



Rapport explicatif

24 mars 2025/DIME

—

Avant-projet de loi modifiant l'article 98 al. 3 LMob – mise en œuvre de la motion 2022-GC-202 « Pour une limitation de vitesse de 50 km/h minimum garantie sur les routes cantonales »

Table des matières

1	Introduction	2
1.1	Cadre fédéral en matière d'abaissement des vitesses	2
1.2	Protection contre le bruit	3
1.3	Débats au niveau fédéral	3
2	Modification de l'art. 98 LMob	4
3	Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes	5
4	Incidences financières et en personnel	5
5	Conclusion	5

1 Introduction

La motion 2022-GC 202, déposée par les députés Jean-Daniel Chardonnens et François Genoud, demande que la législation fribourgeoise garantisse une vitesse minimale de 50 km/h sur les routes cantonales servant de liaison entre les régions. Les auteurs de la motion estiment que l'introduction croissante de zones à 30 km/h, sous prétexte de lutte contre le bruit, entrave la fluidité du trafic et porte atteinte à la cohésion cantonale, notamment dans un territoire rural où de nombreux pendulaires dépendent de leur véhicule. Ils soulignent que 50 km/h constitue la norme nationale en agglomération et que d'autres mesures, comme les revêtements phonoabsorbants ou les murs antibruit, devraient être privilégiées pour réduire les nuisances sonores. Enfin, ils considèrent que le risque d'une généralisation des limitations à 30 ou 40 km/h sur les routes principales est réel et nécessitent une clarification législative afin de maintenir un réseau routier performant.

Le Grand Conseil a accepté cette motion le 27 novembre 2023 et a chargé le Conseil d'État d'élaborer un projet de disposition légale.

1.1 Cadre fédéral en matière d'abaissement des vitesses

Dans le cadre du droit fédéral, la réglementation des limitations de vitesse est définie par la législation en vigueur. Conformément à l'article 4a de l'Ordonnance du 13 novembre 1962 sur les règles de la circulation routière (OCR, RS 741.11), la vitesse maximale en localité est fixée à 50 km/h à titre général. Hors localité, elle est fixée à 80 km/h. Ces règles de base s'inscrivent dans une approche qui vise à harmoniser la réglementation à l'échelle nationale afin d'assurer une certaine cohérence dans la gestion des infrastructures routières. Cependant, la Loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR, RS 741.01) prévoit, à son article 3, alinéa 2, que les cantons et les communes disposent d'une compétence pour instaurer des limitations de vitesse plus basses sur leur territoire, à l'exception des routes nationales. Cette latitude, toutefois, est encadrée par l'article 108 de l'Ordonnance du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière (OSR, RS 741.21), qui fixe les conditions strictes dans lesquelles une réduction de vitesse peut être envisagée.

En vertu de cet article 108, une vitesse inférieure à 50 km/h ne peut être imposée que dans des circonstances particulières et uniquement si elle répond à l'un des quatre motifs suivants :

- > en premier lieu, si une situation de danger ne peut être maîtrisée autrement, la limitation de vitesse peut être utilisée comme mesure de sécurité pour éviter des accidents (let. a) ;
- > en second lieu, lorsqu'une catégorie d'usagers nécessite une protection spécifique qui ne peut être garantie par d'autres aménagements (let. b) ;
- > en troisième lieu, si une réduction de la vitesse permet d'améliorer le flux de circulation sur des tronçons particulièrement saturés (let. c) ;
- > enfin, la limitation peut être décidée si elle permet de diminuer une pollution excessive, notamment en matière de bruit routier ou d'émissions atmosphériques (let. d).

L'application de l'une de ces exceptions ne peut être décidée arbitrairement et doit être justifiée par une expertise démontrant son opportunité et sa proportionnalité. L'article 108 al. 4, OSR impose en effet qu'une étude préalable établisse que la mesure envisagée est nécessaire, adaptée et raisonnable au regard des autres options disponibles. La jurisprudence fédérale a en outre précisé que les réductions de vitesse ne peuvent être généralisées sur l'ensemble d'un territoire mais doivent être limitées à des tronçons spécifiques où leur justification est avérée. Toute dérogation aux règles générales doit reposer sur une évaluation détaillée et documentée, empêchant ainsi les autorités de décider de telles mesures sur une base purement politique ou par simple convenance administrative (ATF 1C_117/2018 du 20 mars 2018).

