

VD_OMNI GE.2004.0177 vom 13. Juni 2005

VD Tribunal cantonal, 2005-06-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2004.0177

FR: VD_OMNI GE.2004.0177 du 13 juin 2005

IT: VD_OMNI GE.2004.0177 del 13 giugno 2005

Regeste

ZOLLINGER, CRETOL-ZOLLINGER, RANDJELOVIC, GUIGNET, SMETS, MORET, FONDATION LA CLAIRIERE, CHABLOZ DE RIBAUPIERRE, BURNIER, DUPUIS/Municipalité de Montreux, Service des routes, Bureau suisse de prévention des accidents (bpa), SOCIETE DE TRANSPORTS, SYNDICAT D'INITIATIVE POUR LE DEVELOPPEMENT DES SPOR | Les recourants contestent la décision prise par la Municipalité de Montreux prévoyant l'adoption de nouvelles mesures de signalisation routière durant la période hivernale sur la route des Prévondes-Sonloup et liées en outre à la piste de luge des Avants. Le Tribunal parvient à la conclusion que la décision entreprise est justifiée dans son principe en ce sens qu'elle poursuit un intérêt public (soit l'amélioration de la sécurité sur la route des Prévondes), mais qu'elle ne respecte en revanche pas le principe de la proportionnalité dans la mesure où elle affecte gravement la sécurité sur la route de Sonloup (piste de luge des Avants) pendant la période ouverte à la pratique de la luge. Recours très partiellement admis compte tenu des conclusions prises par les recourants.

Erwägungen

E. 1

Les recourants ne sont que pour certains d'entre eux riverains de la route des Prévondes, les autres étant domiciliés à proximité de cette dernière. Manifestement intéressés à la réglementation du trafic sur la route des Prévondes, tous les recourants ont cependant qualité pour recourir au sens de l'art. 37 de la loi sur la juridiction et la procédure administratives du 18 décembre 1989 (ci-après LJPA).

E. 2

Selon l'art. 36 litt. a et c LJPA, le recourant peut invoquer la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, l'inopportunité ne pouvant être invoquée que si une loi spéciale le prévoit. Or, aucune disposition légale, de droit fédéral ou cantonal, ne confère au Tribunal administratif un libre pouvoir d'examen en matière de circulation routière. Il est vrai que la pratique du Conseil fédéral pouvait conduire à mettre en doute l'application de l'art. 36 LJPA; le Tribunal administratif en avait même déduit qu'il devait exercer un libre pouvoir d'examen sur les mesures relevant de l'art. 3 al. 4 LCR (GE 1992.0127 du 19 mai 1994, RDAF 1994 p. 483) et en tous les cas, la situation demeurait assez confuse (voir l'arrêt TA GE 1996.0080 du 14 février 1997 et les nombreuses références citées). Il n'y a cependant plus lieu de tenir compte de la jurisprudence du Conseil fédéral, qui n'est plus compétent en la matière. Il convient donc de s'en tenir strictement à l'art. 36 LJPA, selon lequel le contrôle du Tribunal administratif est limité à la légalité. On rappellera à cet égard que le tribunal ne jouit pas d'une liberté d'appréciation qui lui permettrait de choisir la solution la plus adéquate, ce qui reviendrait à étendre sa cognition à l'opportunité. Il doit plutôt contrôler l'application de la loi par l'autorité

inférieure tout en respectant sa latitude de jugement, par laquelle elle peut opter entre plusieurs interprétations du texte légal. Ce faisant, il doit s'imposer une certaine retenue lorsque l'autorité de première instance connaît mieux que lui les circonstances locales ou les particularités techniques du cas (cf. arrêt TA GE 2003.0054 du 6 novembre 2003; RDAF 1998 I 68 + réf. cit.). Conformément à la jurisprudence, il y a abus du pouvoir d'appréciation lorsqu'une autorité, usant des compétences qui lui sont dévolues par la loi, se laisse guider par des considérations non pertinentes ou étrangères au but des dispositions applicables, ou encore lorsqu'elle statue en violation des principes généraux du droit administratif que sont l'interdiction de l'arbitraire, l'égalité de traitement, la bonne foi et la proportionnalité (cf. sur tous ces points, ATF 110 V 365 cons. 3b in fine; ATF 108 Ib 205 cons. 4a). Commet un excès de son pouvoir d'appréciation l'autorité qui sort du cadre de sa liberté d'appréciation en usant d'une faculté qui ne lui appartient pas (par exemple en optant pour une solution différente de celles qui s'offrent à elle). On peut également ajouter l'hypothèse d'un excès de pouvoir négatif visant le cas de l'autorité qui, au lieu d'utiliser sa liberté d'appréciation, se considère comme liée (voir notamment arrêt TA PE 1997/0615 du 10 février 1998).

