Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.200/2004 /col

Arrêt du 7 janvier 2005
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président,
Aemisegger et Reeb.
Greffier: M. Jomini.

Parties
les époux A._____,
recourants, représentés par Me Alexandre J. Schwab, avocat,

contre

Commune de Belmont-sur-Lausanne,
1092 Belmont-sur-Lausanne,
représentée par sa Municipalité, au nom de qui agit
Me Jacques Haldy, avocat,
Département des infrastructures du canton de Vaud, service des routes, avenue de l'Université 3,
1014 Lausanne,
Tribunal administratif du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

Objet
Projet de construction de route,

recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 9 août 2004.

Faits:
A.
Les Transports publics de la région lausannoise (TL) ont décidé d'exploiter, à l'est de l'agglomération, une nouvelle ligne de bus sur l'itinéraire Belmont (Blessoney) - Val-Vert - Pully-centre - Pully-Port (en principe, trois courses par heure durant la journée). Cela nécessite la mise à disposition d'une place de rebroussement au terminus de Belmont. Il incombe à la commune de Belmont-sur-Lausanne d'assurer le financement et la construction de cet ouvrage.
Après l'étude de plusieurs variantes, la Municipalité de Belmont-sur-Lausanne a établi un projet de place de rebroussement en bordure de la route cantonale RC 733 (route des Monts-de-Lavaux) sur le territoire de la commune de Lutry, à un endroit directement voisin de la limite entre ces deux communes. Le projet consiste à créer, sur le domaine public cantonal (route cantonale et ses abords) ainsi que sur le domaine public communal de Lutry (route communale de Converney, au débouché sur la route cantonale), un cercle d'un diamètre de 26 m au minimum, avec une place d'arrêt pour les bus. Le plan de la place de rebroussement "En Converney", sous la forme d'un "projet de construction de route" au sens des art. 11 ss de la loi cantonale vaudoise sur les routes (LRou), a été mis à l'enquête publique du 7 juin au 8 juillet 2002. Il était accompagné d'un "plan des emprises" avec la mention suivante: "Aucune emprise n'est prévue sur les parcelles privées adjacentes au projet". Toutefois, sur une parcelle voisine (n°1201 du registre foncier, sur le territoire de la commune de Lutry), appartenant aux époux A._____, le plan du projet indiquait, en limite de propriété entre deux haies, la possibilité d'un "aménagement de l'entrée et mise à

