que celles, par exemple, d'une limitation de vitesse ou de stationnement sur le domaine public. Au demeurant, le plan des zones piétonnes du centre-ville d'Aigle approuvé par la municipalité au cours de sa séance du 11 mai 2015, qui comprend les zones piétonnes litigieuses, a fait l'objet d'une mise à l'enquête avant que la municipalité n'ait requis la publication dans la FAO des restrictions de circulation conformément à ce plan. De plus, sur mandat des autorités de la commune, une enquête avait été réalisée en 2009/2010 par des membres de la Haute école de gestion Arc à Neuchâtel et de la Haute école d'Ingénierie et de Gestion du canton de Vaud en contactant 2'000 foyers de la ville (laquelle compte environ 10'000 habitants). Cette enquête avait notamment comme objectif de proposer des recommandations aux autorités exécutives pour "améliorer les points faibles et renforcer les acquis"; cette étude est notamment arrivée à la conclusion qu'il fallait "prioritairement travailler à améliorer le caractère attrayant du centre-ville", que la commune avait "mal à son centre-ville"; elle proposait de mettre sur pied des ateliers de travail ouverts à toute la population pour mener des réflexions portant sur la centralité de la ville (cf. rapport du Prof.

B. _____ du 26 janvier 2010, intitulé " Evaluation de l'image de la ville d'Aigle ", spéc. ch. 6 p. 28 et ch. 7 p. 30). Le 12 août 2010, une conférence de presse a eu lieu sous le titre " Requalification du centre-ville d'Aigle, synthèse des études "; les documents alors présentés (p. ex. p. 21) prévoient que le secteur piétonnier comprenne notamment la rue de Jérusalem. Parallèlement, une maquette était exposée dans le rez-de-chaussée de l'Hôtel de ville. En 2011, les autorités ont organisé un " Forum " consacré à l'évaluation d'un concept urbanistique en invitant la population à y participer. Parmi les thèmes de réflexion figuraient notamment: " trafic, circulation, parking, mobilité douce " et " aménagement urbain ". En avaient résulté notamment, en tant qu'éléments étant appréciés comme " force ", le rôle prioritaire du piéton dans les nouveaux aménagements, les espaces libérés pour les piétons et la place accrue donnée à l'humain par opposition à la voiture; un renforcement de la mobilité douce et la création d'une zone de rencontre sans trafic étaient suggérés, tout en posant la question s'il était possible de trouver des exemples de réaménagement de centre-ville où le fait d'avoir "piétonnisé" avait sensiblement développé le commerce (cf. rapport du 11 juillet 2011 du Prof. B. _____ sur le Forum dédié à la requalification du centre-ville d'Aigle 20 juin 2011). Par la suite, après la réalisation d'une enquête publique, le Conseil communal avait adopté le 16 mai 2013 le plan partiel d'affectation (PPA) "Sous-le-Bourg" qui concerne un secteur proche (à l'Ouest) de la rue de Jérusalem. Ce PPA prévoit de laisser " un maximum " d'espace aux piétons; l'ensemble du quartier sera dédié à la mobilité douce (piétons et cycles), les véhicules motorisés étant autorisés uniquement à titre occasionnel, permettant de prolonger le réseau de rues piétonnes du vieux Bourg. En effet, ce nouveau secteur sera relié directement par des cheminements réservés à la mobilité douce aux rues piétonnes déjà existantes et à celles décidées par la décision ici litigieuse; ces toutes dernières formeront en partie même le lien entre les rues déjà auparavant piétonnes et celles prévues selon le PPA. Le PPA "Sous-le-Bourg" est le fruit d'un concours d'architecture qui avait fait l'objet d'une large communication par voie de presse et par une exposition publique de tous les projets déposés, puis de celui du lauréat et des dossiers primés (cf. notamment le préavis municipal n° 2013-01 du 14 janvier 2013 relatif à l'adoption du PPA précité; CDAP AC.2013.0420 du 31 juillet 2014 consid. 5b et 7b/bb également relatif au PPA précité). Presque parallèlement s'est opérée l'élaboration du projet " Aigle Centre 2020 " qui, comme déjà exposé, mentionnait aussi la transformation de la zone piétonne en un réseau piéton en l'étendant notamment à la rue de Jérusalem. Ce projet avait fait l'objet d'un référendum avec une votation par la population de la commune le 24 novembre 2013 (cf. ci-dessus let. B). Enfin, le 4 mars 2015, ont eu lieu des ateliers participatifs sur la refonte du centre-ville auxquels la population avait été invitée à s'inscrire par le biais d'un tous-ménages (cf. notamment communiqué de presse de la municipalité du 7 mai 2015 intitulé " Résultats de l'atelier participatif sur la refonte du centre-ville "). Toutes ces démarches ont été largement relayées par la presse locale (en particulier "Le Régional" et "24 heures"). Dès lors, les riverains et habitants avaient eu à différentes occasions l'opportunité de prendre connaissance des projets et de se prononcer. En ce qui concerne le recourant, celui-ci avait, en tant que conseiller communal, même diverses possibilités supplémentaires d'interpeller la municipalité (cf. art. 31, 34 et 34a LC). Il s'est par ailleurs exprimé à diverses reprises comme membre du comité référendaire contre le projet " Aigle Centre 2020 " (cf. les communiqués de presse du comité référendaire du

