

Réponse de la Municipalité

à l'interpellation urgente de M. Valéry Beaud
déposée le 11 février 2018

« Le tram passe, la rampe trépasse ! »

Rappel de l'interpellation

« Depuis 2011, tout en soutenant fermement le projet de tram Renens-Gare – Lausanne-Flon (t1), les Verts lausannois ont régulièrement critiqué la mesure d'accompagnement consistant à construire un barreau routier entre la Rue de la Vigie et l'Avenue Jules-Gonin au travers de la forêt du Flon, en demandant notamment de disjoindre les procédures et discussions de ces deux objets. Au fil des années, nous sommes intervenus à plusieurs reprises au sein du Conseil communal de Lausanne (question écrite, interpellation, postulat et débats dans le cadre des préavis) pour tenter de ramener les autorités à la raison, proposer des alternatives à la construction de cette nouvelle route en plein centre ville et demander que ces alternatives soient sérieusement étudiées. Malheureusement, tant la Municipalité que le Conseil communal ne nous ont pas suivis, estimant notamment qu'examiner des alternatives allait entraîner un retard des travaux et de la mise en service du tram. Aujourd'hui, les Verts lausannois se félicitent de l'arrêt du Tribunal administratif fédéral (TAF) du 2 février 2018¹, par lequel, en substance, le TAF valide l'autorisation de construire pour le tram et le bus à haut niveau de service (BHNS) attendus depuis de nombreuses années et indispensables pour notre politique de mobilité, et renvoie le projet routier du barreau Vigie-Gonin à une procédure ad hoc.

En effet, le TAF a confirmé la décision d'approbation des plans (DAP) de l'Office fédéral des transports (OFT) du 7 mars 2016 s'agissant du tram Renens-Gare – Lausanne-Flon (t1), du bus à haut niveau de service (BHNS) Prélaz-les-Roses – Saint-François et du garage atelier (GAT). Dès lors, l'autorisation de construire les concernant est validée.

Le TAF a par contre admis partiellement l'un des neuf recours, concernant la liaison routière Vigie-Gonin. Il a tout d'abord mis en évidence que l'OFT n'avait en fait pas formellement approuvé les plans de cette liaison routière, dont les plans ne pouvaient dès lors être validés et l'autorisation de construire délivrée. Il a tout de même dû analyser la compétence, ou plutôt l'incompétence, de l'OFT pour se prononcer sur ce projet routier, puisque cet office s'est formellement prononcé sur le défrichement nécessaire à sa construction dans la forêt du Flon. Le TAF relève en effet que le barreau Vigie-Gonin vise en premier lieu à résoudre un problème de trafic routier et qu'il « ne présente ainsi pas à suffisance, d'un point de vue matériel et spatial, un rapport nécessaire et étroit avec l'exploitation ferroviaire pour faire l'objet d'une procédure d'approbation des plans ferroviaires ». Dans ces conditions, le TAF a dès lors conclu que l'OFT avait outrepassé ses compétences en approuvant le défrichement et les expropriations nécessaires à la construction du barreau Vigie-Gonin. Il a donc annulé la décision d'approbation des plans uniquement sur ces deux derniers points, correspondant aux considérants 3.1.7 et 3.1.8 de l'arrêt. En conséquence, pour se réaliser, la liaison routière Vigie-Gonin nécessitant un défrichement devrait faire l'objet d'une procédure cantonale d'autorisation de construire.

En résumé, avec la décision du TAF, les chantiers du tram et du BHNS peuvent débiter du point de vue du droit public, indépendamment du barreau Vigie-Gonin. Pourtant, les transports publics lausannois (tl) ont annoncé vouloir faire recours au Tribunal fédéral (TF) contre cette décision, estimant toujours que les objets sont intimement liés. Le Canton, les communes et les tl ont même annoncé vouloir attendre la décision du TF avant de débiter les travaux.