niveau". Cela consisterait en une surélévation d'un chemin d'accès piéton existant, qui mène à une villa en contrebas. Il est par ailleurs prévu de construire des murs de soutènement le long de la limite de cette parcelle.
Les époux A._____ ont formé opposition au projet de place de rebroussement. Le Département cantonal des infrastructures, compétent pour adopter le plan (art. 13 al. 4 LRou), a rejeté l'opposition le 22 octobre 2002. Cette décision précise que le réaménagement de la sortie piétonne au nord de la propriété des opposants est simplement "suggéré", les éventuels travaux - à la charge du maître d'oeuvre - nécessitant l'accord de ces derniers.
Les époux A._____ ont recouru en vain contre la décision du Département des infrastructures auprès du Département des institutions et des relations extérieures, lequel a statué le 23 février 2004.
B.
Les époux A._____ ont saisi le Tribunal administratif du canton de Vaud d'un recours contre cette dernière décision. Ils se plaignaient d'une violation de la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) en faisant notamment valoir que, dans la pesée des intérêts, l'impact sonore des bus (manoeuvres sur la place de rebroussement, bruit des portes) aurait été minimisé et qu'une "étude d'impact du bruit" aurait dû figurer au dossier. Ils prétendaient également que le projet litigieux entraînait une dévaluation de leur immeuble et qu'ils subissaient donc une expropriation formelle ou matérielle.
Au cours de l'instruction, le Tribunal administratif a notamment effectué une inspection locale et interpellé le Service cantonal de l'environnement et de l'énergie, qui a déposé le 16 avril 2004 des déterminations à propos du respect des exigences du droit fédéral en matière de protection contre le bruit. Puis le Tribunal administratif a rejeté le recours par un arrêt rendu le 9 août 2004. Il a considéré, en substance, que l'aménagement projeté n'empiétait pas sur la parcelle des recourants dès lors que ces derniers avaient refusé la proposition de modification de l'accès piétonnier (mise à niveau du terrain), et qu'il existait plus bas un autre accès à leur maison, débouchant sur le chemin de Converney. L'atteinte aux intérêts des recourants serait ainsi négligeable. La variante retenue, pour l'aménagement d'une place de rebroussement à l'extrémité de la nouvelle ligne de bus, serait clairement la plus favorable, au regard des intérêts publics et privés en cause. En outre, d'après l'avis du service cantonal spécialisé, les normes de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41) seraient largement respectées. En l'absence d'empiétement sur la parcelle des recourants, la réalisation du projet n'exigeait pas
l'ouverture d'une procédure d'expropriation formelle. Enfin, conformément à l'art. 116 de la loi cantonale vaudoise sur l'expropriation (LE), celui qui estime qu'une restriction de son droit de propriété fondée sur un plan constitue une expropriation matérielle doit ouvrir action devant le président du tribunal civil du lieu de situation de l'immeuble; il n'appartenait donc pas au Tribunal administratif d'examiner cette question.
C.
Agissant par la voie du recours de droit administratif, A._____ demandent au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du Tribunal administratif et de renvoyer l'affaire pour nouvelle décision au Département des institutions et des relations extérieures. En se prévalant de la garantie de la propriété, ils se plaignent d'une violation du principe de la proportionnalité car les autorités cantonales auraient dû choisir une variante portant une atteinte moindre à leurs intérêts. Ils reprochent au Tribunal administratif d'avoir retenu à tort que le projet litigieux ne nécessitait aucun empiétement sur leur parcelle et donc aucune expropriation formelle; un cas d'expropriation matérielle aurait par ailleurs dû être reconnu en raison de la diminution de la valeur vénale de leur propriété. S'agissant du bruit, ils dénoncent l'absence d'une étude d'impact en soutenant que les bus provoqueraient, sur la place de rebroussement, une augmentation considérable des nuisances sonores. Invoquant enfin le droit d'être entendu et l'égalité de traitement, les recourants reprochent au Tribunal administratif de n'avoir pas ordonné une expertise permettant de déterminer les effets (bruits, pluies violentes, esthétique, moins-value immobilière, etc.) du
projet litigieux sur leur propriété.
La commune de Belmont-sur-Lausanne conclut au rejet du recours de droit administratif, dans la mesure où il est recevable. Le Département des infrastructures conclut également au rejet du recours.
Invité à se déterminer, conformément à l'art. 110 al. 2 OJ, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) déclare partager l'avis exprimé le 16 avril 2004 par le Service cantonal de l'environnement et de l'énergie et renonce à formuler d'autres observations.
Le Tribunal administratif propose le rejet du recours. La municipalité de Lutry (autorité intéressée) a déposé des observations, dans le même sens.

