La modification d’une jonction autoroutière : procédure d'autorisation de construire ou d'approbation des plans ?

Auteur : Tobias Sievert

Date : 8 novembre 2023

ATF 149 II 269 | TF, 25.04.2023, 1C_787/2021, 1C_9/2022*

Un projet de construction qui implique des modifications substantielles d’une jonction autoroutière et la construction d’un pont doit suivre la procédure fédérale d’approbation des plans (art. 26 LRN). Il ne saurait faire l’objet d’une autorisation cantonale, respectivement communale, au sens de l’art. 44 LRN.

Faits

Le centre commercial *Seedamm-Center* se situe sur le territoire de la commune de Freienbach, dans le canton de Schwytz, aux abords de l’autoroute N03 entre Zurich et Coire. Pour améliorer la desserte du centre commercial, il est prévu de créer un **accès direct au centre depuis l’autoroute** N03, à la hauteur de la **jonction de Pfäffikon, par le biais d’un pont**. Cette construction implique un déplacement des voies de l’autoroute sur le plan vertical et le plan horizontal à l’emplacement de la jonction de Pfäffikon. Elle nécessite également de créer les accès depuis les deux voies au nouveau pont qui doit relier l’autoroute au centre commercial.

La **commune de Freienbach**, avec l’aval du département du développement territorial du canton de Schwytz et de l’Office fédéral des routes (**OFROU**), **accorde l’autorisation de construire** sur le fondement de l’art. 44 LRN. Avant le début des travaux, une autorisation et une convention d’exploitation devront le cas échéant encore être accordées par l’OFROU.

Des voisins contestent sans succès l’octroi de l’autorisation de construire devant les autorités judiciaires du canton de Schwytz. Ils forment alors un recours en matière de droit public au Tribunal fédéral. Celui-ci doit déterminer si c’est à juste titre que le projet a fait l’objet d’une **autorisation de construire** (art. 44 LRN) ou si celui-ci aurait dû faire l’objet de la **procédure fédérale d’approbation des plans** (art. 26 LRN).

Droit

La LRN prévoit la planification et l’établissement des projets de routes nationales (art. 12 ss et art. 21 LRN). Les plans relatifs aux projets définitifs **sont soumis à l’approbation** du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (**DETEC**) (art. 26 al. 1 LRN). L’approbation couvre toutes les autorisations de droit fédéral ; aucune autorisation ni plan de droit cantonal ne sont nécessaires (art. 26 al. 2 et 3 LRN). Ces dispositions relatives à l’établissement et l’approbation des projets de routes nationales s’appliquent à **l’aménagement des routes nationales** (art. 28 ORN). Elles ne laissent aucune place pour l’application du droit cantonal ou communal. L’**étendue des routes nationales** se définit selon l’art. 6 LRN et l’art. 2 ORN. Ainsi, les routes nationales comprennent outre la chaussée, **toutes les installations nécessaires à l’aménagement rationnel des routes**, notamment **les jonctions y compris les tronçons de raccordement** rejoignant la prochaine route cantonale (art. 6 LRN et art. 2 let. c ORN).

Il peut s’avérer difficile de délimiter les jonctions au sens de l’art. 2 let. c ORN du réseau routier cantonal. Savoir si une jonction fait partie du réseau routier fédéral dépend de la question de savoir

si celle-ci **sert majoritairement à exécuter une tâche fédérale**. Par ailleurs, l'assujettissement aux routes nationales ne se limite pas aux éléments cités à l'art. 6 LRN et à l'art. 2 ORN. Ainsi, l'aménagement de routes situées en aval des routes nationales peut être soumis à la procédure fédérale d'approbation des plans si leur transformation est **indissociable de la route nationale** et qu'elle fait donc **partie intégrante du projet d'exécution**.

Il faut **distinguer** de la procédure fédérale d'approbation des plans, **les projets de construction de tiers à proximité des routes nationales ou de leurs alignements**. Ces projets font l'objet d'une **autorisation cantonale ou communale**, à la suite d'une **consultation de l'OFROU** (art. 23 s. LRN). Font notamment partie de ces projets, selon l'art. 44 al. 1 LRN, les travaux touchant les routes nationales, tels que **la construction ou la modification d'accès de routes et de chemins aux routes nationales**. Il revient alors à l'OFROU de délivrer l'autorisation selon l'art. 30 ORN (cf. art. 44 al. 2 LRN). Ces projets de construction ne sauraient toutefois porter atteinte à la route nationale. Ils peuvent, tout au plus, impliquer des **adaptations mineures de la route nationale**.

En l'espèce, se pose la question de savoir si les ajustements prévus de la jonction de Pfäffikon doivent suivre la voie de la procédure d'approbation des plans (art. 26 LRN) ou de la procédure d'autorisation pour l'aménagement de constructions dans le domaine des routes nationales (art. 44 LRN, art. 23 s. LRN et art. 30 ORN).

Le projet de construction nécessite des **adaptations conséquentes au niveau de la jonction de Pfäffikon**. Les rampes d'accès doivent être reconstruites et les voies doivent être déplacées d'un point de vue horizontal et vertical. Un nouveau mur de soutènement doit être érigé. Le coût des travaux de la jonction autoroutière est conséquent et bien plus important que celui de la construction du pont. Au vu de **l'ampleur du projet de construction et des interventions dans la substance même de la jonction existante**, le Tribunal fédéral retient que le projet concerne des **éléments des routes nationales** au sens de l'art. 6 LRN et de l'art. 2 ORN. Ces modifications **ne sauraient être qualifiées d'aménagement de constructions** dans le domaine des routes nationales au sens de l'art. 44 LRN. Elles nécessitent donc une **procédure d'approbation des plans** selon l'art. 26 LRN.

Le **pont** qui relie la jonction autoroutière au centre commercial doit, quant à lui, être qualifié d'**élément indispensable du projet d'aménagement**. Il doit dès lors également être autorisé dans la **procédure d'approbation des plans** selon l'art. 26 LRN. Il en va également du **principe de coordination** (art. 25*a* LAT). Le fait que le pont ne soit destiné à desservir que le centre commercial ne change rien à ce constat.

Par conséquent, le Tribunal fédéral annule l'autorisation de construire et admet le recours.