¹ A-2465/2016, https://www.bvger.ch/dam/bvger/fr/dokumente/2018/01/Arrêt%20A-2465-2016.pdf.download.pdf/A-2465-2016_WEB.pdf

Ces décisions incompréhensibles s'expliquent peut-être par la convention² signée entre certains acteurs économiques, les tl et la Commune de Lausanne le 27 janvier 2014, qui précise notamment que "la commune et les tl s'engagent à ne pas fermer le Grand-Pont et la Rue de Genève au trafic individuel et aux transports publics avant la mise en service de la liaison routière Vigie-Gonin". Sur la base des différents engagements pris dans cette convention, "les associations signataires de la présente convention retirent, dès la signature de la présente, toutes les oppositions déposées dans le cadre des enquêtes publiques qui se sont déroulées en 2012 et 2013". Ce document précise par ailleurs que "la présente convention étant étroitement liée à l'autorisation que doit délivrer l'office fédéral des transports pour le tramway tI, le bus à haut niveau de service Confrérie-St-François et les autres aménagements qui leur sont étroitement liés (mesures d'accompagnement), elle sera considérée comme nulle et de nul effet et les parties déliées de leurs engagements si les autorisations sollicitées ne sont pas délivrées ou si, étant délivrées, les crédits d'ouvrages ne sont pas obtenus pour la réalisation du projet".

Il semble donc que ce soit cette convention que les tI et la commune de Lausanne ont signé avec certains opposants pour négocier le retrait de leurs oppositions qui empêcherait, du point de vue du droit privé, la réalisation d'un tronçon de tram situé sur la Rue de Genève sans la liaison routière Vigie-Gonin. Cette convention est d'autant plus malheureuse que le TAF aurait très certainement rejeté ces oppositions, l'arrêt du TAF déboutant d'autres opposants sur toute la ligne à propos de la diminution de l'accès routier au centre-ville et du nombre de places de stationnement, soit la même problématique que celle ayant mené à cette convention. Néanmoins, on ignore si les éventuelles conséquences qui résulteraient de la dénonciation de cette convention seraient uniquement liées à d'éventuels dommages et intérêts des signataires (qu'il leur reviendrait de prouver) ou s'il pourrait y avoir des problèmes de droits réels qui seraient à même de retarder les travaux.

Aujourd'hui, comme leur autorise la décision du TAF, les autorités cantonales et communales devraient avoir le courage de débiter les travaux de ce tram tant attendu depuis de nombreuses années, par les habitants lausannois et de la couronne lausannoise, sans réaliser le barreau Vigie-Gonin, mettant ainsi en œuvre la politique de mobilité durable qu'elles ont elles-mêmes inscrite dans le Plan directeur cantonal (PDCn), le Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM), le Plan des mesures OPair de l'agglomération Lausanne-Morges ou le Plan directeur communal (PDCom) de Lausanne.

Enfin, nous relevons encore que dans son évaluation du rapport avec l'exploitation ferroviaire, le TAF fait le constat « que l'utilisation de la liaison Vigie-Gonin sera ouverte à tout citoyen conduisant un véhicule motorisé, mais également aux cyclistes et aux piétons – lesquels continueront toutefois à pouvoir utiliser la rue de Genève en phase d'exploitation du tl – puis que le viaduc comportera une bonde cyclable et deux trottoirs. Ainsi la liaison ne servira pas uniquement à absorber le TIM qui ne pourra plus circuler sur la Rue de Genève ». Par là, le TAF sous-entend que le barreau devrait être redimensionné, limitant son emprise sur le défrichement. Sa largeur ne serait alors vraisemblablement plus suffisante pour accueillir la Maison du livre et du patrimoine (MLP) sous le barreau. »

Suivaient les douze questions ci-dessous.

Introduction

Le projet des Axes forts, dont le tram est la pièce maîtresse, a pour but de répondre au défi d'améliorer la mobilité dans toute l'agglomération lausannoise, en prenant en compte le fort développement démographique et économique prévu à l'horizon 2030 (85'000 habitants et 50'000 emplois supplémentaires). Conséquence de cette croissance, les besoins en mobilité sont en constante augmentation.

La stratégie d'accessibilité de l'agglomération est construite autour d'une approche multimodale dans laquelle les transports publics sont la colonne vertébrale d'une mobilité durable, en complémentarité avec la mobilité douce et le trafic individuel motorisé. L'augmentation de la capacité de déplacement passe par un transfert modal nécessitant un renforcement significatif de l'offre en transports publics et une maîtrise du trafic individuel motorisé.

² <https://www.citrap-vaud.ch/wp-content/uploads/2012/11/Convention.pdf>.

Le réseau d'Axes forts est articulé autour des métros, des bus à haut niveau de service (BHNS) et du tram. Ces lignes existantes et futures offrent aux usagers des capacités de déplacement élevées, plus rapides et plus confortables, grâce à de meilleures fréquences et à une meilleure fiabilité de l'horaire. Ils créent le lien indispensable entre les gares du réseau régional et les lignes classiques de bus.