E. 9

heures du matin et l'accès autorisé pour les cycles, les handicapés, et les taxis; des demandes exceptionnelles d'accès pourront être prises en compte (p. ex.: déménagements); par

ailleurs, le projet ne supprimerait aucune place de stationnement, dont aucune n'existe actuellement au demeurant dans la rue concernée. Lors de l'inspection locale, la municipalité a ajouté qu'un objectif de la mesure est aussi de permettre à des rez-de-chaussée de se développer (échoppes, cafés, etc...). L'idée est d'éviter que ces rues deviennent sombres; le but est de les revitaliser et de les rendre plus accueillantes. La municipalité souhaite se montrer assez permissive dans l'application de ces mesures de restriction en autorisant l'accès à la rue de Jérusalem en cas de nécessité; l'autorisation pourrait même ne pas avoir à être demandée préalablement à la police dans certains cas. De son côté, le recourant fait valoir que les mesures litigieuses lui porteront atteinte particulièrement dans son activité commerciale de ..., ainsi qu'en tant que propriétaire de deux immeubles. Il expose que l'interdiction de circuler avec un véhicule automobile à partir de 9 heures du matin constitue une entrave à l'exploitation de son commerce, dont les livraisons des fournisseurs (2 à 3 fois par jour) et à la clientèle (3 à 4 fois par jour) s'effectuent par les entrées de la rue de Jérusalem durant toute la journée. Il ajoute que son véhicule pour les livraisons urgentes est stationné dans son local au n° 2 de dite rue. Il précise encore que son commerce serait actuellement déjà inaccessible aux véhicules au niveau de l'entrée principale, dont les abords se trouvent en zone piétonne depuis 1989. Les mesures contestées étaient de nature à gêner l'exploitation de sa pharmacie, les personnes à mobilité réduite devant se faire déposer à la place du Centre, laquelle est, à ses dires, encombrée et dangereuse du fait du passage du train Aigle-Leysin. Le recourant fait en outre valoir que certains commerçants qui louent des locaux dans les deux bâtiments dont il est propriétaire à la rue de Jérusalem exercent une activité commerciale qui nécessite que les véhicules automobiles puissent accéder à ces bâtiments tout au long de la journée. Il cite à cet égard un garage automobile actuellement employé comme atelier de pose de publicité sur véhicules. Il soutient que, sans possibilité d'accès pour les véhicules automobiles à ces locaux commerciaux, la location en deviendrait impossible, ce qui entraînerait une moins-value sur ces immeubles. c) La rue de Jérusalem n'est, au contraire de la rue du Bourg et de la rue Farel, pas une rue typique commerçante ou marchande. Il n'y a que très peu de commerces avec des vitrines. La rue présente une mixité entre des habitations, quelques artisans, des associations/bars/caves, mais très peu de commerces avec des vitrines. Selon un comptage effectué par la commune, en moyenne 25 véhicules par jour parcourent la rue de Jérusalem, alors qu'elle n'est ouverte qu'aux riverains. Le jour avec le plus de trafic est le samedi qui voit passer presque 40 véhicules, majoritairement entre 9 heures du matin et 20 heures, avec 2 à 4 véhicules par heure. Du lundi au vendredi, la majeure partie du trafic a lieu entre 15 et 19 heures, à raison d'environ 2 véhicules par heure. Aux autres heures, il n'y a aucun passage ou tout au plus un seul véhicule par heure. Il ressort de ces chiffres que la rue de Jérusalem n'est que peu empruntée par des véhicules. On pourrait presque se demander si, dans cette mesure, il y a lieu de prononcer pour cette rue une interdiction générale du trafic motorisé avec les exceptions prévues. En effet, compte tenu de sa situation et constellation, la rue de Jérusalem ne se prête guère à une circulation en transit; elle ne permet pas non plus de raccourcir un circuit; en définitive, elle ne sert qu'aux riverains de la rue de Jérusalem. Vu son exigüité et les dix galeries traversant la rue environ au niveau du premier étage, ce qui abaisse la hauteur maximale autorisée à 2m40, les poids lourds ne peuvent de toute manière pas emprunter cette rue. Il n'appartient toutefois pas à la Cour de céans de procéder elle-même à un examen de l'opportunité de la mesure attaquée (cf. ci-dessus consid. 4c). Si la commune entend rendre la rue de Jérusalem piétonne en particulier pour valoriser le milieu bâti au centre-ville, augmenter l'attractivité

