



Réponse de la Municipalité à l'interpellation de Xavier Company et consorts déposée le 8 octobre 2019

« Le barreau routier Vigie-Gonin retardant encore le tram, il est temps de proposer des alternatives respectueuses du climat et de la biodiversité »

Lausanne, le 24 octobre 2019

Rappel de l'interpellation

« Depuis 2011, tout en soutenant fermement le projet de tram Renens-Gare – Lausanne-Flon (t1), les Verts lausannois, ainsi qu'Ensemble à Gauche, 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 et au détriment de la forêt du Flon. Au fil des années, nous sommes intervenus à plusieurs reprises au sein du Conseil communal de Lausanne (question écrite, interpellations, 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 afin de trouver une solution réfléchie plutôt qu'imposée par manque d'information. Malheureusement, tant la Municipalité que le Conseil communal ne nous ont pas suivis, estimant notamment, à tort, qu'examiner des alternatives allait entraîner un retard des travaux et de la mise en service du tram.

Il y a un peu plus d'une année, les Verts lausannois et Ensemble à gauche s'étaient par contre félicités¹ de l'arrêt du Tribunal administratif fédéral (TAF) du 2 février 2018², par lequel, en substance, le TAF validait 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, tout en renvoyant le projet routier du barreau Vigie-Gonin à une procédure ad hoc, estimant que l'Office fédéral des transports (OFT) n'était pas compétent pour valider cette mesure d'accompagnement, faute de lien suffisamment étroit entre les deux infrastructures (ferroviaire et routière).

Les transports publics lausannois (tl) ont fait recours au Tribunal fédéral (TF) contre cette décision du TAF, retardant d'autant le début des travaux du tram. Là encore, lors du débat, les Verts lausannois et Ensemble à Gauche ont regretté cette volonté des tl de recourir, portant ainsi préjudice à leur propre projet de tram. La décision du TF est tombée le 8 mai 2019 et, par 3 juges contre 2, il a annulé la décision du TAF et renvoyé le dossier à cette autorité pour examiner la validité des plans routiers du barreau Vigie-Gonin. Nous accueillons cette dernière décision avec un certain regret, car elle est la pire qui pouvait arriver : celle qui retarde encore le plus le projet de transports publics. Avec encore au minimum un temps de traitement de 18 mois devant le TAF, puis à nouveau une douzaine devant le TF en cas de nouveau recours, suivi de 4 à 5 ans de travaux, le tram n'arrivera donc vraisemblablement pas avant 2027 à la Place de l'Europe.

¹ Interpellation urgente de Valéry Beaud et crts « Le tram passe, la rampe trépassé ! » du 6 mars 2018 ;

Interpellation urgente de Johann Dupuis et crts « Le barreau Vigie-Gonin : quel plan B pour cette liaison routière ayant échappé à tout contrôle démocratique ? » du 6 mars 2018.

² 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.

Dans le courant de l'été, le Tribunal a publié les considérants des arrêts rendus à ce sujet (il y en a quatre au total, dont un principal : l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_125/2018 du 8 mai 2019), ce que nous attendions notamment avant de demander l'urgence à cette interpellation, afin de permettre à la Municipalité de nous répondre en toute connaissance de cause. Le TF retient en substance que la décision du TAF était trop formaliste et qu'il fallait admettre la compétence de l'OFT à valider les plans routiers, de même que de retenir que tel avait été le cas. En plus de cet élément purement formaliste, le TF a admis qu'il existait un lien suffisant entre le barreau routier et le projet de tram, qui nécessitait de les examiner en commun. Il a donc été renvoyé au TAF pour que celui-ci examine juridiquement « les problématiques liées au défrichement et aux expropriations nécessaires à la réalisation de cet ouvrage », ainsi que la validité et la proportionnalité de cette nouvelle route. Toutefois, les seules études évoquées par le TF pour indiquer la (prétendue) surcharge du carrefour Chauderon-Sud datent de 2010, 2012 et 2013, puis une note de 2014 qui indiquerait une charge de 90% avec les mesures de compensation (dont la rampe en question) et non plus de 100% comme retenu en 2012 ... alors que nous sommes bientôt en 2020 !