L'autorité cantonale compétente pour limiter la vitesse maximale dispose d'une marge d'appréciation dans le cadre de l'article 108 OSR lors de la pesée des intérêts. En principe, les autorités compétentes bénéficient d'une large marge de manœuvre, sauf dans les cas où cette marge est réduite à presque zéro et où il existe pratiquement une

obligation d'abaissement. Cela peut être le cas, par exemple, lorsqu'un danger grave ou un besoin de protection particulièrement important est démontré, conformément à l'article 108, alinéa 2, lettres a et b OSR.

Lorsque les autorités disposent d'un pouvoir d'appréciation, elles doivent l'exercer conformément aux devoirs légaux. D'une part, l'usage de ce pouvoir doit respecter les principes constitutionnels et la conformité au droit supérieur (notamment la Constitution et les lois fédérales). D'autre part, cet exercice doit être opportun et adapté aux circonstances du cas concret. Cela signifie que l'autorité doit examiner tous les éléments pertinents pour la décision et effectuer une analyse approfondie et minutieuse des faits. Elle ne peut pas prendre une décision de manière schématique, sans tenir compte des circonstances spécifiques de chaque cas.

La réglementation demandée par la motion a donc pour effet de réduire dans la mesure du possible la marge d'appréciation dans l'application de l'article 108 OSR. Toutefois, en tant que base légale cantonale, elle ne peut pas prévaloir sur le droit fédéral ni sur la jurisprudence du Tribunal fédéral.

1.2 Protection contre le bruit

La protection contre le bruit constitue l'un des domaines le plus discutés. L'article 16, alinéa 1, de la Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01) impose que les infrastructures bruyantes, y compris les routes, soient assainies si elles ne respectent pas les valeurs limites définies par l'Ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB, RS 814.41). Cette obligation incombe aux propriétaires des infrastructures routières, soit la Confédération, les cantons et les communes. La législation fédérale préconise en premier lieu des mesures prises directement à la source, comme la pose de revêtements phonoabsorbants ou une limitation de vitesse, qui permettent d'atténuer le bruit généré par le roulement des véhicules. Lorsque ces solutions ne suffisent pas, des mesures complémentaires doivent être envisagées, notamment l'installation de parois antibruit ou d'autres aménagements visant à réduire la propagation des nuisances sonores.

Ces dernières années, la jurisprudence fédérale a fortement évolué, en introduisant, dans certains contextes, le fait que qu'une limitation de la vitesse pouvait constituer une alternative efficace et économiquement viable aux aménagements matériels et devait dans certains cas être décidée. Le Tribunal fédéral a ainsi rappelé à plusieurs reprises qu'en diminuant la vitesse maximale de 50 km/h à 30 km/h, il est possible de réduire significativement les nuisances sonores, non seulement en raison de la baisse des émissions sonores liées à la vitesse, mais aussi grâce à une conduite plus fluide, marquée par moins d'accélération et de freinages brutaux. La réduction ciblée de la vitesse peut ainsi constituer dans certains cas une méthode plus efficace et plus pragmatique pour lutter contre le bruit routier que l'installation systématique de revêtements phonoabsorbants, dont l'efficacité peut être variable et dont le coût est élevé¹.

Toutefois, l'article 108 OSR impose que cette mesure soit envisagée uniquement si elle respecte le principe de proportionnalité et si elle est démontrée comme étant la meilleure option parmi celles disponibles.

1.3 Débats au niveau fédéral

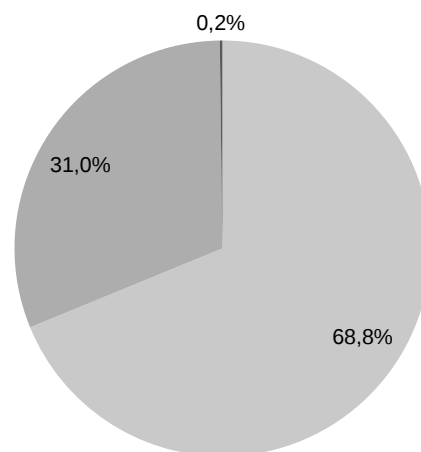
À l'échelle nationale, les débats récents ont relancé la question des limitations de vitesse, principalement en localité. Le 6 mars 2024, le Parlement suisse a adopté une motion visant à freiner la généralisation du 30 km/h en ville, confirmée par un vote du Conseil des États. La Confédération est chargée d'élaborer un projet de loi dans ce sens. En parallèle, la révision de la LPE, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2025, a donné lieu à une discussion parlementaire sur l'opportunité d'interdire l'abaissement de la vitesse à des fins d'assainissement du bruit sur les routes fortement fréquentées. Cette question a fait l'objet d'une conciliation entre les deux Chambres fédérales et a fini par être écartée. La Confédération mène par ailleurs actuellement des réflexions sur la nomenclature des réseaux routiers, en lien avec les vitesses considérées comme adéquates selon les fonctionnalités des différents types de réseaux.