D.
La demande d'effet suspensif présentée par les recourants a été rejetée par une ordonnance présidentielle du 13 décembre 2004.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 130 I 312 consid. 1 p. 317; 130 II 321 consid. 1 p. 324, 388 consid. 1 p. 389 et les arrêts cités).
1.1 L'acte sur lequel porte la contestation est un projet de construction de route. D'après le droit cantonal, il s'agit d'un plan comportant le tracé d'un tronçon de route cantonale ou communale - la chaussée proprement dite, les trottoirs, les accotements, les baies d'arrêts des transports publics, etc. - ainsi que les ouvrages nécessaires à la route (art. 11 LRou en relation avec l'art. 2 LRou). Un tel plan peut être assimilé à un plan d'affectation au sens du droit fédéral de l'aménagement du territoire, à savoir un plan réglant le mode d'utilisation du sol dans son périmètre (art. 14 al. 1 LAT [RS 700]); il inclut aussi une autorisation de construire au sens de l'art. 22 LAT. Or il résulte de l'art. 34 al. 3 LAT que seule la voie du recours de droit public est en principe ouverte, devant le Tribunal fédéral, contre une décision prise en dernière instance cantonale à ce sujet. La jurisprudence admet cependant qu'une décision relative à l'adoption d'un plan d'affectation ou à une autorisation de construire en zone à bâtir fasse l'objet d'un recours de droit administratif, lorsque l'application du droit fédéral de la protection de l'environnement, ou d'autres prescriptions fédérales spéciales en matière de protection des biotopes, des forêts, etc., est en jeu (ATF 129 I 337 consid. 1.1 p. 339; 125 II 10 consid. 2a p. 13; 123 II 88 consid. 1a p. 91, 231 consid. 2 p. 234; 121 II 72 consid. 1b p. 75 et les arrêts cités). On est en effet en présence d'une décision fondée non seulement sur la législation cantonale, en matière d'aménagement du territoire ou de routes cantonales, mais également sur le droit public fédéral au sens de l'art. 5 al. 1 PA. Par conséquent, dans cette mesure, les règles de la procédure du recours de droit administratif s'appliquent (art. 97 ss OJ).
Les recourants se plaignent du bruit que provoqueraient les bus utilisant la place de rebroussement. Selon eux, en l'absence d'une étude d'impact et d'une expertise, le respect des valeurs limites fixées dans la législation fédérale sur la protection de l'environnement ne serait pas garanti. Ces griefs sont recevables dans la procédure de recours de droit administratif. Comme voisins directs de l'installation litigieuse, ils ont un intérêt digne de protection à l'annulation de la décision attaquée et ils ont partant qualité pour recourir (art. 103 let. a OJ).
1.2 Par ailleurs, dans le domaine de l'aménagement du territoire, l'art. 34 al. 1 LAT dispose que le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est recevable contre les décisions prises par l'autorité cantonale de dernière instance sur des indemnisations résultant de restrictions apportées au droit de propriété. Cette disposition vise en particulier les jugements relatifs à des demandes d'indemnité pour expropriation matérielle (art. 5 al. 2 LAT, art. 26 al. 2 Cst. - cf. ATF 125 II 1 consid. 1 p. 4).
Les recourants prétendent que les restrictions qu'ils subissent, à cause du plan routier, seraient constitutives d'expropriation matérielle. Or le Tribunal administratif ne s'est pas prononcé sur cette question puisqu'il appartient à d'autres juridictions cantonales - en dernière instance le Tribunal cantonal - de statuer sur les indemnisations résultant de restrictions apportées au droit de propriété par des mesures d'aménagement du territoire. L'arrêt attaqué n'est donc manifestement pas une décision contre laquelle la voie du recours de droit administratif est ouverte en application de l'art. 34 al. 1 LAT. Les griefs des recourants en relation avec l'expropriation matérielle, formulés au demeurant de manière confuse, sont donc irrecevables.
1.3 Les recourants critiquent encore sur plusieurs points le projet litigieux, notamment à propos de l'évaluation des autres variantes (coût, complexité technique), des terrassements prévus (remblais, murs de soutènement), des risques d'érosion ainsi que de la nécessité d'ouvrir une procédure d'expropriation formelle pour des empiétements sur leur terrain. Il n'y a toutefois pas de relation étroite entre ces griefs, qui se rapportent à l'application du droit cantonal, et l'application en l'espèce du droit fédéral de la protection de l'environnement. Il s'agit en effet de questions bien distinctes et, à ce propos, la voie du recours de droit administratif a été choisie à tort (au sujet du critère du rapport concret suffisamment étroit entre l'application du droit cantonal et celle du droit fédéral, cf. ATF 124 II 409 consid. 1d/dd p. 414; 122 II 274 consid. 1a p. 277; 121 II 72 consid. 1b p. 75). Ces derniers griefs sont donc irrecevables.
2.
En invoquant les nuisances sonores provenant de l'utilisation de la place de rebroussement, les recourants se plaignent de l'absence d'une étude d'impact.