du logement dans ce lieu, préserver les riverains et limiter les nuisances dues à la circulation, la Cour doit en principe l'accepter. Compte tenu de ces considérants adéquats, il ne peut être question que la commune ait procédé à un abus ou à un excès de son pouvoir d'appréciation. Elle peut en principe décider qu'une telle rue soit prioritairement dédiée à la mobilité douce, respectivement aux piétons, et non plus au trafic motorisé, même s'il ne s'agit que de riverains. Certes, on peut se demander comment des échoppes et cafés pourront se développer dans la rue, par exemple en y installant des étalages ou des chaises et des tables, puisque le passage devra de toute façon être garanti pour les handicapés et les taxis aussi en-dehors des heures prévues pour les livraisons. La conception en tant que rue piétonne permet toutefois par exemple aux enfants de jouer dans la rue puisque les véhicules n'y ont en principe plus lieu d'être; le trafic profitant d'une exception n'est alors pas prioritaire aux piétons et doit d'autant plus se conformer à cette situation, ce qui permet aux piétons de mieux s'approprier cet espace puisqu'il ne devront plus s'attendre à tout moment à l'arrivée d'un véhicule auquel ils devront céder le passage. Par ailleurs, comme il a déjà été retenu, la rue de Jérusalem est étroite. A plusieurs endroits, elle permet à peine le passage en même temps d'un véhicule et d'un piéton. Beaucoup de portes d'entrée donnent directement sur la rue qui n'a pas de trottoir. Par sa particularité (anciennes maisons et galeries), cette rue pourrait par ailleurs être valorisée en tant que zone piétonne intégrée à un circuit touristique. Certes, la mesure contestée empêchera les riverains de la rue de Jérusalem d'accéder en toute heure en véhicules jusqu'à leur parcelle. Comme il ressort du comptage, les riverains n'en font eux-mêmes en grande partie que peu usage, d'autant plus puisqu'il n'y a pas de zone de stationnement dans cette rue. Le stationnement est possible dans quelques rues proches. La ville est en train de revoir son concept pour le stationnement; elle devra dans ce cadre tenir compte des secteurs piétonniers. Si le recourant expose qu'il gare son véhicule dans son local au n° ***** de la rue de Jérusalem depuis où il peut procéder à des livraisons urgentes, il a été constaté lors de l'inspection locale que cette possibilité de stationnement n'existait plus, puisqu'il avait loué la surface de garage à une entreprise qui l'exploitait comme espace de représentation ou de travail; le recourant stationnait son véhicule dès lors sur l'espace public en face de sa parcelle à un endroit qui n'était pas prévu pour parquer. Des places de stationnement se trouvent actuellement à quelques minutes de la rue de Jérusalem, ce que le Tribunal fédéral estime comme suffisant (cf. ATF 131 I 12 précité). Les livraisons dans sa pharmacie sont possibles depuis la rue de Colomb et la rue de la Gare qui prévoit même des espaces de stationnement pour livreurs à hauteur de la place du Centre d'où son commerce peut être rejointe en quelques pas (distance d'environ 15 m). On ne voit par ailleurs pas pourquoi les livreurs du recourant devraient franchir la première galerie au-dessus de la rue de Jérusalem qui correspond au début de cette rue. Lors de l'inspection locale, le recourant avait lui-même déclaré que les livreurs, s'ils ne trouvaient pas d'autre possibilité de stationnement, s'arrêtaient sur l'espace avant l'entrée à la rue de Jérusalem, en face de là où se trouve la banque. En ce qui concerne les personnes handicapées, la mesure prévoit que celles-ci pourront emprunter la rue de Jérusalem à toute heure. Quant à l'accès à l'entreprise de support publicitaire à laquelle le recourant loue des locaux, celle-ci continuera de disposer d'un accès permanent par véhicule depuis la rue de Charrerettaz. Il n'est pas nécessaire que cette entreprise dispose d'un accès permanent et direct depuis la rue de Jérusalem. Vu le nombre de véhicules empruntant cette rue, dont environ un quart concernerait la pharmacie du recourant selon ses chiffres, il n'y a de toute façon que très peu de personnes qui rejoignent l'entreprise de support publicitaire par la rue de Jérusalem.