¹ A ce jour et depuis 2008, environ 62 millions (dont environ 17 millions en subventions fédérales) ont été investis dans la pose de revêtements phono-absorbants sur les routes cantonales fribourgeoises, ce qui permet de protéger environ un tiers des personnes exposées.

De par leur nature de route de transit et leur situation, en majorité, hors localité, une limitation à 30 km/h sur les routes cantonales est l'exception. Une telle mesure n'est envisagée qu'après une analyse approfondie au cas par cas, sur des tronçons aussi courts que possible, et uniquement si elle est nécessaire en vertu de l'art. 108 OSR.

Ainsi, le 30 km/h n'est instauré qu'exceptionnellement, comme le démontrent les chiffres suivants concernant les 623 km du réseau routier cantonal (situation en avril 2024) :

- > Tronçons limités à 50 km/h (en principe en localité) : 194 km (~31 % du réseau total)
- > Tronçons à 30 km/h jour et nuit : 0,80 km (~0,1 % du réseau total)
- > Tronçons à 30 km/h la nuit seulement : 0,70 km (~0,1 % du réseau total)
- > Tronçons restants, à > 50 km/h : 427,50 km (~68,8 % du réseau total)



- Tronçons à > 50 km/h (total de 427,5 km)
- Tronçons à 50 km/h (total de 149,0 km)
- Tronçons à 30 km/h (total de 1,5 km)

Le réseau routier cantonal de Fribourg est principalement structuré pour assurer la fluidité du trafic et le transit interurbain. Cela se reflète dans le fait que seuls 31 % des routes cantonales sont limitées à 50 km/h, tandis que la grande majorité du réseau est située hors localité et soumise aux limitations plus élevées.

L'instauration du 30 km/h sur les routes cantonales demeure une mesure exceptionnelle, appliquée uniquement après une analyse détaillée au cas par cas, conformément à l'article 108 OSR. En effet, seuls 1,5 km du réseau cantonal (0.2 %) sont actuellement soumis à une limitation de 30 km/h, soit de jour et de nuit, soit uniquement la nuit. Ces chiffres démontrent que cette mesure est très rarement adoptée et ne peut en aucun cas être généralisée. Pour comparaison, un total de 180 km (~27 % du réseau total) est revêtu d'un revêtement phonoabsorbant. Il reste 33 km à poser.

Ainsi, l'analyse des chiffres permet de conclure que l'Etat applique déjà une politique proportionnée en matière de limitations de vitesse sur les routes cantonales. Cette politique, qui s'appuie sur les exigences légales et une évaluation systématique des besoins spécifiques de chaque tronçon, garantit que le 30 km/h ne sera instauré que dans des cas justifiés et limités, dans le sens de la législation et de la jurisprudence fédérales, empêchant ainsi toute généralisation de cette mesure sur le réseau cantonal.

2 Modification de l'art. 98 LMob

Pour donner suite à la motion, il est proposé de modifier l'art. 98 LMob qui traite des mesures de modération du trafic ou de la vitesse. L'article est complété par un troisième alinéa qui aura la teneur suivante :

³ En raison de leur fonction dans le réseau, la vitesse minimale de 50 km/h est, en principe, maintenue sur les routes cantonales. Une dérogation à ce régime ne peut se faire que dans des cas particuliers prévus par la législation fédérale.

Cette disposition inscrit explicitement dans la loi l'obligation de préserver, au moins, la limitation générale de 50 km/h. La deuxième phrase permet de garantir la conformité au droit fédéral, plus particulièrement l'art. 108 OSR.

3 Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes

—

La modification légale n'a pas d'incidence sur la répartition des tâches Etat-communes.

4 Incidences financières et en personnel

—

Le présent projet n'a pas d'incidences financières ou en personnel.

5 Conclusion

—

En résumé, la modification de l'article 98 LMob répond à la volonté du Grand Conseil d'assurer que la vitesse minimale de 50 km/h soit maintenue sur les routes cantonales. Cette disposition inscrit dans la législation cantonale le principe selon lequel toute dérogation à cette règle ne peut être envisagée que dans les cas strictement définis par le droit fédéral.

L'analyse de la situation actuelle montre que l'État applique déjà une politique proportionnée et conforme aux exigences légales, limitant l'introduction du 30 km/h à des situations justifiées et ciblées. Ainsi, la révision proposée vise à clarifier le cadre juridique sans remettre en cause les compétences ni la législation fédérale.