

(Extrait d'une décision du Conseil fédéral du 19 novembre 1997)

Strassenverkehr. Voraussetzungen einer Tempo-30-Zone.

Jede Tempo-30-Zone ist als Einzelfall zu betrachten, weshalb auch in jedem Einzelfall eine eingehende Abklärung nötig ist, um die jeweiligen notwendigen Massnahmen bestimmen zu können, damit die angestrebten Ziele erreicht werden können.

Im Vordergrund steht dabei die Ermittlung des vorhandenen Geschwindigkeitsniveaus auf jenen Strassen der Zone, welche die höchsten Geschwindigkeiten erwarten lassen, damit beurteilt werden kann, ob eine Tempo-30-Zone notwendig ist und, wenn ja, ob diese mit oder ohne zusätzliche bauliche und/oder verkehrsrechtliche Massnahmen installiert werden kann. In casu keine genügende Abklärung des Sachverhaltes.

Circulation routière. Conditions d'une «zone 30».

Chaque «zone 30» doit être considérée comme un cas individuel; aussi est-il chaque fois nécessaire de procéder à un examen approfondi, pour pouvoir déterminer les mesures indispensables permettant d'atteindre les objectifs visés.

Il importe avant tout d'établir le niveau actuel des vitesses sur les routes de la zone sur lesquelles il faut s'attendre à ce que les vitesses soient les plus élevées, afin de pouvoir juger si une «zone 30» est nécessaire et, le cas échéant, si elle peut être instaurée avec ou sans mesures de construction ou de réglementation du trafic. En l'espèce, les faits n'ont pas été suffisamment éclaircis.

Circolazione stradale. Condizioni di una «zona 30».

Ciascuna «zona 30» dev'essere considerata un caso singolo, ragione per cui va ogni volta effettuato un esame approfondito, onde poter determinare i provvedimenti necessari al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Occorre in primo luogo accertare i livelli di velocità esistenti sulle strade della zona nelle quali è lecito attendersi le velocità più elevate, al fine di poter stabilire se sia necessaria una «zona 30» e, in caso affermativo, se quest'ultima possa essere istituita con o senza lavori di costruzione o misure di regolazione del traffico. Nella fattispecie, i fatti non sono stati sufficientemente chiariti.

Résumé des faits:

Le 5 juin 1992, le Département cantonal de justice et police (DCJP) a pris trois arrêtés, publiés dans la Feuille d'avis officielle du 12 juin 1992, pour concrétiser la première étape de réalisation du projet «Tout doux les Pâquis»:

Premier arrêté:

Il institue une réglementation du trafic par zone dans le quartier des Pâquis: limitation de vitesse à 30 km/h et interdiction de stationner en dehors des cases de stationnement marquées.

Deuxième arrêté:

Limitation du stationnement à 90 minutes au maximum, les jours ouvrables de 8 h à 19 h, dans une quinzaine d'endroits; abrogation de la limite de la durée autorisée du parcage dans six autres endroits du quartier des Pâquis.

Troisième arrêté:

Réglementation de la circulation des cycles et cyclomoteurs dans le quartier des Pâquis (circulation en sens inverse autorisée dans une vingtaine de rues).

Les recourants en cause ont attaqué ces décisions les 22 juin 1992 et 9 juillet 1992 devant le Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève, qui a rejeté les recours par son arrêté du 4 décembre 1995.

Par un recours au Conseil fédéral, les recourants concluent à l'annulation de l'arrêté rendu par le Conseil d'Etat genevois le 4 décembre 1995 en ce qu'il refuse d'annuler l'arrêté du Département de justice et police du 5 juin 1992, instituant une réglementation de zone dans le quartier des Pâquis (limitation de vitesse à 30 km/h).