E. 3

Déposés dans le délai de vingt jours institué par l'art. 31 al. 1er LJPA, les recours ont en outre été déposés en temps utile, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 4

Aux termes de l'art. 3 de la loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 (ci-après : LCR), la souveraineté cantonale sur les routes est réservée dans les limites du droit fédéral (al. 1). Les cantons sont compétents pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes. Ils peuvent déléguer cette compétence aux communes sous réserve de recours à une autorité cantonale (al. 2). En l'espèce, la municipalité est au bénéfice d'une délégation de compétence en matière de signalisation routière (art. 4 al. 2 LVCR), de sorte qu'elle est compétente pour adopter la réglementation litigieuse.

E. 5

a) L'art. 3 al. 4 LCR permet aux cantons et aux communes d'édicter d'autres limitations aux prescriptions que l'interdiction complète ou temporaire de circuler prévue à l'art. 3 al. 3 LCR, en stipulant ce qui suit : "D'autres limitations ou prescriptions 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 éliminer les inégalités frappant les personnes handicapées, 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. Pour de telles raisons, la circulation peut être restreinte et la parçage réglementé de façon spéciale, notamment dans les quartiers d'habitation (...)." 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.) 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 "d'autres exigences imposées par les conditions locales". L'art. 23 de la loi vaudoise sur les routes du 10 décembre 1991, relatif au service hivernal, confirme la faculté pour le canton comme pour les communes de ne pas ouvrir à la circulation durant

l'hiver des tronçons déterminés de routes communales, hors des localités. b) Dans les domaines énumérés ci-dessus, les cantons et les communes bénéficient d'une grande marge d'appréciation (arrêts TA GE 1999.0159 du 31 janvier 2002, 1999.0163 du 7 février 2005 + réf. cit.), mais les décisions prises sur la base de la disposition susmentionnée doivent respecter le principe de la proportionnalité (arrêt TA GE.1997.0187 du 1er décembre 1998, cf. également ATF 101 Ia 565). En d'autres termes, les mesures administratives de limitation ne sont licites que si elles sont propres à atteindre le but d'intérêt public recherché, en restreignant le moins possible la circulation et tout en ménageant le plus possible la liberté individuelle. Il faut qu'il existe un rapport raisonnable entre le but visé et les restrictions de liberté qu'il nécessite (Bussy, Rusconi, Code suisse de la circulation routière, commentaire, 2^{ème} éd., ad art 3 al. 4 LCR+ réf. cit.). Selon l'art. 101 al. 3 de l'Ordonnance sur la signalisation routière du 5 septembre 1979 (OSR), les signaux et les marques ne doivent pas être ordonnés et placés sans nécessité ni faire défaut là où ils sont indispensables. S'il est nécessaire d'ordonner une réglementation locale du trafic, l'art. 107 al. 5 OSR précise que l'autorité doit opter pour la mesure qui atteint son but en restreignant le moins possible la circulation. Lorsque les circonstances qui ont déterminé une réglementation locale du trafic se modifient, cette réglementation sera réexaminée et, le cas échéant, abrogée par l'autorité.

