

**RAPPORT DE MAJORITÉ DE LA COMMISSION THÉMATIQUE
DES INFRASTRUCTURES LIÉES AUX TRANSPORTS ET À LA MOBILITÉ
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Motion Alexandre Berthoud et consorts -
Moratoire sur l'introduction de nouvelles zones 30 km/h**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le jeudi 20 juin 2024, à la salle Romane, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Isabelle Freymond (qui remplace A. Billard), Yolanda Müller Chabloz, Nathalie Vez et MM. Jean-François Cachin, Oscar Cherbuin, Xavier de Haller, Philippe Germain, Stéphane Jordan, Alberto Mocchi (qui remplace D. Raedler), Pierre Kaelin, Bernard Nicod, Yves Paccaud (remplace V. Jaques), Romain Pilloud, Fabrice Tanner.

Mme Aude Billard et MM. Vincent Jaques et David Raedler étaient excusés.

M. Alexandre Berthoud, motionnaire, a également participé avec voix consultative.

Mme Nuria Gorrite, cheffe du DCIRH a participé à la séance, accompagnée de M. Pierre-Yves Gruaz, directeur général de la DGMR et M. Laurent Tribolet, chef de la division infrastructure entretien au sein de la DGMR.

M. Yvan Cornu, secrétaire de commissions parlementaires a établi les notes de séance et contribué à la rédaction du présent rapport.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Les chambres fédérales ont accepté la motion intitulée « Consolider la hiérarchie du réseau routier à l'intérieur comme à l'extérieur des localités » du conseiller national lucernois Peter Schilliger (21.4516) qui demande notamment que pour les routes à orientation trafic à l'intérieur des localités, la vitesse soit maintenue à 50 km/h ; la vitesse pouvant être limitée à 30 km/h pour les routes d'intérêt local, soit celles qui servent à collecter et à desservir le trafic dans les zones résidentielles.

Dès lors, pour des questions d'efficacité et de respect du fédéralisme, la présente motion propose la mise en place d'un moratoire sur l'introduction de nouvelles zones 30 km/h dans le Canton de Vaud, en attendant la position définitive au niveau fédéral.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'État recommande de ne pas entrer en matière sur cette motion, car elle va à l'encontre de :

1. la législation fédérale actuellement en vigueur ;
2. la jurisprudence ;
3. la politique cantonale en matière de vitesse ;
4. l'autonomie communale.

Certes, la motion Schilliger a été prise en considération par les chambres fédérales, mais la législation n'est pas encore modifiée. Il n'existe pas d'application par avance d'une législation dont le pourtour n'est de surcroît pas connu. Les bases légales qui permettraient au Canton de s'opposer aux nombreuses demandes de communes pour introduire des zones 30km/h sont inexistantes.

En matière de limitation de vitesse, le siège du droit est au niveau fédéral, avec compétence d'exécution aux cantons. Actuellement, le Canton de Vaud et les communes peuvent limiter la vitesse à 30 km/h sur des routes dites affectées à la circulation générale, à l'intérieur des localités. L'augmentation de la sécurité est l'argument principal qui fonde les demandes et décisions pour un abaissement de la vitesse (réduction des accidents et de la mortalité). L'abaissement de la vitesse améliore aussi la fluidité du trafic, et réduit également le bruit et la pollution de l'air.

Ainsi, en cas de demande d'abaissement de vitesse, le Canton procède à une analyse détaillée. Une expertise est menée au terme de laquelle la demande est acceptée uniquement si elle s'avère nécessaire, opportune et justifiée sous l'angle de la proportionnalité. L'expertise est portée par la sous-commission des limitations de vitesse et soumise à la Commission consultative de circulation (CCC) nommée par le Conseil d'État. Cette expertise solide est fondée sur les comptages de vitesse, les charges de trafic, l'accidentologie, la conformité des aménagements, l'analyse des divers modes de déplacement et les niveaux sonores. Les décisions d'abaissement de vitesse font l'objet d'une publication dans la Feuille des avis officiels (FAO) qui ouvre des voies de recours. La conseillère d'État précise que lorsque le Canton refuse des demandes, car les expertises ne sont pas concluantes, les réactions des communes sont souvent vives et nécessitent un travail conséquent d'explication. Ajoutons que le droit n'autorise pas un 30 km/h généralisé, ce que regrettent certaines communes.