Extraits des considérants:

2. Le recours a été déposé dans la forme et le délai légaux; il reste cependant à examiner d'office si les recourants ont vraiment qualité pour recourir.

a. Le fait que l'instance inférieure soit entrée en matière ne saurait lier le Conseil fédéral. En effet, la procédure devant les autorités cantonales est régie en premier lieu par des normes de droit cantonal, les cantons étant toutefois tenus d'observer, en tant que prescriptions minimales, les conditions établies par le droit fédéral.

Dans la présente procédure devant le Conseil fédéral, seules sont applicables les dispositions de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 171.021). Il découle du principe de l'égalité de traitement que la qualité pour agir doit être jugée selon des critères uniformes, applicables de la même manière à tous les recourants (JAAC 55.32).

b. L'art. 48 let. a PA accorde un droit de recours à quiconque est touché par la décision et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Cet intérêt peut être de droit ou de fait, mais dans tous les cas, le recourant doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés, et l'intérêt invoqué doit se trouver avec l'objet du litige dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération; il faut que l'admission du recours procure au recourant un avantage, de nature économique, matérielle ou idéale (ATF 121 II 43 s. consid. c/aa et les arrêts cités 116 Ib 323, 119 Ib 376). Le recours d'un particulier formé dans l'intérêt de la loi ou d'un tiers est en revanche irrecevable (JAAC 59.41, 56.10, 55.32; Attilio

R. Gadola, Das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren, Zurich 1991, p. 214).

C'est au recourant lui-même qu'il appartient de démontrer les liens particuliers qui le lient à l'objet du litige, dès lors que l'obligation d'exposer les motifs de son recours s'étend aussi à la qualité pour recourir (ATF 120 Ib 433). A cet égard, il ne suffit pas qu'une personne prétende simplement qu'elle est touchée par une réglementation du trafic pour que la qualité pour recourir soit admise. Il faut que l'atteinte subie et, partant, l'intérêt digne de protection paraisse crédible, à la lumière de faits concrets, sans quoi la qualité pour agir appartiendrait à quiconque soutient une affirmation inexacte (JAAC 54.42).

c. et d. (Qualité pour recourir admise)

(...)

6. Selon l'art. 3 al. 4 de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR, RS 741.01), des limitations ou 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 satisfaire à d'autres exigences imposées par les conditions locales. S'il est nécessaire d'ordonner une telle réglementation locale du trafic, l'autorité, conformément à l'art. 107 al. 5 de l'ordonnance du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière (OSR, RS 741.21), optera pour la mesure qui atteint son but en restreignant le moins possible la circulation. L'instauration de la «zone 30» litigieuse a été décidée principalement dans le but d'accroître la sécurité routière et de réduire les nuisances. De tels objectifs sont tout à fait conformes à l'art. 3 al. 4 LCR, qui est la base légale topique sur laquelle il convient de se fonder pour les réaliser.

L'art. 2a OSR prévoit que dans les localités les signaux de prescription, notamment, peuvent figurer sur un panneau rectangulaire blanc portant l'inscription «ZONE». Les signaux valent pour toute la zone, jusqu'au signal indiquant la fin de la zone. La signalisation par zones n'est admise que pour réglementer le trafic à l'intérieur des localités, sur des routes de caractère homogène situées dans un périmètre bien délimité; sont exceptées les routes principales, les semi-autoroutes et les autoroutes dûment signalées.

Selon l'art. 32 al. 4 LCR et l'art. 108 al. 4 OSR, il faut, avant de fixer une dérogation à une limitation générale de vitesse, procéder à une expertise afin de savoir si cette mesure est nécessaire, opportune et adéquate. Se fondant sur l'art. 2a al. 3 OSR - disposition qui a été abrogée depuis lors et remplacée par l'art. 108 al. 6 OSR - le Département fédéral de justice et police (DFJP) a édicté, le 3 avril 1989, des instructions concernant la signalisation de réglementations du trafic par zones (ci-après: les instructions du DFJP), dans lesquelles il a défini en détail les conditions qui doivent être respectées quant à la zone et à l'expertise.

7. et 8. (...)

9. L'expertise - qui peut être établie par des personnes compétentes de l'administration ou par des experts extérieurs à celle-ci - doit fournir à l'autorité les éléments objectifs lui permettant de prendre sa décision (JAAC 55.31 consid. 5c, 58.44, 59.9). Le contenu et l'étendue de l'expertise dépendent de l'objectif visé par la limitation de vitesse ainsi que de la situation locale; ils diffèrent par conséquent selon les cas et il n'est pas toujours indispensable de se livrer à des études approfondies. Alors qu'il peut être nécessaire de procéder à des études de ce genre lorsqu'il s'agit, par exemple, de routes nationales ou de routes cantonales à forte densité de trafic, une simple description des conditions locales peut suffire, le cas échéant, lorsqu'il s'agit de routes de quartier peu fréquentées (cf. p. ex. JAAC 55.31 et 59.9, qui concernent une réglementation du trafic valable pour une seule route de quartier à faible volume de trafic). Il paraît essentiel que l'autorité compétente pour édicter des réglementations du trafic dispose d'éléments d'information suffisants lui permettant de décider si les conditions sont réunies pour ordonner une dérogation à la limitation générale de vitesse (JAAC 59.9).

a. (Périmètre bien délimité admis)

b. (Caractère homogène admis)

c. Les expériences faites jusqu'à présent en Suisse et à l'étranger en matière de limitations de vitesse par zone à 30 km/h montrent que les objectifs visés ne peuvent généralement être atteints que si la signalisation des «zones 30» s'accompagne de mesures réglementaires et/ou de construction destinées à réduire les risques auxquels sont notamment exposés les usagers de la route les plus vulnérables et à exercer une influence positive sur le nombre et la gravité des accidents. Une étude pilote intitulée «Zonensignalisation in Wohngebieten Tempo 30» a été menée en ville de Berne conjointement par l'Institut de planification du trafic, technique des transports et construction des routes et des chemins de fer de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich et par le Bureau suisse de prévention des accidents. Selon les conclusions de cette étude publiée au mois de décembre 1991, chaque quartier doit être traité comme un cas particulier, qu'il soit situé dans une grande agglomération, dans une petite ville, un village ou en zone rurale. Aussi est-il nécessaire de procéder chaque fois à un examen approfondi et à une évaluation avant d'instaurer une «zone 30». Lorsque leur mise en place est décidée sans qu'elles aient fait l'objet d'un examen suffisant, les «zones 30» suscitent bien souvent de faux espoirs, ce qui peut s'avérer finalement contraire aux buts recherchés. Certes, il est bien possible que dans quelques cas exceptionnels, une signalisation à validité zonale «30 km/h» ne doive pas être accompagnée de mesures de construction ou réglementaires particulières, notamment lorsque l'impression optique donnée par l'aménagement existant de la route ou lorsque les conditions de circulation suffisent pour que la vitesse maximale autorisée soit réellement respectée. En revanche, dans d'autres cas, la mise en place d'un signal «30 km/h» ne permet pas à elle seule d'obtenir le respect de la limitation de vitesse; dans ce cas, il convient d'ordonner des mesures de construction, de gestion ou de restriction du trafic, en vue d'améliorer le taux d'observation de ladite limitation. Pour savoir si une «zone 30» se justifie pour répondre aux impératifs de la sécurité routière et/ou à ceux de la protection de l'environnement et, dans l'affirmative, pour déterminer si des mesures complémentaires sont nécessaires ou non, il est en principe indispensable de disposer de toutes les données exigées au ch. III 2.2 des instructions du DFJP (cf. pour l'ensemble: Hanspeter Lindenmann, Wirksamkeit und Aufwand bei verschiedenen Massnahmen in Tempo-30-Zonen, dans la revue route et trafic, n° 9, septembre 1993, p. 523 ss).

En l'espèce, les autorités compétentes n'ont procédé à aucune enquête relative au niveau des vitesses pratiquées sur les routes de la zone en question et sur lesquelles on peut s'attendre à enregistrer les vitesses les plus élevées. Le Conseil d'Etat le reconnaît d'ailleurs, mais il estime que ces données sont sous-jacentes et qu'il est notoire, eu égard aux conditions et au volume

de circulation dans le quartier des Pâquis, que les véhicules y circulent le plus souvent à une vitesse inférieure à 50 km/h. Tout en admettant qu'en l'espèce, expertise il y a eu, le Conseil d'Etat a cependant invité le DCJP à mieux tenir compte, à l'avenir, des instructions du DFJP, même si celles-ci n'ont pas la même force contraignante qu'une loi ou une ordonnance.

S'il est vrai que lesdites instructions n'ont pas force de loi, il faut cependant bien admettre que la détermination du niveau des vitesses pratiquées dans une zone est un élément fondamental de l'expertise qui doit être réalisée conformément à l'art. 32 al. 4 LCR et à l'art. 108 al. 4 OSR, élément qui doit permettre d'établir clairement l'état de fait avant d'instaurer une limitation de vitesse à validité zonale, surtout dans un quartier comme celui des Pâquis, où l'on dénombre plus d'une vingtaine de rues, dont certaines sont relativement larges, connaissent un trafic assez important et dans lesquelles circulent des transports en commun. Contrairement à ce que pense le Conseil d'Etat, il ne suffit pas que ces données soient sous-jacentes ou qu'il soit notoire que les véhicules circulent, selon les conditions du trafic, à moins de 50 km/h, mais les autorités doivent disposer d'indications précises sur le niveau actuel des vitesses. En effet, s'il est vraisemblable qu'à certaines périodes de la journée - plus particulièrement aux heures de pointe - il n'est de fait pas possible de rouler à plus de 30 km/h, il n'en demeure pas moins qu'aux heures dites «creuses», les vitesses pratiquées peuvent être sensiblement plus élevées. En fait, ni les rapports Gardet et Bonnard de 1989/1991, ni l'arrêté querellé, ni les autres pièces du dossier ne contiennent d'indications sur les vitesses réelles des véhicules. Or, des renseignements précis à ce sujet sont absolument indispensables car ils doivent permettre - avec les autres données exigées conformément au ch. III 2.2 des instructions du DFJP - de juger de la nécessité ou du bien-fondé d'une limitation particulière de vitesse par zones. De plus, la connaissance exacte des vitesses pratiquées permet de déterminer si des mesures réglementaires ou/et de construction doivent, le cas échéant, accompagner la signalisation à validité zonale «30 km/h» et, dans l'affirmative, de définir le genre et la nature de ces mesures complémentaires, dès lors qu'elles sont fonction du niveau des vitesses constatées (cf. Lindenmann, op. cit., p. 525 [tableau 3; diagramme permettant d'évaluer le comportement en matière de vitesse]). Cela est particulièrement important, car une zone dans laquelle la vitesse maximale autorisée est certes limitée, mais pas respectée, peut induire des effets beaucoup plus dangereux que bénéfiques, en particulier pour les usagers de la route les plus vulnérables, notamment les piétons, les personnes âgées et les enfants, qui pourraient se sentir faussement sécurisés par une circulation à une vitesse qu'ils croient modérée, alors qu'elle ne l'est en réalité pas. En l'espèce, ces données sont d'autant plus importantes que les autorités compétentes ont comme objectif avoué notamment l'amélioration de la sécurité routière. Dans la plupart des cas, il ne suffit pas de mettre simplement en place un signal «zone 30» pour créer un effet psychologique sur les usagers de la route qui devraient ainsi prendre conscience qu'ils entrent dans une zone spéciale où automobilistes, cyclistes et piétons se déplacent sans stress, comme semblent le croire les autorités cantonales. En effet, lorsque le niveau des vitesses mesurées permet de conclure que la limitation prévue dans la zone sera mal respectée, il convient d'ordonner des mesures complémentaires. En l'espèce, les autorités genevoises ont renoncé à instaurer la priorité de droite aux diverses intersections, bien que cette règle soit nécessaire - non pas dans le but de favoriser encore davantage la fluidité du trafic, comme le relève le Conseil d'Etat, mais pour obtenir que la limitation de vitesse prévue dans la zone soit mieux respectée. Aucun élément du dossier ne permet de savoir pourquoi on a renoncé à introduire cette mesure de sécurité pourtant essentielle, et ce contrairement aux intentions initiales. De même, rien dans le dossier ne permet de se prononcer sur l'affirmation de l'autorité inférieure selon laquelle les mesures de restrictions du trafic arrêtées le 12 juin 1992 - dont la limitation de vitesse - ne requièrent pas d'aménagements particuliers. Dans ces circonstances et à la lumière des pièces du dossier, il n'est pas possible de savoir si la «zone 30» litigieuse permettra véritablement d'atteindre les objectifs fixés.

En résumé, on retiendra donc ce qui suit: le Conseil fédéral considère que l'instauration de «zones 30» peut constituer une mesure tout à fait adéquate pour augmenter la sécurité routière, notamment en faveur des usagers de la route les plus vulnérables, et pour réduire les nuisances, spécialement celles dues aux gaz polluants. Dès lors qu'il faut considérer chaque «zone 30» comme un cas individuel, il est chaque fois nécessaire de procéder à un examen approfondi pour pouvoir déterminer les mesures indispensables permettant d'atteindre les objectifs visés. Jusqu'à ce jour, toutes les «zones 30» que le Conseil fédéral a dû examiner en qualité d'autorité de recours ont fait l'objet de tels examens (JAAC 58.44, consid. 5a et autres décisions non publiées). Or, il se trouve qu'en l'espèce, les autorités cantonales n'ont pas examiné suffisamment certains éléments de fait essentiels. Certes, les rapports Gardet et Bonnard, ainsi que d'autres pièces du dossier, contiennent de nombreux renseignements concernant les données générales du tra-

fic, la qualité de l'air, le bruit, le trafic de transit, les mouvements pendulaires, l'organisation du stationnement, le rôle des transports en commun, etc., mais tous ces éléments ont été examinés dans l'optique du projet initial «Tout doux les Pâquis», qui prévoyait un ensemble de projets et de mesures (inversion de certains sens de circulation, réaménagement du stationnement, rétrécissement de la chaussée, aménagement de chemins piétonniers, amélioration des transports en commun, etc.), toutes mesures destinées notamment à améliorer les conditions d'habitabilité du quartier, à diminuer les nuisances dues au trafic privé par une réduction du volume de la circulation, à la modération des comportements par l'amélioration du confort, l'agrément et l'image des espaces publics. Mais force est de constater qu'en ce qui concerne spécifiquement la limitation de vitesse à 30 km/h, à validité zonale dans le quartier des Pâquis, les pièces du dossier ne fournissent pas l'une des données essentielles - la détermination du niveau actuel des vitesses sur les routes de la zone sur lesquelles il faut s'attendre à ce que les vitesses soient les plus élevées -, données qui permettent de décider valablement de l'adéquation de cette mesure aux objectifs poursuivis et de la nécessité de la compléter, le cas échéant, par d'autres mesures de construction ou de réglementation du trafic dans tout ou partie de la zone en question. Il convient de relever que ces mesures d'accompagnement, destinées à améliorer le taux d'observation de la limitation de vitesse, ne sont pas forcément du même ordre ni aussi incisives que celles propres à dissuader le trafic de transit.

Dans ces conditions, il y a lieu d'admettre que les autorités cantonales ont insuffisamment examiné les faits pertinents et, partant, violé l'art. 49 let. b PA. Il faut donc annuler la décision attaquée et - faute de pouvoir la renvoyer à l'autorité de première instance (art. 61 al. 1 PA) - renvoyer la cause à l'instance inférieure pour qu'elle complète l'état de fait, réexamine l'affaire dans le sens indiqué ci-dessus et arrête une nouvelle décision.

Dokumente des Bundesrates