E. 6

Dans le cas présent, les recourants estiment en substance que la suppression du tronçon supérieur du téléski et la limitation du domaine skiable sur la route des Prévondes, les skieurs étant désormais cantonnés exclusivement en aval de la route, justifiaient pleinement le réexamen de l'interdiction hivernale sur la route précitée. Cependant, la nouvelle solution retenue par la municipalité restreint leurs droits et les obligent à emprunter à la montée la route de Sonloup, qui est une piste de luge très fréquentée, ce qui entraîne dès lors un risque accru d'accidents. De son côté, l'autorité intimée soutient que des motifs de sécurité justifient pleinement la nouvelle réglementation, que le maintien de la piste de luge sur la route des Prévondes est recommandé par toutes les sociétés d'intérêt local et que les mesures mises en place pour informer les lugeurs de la présence éventuelle d'automobilistes sur la route de Sonloup sont nettement suffisantes pour prévenir la survenance d'accidents. Il convient dès lors d'examiner si la décision entreprise, qui modifie la réglementation en vigueur depuis plus de vingt ans, respecte au minimum l'un des buts énumérés à l'art. 3 al. 4 LCR et est conforme au principe de la proportionnalité tel que décrit ci-dessus. D'emblée, il faut constater que l'objectif poursuivi par l'autorité de supprimer la circulation dans le sens de la montée sur la route des Prévondes afin de sécuriser les usagers de la piste de luge ouverte sur cette route pendant trois mois par année s'avère, dans l'absolu, parfaitement légitime en tant qu'il correspond précisément à l'un des buts mentionnés à l'art. 3 al. 4 LCR.

E. 7

S'agissant plus précisément de la signalisation des pistes de luge, l'art. 46 al. 2bis de l'Ordonnance sur les règles de la circulation routière du 13 novembre 1962 (OCR) prescrit qu'il est possible d'utiliser les aires de circulation destinées aux piétons et, sur les routes secondaires à faible circulation (par exemple dans les quartiers d'habitation), toute la surface de la chaussée pour pratiquer des activités, notamment des jeux, qui se déroulent dans un espace limité, ceci pour autant que les autres usagers de la route ne soient ni gênés, ni mis en danger. Aux termes de l'art. 48 al. 1bis OCR, les skis et les luges peuvent être utilisés comme moyen de locomotion aux endroits où cela est conforme à l'usage local.

Dans ses recommandations, le BPA a adopté en la matière les principes suivants : · " Sur les tronçons de routes qui, en hiver, sont désignés et publiés par les autorités de police locale compétentes comme étant propres à la pratique de la luge, des mesures concernant la circulation et une signalisation adéquate sont nécessaires. · Les chemins ouverts aux lugeurs doivent être frappés d'une interdiction générale de circuler dans les deux sens (signal no 2.01). Des barrages supplémentaires aux deux extrémités du chemin ouvert aux lugeurs appuient cette mesure concernant la circulation . · Si, exceptionnellement, les riverains doivent pouvoir emprunter le chemin ouvert aux lugeurs, il est à signaler comme sens unique (signal no 4.08) avec interdiction de circuler dans le sens de la montée (signal no 2.02) près de l'entrée inférieure dans le chemin ouvert aux lugeurs. Le propriétaire de la route conserve, dans ce cas, la charge d'entretien nécessaire et la responsabilité de l'ouvrage. · (...) · La circulation temporaire sur le chemin ouvert aux lugeurs est inadmissible pour des raisons de sécurité du trafic. · (...)." Il est vrai qu'allant au-delà de ces recommandations, le représentant du BPA a même fortement recommandé, lors de son audition le 7 février 2004, la fermeture pure et simple de la piste de luge sur la route des Prévondes pour des motifs de sécurité. Quoi qu'il en soit, l'existence d'une piste de luge telle que celle de la route des Prévondes est conforme tant à la loi qu'aux recommandations du BPA, puisque la circulation dans le sens de la montée est désormais interdite par la nouvelle réglementation.