Le tram t1 constitue un maillon essentiel du réseau des Axes forts, reliant les principales interfaces des transports publics de Lausanne, Renens et Prilly-Malley. Il améliorera les déplacements entre le centre-ville de Lausanne et la gare de Renens, en passant par des quartiers en plein développement dans les communes de Crissier et de Prilly. Sa réalisation est liée à celle d'un nouvel axe de transport public et d'une infrastructure routière, qui font partie intégrante du projet mis à l'enquête et qui ont obtenu le permis de construire de l'Office fédéral des transports, soit :

- le tronçon de BHNS entre St-François et Galicien, dont le tracé se distingue notamment par des voies réservées, des priorités aux carrefours et des véhicules à plus haute capacité ;
- l'adaptation de carrefours associés à la réalisation de la rampe Vigie-Gonin à Lausanne, pour gérer la réorganisation des flux de trafic induits par le passage du tram et les actions de requalification des axes stratégiques.

En effet, pour permettre au tram de circuler dans le quartier du Flon et d'exploiter la ligne BHNS, la Ville procèdera à la fermeture au trafic individuel motorisé de deux axes qui seront réservés exclusivement aux modes doux et aux transports publics, à savoir :

- la rue de Genève, sur sa portion comprise entre le nord-ouest de la place de l'Europe et la rue de la Vigie ;
- le secteur du Grand-Pont compris entre l'ouest de la place St-François et l'est de la place Chauderon.

Pour accompagner la fermeture de ces axes et maintenir une accessibilité maîtrisée au centre-ville pour le trafic automobile, il est nécessaire de créer une nouvelle liaison par la réalisation de la rampe Vigie-Gonin, permettant l'adaptation de carrefours-clés sur le réseau principal de la ville.

Il s'agit, tout en projetant une diminution globale du trafic au centre-ville par le développement des transports publics, d'éviter une congestion de la circulation individuelle sur le réseau principal qui aurait également pour conséquence de péjorer les lignes de bus. Le tram étant un complément indispensable aux autres moyens de transport de la région lausannoise, son arrivée ne doit pas avoir pour conséquence de les paralyser.

Réponses aux questions posées

La Municipalité répond comme suit aux questions posées :

Question 1 : Quelle est la position de la Municipalité, représentée in corpore au Conseil d'administration des Transports publics lausannois (tl), sur le dépôt par les tl d'un recours contre la décision du Tribunal administratif fédéral (TAF) ?

La Municipalité est d'avis que le tram t1 et les lignes de BHNS ont été conçus avec des mesures d'accompagnement nécessaires pour garantir le fonctionnement du système global pour toutes les mobilités. La rampe Vigie-Gonin, tout comme la mise en double sens de l'avenue du 14 avril à Renens, fait partie de ces mesures d'accompagnements qui se déploient dans le domaine routier.

Le Tribunal Administratif Fédéral ne remet pas en question le bien-fondé de la mesure d'accompagnement de la rampe Vigie-Gonin dans le projet global des « Axes Forts » mis à l'enquête en juillet 2012, mais uniquement la compétence de l'Office fédéral des transports pour l'approuver, arguant que l'intensité du lien entre le projet de liaison routière et le projet ferroviaire n'est pas assez prononcée (d'un point de vue matériel et spatial) pour justifier que tout soit inclus dans une procédure d'autorisation fédérale. Le projet se trouve ainsi devant une complication procédurale, mais non devant une contestation sur le fond. En effet, le TAF écrit que la « nécessité d'une telle liaison routière [n'est] pas remise en cause par le Tribunal de céans, notamment eu égard aux diverses études figurant au dossier et au fait que la concession a reconnu sa nécessité ».

En somme, la nécessité et le bien-fondé de la rampe Vigie-Gonin ne sont pas contestés, ni le fait qu'il existe un lien avec le projet du Tram. C'est la raison pour laquelle la Municipalité estime qu'il est

judicieux que les tl fassent recours au Tribunal fédéral. La Municipalité rappelle enfin que les tl sont le maître d'ouvrage en délégation de l'Etat.

Question 2 : En cas de recours, quelle est la position de la Municipalité sur une éventuelle demande d'effet suspensif permettant de suspendre l'application de la décision du TAF sur les éléments qui ne seraient pas attaqués, comme la validation du projet de tram ?

