

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2019.145 vom 14. November 2019

Ne Jurisprudence Adm, 2019-11-14, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2019.145

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2019.145 du 14 novembre 2019

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2019.145 del 14 novembre 2019

Regeste

Recours déposé par les commerçants suite à un arrêté communal interdisant la circulation « excepté riverains ». La notion de riverains comprend uniquement les habitants des logements situés en bordure immédiate du segment de route concerné par la mesure de restriction du trafic, ainsi que les personnes qui leur rendent visite ou y effectuent des livraisons, transports ou travaux. Le manque de clarté provenant de la différence de signalisation entre la phase test et la phase définitive contrevient au principe de proportionnalité (sous-principe de l'aptitude), de telle sorte que la commune est invitée à prendre un nouvel arrêté tenant compte des intérêts des commerces.

Volltext

A.

A.a.

En 2014, l'intimé a mandaté la société A. afin de réaliser des comptages et des enquêtes de trafic et de proposer des mesures de réorganisation. Les comptages ont eu lieu en septembre 2014 et l'analyse de A. a été présentée au Conseil communal en janvier 2015 (D.5.1). Il en ressort notamment que 90% du trafic est interne à la commune ; le solde de 10% représente le trafic de transit qui emprunte des itinéraires peu adaptés (rue B., rue C. et rue D.), tandis que la route cantonale 5 (RC5) et la rue E. ne jouent que partiellement leur rôle de protection du centre-ville.

L'analyse met également en évidence que les réseaux de mobilité douce sont déficitaires, pour les piétons et les cyclistes. En mai 2016, A. a établi un "concept de modération de trafic dans le centre-ville" (D.5.2). Le contexte et les buts sont de réaménager les espaces publics du centre-ville et du F., de délester le centre du trafic de transit et d'améliorer les conditions de déplacements pour la mobilité douce. L'analyse met en évidence quatre variantes (D.5.2, p.10ss) qui ont toutes en commun de limiter drastiquement l'accès à la rue D.. Les éléments variables consistent dans la fermeture des rues G. et H.. A. recommande de ne pas fermer ces deux rues.

A.b.

En août et septembre 2016, l'intimé a fait établir par l'entreprise I. un cadastre du bruit routier (D.5.3) des rues D. et H., dans l'hypothèse de la mise en œuvre d'une des variantes précitées et notamment de la mise en double sens de la rue H.. À cet effet, l'évaluation de bruit a tenu compte d'une future pose d'un revêtement phono-absorbant et d'un trafic journalier moyen (TJM) de 1'100 véhicules sur la rue H. (TJM de 2'100 véhicules pour la rue D.). Aucun dépassement des valeurs limites d'immission selon l'OPB n'est prévu sur

cette rue, le niveau sonore maximal étant de 61 dB(A) le jour.

A.c.

Dans son programme de législature 2016-2020 du mois d'octobre 2016, l'intimé manifeste son intention de limiter le trafic au centre de F.. En septembre 2017, les services techniques ont présenté un projet à différentes commissions, une phase de test étant prévue pour 2018. Une information publique a été diffusée.

B.

Une pétition munie de 160 signatures a été déposée le 3 janvier 2018 (D.5.6), intitulée « pour un trafic moins dense à la rue D. ». Le préambule indique que les pétitionnaires « [soutiennent] toutes mesure de modération du trafic à la rue D., tout en rappelant aussi [leur] volonté de maintenir cette rue ouverte au trafic automobile de proximité (accès à tous les habitants, aux commerces, aux usagers de J., K., entre autres) ».

C.

Par arrêté du [...], approuvé le lendemain par le service des ponts et chaussées (FO 16, du 20 avril 2018), l'intimé a interdit à titre expérimental et temporaire la circulation, à l'exception des riverains et des cycles, sur la rue D. (art. 1), qui passe en zone de rencontre (art. 2). La rue H. a été mise en double sens (art. 3). Ces mesures ont été applicables du 20 avril 2018 au 19 avril 2019 pour la rue D. et du 1er octobre 2018 au 19 avril 2019 pour la rue H..

D.

D.a.

En date du 6 mars 2019 a eu lieu une consultation publique, présentant à la population les objectifs, l'historique, les statistiques de trafic (avant la phase test, et durant la phase test) et les intentions du conseil communal pour F. et le centre du village (D. 5.9).

D.b.