E. 8

La décision entreprise doit ensuite être examinée au regard des exigences du principe de la proportionnalité décrit ci-dessus (cons. 5 b) et on ne saurait à cet égard ignorer les conséquences qu'elle entraîne pour la sécurité du trafic sur la route de Sonloup, notamment pour celle des recourants contraints d'emprunter cette dernière pour rentrer chez eux. En d'autres termes, il s'agit de comparer l'amélioration de la sécurité, tant pour les lugeurs que pour les conducteurs de véhicules, qui résulte de la restriction de circuler à la montée sur la route des Prévondes par rapport aux inconvénients du report de circulation que cette mesure impose sur la piste de luge de la route de Sonloup. a) Les recourants allèguent - ce que l'intimée reconnaît d'ailleurs - que depuis la saison d'hiver 2002/2003, la piste de ski à proximité de la route des Prévondes a été raccourcie, le ski-lift partiellement désaffecté, les skieurs étant désormais cantonnés en aval de la route. Le risque de collision avec les skieurs a dès lors complètement disparu. Quant à la piste de luge, elle est nettement moins utilisée que celle de la route de Sonloup étant donné l'absence de remontée mécanique. Sur ce point, la municipalité affirme toutefois que la piste est essentiellement fréquentée par des connaisseurs et qu'il est indispensable de la maintenir puisqu'en raison de son orientation au nord, son enneigement dure plus longtemps et bénéficie d'une meilleure qualité. Si ces affirmations sont vraisemblablement exactes en ce qui concerne l'enneigement de la piste, elles soulèvent en revanche de sérieux doutes quant à l'importance de sa fréquentation. On en veut pour preuve que le site internet de la commune de Montreux consacré à la pratique de la luge aux Avants ne mentionne absolument pas l'existence d'une autre piste de luge que celle de la route de Sonloup. Par ailleurs, vu son exposition, l'enneigement sur la route des Prévondes reste incontestablement plus ferme, ce qui garantit une circulation plus sûre que sur une neige complètement ramollie, ou, le cas échéant, transformée en glace, comme cela peut se produire sur la route de Sonloup. Il convient de relever en outre qu'aucun accident de circulation ne s'est jamais produit sur la route des Prévondes en plus de vingt ans, ce qui tend à démontrer que la sécurité y était assurée, malgré sa pente relativement raide et sa visibilité partiellement masquée par un virage. b) S'agissant ensuite de la route de Sonloup, la situation est fondamentalement différente. Durant la période autorisée, sa fréquentation

comme piste de luge est, de l'avis unanime des parties, considérable. A tout le moins, est-elle sans commune mesure avec celle de la route des Prévondes. S'il est vrai qu'un seul accident - au demeurant grave - s'est produit en plus de vingt ans entre un véhicule automobile et un lugeur, il n'en reste pas moins que cet élément n'est à lui seul pas suffisant pour démontrer que tout risque de nouvel accident peut être exclu, d'autant plus que plusieurs riverains ont affirmé lors de l'inspection locale ne pas emprunter ce tronçon de crainte d'entrer en collision avec des lugeurs. D'après la nouvelle réglementation, ils seront contraints de rentrer chez eux en utilisant la route de Sonloup dans le sens de la montée, ce qui augmentera de manière non négligeable le nombre de voitures sur ce tronçon et, partant, le risque d'accidents. Il est surprenant de constater à cet égard que la municipalité n'hésite pas à justifier la décision attaquée en se prévalant du fait que celle-ci va dans le sens des recommandations du BPA (soit sens unique avec interdiction de circuler à la montée lorsque des riverains doivent pouvoir emprunter un chemin ouvert aux lugeurs), tout en passant complètement sous silence le fait que ces recommandations ne sont en revanche pas suivies pour la route de Sonloup, alors même qu'il s'agit d'une route beaucoup plus fréquentée par les lugeurs (fréquemment en provenance de cantons voisins et ignorant l'existence des autorisations en faveur des riverains, présence de nombreux enfants sans surveillance et n'ayant pas toujours conscience du danger), d'une part, et que le trafic dans le sens de la montée va s'y accroître, d'autre part. Dans ces conditions, la mesure litigieuse, tout en poursuivant un intérêt public légitime, soit l'amélioration de la sécurité sur la route des Prévondes, porte indirectement une sérieuse atteinte à un autre intérêt public tout aussi important, en ce sens qu'elle aggrave la sécurité sur la route de Sonloup. De plus, l'amélioration que la nouvelle réglementation permettrait d'atteindre s'avère nettement moins importante que l'augmentation du danger qui en résulterait sur la route précitée. Cela étant, la décision entreprise viole le principe de la proportionnalité. Le maintien du système actuellement en vigueur, qui n'est certes peut-être pas pleinement satisfaisant au regard des exigences de la sécurité du trafic, reste néanmoins nettement moins dangereux que celui envisagé par la décision incriminée, cela d'autant plus qu'il n'est en vigueur que pendant une période limitée de l'année (15 décembre au 15 mars). c) On relèvera encore qu'en hiver 2002, soit il y a à peine deux ans, la direction de police avait approuvé les mesures envisagées par les riverains, consistant notamment à ouvrir librement l'axe Prévondes-Cergnaule en relevant, parmi d'autres arguments, que le service de voirie était disposé à prendre les mesures de déneigement adéquates (cf. proposition no 17/2002). Certes, cette proposition n'a pas été suivie par la municipalité, qui n'a toutefois pas clairement justifié sa position, se limitant à se référer à des renseignements complémentaires obtenus de la part de l'un de ses conseillers municipaux (cf. p.-v. de la séance du 22 novembre 2002). Sans remettre en cause cette décision, le Tribunal constate néanmoins que toute possibilité d'entretien de la route des Prévondes ne paraît pas aussi problématique que le soutient aujourd'hui l'intimée.

E. 9

La municipalité se retranche enfin derrière le prétendu accord des sociétés locales, qui auraient toutes approuvé l'adoption du nouveau système de circulation. Or, interpellées dans le cadre de l'instruction du recours, ces dernières ne paraissent pas avoir des positions aussi évidentes. Dans leurs écritures, MVR a déclaré ne pas être concerné par l'exploitation de la piste de luge sur la route des Prévondes; le SIA a pour sa part recommandé le retour à l'ancien système (cf. dans le même sens, la position de sa présidente lors de la séance du 4 mars 2002); quant au SID, il a également relevé qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer

sur la nouvelle réglementation, mais a précisé que celle-ci ne lui permettrait plus d'assurer le damage de la route des Prévondes. Cet argument a été contredit par les recourants, qui ont exposé qu'une seconde dameuse se trouvant à Orgevaux était en mesure de préparer la piste, qu'un tracteur agricole muni d'une benne pouvait également assumer ce travail (comme cela aurait d'ailleurs déjà été fait) et qu'enfin, un tel raisonnement pour justifier la fermeture de la route dans le sens de la montée paraissait inadéquat par rapport au fait que l'entretien de la piste n'impliquait que quelques passages par année. On rappellera enfin que dans sa proposition du 4 novembre 2002, la direction de police soulignait, pour étayer sa proposition allant dans le sens d'une ouverture sans restriction de la route des Prévondes, que les présidents de la Société des intérêts des Avants et des Intérêts de Villars-Chamby avaient été " consultés ", ce qui tend à démontrer, à tout le moins, qu'ils ne s'étaient pas opposés à la solution envisagée. Ainsi, les déterminations des sociétés susmentionnées n'ont aucune incidence sur le caractère bien-fondé ou non de la décision attaquée et le Tribunal ne saurait les prendre en considération.

E. 10

Il ressort des considérants qui précèdent que la décision entreprise, justifiée dans son principe en ce sens qu'elle poursuit un intérêt public (amélioration de la sécurité sur la route des Prévondes), ne respecte en revanche pas le principe de la proportionnalité, dans la mesure où elle affecte gravement la sécurité sur la route de Sonloup pendant la période ouverte à pratique de la luge. Cela étant, le recours doit être partiellement admis, soit uniquement en ce sens qu'il annule la décision attaquée, ce qui correspond aux conclusions très subsidiaires des recourants. Vu l'issue du pourvoi, les frais du présent arrêt seront partagés entre les recourants et la commune (art. 55 al. 1 et 2 LJPA). N'obtenant que très partiellement gain de cause et n'ayant au surplus pas procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, les recourants n'ont pas droit à des dépens (art. 55 al. 1 LJPA).

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