Il existe une voie qui permettrait de mettre fin à ces procédures judiciaires dommageables, qui ne font que retarder la mise en service du tram : démarrer les travaux du tram et des BHNS sans délai, puisqu'ils sont maintenant validés par les instances judiciaires, et rechercher une alternative concertée avec les opposants au barreau Vigie-Gonin plutôt que de porter à nouveau le même dossier devant les tribunaux, raccourcirait possiblement la mise en service du tram.

En effet, le nouveau jugement à venir devant le TAF est relativement imprévisible. Etant donné qu'il impacte la forêt, le projet de barreau doit être conforme à l'article 5 de la Loi fédérale sur les forêts (LFo), qui part du principe que tout défrichement est interdit (le défrichement étant un des éléments expressément mentionné par le TF comme devant être examiné par le TAF, à son considérant 4.4). Pour qu'une autorisation puisse être accordée à titre exceptionnel, il faut répondre à deux conditions impératives : un intérêt prépondérant, ce qui semble être accordé par le récent jugement du TF qui lie le projet routier à celui du tram, mais aussi la preuve que l'ouvrage pour lequel le défrichement est sollicité soit indispensable et ne puisse être réalisé qu'à l'endroit prévu. Cette démonstration ne sera pas des plus faciles à faire pour les porteurs de projet, car comment démontrer en 2019 que le barreau Vigie-Gonin est nécessaire et qu'aucune alternative ne soit possible hors de l'aire forestière ?

Il est utile de rappeler que lors de la demande de concession ferroviaire du 15 mars 2010 pour le tram t1, la liaison routière Vigie-Gonin ne figurait pas dans le projet. Les études de trafic avaient alors démontré que le tram était réalisable sans elle. Ce n'est que le 16 décembre 2010 qu'il a été ajouté, parce qu'il constituait l'accès à un futur tunnel routier imaginé sous Saint-François. L'ajout du barreau Vigie-Gonin dans le projet de tram a alors été imposé aux t1. De nouvelles études de trafic ont été réalisées, démontrant cette fois-ci l'utilité de cette liaison.

Mais aujourd'hui, les choses ont changé, nous sommes en 2019 ! D'une part, le Plan directeur communal (PDCoM) a fort heureusement supprimé toute référence à un éventuel futur tunnel sous Saint-François dans sa version finale. D'autre part, plus le temps passe, moins le barreau Vigie-Gonin ne sera nécessaire. En effet, le taux de motorisation des lausannois continue sa décroissance et les parts modales des transports publics et de la mobilité douce continuent à augmenter. Les études de trafic ayant conclu à la nécessité du barreau Vigie-Gonin sont de surcroît trop vieilles et ne prenaient même pas en compte les développements futurs de l'offre en transport public, comme le métro m3, qui, les années passant, va finalement se réaliser très peu de temps après le tram t1, diminuant significativement le trafic au carrefour Chauderon Sud. De nouvelles études doivent donc être réalisées sur la base des données actuelles et du retour d'expérience très positif des monitorings réalisés lors de récentes fermetures provisoires de tronçons routiers (Pont Chauderon et Vieux-Moulin), qui ont mon-

très un intéressant phénomène d'évaporation du trafic. Tout cela devrait naturellement conduire à renoncer au barreau routier Vigie-Gonin, économisant des millions de francs et sauvant un poumon vert du centre-ville.

La Municipalité vient par ailleurs d'établir un rapport-préavis N° 2019/30 qui sera prochainement soumis à l'approbation du Conseil communal, pour une politique climatique et l'élaboration d'un plan climat. La sortie de ce rapport-préavis constitue la deuxième raison de la demande d'urgence de cette interpellation, compte tenu de l'urgence aux mesures climatiques qu'il implique, et à la place qu'il donne au patrimoine arboré, comme base de compensation (« puit ») carbone, mais aussi de barrière climatique citadine pour lutter contre les canicules toujours plus importantes.

Il est aussi utile de rappeler que l'arrêt du TAF de l'an dernier avait débouté des opposants sur toute la ligne à propos de la diminution de l'accès routier au centre-ville et du nombre de places de stationnement.

Enfin, il faut encore relever que la réalisation du barreau Vigie-Gonin est contraire avec la politique de mobilité durable que les autorités cantonales et communales ont elles-mêmes inscrits dans le Plan directeur cantonal (PDCn), le Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM), le nouveau Plan des mesures OPair 2019 de l'agglomération Lausanne-Morges ou le Plan directeur communal (PDCom) de Lausanne.