Dans la terminologie du droit fédéral, l'étude de l'impact sur l'environnement, ou étude d'impact (EIE), est un instrument défini à l'art. 9 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01). Cette étude doit permettre à l'autorité compétente pour décider de la planification ou de la construction de certaines installations - celles pouvant affecter sensiblement l'environnement - d'apprécier leur compatibilité avec les exigences de la protection de l'environnement (art. 9 al. 1 LPE). Les installations visées sont désignées par le Conseil fédéral dans l'annexe de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (annexe OEIE [RS 814.011); cf. art. 9 al. 1 in fine LPE, art. 1 OEIE). Les installations qui ne sont pas mentionnées dans cette liste ne doivent pas être soumises à l'EIE (cf. ATF 124 II 219 consid. 6a p. 228; 118 Ia 299 consid.3b/aa p. 301; 117 Ib 135 consid. 3b p. 144).
Une place de rebroussement pour bus ne fait pas partie des installations destinées à la circulation routière pour lesquelles le droit fédéral prévoit une étude d'impact (cf. ch. 11 annexe OEIE). Le grief des recourants est donc mal fondé.
3.
Les recourants prétendent que les éléments du dossier du Tribunal administratif ne permettraient pas de garantir le respect des valeurs fixées par le droit fédéral, en matière de protection contre le bruit. En particulier, l'évaluation du bruit faite par le service cantonal spécialisé serait trop succincte et une expertise aurait dû être ordonnée.
La place de rebroussement est une nouvelle installation fixe dont l'exploitation produit du bruit extérieur (art. 2 al. 1 OPB). Elle doit toutefois être aménagée le long d'une route existante, sur laquelle le trafic est relativement important (trafic journalier moyen de 6'600 véhicules par jour, selon l'avis du service de l'environnement et de l'énergie du 16 avril 2004). Le Tribunal administratif a considéré, en se référant à l'avis du service cantonal spécialisé, que compte tenu de la fréquentation de la ligne de bus, du nombre de rebroussements prévus et du bruit du trafic routier, les niveaux sonores moyens pour les voisins les plus exposés ne seraient pas modifiés de manière sensible après la mise en service de la place de rebroussement. Il a conclu que les normes de l'ordonnance sur la protection contre le bruit seraient largement respectées. L'avis du service spécialisé précise que l'augmentation des niveaux d'évaluation du bruit du trafic routier serait imperceptible dans le voisinage.
Dans une telle situation, où l'exploitation de l'installation routière litigieuse ne provoquera qu'une augmentation infime du trafic global, avec quelques nuisances supplémentaires lors de l'arrêt et du départ des véhicules (bruit des portes, démarrage du moteur, etc.), l'autorité compétente ne viole pas le droit fédéral en appréciant les émissions et immissions de bruit sur la base d'un rapport du service spécialisé qui parvient à une conclusion claire même sans indication chiffrée des niveaux d'évaluation. L'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage estime lui aussi que le rapport du service de l'environnement et de l'énergie du 16 avril 2004 permettait sans autre au Tribunal administratif de se prononcer au sujet de l'application des prescriptions fédérales sur la protection contre le bruit. En conséquence, ce tribunal pouvait statuer sans ordonner une expertise par un spécialiste extérieur à l'administration. A ce propos, le grief de violation du droit d'être entendu - invoqué en relation avec le principe d'égalité, qui est toutefois sans pertinence dans ce cadre - est donc clairement mal fondé (cf. ATF 125 I 127 consid. 6c/cc p. 135, 417 consid. 7b p. 430; 124 I 208 consid. 4a p. 211, 241 consid. 2 p. 242 et
les arrêts cités). C'est en outre manifestement à tort que les recourants soutiennent que le trafic des bus à cet endroit les exposera à une augmentation considérable ou insupportable du bruit et il n'y a aucun motif de remettre en cause l'appréciation de la juridiction cantonale sur le fond.
4.
Il s'ensuit que le recours de droit administratif doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable.
Les recourants, qui succombent, doivent payer un émolument judiciaire (art. 153, 153a et 156 al. 1 OJ). Les autorités intimées et intéressées n'ont pas droit à des dépens (art. 159 al. 2, 2e phrase OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours de droit administratif est rejeté, dans la mesure où il est recevable.
2.
Un émolument judiciaire de 3'000 fr. est mis à la charge des recourants.
3.
Il n'est pas alloué de dépens.

4.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des recourants et de la commune de Belmont-sur-Lausanne, au Département des infrastructures (service des routes) et au Tribunal administratif du canton de Vaud, à la municipalité de la commune de Lutry ainsi qu'à l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage.
Lausanne, le 7 janvier 2005
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: