

VD_OMNI AC.1991.0200 vom 6. Mai 1993

VD Tribunal cantonal, 1993-05-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.1991.0200

FR: VD_OMNI AC.1991.0200 du 6 mai 1993

IT: VD_OMNI AC.1991.0200 del 6 maggio 1993

Regeste

CHAMPOD E. et KOENIG E. c/ DTPAT | L'interdiction de circuler n'est pas nécessaire - violation principe proportionnalité.

Erwägungen

E. 2

consid. 1, 85 consid. 1). Les interdictions totales de circuler relèvent du droit cantonal au sens des art. 37 bis al. 2 Cst. féd. et 3 al. 3 de la loi fédérale sur la circulation routière (LCR). La décision de dernière instance cantonale peut faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral pour violation des droits constitutionnels des citoyens (art. 3 al. 3 in fine LCR). La qualité pour recourir devant l'instance cantonale est donc définie par le droit cantonal, en l'espèce par l'art. 37 LJPA. b) Selon l'art. 37 al. 1 LJPA, le droit de recours appartient à toute personne physique ou morale qui justifie d'un intérêt protégé par la loi applicable. En l'espèce, le recourant Edgar König est propriétaire de la parcelle 50 qui est classée en zone à bâtir. L'accès principal de ce bien-fonds est actuellement assuré par le tronçon du chemin communal qu'il est prévu d'interdire à la circulation. L'intérêt consistant à pouvoir utiliser les voies d'accès nécessaires à l'équipement d'un bien-fonds est protégé notamment par la législation fédérale et cantonale sur l'aménagement du territoire qui exige que les zones à bâtir soient équipées en temps utile par les collectivités publiques (art. 19 al. 2 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, ci-après LAT; voir aussi l'art. 5 de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements). Le recourant Edgar König justifie donc d'un intérêt juridiquement protégé et la qualité pour recourir peut lui être reconnue. Le recourant Edouard Champod exerce les fonctions de facteur à Treycovagnes et il utilise au moins quatre fois par jour le tronçon du chemin communal qui serait interdit à la circulation. Le parcours de 700 mètres qu'il effectue pour rejoindre le quartier de Champ-Murat serait porté à 2,8 kilomètres s'il devait emprunter les routes cantonales et le carrefour du Châtelard qui présenterait des dangers. La mesure aurait donc pour effet de quadrupler la distance des trajets quotidiens effectués par les principaux utilisateurs du chemin communal. Il n'est cependant pas nécessaire d'examiner si le recourant peut déduire de cette situation un intérêt protégé par la loi applicable puisque la qualité pour recourir doit de toute manière lui être accordée en vertu de l'art. 48 PA. c) En effet, les recours sont aussi dirigés contre le refus du Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports d'adopter une mesure moins restrictive que l'interdiction totale de circuler; il s'agirait, par exemple d'une signalisation liée à un aménagement de modération du trafic, telle que la rue résidentielle, fondée sur le droit fédéral (art. 3 al. 4 LCR). Or, une décision cantonale de dernière instance concernant une telle mesure peut être portée devant le Conseil fédéral par la voie de recours de droit administratif (art. 3 al. 4, 3ème phrase LCR). Cette voie de recours est en effet ouverte non seulement contre les

décisions approuvant une mesure de restriction à la circulation mais également contre les décisions refusant d'ordonner une telle mesure requise par les collectivités ou les usagers concernés (sur la question du droit de recours contre les décisions positives et négatives, voir ATF 107 Ib 235 cons. 1b et l'art. 29 al. 2 lit. c LJPA). En pareille circonstance, la qualité pour recourir doit donc être reconnue au moins dans les mêmes limites que celles définies à l'art. 48 de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA). Selon cette disposition, la qualité pour recourir appartient à celui qui est touché par la décision attaquée et qui a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée; un intérêt de fait suffit. Le Conseil fédéral a ainsi reconnu la qualité pour recourir à l'automobiliste non riverain qui rend vraisemblable, sur la base du but des trajets effectués, qu'il utilise plus ou moins régulièrement la route touchée par la mesure (JAAC 1986 no 49 p. 325 et ss). Le recourant Edouard Champod remplit manifestement cette condition et il doit se voir reconnaître la qualité pour recourir en application de l'art. 48 PA. Une telle solution est d'ailleurs conforme à la jurisprudence du Conseil d'Etat qui reconnaît la qualité pour recourir contre les interdictions générales de circuler fondées sur l'art. 3 al. 3 LCR dans les mêmes limites que celles définies pour contester les prescriptions du droit fédéral prises en vertu de l'art. 3 al. 4 LCR (Conseil d'Etat, décision du 19 avril 1989, R9 916/88).

2. a) Selon l'art. 36 LJPA, le recourant peut invoquer la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (lit. a), la constatation inexacte ou incomplète de faits pertinents (lit. b) et l'inopportunité si la loi spéciale le prévoit (lit. c). En l'espèce, la législation fédérale et cantonale en matière de circulation routière ne permet pas à l'autorité de recours de réexaminer l'opportunité des interdictions générales de circuler prises en application de l'art. 3 al. 3 LCR, qui relèvent du droit cantonal. S'agissant des prescriptions et des limitations à la circulation au sens de l'art. 3 al. 4 LCR, qui relèvent du droit fédéral, le Conseil fédéral a considéré que l'autorité cantonale de recours devait revoir librement les décisions communales en cette matière (JAAC 1989 no 10 A 58 ss). En outre l'art. 3 al. 4 LCR a été modifié le 6 octobre 1989, pour accorder aux communes le droit de recourir contre les mesures de circulation touchant leur territoire, notamment contre les décisions cantonales refusant d'établir une réglementation locale du trafic requise par la commune (par exemple, la réduction de la vitesse par zone). Cette modification, entrée en vigueur le 1er février 1991, était destinée à renforcer le pouvoir des communes afin de coordonner leurs efforts de planification avec les mesures de circulation. Le message du Conseil fédéral précise à cet égard : "L'augmentation du trafic et ses conséquences néfastes exigent de plus en plus la mise en place de réglementations du trafic coordonnées et valables sur des surfaces étendues, qui peuvent englober un ou plusieurs quartiers, voire toute une localité. C'est pourquoi les intérêts de groupes entiers de la population, et non seulement de particuliers, sont fréquemment en jeu. En outre, les communes ne peuvent atteindre que partiellement leurs objectifs de planification locale (plan directeur des transports et communications) si, faute de qualité pour recourir, elles sont empêchées d'exercer une influence suffisante sur les mesures visées à l'art. 3, 4e al. LCR. Enfin, il est contradictoire qu'au niveau du canton, les communes disposent d'un moyen de recours fondé sur des dispositions cantonales libérales, alors que la voie de recours au Conseil fédéral leur est fermée en raison d'une réglementation fédérale plus sévère. Lors de la procédure de consultation, ce sont essentiellement les cantons romands, les organisations de la police et quelques associations d'usagers de la route qui ont émis des avis négatifs, en faisant valoir que le droit de recours de la commune porte atteinte à la structure hiérarchique de l'administration, mise en place dans les cantons, et qu'il pourrait souvent être utilisé pour

des motifs politiques plutôt que pour des raisons objectives. Ceux qui avancent ces arguments oublient d'une part que les communes sont des corporations de droit public autonomes dans l'organisation de notre Etat et d'autre part que leurs tâches en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement sont très souvent liées étroitement à des mesures touchant la circulation. A cet égard, nous estimons dès lors qu'il se justifie de donner aux communes les mêmes droits, dans la LCR, que dans d'autres domaines comparables de notre législation (par ex. art. 34 de la loi sur l'aménagement du territoire, RS 700; art. 57 de la loi sur la protection de l'environnement, RS 814.01; art. 14 de la loi du 4 octobre 1985 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre, FF 1985 II 1328). Les partis politiques, ainsi que la grande majorité des cantons et des associations ont d'ailleurs approuvé la proposition visant à donner aux communes la qualité pour recourir." (Message concernant la modification de la loi sur la circulation routière du 27 août 1986; FF 1986 III p. 201/202). b) Les mesures prises en matière de circulation font partie des activités qui doivent être coordonnées dans le cadre des plans d'aménagement au sens de l'art. 2 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT); selon l'alinéa 3 de cette disposition, les autorités chargées de l'aménagement du territoire doivent laisser aux autorités subordonnées la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT). L'autorité de recours doit donc examiner si l'autorité de première instance a exercé sa liberté d'appréciation de manière correcte et objective; elle ne doit cependant pas réduire son pouvoir de contrôle à un simple examen de la légalité, même si l'examen au fond s'exerce avec une certaine retenue dans la mesure où il s'agit de circonstances locales où la connaissance des lieux et la participation de la population ont leur importance (ATF 114 Ia 247/248 consid. 2b, 107 Ia 38 consid. 3c).

