

VPB 53.42

(Décision du Conseil fédéral du 11 janvier 1989)

Art. 3 Abs. 4 SVG. Versuchsweise Ausgestaltung einer Kreuzung als Kreisel in Freiburg.

- Beschwerdelegitimation des Interessenvereins eines anliegenden Quartiers.
- Die durch die Kantone versuchsweise eingeführten, zeitweiligen Verkehrsbeschränkungen müssen den gleichen Voraussetzungen entsprechen wie die definitiven.
- Zurückhaltende Prüfung solcher Massnahmen durch den Bundesrat als Beschwerdeinstanz.
- Gesetzmässigkeit und Verhältnismässigkeit der angefochtenen Massnahme.

Art. 3 al. 4 LCR. Aménagement d'un carrefour giratoire, à titre d'essai, à Fribourg.

- Qualité d'une association des intérêts d'un quartier riverain pour recourir.
- Les restrictions de circulation temporaires édictées par les cantons à titre d'essai doivent remplir les mêmes conditions que les restrictions définitives.
- Retenue du Conseil fédéral, en tant qu'autorité de recours, dans l'examen de telles mesures.
- Légalité et proportionnalité de la mesure attaquée.

Art. 3 cpv. 4 LCS. Incrocio sistemato come rotatoria, a titolo di prova, a Friburgo.

- Qualità di un'associazione degli interessi di un quartiere confinante.
- Le restrizioni temporanee della circolazione emanate a titolo di prova devono soddisfare le stesse condizioni alle quali rispondono le restrizioni definitive.
- Riserbo del Consiglio federale, in quanto autorità di ricorso nell'esame di tali misure.
- Legalità e proporzionalità della misura impugnata.

I

A. En date du 23 janvier 1987, le Conseil communal de la Ville de Fribourg a publié dans la Feuille officielle sa décision d'aménager le carrefour du Grand'Pont à Fribourg en giratoire «anglais» avec perte de priorité sur tous les accès au carrefour.

Le 7 février 1987, l'Association des intérêts du quartier du Schoenberg (AIQS) a interjeté recours contre cette décision auprès du Préfet du district de la Sarine.

Par décision du 8 septembre 1987, cette autorité a partiellement admis le recours en ce sens qu'elle a maintenu la mesure attaquée à titre d'essai pour une durée limitée au 31 mai 1988, soit huit mois environ.

B. L'AIQS a recouru, le 2 octobre 1987, contre cette décision auprès du Conseil d'Etat du canton de Fribourg. Ce recours a été rejeté par arrêté du 12 avril 1988.

Le 9 mai 1988, l'AIQS a déposé un recours auprès du Conseil fédéral contre cette dernière décision, concluant à l'octroi de l'effet suspensif et à l'annulation de cet arrêté.

C. Par lettre du 19 mai 1988, le Conseil communal de la Ville de Fribourg a informé le Conseil fédéral qu'il avait déjà introduit la mesure querellée à titre d'essai et a requis la levée de l'effet suspensif au recours.

Cette requête a été rejetée le 3 juin 1988 par le Département fédéral de justice et police.

II

1. Les dérogations aux règles sur la priorité des véhicules constituent des limitations fonctionnelles du trafic au sens de l'art. 3 al. 4 de la LF du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR, RS 741.0). Tel est le cas de l'aménagement d'un carrefour en giratoire «anglais» avec perte de priorité sur toutes les routes d'accès. La décision cantonale de dernière instance, en l'espèce l'arrêté du Conseil d'Etat fribourgeois, concernant une telle mesure peut donc être portée devant le Conseil fédéral (art. 3 al. 4 in fine LCR).

2. L'art 48 let. a PA confère la qualité pour recourir à quiconque est touché par la décision et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée.

Selon la jurisprudence, une association peut recourir, d'une part, lorsqu'elle est touchée par la décision attaquée comme le serait un particulier. Tel n'est manifestement pas le cas en l'espèce. Elle peut, d'autre part, agir pour défendre les intérêts de ses membres aux conditions suivantes:

- l'association doit avoir la personnalité juridique au sens de l'art. 60 CC,
- les membres doivent avoir eux-mêmes la qualité pour recourir,
- la décision attaquée doit léser la majorité ou du moins un grand nombre des membres de l'association,

- la défense des intérêts mis en cause doit figurer parmi les buts statutaires de l'association.

En l'espèce, l'association recourante a la personnalité juridique et défend, conformément à ses statuts, les intérêts de ses membres, en tant qu'habitants du quartier du Schoenberg. Le carrefour du Grand'Pont se trouvant sur l'axe principal qui relie le centre de la Ville de Fribourg au quartier du Schoenberg, il y a lieu d'admettre que la mesure en cause touche un très grand nombre des membres de l'association recourante.

3. et 4. ...