Compte tenu de la situation sur place (notamment pas de possibilité de parquer dans dite rue ou sur la parcelle en question), on ne voit pas non plus que cet accès serait indispensable. Par ailleurs, les autres (petits) commerces de la rue de Jérusalem ne nécessitent pas non plus des livraisons lourdes et volumineuses en tout temps. Seuls les débits de boissons (bars, clubs espagnol et italien) dépendent en partie de la livraison régulière de volumes lourds (p. ex. harasses et fûts de boisson) qui, comme il a pu être constaté lors de l'inspection locale, sont déjà aujourd'hui en principe apportés par des camions qui s'arrêtent à une extrémité de la rue de Jérusalem puisque, pour des raisons de taille, respectivement hauteur, ils ne peuvent pas emprunter dite rue. La pesée des intérêts ne permet donc pas de déclarer la création d'une zone piétonne dans la rue de Jérusalem comme mesure par principe illicite. Cependant, afin de respecter suffisamment le principe de proportionnalité, la Cour de céans estime que les horaires prévus pour les livraisons doivent être prolongés au-delà des heures prévues (6 à 9 heures du matin) d'au moins deux heures supplémentaires par jour du lundi au samedi pendant la période entre 6 heures du matin et 19 heures. Il appartiendra à l'intimée de fixer ces heures supplémentaires, le cas échéant après avoir consulté les riverains de la rue concernée. Comme il a été constaté lors du comptage, les riverains utilisent actuellement cette rue surtout dès 9 heures du matin et en priorité le samedi. En restreignant l'accès pour les livraisons à la période entre 6 et 9 heures du matin, il n'est pour les riverains quasiment pas possible de pouvoir transporter leurs gros achats avec un véhicule le jour même jusque chez eux, puisque les magasins n'ouvrent qu'à 9 heures ou peu avant; cela vaut d'autant plus lorsque les achats n'ont pas été effectués dans les proches environs. Certes, il peut être conçu qu'il soit préférable que les achats soient entrepris dans la commune, voire même dans le centre d'Aigle. Il serait toutefois contraire à la liberté personnelle garantie par la Constitution de prévoir de telles restrictions dans ce but. S'y ajoute que le créneau horaire pour les livraisons entre 6 et 9 heures du matin est aussi trop restrictif pour les livraisons professionnelles aux commerces et aux particuliers dans la rue de Jérusalem. La Cour a procédé à des comparaisons avec les règlements d'autres villes en Suisse (comme relevé lors de l'audience avec inspection locale); ceux-ci prévoient pour leurs zones piétonnes des horaires de livraison plus larges, en particulier lorsque, comme en l'espèce, il ne s'agit pas de rues commerçantes ou marchandes typiques; mais même pour de telles rues, où la fréquentation piétonne est bien plus élevée, les horaires de livraisons sont en principe plus généreux que l'horaire prévu par l'intimée (cf. les règlements pour Lausanne, Fribourg, Neuchâtel, Bâle, Coire, St Moritz, Schaffhouse et Stein am Rhein, disponibles sur internet). En effet, il sera difficile, voire quasiment impossible, pour certains livreurs qui parcourent une grande région de pouvoir effectuer des livraisons uniquement entre 6 et 9 heures du matin. D'une part, une journée de travail des livreurs ne peut se restreindre à ces trois heures. D'autre part, sauf exception, on ne peut pas s'attendre à ce qu'un livreur sonne chez des particuliers déjà à 6 ou 7 heures du matin ou qu'un commerçant soit déjà présent dans son établissement à ces heures, si ensuite il travaille jusqu'au soir ou à la nuit. Du reste, la commune a prévu elle-même dans le cadre des Etats généraux qui ont eu lieu en octobre 2016 un créneau horaire pour des livreurs professionnels plus tardifs (de 8 à 11 heures du matin). 7. a) Vu ce qui précède, le recours doit être admis très partiellement et pour le reste être rejeté, la décision attaquée étant réformée au sujet de la rue de Jérusalem dans le sens des considérants (cf. consid. 6c). b) Les frais judiciaires, fixés à 2'000 fr., sont mis à la charge du recourant qui n'obtient pour l'essentiel pas gain de cause. Celui-ci devra aussi verser à la commune d'Aigle, à titre d'indemnités, des dépens légèrement réduits, ainsi fixés à 2'000 francs. Le Service cantonal n'a pas droit à des dépens (cf. art. 49, 51, 55 et 56

LPA-VD, art. 4 al. 1 10 et 11 du Tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative).

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