3. a) Le recourant König se plaint du fait que la mesure attaquée restreindrait de manière trop importante les possibilités d'accès à sa parcelle 50, classée en zone constructible. Il évoque aussi les détours qui seraient imposés aux habitants des quartiers de l'Epine et de Champ-Murat. Le recourant Champod relève que la voie de circulation la plus commode entre le village et les quartiers de l'Epine et de Champ-Murat ne serait plus accessible et que la mesure imposerait aux habitants de la commune un détour de plus de deux kilomètres en les exposant, de plus, aux dangers du carrefour du Châtelard. Le Service des routes et des autoroutes estime que la question de l'accès à la parcelle 50 du recourant König devrait être examinée uniquement lorsque le propriétaire aura l'intention d'y édifier une construction; en outre, le chemin reliant directement le quartier de l'Epine au village de Treycovagnes devrait être réservé en priorité aux piétons et le débouché du chemin communal sur la route cantonale dans le village serait critique; il serait ainsi préférable de drainer la circulation automobile sur les routes cantonales plutôt que sur les chemins communaux. Enfin, le carrefour du Châtelard présenterait un aménagement classique sans danger particulier pour les automobilistes respectant les règles de la circulation. La municipalité relève que les propriétaires concernés qui ont sollicité la mesure étaient d'accord d'effectuer le détour supplémentaire qui en résultait pour se rendre au village. Elle soutient cependant que le carrefour du Châtelard serait "très dangereux" et elle regrette que les solutions alternatives proposées lors de la séance du 4 juin 1991 n'aient pas été retenues. b) La décision communale a été prise en application de l'art. 3 LCR. Les alinéas 3 et

E. 4

LCR permet aux cantons et aux communes d'édicter "d'autres limitations ou prescriptions" que l'interdiction (complète ou temporaire) de circuler prévue à l'art. 3 al. 3 LCR. Ces

mesures concernent par exemple les interdictions partielles de circuler (pour certaines catégories de véhicules), les limitations de vitesse ou les autres mesures destinées à diminuer ou à tranquilliser le trafic, telle que la création de rues résidentielles (JAAC 1990 /54 p. 41 no 8). Les interdictions de parquer entrent aussi dans la catégorie des prescriptions de l'art. 3 al. 4 LCR si le trafic reste autorisé. De telles mesures peuvent être ordonnées aussi bien sur les routes qui ne sont pas ouvertes au grand transit que sur les routes de grand transit qui ne relèvent pas de la compétence de la Confédération, soit les routes principales au sens de l'art. 3 de l'ordonnance concernant les routes de grand transit (RS 741.272). Elles peuvent être adoptées pour des raisons relevant de la police de la circulation (sécurité des piétons, modération du trafic), de la construction (protection de la structure de la route) ou pour "d'autres exigences imposées par les conditions locales". Cette dernière formulation, laisse aux cantons et aux communes une grande marge d'appréciation qui leur permet de prendre en considération les objectifs de la planification. L'art. 3 al. 4 LCR a été complété le 23 mars 1984 pour préciser que la protection de l'environnement pouvait aussi justifier des restrictions à circulation (FF 1983 I p. 785). Les impératifs posés par la sécurité des piétons ont été concrétisés par l'adoption le 4 octobre 1985 de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR). Le Conseil fédéral a relevé dans son message que plus d'un tiers de la population se déplaçait exclusivement à pied et que " la forte proportion de piétons, en particulier d'enfants et de personnes âgées, tués ou blessés dans des accidents de la circulation nécessitait d'urgence et partout une protection accrue " (message concernant une loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre du 26 septembre 1983, FF 1983 IV p. 4). C'est ainsi que les réseaux des chemins pour piétons doivent permettre aux piétons de se déplacer sans danger entre leur quartier d'habitation et leur lieu de travail, sur les chemins de l'école ainsi que vers les principaux services publics. Comme il n'est pratiquement pas possible d'aménager un réseau de chemins complètement séparés de la circulation routière, celui-ci peut notamment prendre la forme de la rue résidentielle (art. 43 OSR) ou de la réglementation par zone (art. 2a OSR) (FF 1983 IV p. 8; voir aussi la publication du TCS : "Sécurité dans le quartier, une orientation sur les mesures de modération de la circulation"). Les exigences du droit fédéral en matière de sécurité des piétons répondent à un intérêt primordial de niveau constitutionnel (art. 37 quater Cst. féd.) et les mesures nécessaires de sécurité doivent être mises en oeuvre partout où les dangers existent par une signalisation appropriée et/ou par des aménagements adéquats de modération du trafic permettant d'assurer le respect effectif des limitations de vitesse (message du Conseil fédéral précité in FF 1983 IV p. 4). c)

Lorsqu'il est nécessaire d'ordonner une réglementation locale du trafic, l'autorité doit opter pour la mesure qui atteint son but en restreignant le moins possible la circulation (art. 107 al. 5 OSR). En l'espèce, le but recherché par la municipalité consiste à assurer la protection des piétons, en particulier celle des enfants jouant sur la voie publique, et à protéger les habitants d'un bruit excessif du trafic. En interdisant la circulation de transit, l'autorité cantonale recherche également à diminuer le trafic débouchant du chemin communal sur la route cantonale dans le village de Treycovagnes; la proximité immédiate d'immeubles habités 50 mètres avant l'intersection, et l'absence de visibilité sur l'aire de jeux utilisée par les enfants constituent en effet une situation dangereuse. Cependant, il existe d'autres moyens que l'interdiction totale de circuler pour assurer la sécurité des piétons (et pour réduire les immissions sonores). Dans ses déterminations, le Service des routes et des autoroutes insiste sur le fait que le chemin en question doit être réservé en priorité aux piétons. Or, l'installation d'une rue résidentielle est une mesure propre à atteindre un tel but

(Tribunal administratif arrêt AC 91/099 du 29 décembre 1992 consid. 5c). En effet, la vitesse maximale des véhicules est limitée à 20 km/h, la priorité est accordée aux piétons et les jeux sont autorisés sur l'aire de circulation. Des mesures constructives doivent assurer un bon taux de respect de la vitesse maximale de 20 km/h. Dans le cas présent, ces mesures peuvent être ponctuelles (rigoles, décrochements verticaux sous diverses formes, "carrés berlinois" et rondelles dans les carrefours), et donc d'un coût relativement modeste. A noter que les expériences, faites d'abord avec des essais, puis avec des milliers de décrochements construits conformément à la norme VSS 640 280 à 285, montrent qu'ils n'entravent pas le passage des véhicules des pompiers et des ambulances. Il est vrai que la norme VSS 640'285 ne mentionne pas le "carré berlinois" parmi les différents types de décrochements horizontaux, mais les études récentes effectuées par les instituts spécialisés de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (ITEP, IREC) recommandent de telles solutions, approuvées aussi par le Bureau suisse de prévention des accidents. S'agissant du passage des véhicules agricoles, les mesures doivent être définies en tenant compte de l'ensemble des caractéristiques de la voie publique notamment des aires de jeux utilisées par les enfants (quartier de l'Epine et maison Zwahlen) et permettre le passage de convois attelés. Le chemin communal satisfait ainsi à toutes les exigences des instructions du Département fédéral de justice et police concernant les rues résidentielles. La totalité du chemin peut donc être placée sous le régime de la rue résidentielle, ce qui permet d'améliorer la sécurité non seulement au quartier de l'Epine mais également au droit de la propriété Zwahlen. Les distances de visibilité sont suffisantes pour éviter d'importantes difficultés de croisement. Pour se protéger d'éventuels empiétements sur leur terrain, les propriétaires riverains devraient être autorisés à placer des bornes ou d'autres obstacles physiques. d) Par ailleurs, le tribunal relève que la signalisation et les mesures d'accompagnement destinées à réserver le chemin communal en priorité aux piétons, devraient être coordonnées avec les mesures à prendre sur les routes cantonales où débouche le chemin en cause, à savoir la route cantonale 274f qui sépare les quartiers de Champ-Murat et de l'Epine et la route cantonale 276c traversant le village de Treycovagnes. La loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre exige en effet l'établissement d'un réseau de chemins sûrs pour piétons dans les localités pour relier les zones résidentielles aux écoles, aux établissements publics et aux lieux de travail ou de détente notamment (art. 1 et 2 LCPR). Le chemin communal en cause relie la zone résidentielle de Champ-Murat aux équipements publics du village (école, administration communale, PTT, etc.). Il est en outre utilisé comme lieu de promenade les jours fériés. Or la traversée de la RC 274f par les piétons au débouché du chemin communal est actuellement dangereuse, notamment pour les passagers des cars postaux; des améliorations peuvent être apportées par exemple au moyen de l'installation d'un refuge au milieu de la chaussée et d'une limitation locale de la vitesse à 50 km/h, conformément aux instructions du Département fédéral de justice et police du 13 mars 1990, sur la manière de fixer des dérogations aux limitations générales de vitesse (4 chiffre 1, p. 4). Concernant la sécurité au débouché du chemin communal sur la RC 276c traversant le village de Treycovagnes, des mesures adéquates ("portes", rétrécissements, etc.) permettraient d'obtenir un meilleur respect de la limitation de la vitesse à 50 km/h et de diminuer les dangers liés à la circulation sur cette traversée de village. Mais la question des mesures de coordination à prendre sur les routes cantonales au débouché du chemin communal ne fait pas l'objet du recours et les considérations du tribunal à ce sujet n'ont donc pas force contraignante à l'égard de l'autorité intimée. Il appartient cependant au Service des routes et des autoroutes, dans le cadre de ses attributions légales et de sa

responsabilité qui en découle en matière de sécurité des piétons, d'arrêter les mesures d'accompagnement nécessaires à la réalisation des buts recherchés par les autorités communales qui sont conformes à la législation fédérale sur les chemins pour piétons. Une éventuelle opposition du Service des routes et des autoroutes ou un refus de statuer sur une demande présentée par la commune à ce sujet ouvrirait à la commune la voie du recours au Tribunal administratif en application de l'art. 3 al. 4 in fine LCR (art. 30 LJPA).

4. L'interdiction de circuler n'est donc pas nécessaire pour atteindre le but recherché consistant à réserver le chemin en priorité aux piétons en vue d'assurer une meilleure protection des enfants jouant dans le quartier ainsi qu'une meilleure sécurité au débouché du chemin communal sur les routes cantonales. La mesure est de plus inopportune en ce sens qu'elle expose les automobilistes habitant les quartiers de l'Epine et de Champ-Murat aux dangers du carrefour du Châtelard. Elle entraîne donc des restrictions à la circulation qui sont disproportionnées et qui ne respectent pas la règle de la nécessité posée à l'art. 107 al. 5 OSR. Limitée à un seul tronçon du chemin communal la mesure ne respecte pas non plus les buts et principes de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre qui exige l'établissement d'un réseau de chemins sûrs, notamment aux traversées des routes cantonales qui présentent aussi des dangers importants. Le recours doit donc être admis et la décision attaquée annulée. Le dossier est renvoyé au Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports afin qu'il prenne les mesures nécessaires à la sécurité des piétons en collaboration avec les autorités communales conformément aux considérants 3c du présent arrêt. Vu les circonstances, les frais sont laissés à la charge de l'Etat et il n'est pas alloué de dépens (art. 55 al. 2 LJPA).

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