Alors que la quasi-totalité des partis politiques a fait de la protection du climat et de la biodiversité leur priorité en cette année électorale, il est temps de passer à l'action et de prouver que ce ne sont pas là que des mots, mais que des actes concrets et locaux doivent suivre, à commencer par la préservation de la forêt du Flon et le renoncement à une route supplémentaire en plein centre-ville. L'urgence climatique décrétée par le Canton de Vaud, ainsi que les postulats déposés au Conseil communal de Lausanne et renvoyés à la Municipalité concernant un Plan climat, ainsi que l'urgence climatique, permettront aussi de fixer des exigences claires en termes de protection du climat pour la Ville de Lausanne. »

Introduction

Le tram t1, qui reliera dans un premier temps la plateforme du Flon à la gare de Renens, représente l'une des pièces maîtresses du développement attendu d'un réseau de transports publics de dernière génération, à même d'accompagner le dynamisme démographique (85'000 habitants supplémentaires à l'horizon 2030) et économique (50'000 emplois supplémentaires) de l'agglomération lausannoise. Le transfert modal en faveur des transports publics, que la Municipalité appelle de ses vœux, suppose en effet de bâtir un réseau plus efficace, et le tram t1 joue à ce titre un rôle central. Il devra, dès sa première année de mise en service, accueillir près de 11 millions de passagers par an – et contribuer ainsi à réduire significativement les émissions de gaz à effet de serre, ainsi que la pollution de l'air, dans l'agglomération lausannoise.

Le 8 mai dernier, le Tribunal fédéral (TF) a décidé de renvoyer la cause au Tribunal administratif fédéral (TAF) en lui demandant d'examiner sur le fond les recours déposés contre la décision d'approbation des plans. Ce faisant, le TF a aussi affirmé, et cet aspect-là de la décision est définitif, que l'Office fédéral des transports était bel et bien compétent pour autoriser l'une des mesures d'accompagnement contestées, à savoir la construction de la rampe routière Vigie-Gonin.

Après avoir analysé dans le détail la portée de l'arrêt du TF et ses conséquences en termes de calendrier, il apparaît que la procédure judiciaire pourrait continuer encore pendant de nombreux mois. En effet, le futur arrêt du Tribunal administratif fédéral sera lui-même susceptible d'être à nouveau attaqué auprès du Tribunal fédéral.



Il convient d'ailleurs de rappeler que la rampe Vigie-Gonin n'est d'une part pas le seul élément devant encore être jugé par le TAF, et que d'autre part, avant la décision définitive du TAF, si elle devait être favorable au projet de tram (respectivement, la décision du TF en cas de recours), il n'existe pas de permis de construire en force pour le tram Flon-Renens.

Dans le dossier déposé en 2012, la rampe Vigie-Gonin est décrite comme la mesure d'accompagnement la plus adaptée, en termes de fonctionnalités, pour accompagner l'arrivée du tram et du bus à haut niveau de service (BHNS) au centre-ville et pour accompagner la fermeture de deux importants axes routiers (le Grand-Pont de Chauderon à St-François, et la route de Genève) afin d'assurer le fonctionnement du système des axes forts de transport urbain (tram et BHNS), au vu des charges de trafic estimées alors.

Une modification du projet de grande ampleur comme la demande de « retirer » la rampe du projet ou la « remplacer » par d'autre(s) mesure(s) d'accompagnement alternative(s) ne peut être proposée avant la décision finale de justice, sous peine de remettre en cause l'ensemble du projet.

L'essor démographique et économique de l'agglomération lausannoise rend indispensable de développer un réseau de transports publics ambitieux. L'évolution urbaine, et en particulier la transformation des habitudes et modes de déplacement au centre de Lausanne, font que le contexte dans lequel le projet a été déposé en 2012 – et tel qu'il est actuellement en cours de jugement – a changé. Des optimisations de ce projet, qui portent notamment sur son inscription urbaine et ses mesures d'accompagnement sont dès lors probables dès le permis entré en force. La Municipalité est d'avis que dès droit connu et dès l'entrée en force du permis de construire, c'est-à-dire à la suite de la décision du TAF (respectivement du TF en cas de recours), des évolutions du projet sont possibles afin de tenir compte des changements de contexte, tout en respectant les exigences de l'Office fédéral des transports. Il est important de souligner que de telles évolutions, si elles modifiaient sensiblement le projet et ses mesures d'accompagnement, devraient être soumises à enquête complémentaire, ce qui ouvrirait de nouvelles voies d'opposition et de recours.

