

Le droit de recours des associations:
constructif et efficace



Exemple n° 6: cinéma et centre commercial à Adliswil

Sur l'aire Grüt près de l'échangeur autoroutier de Zurich-Wollishofen, Mövenpick a projeté la construction d'un cinéma et d'un centre commercial. L'Association transports et environnement a recouru contre l'autorisation de construire délivrée en 1997 par la ville d'Adliswil (ZH), parce que le raccordement aux transports publics, tel qu'il est exigé dans la loi cantonale sur la planification et la construction, n'était pas garanti. Tant le Tribunal administratif du canton de Zurich que le Tribunal fédéral ont donné raison à l'ATE.

Le projet initial

Le 20 décembre 1996, les sociétés Saville Finanz AG et Mövenpick Dienstleistungs AG ont déposé une requête en vue de construire un cinéma et un centre commercial sur l'aire du Grüt à Adliswil. Ce projet prévoit 10 salles de cinéma avec 2458 fauteuils, un cinéma Openair et cinq restaurants dotés de 970 places. À cela s'ajoutent un dancing de 198 places, des commerces spécialisés d'une surface commerciale de 8920m² ainsi que 1229 places de parc.

Le Conseil communal d'Adliswil a délivré l'autorisation de construire le 1er juillet 1997. Le projet ainsi approuvé est revu à la baisse suite aux résultats de l'étude d'impact sur l'environnement et diverses demandes émises par les services cantonaux: on a renoncé au cinéma Openair, le nombre de restaurants a été réduit à deux (555 places) et le nombre de places de parc a été limité à 800. Le maître de l'ouvrage a été contraint de rendre les parkings payants et de verser chaque année un montant de 300'000 francs (au début, limité à trois ans) destiné à l'extension de la ligne 184 des Transports publics zurichois.

Le recours

L'ATE a déposé un recours auprès du Conseil d'État du canton de Zurich contre le projet de Mövenpick. Outre la présentation d'arguments relevant du droit sur l'environnement (le nombre de places de parc est trop élevé), l'ATE a motivé sa décision en invoquant notamment que la liaison entre le cinéma et le centre commercial avec les transports publics n'était pas suffi-

sante: une seule ligne de bus, à raison de deux bus par heure, avec une fréquence parfois plus élevée à raison de quatre liaisons par heure, n'est pas de nature à répondre aux besoins d'un nombreux public.

Le 9 février 2000, le Conseil d'État zurichois a rejeté le recours, puis l'ATE s'est adressée au Tribunal administratif du canton de Zurich en demandant une décision de principe visant à déterminer de quelle manière de tels projets doivent être raccordés au réseau des transports publics. Par son jugement du 2 novembre 2000, le Tribunal administratif a approuvé le recours de l'ATE et retiré l'autorisation de construire qui avait été délivrée pour la construction du cinéma et du centre commercial, en invoquant que la liaison avec les transports publics n'était pas satisfaisante. Par la suite, la société Mövenpick Dienstleistungs AG s'est adressée au Tribunal fédéral.

Le jugement de la plus haute instance ...