5. Selon l'art. 3 al. 4 LCR, des restrictions ou des prescriptions qui ne sont pas des interdictions complètes ou temporaires de circuler, mais des limitations fonctionnelles du trafic peuvent être édictées lorsqu'elles sont nécessaires pour protéger les habitants ou d'autres personnes touchées de manière comparable contre le bruit et la pollution de l'air, pour assurer la sécurité, faciliter ou régler la circulation, pour préserver la structure de la route, ou pour satisfaire à d'autres exigences imposées par les conditions locales. L'art. 107 al. 5 de l'Or du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière (OSR, RS 741.21) prescrit en outre qu'au moment d'ordonner une réglementation locale du trafic, l'autorité devra opter pour la mesure qui atteint son but en restreignant le moins possible la circulation.

Les autorités de recours fribourgeoises ont confirmé la mesure attaquée à titre non pas définitif, mais seulement temporaire. L'art. 107 al. 1 OSR prévoit que les signaux de prescription notamment peuvent être mis en place exceptionnellement durant 30 jours au maximum avant la publication de la décision de réglementation du trafic, si la sécurité routière l'exige ou si des conditions particulières rendent souhaitable une signalisation temporaire installée à titre expérimental. Lorsque de telles réglementations locales du trafic durent moins de 60 jours, la décision de restriction doit être publiée, bien qu'elle ne puisse être l'objet d'un recours (art. 107 al. 2 OSR). Pour le surplus, le droit fédéral ne précise pas qu'une mesure de restriction du trafic puisse être ordonnée à titre d'essai. Rien n'interdit toutefois aux cantons, en se fondant sur les principes généraux du droit, de limiter dans le temps les effets d'une telle réglementation pour prendre ultérieurement une mesure définitive sur la base de l'expérience acquise. Il va sans dire que dans ce cas, les autorités cantonales ont toute liberté, au terme de la période d'essai, soit de renoncer à ladite mesure et de rétablir l'état antérieur des lieux, soit de maintenir cette mesure à titre définitif, soit même d'adopter une autre mesure. Une restriction de circulation temporaire cesse en effet automatiquement de produire ses effets à l'échéance de la période prévue. Quelle que soit la décision qui est prise ultérieurement, les particuliers ont la possibilité de l'attaquer par la voie du recours. Il serait faux de croire que, parce qu'elle a été adoptée à titre provisoire, une telle solution deviendrait définitive par la force des choses.

Les réglementations du trafic de durée limitée sont soumises aux mêmes conditions que celles qui ont un caractère définitif. Poursuivant le même but que les restrictions prévues par l'art. 3 al. 4 LCR, elles doivent tout d'abord en remplir les conditions. Elles doivent ensuite permettre d'atteindre le résultat escompté. Elles sont enfin soumises au principe de la proportionnalité (art. 107 al. 5 OSR). Il faut toute-fois également tenir compte des particularités d'une réglementation du trafic ordonnée à titre d'essai. Celle-ci est précisément justifiée lorsqu'il n'est pas possible de connaître avec suffisamment de précision les effets de la mesure envisagée (importance et modalités d'une déviation du trafic, diminution ou augmentation d'émissions nocives, influence sur la sécurité routière). Une autorité administrative est certainement mieux à même de prendre une décision définitive si elle peut se fonder sur une expérience concrète que si elle doit se baser sur de simples présomptions. Une période d'essai permet de réunir les éléments d'appréciation nécessaires. De ce fait, le Conseil fédéral doit reconnaître aux autorités cantonales compétentes un très large pouvoir d'appréciation dans leur décision. Il fera d'autant plus preuve de retenue dans l'examen de la décision attaquée qu'un terme a été fixé à la mesure et qu'il sera possible de recourir contre la décision définitive. Aussi une mesure de restriction du trafic prise à titre d'essai ne sera-t-elle en principe annulée que lorsqu'elle poursuit un but étranger à la loi, qu'elle constitue un moyen manifestement inapproprié pour atteindre ce but ou qu'elle ne respecte manifestement pas le principe de la proportionnalité (JAAC 51.51).

6. L'association recourante estime que la situation existant actuellement au carrefour du Grand'Pont donne satisfaction. A ses yeux, le déséquilibre des volumes de trafic circulant quotidiennement sur la route de Berne en direction du centre ville (environ 18 000 véhicules) et sur la route de Bourguillon dans la même direction (environ 7 000 véhicules) est tel qu'il justifie pleinement que la priorité soit accordée aux véhicules qui empruntent cette première artère. Une solution contraire pénaliserait cet axe de circulation dont le trafic est plus important. A la fluidité qui règne actuellement à ce carrefour succèderaient des embouteillages aux heures de pointe. De plus, affirme la recourante, de nombreux véhicules en provenance de Tavel et des environs emprunteraient la route d'Arsent pour bénéficier de la priorité sur la route de Bourguillon et gagner du temps.