Cela dit, dès lors qu'une procédure judiciaire est en cours, la Municipalité ne se prononcera pas plus avant sur ce dossier – a fortiori sur la réalisation de la rampe routière Vigie-Gonin ou sur une quelconque alternative – jusqu'à droit connu.

Réponse aux questions posées

La Municipalité répond comme suit aux questions posées :

Question 1 : La Municipalité peut-elle préciser les prochaines étapes prévisibles de la procédure et le calendrier indicatif associé ?

La cause est actuellement en cours de jugement au TAF. Une fois la décision rendue, le calendrier dépendra du jugement en question et de l'existence d'un recours ou non contre ce jugement.

Question 2 : Est-ce que dans l'attente du récent jugement du TF et du futur jugement du TAF, de nouvelles études de trafic ont été ou vont être réalisées, notamment en tenant compte du M3 et sans le barreau Vigie Gonin ?

La Municipalité n'est pas porteuse du projet. Il ne lui appartient pas de commander une étude de trafic dans cette affaire.



Question 3 : Est-ce que dans l'attente du récent jugement du TF et du futur jugement du TAF, des alternatives au barreau routier Vigie-Gonin ont été ou vont être étudiées ?

La Municipalité ne se prononce pas sur cette question pour les raisons précitées.

Question 4 : En fonction du résultat de ces études, la Municipalité est-elle prête, le cas échéant, à renoncer à la réalisation du barreau Vigie-Gonin et à la destruction de la forêt du Flon ?

La Municipalité ne se prononce pas sur cette question pour les raisons précitées.

Question 5 : Existe-t-il un « plan B » au cas où le TAF devait refuser la réalisation du barreau Vigie-Gonin au travers de l'aire forestière ?

La Municipalité ne se prononce pas sur cette question pour les raisons précitées.

Question 6 : Comment la Municipalité explique-t-elle les différences ressortant des deux études de trafic de 2010 relatives aux mesures d'accompagnement du tram ?

Lors de la consultation publique de 2010, liée à la demande de concession pour la nouvelle ligne du tram t1, la Ville avait fait mention notamment que des effets liés aux fermetures d'axes routiers au centre-ville, aux diminutions de voies de circulations liées aux contraintes d'insertion du tram ou des développements urbanistiques identifiés dans le cadre des différentes études sectorielles devaient être intégrés. La Municipalité était intervenue alors afin de préciser qu'elle pensait pertinente la réalisation de la liaison routière Vigie-Gonin associée à une réorganisation des circulations dans les mesures indispensables d'accompagnement au tram. Déposé en 2012, le projet de tram approuvé par l'Office fédéral des transports a été contesté auprès des tribunaux, pour des raisons liées à la construction de la rampe routière Vigie-Gonin, mais également pour des raisons liées à l'accessibilité du centre-ville par le trafic individuel motorisé.

Il apparaît utile de rappeler que l'élaboration du plan des charges de trafic, qui fait référence dans le rapport d'impact, prend en compte l'ensemble des mesures présentes dans le rapport du PALM 2007 (document de base à l'époque des réflexions). Dans une vision multimodale, les différents développements qui influencent ces états du trafic aux différents horizons de planification concernés sont liés à l'évolution des réseaux de transports publics et routiers, ainsi qu'au déploiement des mesures en faveur des modes doux sur l'ensemble de l'agglomération selon les perspectives du PALM 2007.

Plus précisément, les objectifs de report modal vers les transports publics pris en compte sont atteints grâce à des interventions à tous les niveaux :

- à l'échelle nationale, avec les développements de liaisons entre agglomérations, plus particulièrement le projet « Léman 2030 » ;
- à l'échelle cantonale et régionale, avec le RER vaudois, le LEB et le BAM ;
- à l'échelle de l'agglomération avec le développement des axes forts venant compléter les infrastructures existantes (m1 et m2) ;
- à l'échelle plus locale avec l'optimisation et l'augmentation de l'offre des transports publics urbains routiers en complément du réseau des axes forts.