La décision des tl est de ne pas demander l'effet suspensif, et la Municipalité y souscrit pleinement.

Question 3 : La Municipalité n'estime-t-elle pas que ce recours, ou l'éventuel effet suspensif qui pourrait être accordé, retarde inutilement les travaux et la mise en service du tram Renens-Gare – Lausanne-Flon (t1) et du bus à haut niveau de service (BHNS) Prélaz-les-Roses – Saint-François ?

Le fait que les tl ne sollicitent pas l'effet suspensif signifie que le recours n'aura pas d'effet pour l'autorisation de construire le tram t1 et le tronçon de BHNS Confrérie – Saint-François, ni pour les autres mesures d'accompagnement routières (notamment la mise en double sens de l'avenue du 14 avril à Renens). La Municipalité soutient donc cette position.

Par contre, si d'autres recours sont déposés par les opposants au Tribunal fédéral contre l'ensemble de la décision du Tribunal administratif fédéral (dans un délai de 30 jours à compter du délibéré du TAF), et qu'un effet suspensif est demandé et accordé par le TF, la totalité du projet sera alors suspendue. La Municipalité regretterait alors cette situation puisque cela ferait peser une hypothèque sur le projet alors que le TAF a confirmé par sa décision le bien-fondé du projet d'une meilleure mobilité entre le centre-ville de Lausanne et l'Ouest lausannois.

Question 4 : Pourquoi les travaux du tram Renens-Gare – Lausanne-Flon (ti) et du bus à haut niveau de service (BHNS) Prélaz-les-Roses – Saint-François ne pourraient-ils pas dans tous les cas débiter ?

Si aucun effet suspensif n'est accordé par le Tribunal fédéral, l'autorisation de construire des infrastructures du tram t1 et du BHNS Confrérie-Saint-François entre de facto en force. La Municipalité est dès lors d'avis que le maître de l'ouvrage devra alors examiner dans quelle mesure certaines parties des travaux peuvent être préparées et démarrées dans l'attente d'une décision exécutoire sur la rampe Vigie-Gonin et dans le respect des engagements pris par les parties dans le cadre de la procédure.

Question 5 : Comment les partenaires du projet comptent-ils justifier auprès de la population et des usagers des transports publics que, bien que l'autorisation de construire soit en force et les crédits votés et disponibles, le projet du tram attende encore plusieurs années avant de voir le jour ?

Les partenaires du projet, soit le Canton, les communes et les tl espèrent que cet aléa de procédure ne remettra pas en cause la mise en service planifiée du tram, soit en 2023. Le fait que les tl ne solliciteront pas d'effet suspensif dans le cadre du recours au Tribunal fédéral traduit d'ailleurs la volonté de démarrer les travaux au plus vite afin de ne pas retarder inutilement la mise en exploitation. La Municipalité soutiendra, dans la mesure de ses compétences et dans le respect des engagements pris, le démarrage de certaines parties de travaux sur proposition des tl.

Question 6 : Si le Tribunal fédéral (TF) confirmait la décision du TAF et que les acteurs du projet poursuivaient dans l'idée de réaliser le barreau Vigie-Gonin, à quelle nouvelle procédure serait-il exactement soumis ? Serait-il soumis à un passage devant le Conseil communal de Lausanne ? Serait-il soumis à la possibilité d'un référendum communal ? Et quel est le planning réaliste pour une mise en service du tram avec cette nouvelle procédure ?

Cette option devra être étudiée à l'issue du traitement du recours des tl au Tribunal fédéral, soit dans un délai de 6 à 12 mois et uniquement si le Tribunal fédéral devait confirmer la position du TAF. Comme l'indique le TAF dans son arrêt, une mise à l'enquête selon une autre procédure serait envisageable et resterait à déterminer.

Question 7 : Au vu de la décision du TAF et des difficultés que rencontrerait une nouvelle procédure pour le barreau Vigie-Gonin seul, la Municipalité n'estime-t-elle pas pertinent d'étudier

des alternatives à cette liaison routière le plus rapidement possible, afin de ne pas prendre de retard si l'arrêt du TAF devait être validé par le TF ?

La rampe Vigie-Gonin est un complément du réseau qui permet la fermeture projetée de deux axes routiers à la circulation individuelle, soit un tronçon de la rue de Genève entre le Port-Franc et la place de l'Europe et l'axe Chauderon - Saint-François. Cette mesure permettra d'éviter que les flux se concentrent au carrefour Chauderon Sud, ce qui provoquerait sa saturation, bloquant par ailleurs d'autres carrefours dont Chauderon Nord ou Saint-François.