Par arrêté du [...] (D.5.11), approuvé le 19 avril 2019 par le service des ponts et chaussées (FO 18, du 3 mai 2019), l'intimé a pris les dispositions suivantes :

Article premier La rue D. est interdite à la circulation des véhicules motorisés hormis pour les riverains (signal 2.14 OSR « Circulation interdite aux voitures automobiles, aux motocycles et aux cyclomoteurs » avec plaque complémentaire « Excepté riverains ») pour lesquels la circulation s'effectue à sens unique (sens montant) hormis pour les cyclistes qui peuvent circuler à contresens (signal 2.02 avec plaque complémentaire « Excepté cycles » et 4.08.1 OSR « Sens unique avec circulation des cyclistes en sens inverse »).

Art. 2 La rue D. passe en régime de zone de rencontre (signaux 2.59.5 OSR « Début de zone de rencontre » et 2.59.6 OSR « Fin de zone de rencontre »).

Art. 3 Les contrevenants au présent arrêté seront punis conformément à la Législation fédérale et cantonale.

E.

En date du 27 mai 2019, X. et 15 cosignataires déposent un recours à l'encontre de cet arrêté. Ils déclarent s'en prendre uniquement à l'article premier, les articles 2 et 3 n'étant pas contestés.

En substance, ils relèvent que durant la phase expérimentale (du 20 avril 2018 au 19 avril 2019) de limitation de la rue D. aux riverains, les commerces ont perdu beaucoup de visibilité et d'attractivité. Ils se réfèrent à la promesse de la commune faite en janvier 2016 de n'introduire aucune restriction de circulation. Ils estiment que les mesures provisoires ont été introduites sans consultation des intéressés, et qu'elles ont été d'emblée prévues pour perdurer. Ils reprochent un conflit d'intérêt de la part de certains élus, à la fois juge et partie. Ils s'étonnent de la mesure prise, alors que l'étude A. de 2014 ne recommandait pas la fermeture de la rue D. mais plutôt des mesures de réorganisation des circulations. Ils estiment que les normes OPB seront respectées par la mise en zone de rencontre (20 km/h). Enfin ils s'étonnent que l'arrêté du [...] énonce seulement « excepté riverains », alors que la phase test comportait la mention, plus étendue, d'exceptions pour les « riverains, commerces et services publics ».

F.

Appelée à se prononcer sur le recours, la commune a adressé ses observations le 26 août 2019 à l'autorité de céans. Elle relève qu'une étude approfondie a été effectuée par A. ; une des solutions préconisées prévoyait même (contrairement à ce qu'énoncent les recourants) la fermeture au trafic de la rue D.. Elle rappelle que plusieurs consultations ont eu lieu, et que l'objectif était d'arriver à terme à un trafic restant de moins de 500 véhicules/jour (soit une diminution d'environ 1500 véhicules/jour), objectif atteint durant la phase test.

La commune estime ainsi que la mesure de la phase test a apporté plus d'aspects positifs que négatifs, et que les objectifs de réduction du trafic annoncés par A. ont été atteints.

Considérant en droit :

1.

L'autorité de céans est compétente pour traiter le recours, conformément à l'article 8 de l'Arrêté d'exécution de la loi d'introduction des prescriptions fédérales sur la circulation routière, du 4 mars 1969 (RSN 761.100).

2.

2.1.

Selon la jurisprudence (RJN 2015 p. 510), aux termes de l'article 32 LPJA, a qualité pour recourir toute personne, corporation et établissement de droit public ou commune touchés par la décision et ayant un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a). L'intérêt digne de protection représente tout intérêt pratique ou juridique à demander la modification ou l'annulation de la décision attaquée ; cet intérêt consiste donc dans l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant, en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait (RJN 2009, p. 398-399 et référence citée). Toujours selon la jurisprudence, cet intérêt doit être direct et concret ; en particulier, le recourant doit se trouver, avec la décision entreprise, dans un rapport suffisamment étroit, spécial et digne d'être pris en considération. En matière de signalisation, la jurisprudence admet l'existence d'un intérêt digne de protection lorsque la restriction attaquée entraîne des inconvénients pour la personne qui utilise régulièrement la rue en cause comme pendulaire ou comme riverain. Le recourant doit aussi invoquer un intérêt propre à contester la décision litigieuse, car la sauvegarde d'intérêts publics ou de tiers ne suffit pas (JAAC 55.6, cons. 4 et les références

citées). La gêne, et par conséquent l'intérêt digne de protection, doit apparaître vraisemblable sur la base des circonstances concrètes du cas d'espèce (JAAC 61.22, cons. 1c; cf. aussi arrêt du TF, du 29.02.2008 [1C_463/2007], cons. 1.3 et les références citées).

2.2.

En l'espèce, certains des recourants gèrent des commerces situés à la rue D. (X., ainsi que 8 des 15 cosignataires) ; la légitimité pour recourir doit leur être reconnue au sens de la jurisprudence.

En revanche la recevabilité n'est probablement pas donnée pour les 7 autres cosignataires, dont les commerces se trouvent à d'autres rues. En effet ils n'établissent pas être touchés dans une mesure et avec une intensité plus grande que l'ensemble des administrés. Le recours d'un particulier formé dans l'intérêt général ou dans l'intérêt d'un tiers est exclu (ATF 135 II 145, cons. 6.1 et les références citées). Le recours mentionne d'ailleurs que « d'autres [entreprises], moins ou pas touchées directement dans leurs chiffres, restent solidaires et soutiennent le recours sans réserve ». La question peut toutefois rester ouverte, le recours devant à l'évidence être déclaré recevable pour les autres commerces précités, situés dans la rue objet de l'arrêté.

3.

3.1.

La mesure de circulation prise par la commune fait partie de ses prérogatives, au sens de l'article premier de l'Arrêté d'exécution de la loi d'introduction des prescriptions fédérales sur la circulation routière (RSN 761.100) : Les Conseils communaux peuvent interdire, restreindre et régler la circulation sur toutes les routes sises à l'intérieur de l'agglomération communale, sous réserve de l'approbation du service des ponts et chaussées.

Reste à examiner si elle contrevient à des dispositions légales.

3.2

On rappellera également que dans le cadre du présent recours l'autorité de céans ne dispose pas de la faculté de revoir l'opportunité de la décision rendue par le conseil communal (art. 33 let. d LPJA a contrario ;Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, 1995, p. 151). Cela signifie que l'autorité de céans ne peut substituer son appréciation de la situation à celle de l'autorité précédente, même si une autre solution existait, voire aurait été préférable (Tanquerel, Le contentieux administratif, Schulthess 2013, p. 224, qui critique toutefois sur ce point le droit neuchâtelois dans le cadre d'un recours hiérarchique).

4.

4.1.

Les recourants se prévalent d'une promesse formulée par la commune, qui avait, il est vrai, écrit dans un courrier daté du 27 janvier 2016 à X. : « À ce jour, le calendrier pour la mise en œuvre de nouvelles mesures concernant le parage dans la localité n'est pas encore arrêté. Mais, nous pouvons vous assurer qu'en aucun cas la rue D. ne fera l'objet d'une quelconque restriction de circulation ». On observe que le paragraphe en cause semble plutôt concerner le parage que la circulation elle-même dans cette rue ; mais il est vrai qu'avec le recul l'affirmation de la commune n'apparaît pas opportune. Reste à déterminer si elle était en mesure de lier le Conseil communal (actuel et futur).

4.2.

Selon le Tribunal fédéral, « le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration » (ATF 141 V 530 ; RDAF 2005 II 532). Le principe de la confiance est un élément à prendre en considération et non un facteur donnant en tant que tel naissance à un droit (Tanquerel, Manuel de droit administratif, Schulthess, 2ème éd. 2018, N°569).

4.3.

Outre le fait que cette information n'a été donnée que dans un seul courrier, adressé à un seul citoyen, on ne peut pas sans autre admettre que la commune puisse rester liée sans limite de temps ; cette « promesse » datant de plus de 3 ans, et des études approfondies du plan de circulation à L. par la société A. étant entretemps intervenues, on ne saurait retenir que la commune ne puisse définitivement plus changer le régime de circulation de ladite rue.

Les recourants n'établissent en outre pas que les « promesses » les aurait amenés à adopter une conduite ou prendre des décisions préjudiciables à leurs intérêts. Le seul fait que l'arrêté adopté modifie la situation dans une mesure qui leur déplaît ne suffit pas à faire annuler cette mesure.

5.

5.1.

Les recourants estiment que la commune donne trop de poids aux intérêts des habitants, par rapport à ceux des commerçants. On rappellera d'abord que la commune dispose d'une large compétence en matière de réglementation de la circulation sur son territoire, et que l'examen par l'autorité de céans ne s'étend pas à l'opportunité (cf. ci-dessus, ch. 3.2.) ; ainsi même si une autre solution aurait été possible, voire préférable, il n'appartiendrait pas à l'autorité de céans d'admettre le recours pour ce seul motif (cf. également TA.2010.203).

5.2.

La commune a effectué des études approfondies de la circulation, en analysant les flux, le nombre de véhicules, les émissions sonores, les solutions alternatives, etc. en recourant aux compétences d'une entreprise externe spécialisée. Cela étant, sans être absolument liée aux constats d'une analyse d'experts, elle a tenu compte raisonnablement et dans une large mesure des solutions conseillées par ces études. Ainsi en particulier le but visé de diminuer l'importance du trafic sur la rue D., maintenue dans le sens unique montant, a été atteint durant la phase de test, et pérennisé dans l'arrêté contesté. De même, le passage en zone de rencontre (20 km/h) concourt à la diminution des nuisances sonores relevées.

5.3.

Lorsque l'autorité intimée dispose d'un large pouvoir d'appréciation, car le législateur ne lui a imposé aucun critère, l'autorité de recours doit faire preuve de retenue dans son contrôle ; elle substituera son appréciation à celle de l'autorité inférieure uniquement si celle-ci a excédé son pouvoir d'appréciation ou en a abusé (RJN 1982, P. 258).

Les questions d'opportunité en tant que telles échappent, sauf disposition légale spéciale, à l'examen ou, plus précisément, à l'intervention de l'autorité de recours. Une règle relevant de la liberté d'appréciation n'est dès lors revue que sous l'angle de l'abus de pouvoir (RJN 1995, P. 253).

Au final, il s'agit bien sûr d'une pesée d'intérêts, en présence d'habitants, de commerçants, et d'autres usagers, dont les exigences ne se confondent pas forcément. Il n'y a cependant pas trace d'un « excès ou abus de pouvoir d'appréciation » tels que figurant à l'article 33, littéra a LPJA.

6.

6.1.

Dans la mesure où les dispositions prises par une collectivité publique peuvent affecter la situation juridique d'administrés, elles doivent également respecter le principe de la proportionnalité. En l'espèce, on observe que la commune a renoncé à fermer entièrement la rue à toute circulation. Elle a au contraire maintenu le passage (uniquement dans le sens montant, comme auparavant) pour tous les usagers qui n'utilisaient la rue que comme passage de transit. C'est ainsi que la commune informait les citoyens dans son information d'avril 2018 sur les modifications de la circulation dans F. (D.5.7) : « Seuls les riverains seront autorisés à accéder à la rue D. en sens unique montant. La notion de riverains exclut toutes les personnes qui ne font que traverser la rue sans s'arrêter. La rue sera fermée au trafic de transit ». La situation découlant de l'arrêté contesté reprend cette mesure, pérennisant ainsi les constats concluants effectués lors de la phase test. La mesure apparaît proportionnée, dans la mesure où elle diminue les nuisances sonores pour les habitants, et limite le nombre de véhicules passant en simple transit.

7.

7.1.

Selon les recourants, la nouvelle signalisation, qui mentionnera uniquement Excepté riverains, et non plus l'expression plus complète actuelle Excepté Riverains commerces et Services publics, comporte une contradiction, qui ne permet pas de comprendre les conséquences exactes de l'arrêté sur l'accès aux commerces.

7.2.

La signalisation existant actuellement (posée lors de la phase test) au bas de la rue D. comporte le signal 2.01 [Interdiction générale de circuler], complété de la mention Excepté Riverains commerces et Services publics, ainsi que le signal 2.59.5 [Zone de rencontre]. À noter que l'arrêté communal du [...] qui instaurait la phase de test prévoyait une plaque complémentaire comportant uniquement l'inscription Excepté riverains; la plaque posée durant la phase test ne correspondait donc pas au texte de l'arrêté.

7.3.

La signalisation prévue dans l'Arrêté du [...] (à son article 1) ne conserve en comparaison de la signalisation actuellement en place au bas de la rue - que la seule mention Excepté riverains. Il s'agit donc de définir si cette modification concrète de signalisation correspond juridiquement à maintenir ou non l'accès aux commerces.

L'article 17 OSR (RS 741.21) prévoit que (alinéa 1) Les exceptions aux prescriptions indiquées par des signaux (p. ex. « Riverains autorisés », « Autorisé avec permission spéciale écrite ») seront mentionnées sur une plaque complémentaire selon les dispositions des art. 63 à 65.1et (alinéa 3)3Lorsqu'il existe une interdiction de circuler ou une limitation du poids ou des dimensions, l'inscription « Riverains autorisés » signifie qu'il est permis de livrer ou d'aller chercher des marchandises chez les riverains ou sur des biens-fonds voisins, que les riverains et leurs visiteurs ainsi que les personnes exécutant des travaux sur des biens-fonds voisins peuvent y effectuer des courses et que des tiers peuvent y transporter ces personnes.

Dans le texte allemand, l'expression «Riverains autorisés» et traduite par «Zubringerdienst gestattet» (littéralement : livreurs autorisés). D'après un arrêt zurichois (résumé in JT 1969 I 389), la notion de riverains ne doit pas être interprétée de manière étroite. Toutefois d'après le Conseil fédéral, par « riverains » il faut entendre exclusivement les habitants des logements situés en bordure immédiate du segment de route concerné par la mesure de restriction du trafic, ainsi que toutes les personnes qui leur rendent visite ou doivent y effectuer des transports, travaux ou livraisons (JAAC 1992 p. 190 N° 24, rés. JT 1993 I 637 N° 7 ; Code suisse de la circulation routière commenté, Helbing Lichtenhahn, 4eéd. 2015, ad art. 17 OSR N° 2.1).

Il n'y a donc pas place pour une interprétation extensive du mot « riverains », et on ne peut donc pas considérer que l'accès aux commerces sera maintenu si l'inscription complémentaire à l'interdiction générale ne mentionne que «riverains autorisés». Tout au plus l'accès serait-il probablement possible ■ question qui peut rester ouverte en l'espèce - pour venir charger des marchandises lourdes ou volumineuses achetées dans l'un des commerces ; mais il ne serait en tous les cas plus possible comme aujourd'hui d'accéder à la rue pour simplement se rendre dans l'un de ces commerces.

Or depuis le début des études sur le plan de circulation, et durant toute la phase test, ainsi que durant les consultations ultérieures de la population, les autorités communales ont toujours affirmé que les mesures prises aujourd'hui seraient la pérennisation des mesures test. C'est ainsi que l'arrêté litigieux se réfère dans son préambule aux « résultats de l'année expérimentale de mise en place des mesures », ainsi qu'aux « mesures de circulation prises et [...] la volonté de les pérenniser ». (Voir également : le document du Conseil communal distribué au printemps 2018 (D.5.7) « Information ■ modifications de la circulation dans F. » où il énonce que « Les mesures prévues sont provisoires ; il s'agit de tester leur application sur une durée d'un année ; si l'essai est concluant, elles seront mises définitivement en application » ; les observations de la commune sur le recours, p. 2 : « Le [...], le Conseil communal décide de maintenir la mesure mise en place et l'arrêté entre en vigueur » ;

La Pétition pour un trafic moins dense à la Rue D., qui est l'un des facteurs déclenchants des mesures prises et est mentionnée dans le préambule de l'arrêté, qui énonce dans son préambule la « volonté de maintenir cette rue ouverte au trafic automobile de proximité (accès à tous les habitants, aux commerces, [etc.]).

8.

8.1.

Le principe de proportionnalité comprend le sous-principe de l'aptitude, qui exige qu'une mesure étatique permette effectivement d'atteindre, ou du moins de favoriser, le but d'intérêt public dans lequel elle est prise (Tanquerel, op. cit., N° 552). Or la confusion provenant de la différence entre la signalisation posée durant la phase test, et celle prévue pour la phase définitive qui est censée la rendre pérenne, contrevient à cet impératif. C'est ainsi à juste titre que les recourants reprochent à l'article premier de l'Arrêté une contradiction avec la situation mise en place durant la phase d'essai.

8.2.

La commune, à qui est imputable ce manque de clarté par rapport aux effets des mesures prises, en particulier pour les commerçants, sera donc invitée à prendre un nouvel arrêté, tenant compte des intérêts des commerces, en indiquant cas échéant sur la plaque complémentaire le même texte que lors de la phase test (signalisation encore en place à ce jour).

9.

9.1.

Le recours devant être admis, l'avance de frais de 770 francs versée par les recourants leur sera restituée (art. 47 LPJAa contrario).

9.2.

Les recourants ayant procédé sans mandataire, ils n'ont pas droit à des dépens (auxquels ils n'ont d'ailleurs, à juste titre, pas conclu).

Par ces motifs, le conseiller d'État, chef du Département du développement territorial et de l'environnement,

décide :

1. Le recours, déposé dans les formes et délai légaux, est déclaré recevable.
2. Le recours est admis.
3. La commune est invitée à rendre un nouvel arrêté, au sens des considérants.
4. L'avance de frais de 770 francs versée par les recourants leur sera restituée.
5. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 14 novembre 2019

Laurent Favre

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.