Ainsi, les mesures de développement des transports publics planifiées et prises en compte dans les perspectives de charges de trafic de l'époque sont principalement :

- la 4^e voie Lausanne-Renens sur réseau ferroviaire national ;
- le renforcement de la cadence du LEB entre Lausanne et Echallens (en 1^{re} étape jusqu'à Chevaux) ;
- le renforcement de la capacité du métro m1 et m2 ;

- la réalisation des axes-forts de transport public selon l'horizon considéré ;
- le développement du réseau bus/trolleybus ;
- un axe lourd de transport public (tram ou métro) en direction de la Blécherette.

Il est intéressant de relever que si ni la technologie (tramway ou métro), ni le tracé exact des axes forts à terme n'étaient encore précisés dans le cadre du rapport du PALM 2007, les études de planification tiennent bien compte d'un axe lourd de transport public en direction de la Blécherette, lié directement au développement du projet Métamorphose Nord.

Question 7 : Au vu des années qui passent et de l'évolution constatée de la mobilité à Lausanne, la Municipalité n'estime-t-elle pas que l'étude qui a été réalisée pour démontrer l'utilité de la liaison routière Vigie-Gonin est dépassée et qu'il serait pertinent de mettre à jour les études de trafic qui ont abouti au choix du barreau Vigie-Gonin, d'autant que le tram ne devrait pas être mis en service avant 2027 ?

La Municipalité ne se prononce pas sur cette question pour les raisons précitées.

Question 8 : La Municipalité est-elle prête à tout faire pour que la réalisation du tram Renens-Gare - Lausanne-Flon (t1) démarre dès que possible et ne soit pas retardée davantage ?

Dans la mesure de ses moyens et de ses compétences, la Municipalité met en effet tout en œuvre pour accompagner ce projet et en permettre la réalisation dans les plus brefs délais. Les retards sont inhérents au droit de recours et procédures judiciaires existants, qui protègent les intérêts de toutes les parties. Ils ne découlent nullement d'un manque de volonté politique.

Question 9 : La Municipalité est-elle prête à tout faire pour que la réalisation du bus à haut niveau de service (BHNS) Prélaz-les-Roses – Saint-François démarre dès que possible et ne soit pas retardée davantage ?

Dans la mesure de ses moyens et de ses compétences, la Municipalité met en effet tout en œuvre pour accompagner ce projet et en permettre la réalisation dans les plus brefs délais.

Question 10 : La Municipalité n'est-elle pas d'avis, compte tenu de la longueur des procédures judiciaires vers lesquelles on se dirige encore, que la proposition et la mise à l'enquête dès que possible d'une alternative au barreau Vigie-Gonin pourrait potentiellement permettre une réalisation plus rapide du tram dont l'agglomération lausannoise a besoin ?

La Municipalité ne se prononce pas sur cette question pour les raisons précitées, mais renvoie à l'introduction en ce qui concerne le potentiel de réalisation plus rapide du tram.

Question 11 : Au vu de la prise de conscience généralisée et scientifiquement prouvée de l'urgence climatique, dont il est fait état dans le rapport-préavis N° 2019/30, la Municipalité n'estime-t-elle pas qu'il serait opportun d'éviter la construction d'une nouvelle liaison routière en plein centre-ville en lieu et place d'une aire forestière

La Municipalité a déjà eu l'occasion à plusieurs reprises de démontrer combien la thématique climatique lui était importante, et notamment, comme le rappellent les interpellateurs, par le rapport-préavis N° 2019/30. La Municipalité estime que le projet de tram est une mesure indispensable au développement que connaît et continuera à connaître l'agglomération lausannoise. Sa construction permettra de contribuer fortement à réduire les émissions de gaz à effet de serre dans l'agglomération.

La Municipalité estime avoir ainsi répondu aux questions de Xavier Company et consorts.

Ainsi adopté en séance de Municipalité, à Lausanne, le 24 octobre 2019.

Au nom de la Municipalité

Le syndic
Grégoire Junod



Le secrétaire
Simon Affolter