En l'absence d'une telle infrastructure, les études et simulations de trafic effectuées (qui comprennent déjà des hypothèses de diminution de trafic ambitieuses) démontrent que le carrefour Sud du Pont Chauderon connaîtrait quotidiennement des surcharges importantes, entravant par la même occasion la circulation des bus (lignes 3, 6, 16 et 21) et conduirait à des effets secondaires nuisibles sur les axes secondaires et dans les quartiers d'habitation.

Le choix de réaliser la rampe Vigie-Gonin est le résultat d'une analyse comparative de nombreuses variantes étudiées. En effet, aucune autre mesure ne permet d'éviter un engorgement sans soulever des contraintes techniques très élevées et/ou engager des dépenses disproportionnées, telles que la mise en souterrain du tram évoquée par certains opposants.

Question 8 : Au vu de l'octroi des autorisations pour le tram t1 et le BHNS et du refus de l'autorisation pour le barreau Vigie-Gonin, la Municipalité n'estime-t-elle pas que la convention du 27 janvier 2014 est caduque ?

Deux conventions ont été signées avec des associations représentatives des commerçants et ont conduit au retrait de plusieurs dizaines d'oppositions au projet. Leur éventuelle caducité devra être appréciée à l'issue du traitement du ou des recours par le Tribunal fédéral.

Question 9 : Dans ces conditions, la Municipalité envisage-t-elle de dénoncer la convention du 27 janvier 2014 ?

Sur la base de la réponse à la question précédente, la Municipalité n'envisage pas à ce jour dénoncer les conventions du 27 janvier 2014 qui lie la Municipalité à la Société Coopérative des Commerçants Lausannois, au Trade Club de Lausanne, à Gastro Lausanne, à l'Association des Hôteliers de Lausanne et environs, à l'Association des Commerçants de la rue Centrale et à l'Association des Commerçants du Haut du Petit-Chêne, ni celle du 11 avril 2014 qui lie la Municipalité à l'Association des Commerçants du Centre commercial Portes Saint-François, à l'Association du Quartier de Saint-François et de la rue de Bourg ainsi qu'à deux commerces individuels. La Municipalité privilégiera le dialogue et la recherche de solutions dans le sens des engagements pris.

Question 10 : La convention du 27 janvier 2014 étant signée pour la Ville de Lausanne par le Municipal Olivier Français et l'un de ses chefs de service, engage-t-elle réellement la Municipalité ? Y'a-t-il eu formellement une délégation de compétence pour cela ? De manière plus générale, est-il courant que de telles conventions soient signées par un Municipal et un chef de service ?

La Ville est valablement engagée par la signature de l'ancien municipal des Travaux, Monsieur Olivier Français et le chef du Service des routes et de la mobilité. Par ailleurs, ils ont obtenu sous signature du syndic d'alors une procuration collective pour représenter et signer collectivement à deux la convention du 27 janvier 2014 en lien avec les oppositions relatives à la réalisation du tramway t1 Renens-Lausanne et du BHNS Confrérie- Saint-François ainsi que la convention du 11 avril 2014.

Question 11 : Au vu de l'arrêt du TAF, la Municipalité juge-t-elle encore crédible l'idée de faire la Maison du livre et du patrimoine (MLP) sous le barreau Vigie-Gonin ?

La Municipalité soutient la synergie des deux projets que sont la rampe Vigie-Gonin et la Maison du livre et du patrimoine et n'estime pas que la situation actuelle, du moment où l'autorité juridique ne conteste pas le bien-fondé de la rampe, justifie de remettre en cause la crédibilité de cette opération d'intérêt public.

Question 12 : Au vu des difficultés que rencontrerait une nouvelle procédure pour le barreau Vigie-Gonin, la Municipalité n'estime-t-elle pas pertinent d'étudier des emplacements alternatifs pour la MLP 7 ?

La Municipalité estime ne pas avoir assez d'éléments pour se prononcer sur cette question à ce stade de la procédure.

La Municipalité estime avoir ainsi répondu aux questions de Monsieur l'interpellateur.

Ainsi adopté en séance de Municipalité, à Lausanne le 1^{er} mars 2018.

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :
Grégoire Junod

Le secrétaire :
Simon Affolter