Le 5 septembre 2001, le Tribunal fédéral a conclu que le Tribunal administratif du canton de Zurich a eu raison de refuser l'autorisation de construire. Il se rallie à l'argumentation des juges zurichois selon laquelle des aménagements destinés à un nombreux public doivent garantir une offre de transports publics performante et conviviale. Cela signifie notamment que le nouveau centre doit être accessible par les transports publics et donc fournir une alternative au trafic motorisé individuel. Les heures de fonctionnement, l'offre en destinations et la capacité des moyens de transport sont des facteurs déterminants pour décider si la liaison par les transports publics satisfait aux exigences légales. Le changement de ligne nécessaire pour parvenir à destination ne doit pas engendrer des temps d'attente plus longs. De plus, les transports publics doivent desservir des destinations dans toutes les directions importantes. L'aménagement du territoire impose la construction d'infrastructures drainant un large public à proximité de transports publics existants ou officiellement projetés. Dans ses considérants, le Tribunal fédéral mentionne: «... dans ce but, il est admissible de poser des exigences minimales en matière d'accessibilité par les transports publics». Il existe une étroite relation entre une limitation du nombre de places de parc et une adaptation du développement des constructions au raccordement avec les transports publics. Seules les régions bien desservies par les transports publics permettent de limiter la surface de parcage, ce qui permet de stimuler le recours aux transports publics et de limiter les émissions nocives du trafic motorisé individuel. Le recours déposé par la société Mövenpick Dienstleistungs AG est rejeté et l'ATE obtient gain de cause par la plus haute instance. Pour Gabi Petri de l'ATE Zurich, ce jugement apporte une clarification que l'on attendait depuis longtemps: des infrastructures drainant un nombreux public doivent, à l'avenir, disposer de bonnes liaisons avec les transports publics.

... est devenu une pratique consolidée

En février 2002, le Tribunal fédéral a approuvé un autre recours de l'ATE contre un projet de centre commercial Coop à Dietikon – et a également motivé sa décision en invoquant l'accessibilité insuffisante par les transports publics. En mai 2002, le Conseil d'État du canton de Zurich a rejeté l'autorisation de construire pour un centre commercial à Oberwinterthur (pas encore exécutoire) et ce en invoquant les mêmes motifs.

Les conséquences

Au-delà du cas particulier, ce jugement du Tribunal fédéral a des conséquences sur la planification future de centres commerciaux et de loisirs: des aménagements drainant un large public doivent présenter une accessibilité attrayante par les transports publics, une condition par ailleurs prescrite par la loi zurichoise sur la planification et la construction. Lors de l'élaboration future de plans directeurs et d'affectation, le canton et les communes devront procéder à un choix judicieux du site en tenant compte des aspects de l'accessibilité et du respect de l'environnement, ainsi que des coûts y relatifs. Le Conseil d'État a déjà effectué un premier pas dans cette direction en complétant le plan de mesures de protection de l'air de façon à ce qu'une pla-

nification plus soignée des aménagements destinés au large public soit réalisée à tous les niveaux.

Conclusion

L'engagement de l'ATE pour des solutions durables en matière de trafic et de transports a porté ses fruits. Les centres commerciaux et de loisirs engendrent un important surplus de trafic, avec les incidences correspondantes sur l'environnement et la santé des riverains. A l'avenir, les centres commerciaux et de loisirs devront être accessibles à tout le monde. Dans le cas d'infrastructures drainant un large public, la bonne accessibilité par les transports publics est devenue une exigence tout à fait évidente en matière de construction.

Le commentaire de Heinz Girschweiler paru dans le Tages-Anzeiger du 6 septembre 2001:

Une leçon pour les autorités

«Le Tribunal fédéral et le Tribunal administratif ont adressé un blâme aux autorités zurichoises en charge des constructions. Depuis de nombreuses années, la loi cantonale sur la planification et la construction comporte une disposition selon laquelle des aménagements importants doivent être accessibles par les transports publics. Or jusqu'ici, la direction cantonale des constructions et les autorités communales de Volketswil, Dietikon, Adliswil et Hinwil n'y ont pas attaché grand sérieux. La promotion de l'économie locale était à leurs yeux plus importante que la protection de l'air et la limitation du trafic individuel; la perspective d'accueillir de nouveaux contribuables primait sur les investissements en lignes de bus ou en nouvelles haltes de chemin de fer. Elles doivent maintenant modifier leur manière de penser et appliquer des critères plus sévères. Ceci sera également de nature à réjouir les commerçants qui luttent pour leur survie dans les villes et les quartiers d'habitation et se mobilisent contre la fuite des clients vers les centres commerciaux au vert et dotés d'immenses surfaces de parking.»

Contact et documentation supplémentaire:

ATE Suisse, case postale, 3000 Berne 2

Adrian Schmid, tél. 031 328 82 00