La législation fédérale a évolué et facilite la création de zones 30 km/h, entraînant une forte augmentation de demandes des communes ces dernières années. Au 1^{er} janvier 2023, l'Ordonnance de 2001 sur les zones 30 et les zones de rencontre a été révisée supprimant notamment l'obligation d'expertise pour les routes non affectées à la circulation générale. Dès lors, le Canton procède, avec l'agrément de la CCC, à des publications directes des décisions d'abaissement dans la FAO, sans expertise, sur des routes non affectées à la circulation générale. Depuis le début 2023, le Canton a reçu plus de 75 demandes de ce type.

En 2023, 21 demandes sur 29 ont été acceptées par la CCC sur des routes affectées à la circulation générale. En 2024, à ce jour, 8 dossiers sur 9 ont été acceptés par la CCC. Plus de 35 dossiers sont en cours d'expertise.

Selon le Conseil d'État, instaurer un moratoire alors que l'évolution du droit fédéral est inconnue s'avère impossible. Un tel moratoire reviendrait à anticiper une loi dont on ne connaît pas encore les pourtours et remettrait en question la mise en place d'abaissements de vitesse à ce jour. Or, il importe d'agir selon le principe de respect du droit et de la non-rétroactivité des lois. Ce moratoire poserait un problème de sécurité du droit. Le seul droit sur lequel se fonder est le droit actuellement en vigueur, droit sur lequel le Canton se base pour prendre ses décisions, lesquelles peuvent être attaquées devant les tribunaux.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Position des commissaires en faveur d'une prise en considération de la motion.

Ce rapport reflète la position de la majorité de la commission qui s'est prononcée en faveur de la prise en considération de la motion et de son renvoi au Conseil d'État. La minorité de la commission a décidé de rédiger un rapport exposant les avis opposés.

Pour la majorité de la commission, le débat doit être placé dans le cadre des discussions fédérales. La motion Schilliger ayant été renvoyée au Conseil fédéral, ce dernier devra en principe adapter les dispositions de la loi sur la circulation routière (LCR). Selon cette motion, une hiérarchie claire est essentielle pour assigner une fonction précise à chaque type de route, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur des localités. Dans les localités, la fonction des routes à orientation trafic est de diriger, de relier et de collecter le trafic. Sur ces routes, la vitesse doit être partout limitée à 50 km/h, à quelques exceptions près. Les routes d'intérêt local, en revanche, servent à collecter et à desservir le trafic dans les zones résidentielles. Sur ces routes, la vitesse peut être limitée à 30 km/h, si tel est le souhait des riverains ou des autorités communales. Enfin, les zones 30 et les zones de rencontre (limitées à 20 km/h) sont tout à fait justifiées dans les quartiers résidentiels.

Certes, la forme que prendra l'adaptation légale n'est pas connue, mais la direction est très claire : il y aura des modifications dans le sens de la garantie de la hiérarchisation du réseau routier et du régime de vitesses différenciées. En droit administratif, il existe l'effet anticipé de la loi. Bien que l'on ne puisse pas encore appliquer une loi que l'on ne connaît pas, on sait néanmoins qu'il y aura indéniablement des changements. Ce mécanisme permet aux collectivités d'anticiper les changements législatifs, cas échéant en gelant certains projets, voire en appliquant de manière anticipée certaines lois. De futures modifications légales fédérales ne s'opposent donc pas à la prise en considération de la motion, au contraire, elles plaident en sa faveur.

Les demandes de la population sont légitimes, néanmoins des ingénieurs en transport considèrent que les collectivités publiques utilisent l'abaissement de vitesse à 30 km/h de manière non adaptée. Cette utilisation inadaptée dessert le but même de la hiérarchisation du réseau routier, en termes de sécurité et de qualité de vie. En conséquence, rétablir des règles et freiner le développement des zones 30 km/h peut avoir du sens.

L'abaissement de vitesse ne doit pas être un oreiller de paresse. En effet, beaucoup de collectivités publiques pensent régler divers problèmes en instaurant des zones à 30 km/h, mais elles n'envisagent pas d'autres mesures, pourtant nécessaires pour accompagner l'abaissement de la vitesse. La CCC constate régulièrement des dossiers de demande d'abaissement de vitesse incomplets en la matière.