Les autorités fribourgeoises considèrent que les critères de géométrie routière et de trafic conviendraient particulièrement bien à ce type d'aménagement. En effet, le carrefour du Grand'Pont a, selon elles, une faible capacité d'écoulement en dépit d'un trafic relativement important (25 000 véhicules par jour) et le trafic des piétons est moins dense que dans d'autres carrefours. Elles rappellent que les expériences réalisées dans le canton de Fribourg avec les giratoires «anglais» ont démontré que ce genre de priorité permet d'accroître la fluidité du trafic et de diminuer le nombre des accidents. Certes, reconnaissent-elles, des problèmes subsisteront sur les routes de desservance, comme la route d'Arsent ou pour les Transports en commun de Fribourg S.A. Toutefois ces problèmes devront faire l'objet d'un examen particulier. Quant aux effets réels de la mesure envisagée, ils ne pourront être connus qu'au terme d'une période d'essai. Aussi les autorités fribourgeoises sont-elles d'avis que, dans la balance des intérêts publics et privés en présence, rien ne s'oppose à ce qu'une telle mesure soit ordonnée à titre d'essai pendant une durée de huit mois environ.

En l'espèce, il est vrai que la route de Berne et le pont de Zaehringen forment l'axe de circulation principal reliant le quartier du Schoenberg à la ville de Fribourg. Cette voie draine en effet, selon les comptages effectués par les autorités fribourgeoises, que la recourante n'a d'ailleurs pas contestés, un trafic journalier plus important - de plus du double - que la route de Bourguillon. Toutefois, contrairement à ce que craint la recourante, cette différence d'intensité des courants de circulation ne constitue pas une raison de renoncer à l'aménagement d'un carrefour giratoire «anglais» à titre provisoire à l'intersection du Grand'Pont à Fribourg. En effet, comme l'ont démontré les expériences très positives réalisées en Angleterre, en France et dans le canton de Fribourg notamment, la capacité et la fluidité de tels carrefours s'en trouvent sensiblement améliorées, même si les débits sont élevés, et il n'existe pratiquement plus de file d'attente aux heures de pointe. De plus, le fait qu'en raison de la configuration du carrefour du Grand'Pont, le trafic s'écoule relativement lentement devrait convenir à l'aménagement d'un giratoire anglais. En tout cas, rien ne permet, à priori, de dire que la nouvelle réglementation, prévue à titre d'essai, constituera une gêne pour les usagers de la route ou créera des embouteillages sur les voies d'accès au carrefour. Par ailleurs, elle devrait accroître également la sécurité routière, puisque les véhicules en provenance

de la route de Bourguillon qui veulent s'engager sur le pont de Zaehringen n'auront plus à prendre garde à deux sens de circulation consécutifs (trafic survenant d'abord sur la gauche, puis sur la droite) ni à s'arrêter, au besoin, au milieu de la chaussée, ce qui vaut également pour les véhicules qui, depuis la route de Berne, veulent s'engager sur la route de Bourguillon. S'agissant en outre d'une mesure de restriction d'une nature relativement nouvelle, on ne saurait reprocher aux autorités fribourgeoises de l'avoir adoptée à titre d'essai. Cette solution permettra de vérifier le fondement des doutes exprimés par la recourante. Ainsi, si cette mesure produit des effets négatifs sur la fluidité et la sécurité du trafic, les autorités fribourgeoises pourront y renoncer ou opter pour une autre mesure ou le rétablissement de l'état actuel des lieux.

S'agissant des embouteillages ou surcharges de trafic qui, selon la recourante, pourraient se produire sur la route d'Arsent, force est d'admettre qu'il ne s'agit, en l'état, que de suppositions. Si elles devaient se confirmer lorsque le système des priorités d'un carrefour giratoire «anglais» entrera en vigueur et si les problèmes de fluidité devaient subsister ou augmenter sur les routes ou quartiers adjacents, ces inconvénients devraient faire l'objet de mesures spécifiques. Les autorités fribourgeoises ne le contestent d'ailleurs pas. Il en va de même des transports en commun de Fribourg S.A.

Quant à la durée de l'essai, le Conseil d'Etat fribourgeois, qui a rendu sa décision le 12 avril, en a fixé le terme au 31 octobre 1988. Si l'on considère qu'à défaut de recours, cette décision aurait été exécutoire à la mi-mai 1988, il y a lieu d'admettre que la période d'essai devrait durer moins de six mois. Or, dans la motivation de son arrêté, le Conseil d'Etat approuve la durée de huit mois environ fixée par l'autorité préfectorale. C'est donc par une inadvertance manifeste que le dispositif mentionne implicitement une durée inférieure à six mois. Aussi le Conseil fédéral retiendra-t-il en définitive une durée de huit mois pour la mesure attaquée. Une telle période n'apparaît pas excessive; elle respecte le principe de la proportionnalité et devrait permettre aux autorités d'effectuer, dans différentes conditions de trafic, les comptages et les constatations nécessaires à l'adoption d'une mesure définitive.

Dans ces conditions, il n'apparaît pas que la mesure attaquée soit inappropriée à atteindre le but poursuivi ni qu'elle viole manifestement le droit fédéral. Les autorités fribourgeoises n'ont pas non plus abusé de leur pouvoir d'appréciation. Partant, le recours doit être rejeté.

Dokumente des Bundesrates