Quant à l'autonomie communale, la motion ne limite ni ne retire des compétences aux communes ; celles-ci demeurent libres d'organiser leur réseau routier sur leur territoire. La motion souhaite uniquement geler provisoirement un certain nombre de demandes de mise en zone 30 km/h en attendant que la législation fédérale se mette en place. La motion permet une grande largesse sur les endroits accidentogènes et dans les quartiers. Elle indique que le 30 km/h doit être placé là où il est pertinent, prioritairement dans les zones d'habitation, lorsqu'il y a beaucoup de piétonnes et piétons ou de personnes vulnérables. Elle entre donc tout à fait en résonance avec l'application des critères actuels.

Sur la base de la législation fédérale, le réseau routier pourra ensuite se développer en adaptant les limitations de vitesse. Sans moratoire, des dispositions contraires à l'évolution du droit fédéral futur seraient prises, ce qui d'une part s'apparente à faire de fausses promesses aux communes, et d'autre part s'avère dommageable en termes d'efficacité et de coûts pour l'État.

Les axes routiers doivent permettre une circulation praticable pour les utilisatrices et utilisateurs, ainsi que les activités en tout genre (artisanales, industrielles, agricoles, loisirs, etc.). Un commissaire trouve que les zones 30 km/h sont à la mode, mais une bonne partie de la population, pendulaire, souhaite paradoxalement des aménagements routiers pour se déplacer aisément même en ville, mais souhaite des zones 30 km/h devant chez elle.

Finalement, selon le motionnaire, il est faux d'arguer que le Canton ne peut pas édicter de moratoire, car dans le cadre de la 5G, le Conseil d'État avait promulgué un moratoire gelant les autorisations pour les nouvelles antennes tant que les méthodes de mesures certifiées par l'Institut fédéral de métrologie (METAS) n'étaient pas édictées.

Quelques arguments exprimés par le Conseil d'État

Les demandes d'abaissement de la vitesse émanent de tous horizons, dont nombre de petites communes où les autorités n'ont souvent pas de couleur politique. Sur tout le territoire cantonal, de nombreuses communes sollicitent en effet des zones 30 km/h ; les cartes présentées par la DGMR en témoignent. Force est de constater que la réalité du terrain contraste avec le débat très polarisé sur le sujet. La zone 30 km/h n'est pas un dogme politique, mais un outil utile pour apporter des réponses en matière de sécurité notamment. Il convient de ne pas s'en priver et il importe que le Canton de Vaud puisse continuer à s'en servir, en poursuivant sa politique d'application proportionnée, régie par des règles strictes et claires.

Pour la conseillère d'Etat, la motion Schilliger a été acceptée, mais on ne sait comment elle sera traduite dans les textes, ni ce que les chambres fédérales décideront finalement sur le projet législatif ou encore s'il y aura un référendum. Donner suite à la motion Berthoud nécessiterait un processus parlementaire et vraisemblablement référendaire conséquent, en attendant un droit fédéral futur inconnu et en allant contre la volonté d'une très grande majorité des communes et de la population vaudoise. Cela semble d'autant plus illogique que la motion indique que des abaissements de vitesse pour des raisons sécuritaires sont acceptables.

Or, l'application du droit actuel prend précisément en considération les éléments de sécurité et de proportionnalité. Ainsi, pour atteindre des objectifs à peu près similaires, la motion générerait un lourd processus décisionnel et administratif.

La conseillère d'État souligne qu'elle ne saurait que dire aux communes sur le droit fédéral à venir dont les contours sont inconnus. La jurisprudence existe sur l'anticipation d'un droit futur, pour autant qu'il soit connu. Tel n'est pas le cas ici.

Priorité de droite en zone 30km/h

La DGMR précise que sur les routes affectées à la circulation générale, la notion d'axe principal est préservée. La route garde ses attributs prioritaires, pour la sécurité des usagers et usagères. La priorité de droite ne s'applique alors pas aux intersections et aux débouchés. Les passages piétons sont conservés, de même que peuvent demeurer des aménagements cyclables ou un couloir de bus.

Sur les routes non affectées à la circulation générale, la priorité de droite est de rigueur, sauf quelques rares exceptions (problèmes importants de visibilité par exemple). Les passages piétons sont généralement supprimés.

5. VOTE SUR LA PRISE EN CONSIDÉRATION DE LA MOTION

Par 7 voix pour, 7 voix contre et 0 abstention, la motion est acceptée, à la voix prépondérante du président.

Noville, le 2 septembre 2024

*Le rapporteur de majorité :
(Signé) Pierre-Alain Favrod*