



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Préfecture de la Sarine PRSA
Oberamt des Saanebezirks OASA

Grand-Rue 51, Case postale, 1701 Fribourg
T +41 26 305 22 20
www.sarine.ch

Réf. : RA 15/2022 et RA 16/2022

(à rappeler dans toute correspondance)

**B. _____ / Conseil communal de la
Ville de Fribourg (RA 15/2022)**

**P. _____, N. _____ et
BV. _____ / Conseil communal de
la Ville de Fribourg (RA 16/2022)**

Recours contre la décision du 29 mars 2022 du Conseil communal de la Ville de Fribourg portant sur les réglementations et restrictions du trafic dans le cadre du réaménagement de l’Avenue de la Gare et de ses abords, publiée dans la FO n° 17 du 29 avril 2022

Décision sur recours – 15 janvier 2026

La Préfète de la Sarine

Vu

- > la décision du 29 mars 2022 du Conseil communal de Fribourg ;
- > les recours du 30 mai 2022 interjetés par B. _____
et par P. _____, N. _____ et
BV. _____ ;
- > les autres pièces du dossier ;
- > la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst ; RS 101) ;
- > la Loi fédérale sur l’aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT ; RS 700) ;
- > la Loi sur l’aménagement du territoire et les constructions du 2 décembre 2008 (LATEC ; RSF 710.1) ;
- > le Règlement d’exécution de la loi sur l’aménagement du territoire et les constructions du 1^{er} décembre 2009 (ReLATEC ; RSF 710.11) ;
- > la Loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 (LCR ; RS 741.01) ;
- > l’Ordonnance sur la signalisation routière du 5 septembre 1979 (OSR ; RS 741.21) ;

- > la Loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière du 12 novembre 1981 (LALCR ; RSF 781.1) ;
- > l'Ordonnance délégant à la commune de Fribourg des compétences en matière routière du 22 mai 2012 (RSF 741.17) ;
- > la Loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE ; RS 814.01) ;
- > l'Ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (OPB ; RS 814.41) ;
- > l'Ordonnance sur la protection contre le bruit et les dangers liés au son (OPBS ; RSF 814.11) ;
- > la Loi sur les communes du 25 septembre 1980 (LCo ; RSF 140.1) ;
- > le Code de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991 (CPJA ; RSF 150.1).

Considérant

I. En fait :

- A. Dans le cadre du projet de requalification de l’Avenue de la Gare et de ses abords, le Conseil communal de la Ville de Fribourg (ci-après : le Conseil communal) a arrêté les mesures de réglementation du trafic suivantes par décision du 29 mars 2022 :
1. *Autoriser la circulation à double sens sur la route des Arsenaux, entre la rue des Pilettes et le boulevard de Pérolles 1 ;*
 2. *Supprimer quatre places de stationnement sur la route des Arsenaux, au niveau du Boulevard de Pérolles 1 ;*
 3. *Supprimer l’obligation de tourner à gauche de la rue des Pilettes vers la route des Arsenaux, excepté pour les cyclistes ;*
 4. *Rétablissement la circulation à double sens sur le boulevard de Pérolles, entre la rue des Pilettes et l’avenue de la Gare ;*
 5. *Supprimer le « Cédez le passage » au croisement de la route Neuve avec l’avenue de la Gare, la priorité de droite s’appliquera ;*
 6. *Interdire la circulation sur l’avenue de la Gare, excepté bus TPF, taxis, cyclomoteurs et cycles, ainsi que les livraisons avenue de la Gare, du lundi au samedi, de 6 h 30 à 11 h dans le sens boulevard de Pérolles – rue Pierre-Kaelin, entre la route Neuve et la rue Pierre-Kaelin ;*
 7. *Rétablissement la circulation à double sens sur l’avenue de la Gare, entre le boulevard de Pérolles et la route Neuve ;*
 8. *Supprimer les « Cédez le passage » dans le carrefour de l’avenue de la Gare, la priorité de droite s’appliquera ;*
 9. *Interdire la circulation sur le tronçon de l’avenue de la Gare situé entre le boulevard de Pérolles et la route des Arsenaux, excepté bus TPF, taxis, cyclomoteurs et cycles, ainsi que les livraisons ;*
 10. *Interdire la circulation sur le tronçon de l’avenue de la Gare situé entre la sortie de l’esplanade de l’Ancienne-Gare et le boulevard de Pérolles, excepté bus TPF, taxis, cyclomoteurs et cycles ;*
 11. *Supprimer huit places de stationnement devant l’avenue de la Gare 1 ;*
 12. *Supprimer treize places de stationnement à la place de la Gare et trois places taxis ;*
 13. *Interdire la circulation sur la place de la Gare, excepté livraisons, cyclomoteurs et cycles, entre l’immeuble N° 5 le parvis de la Gare ;*
 14. *Interdire la circulation sur le parvis de la Gare ;*
 15. *Interdire la circulation sur le tronçon de l’avenue du Midi situé entre l’avenue de la Gare et le carrefour Richemond, excepté bus TPF, taxis, cyclomoteurs et cycles.*

- B. Les mesures de réglementation du trafic arrêtées dans la décision du 29 mars 2022 se fondent sur plusieurs rapports et études, notamment sur :
- l'étude « Étude de mobilité – Accessibilité du secteur de la gare » du 18 août 2017 de la société Basler & Hofmann AG (ci-après : étude Basler&Hofmann « Mobilité ») ;
 - l'étude « Mise à jour de l'étude mobilité – Plan de charges » du 31 août 2020 de la société Basler & Hofmann AG (ci-après : étude Basler&Hofmann « Mise à jour – Mobilité ») ;
 - l'étude « Mise à jour de l'étude mobilité – Plan de charges sans parking de liaison » du 26 février 2021 de la société Basler & Hofmann AG (ci-après : étude Basler&Hofmann « Plan de charges sans parking de liaison ») ;
 - l'étude « Périmètre place de la Gare – Expertise de mobilité – version 1.01 » du 12 mai 2021 de la société Emch+Berger AG (ci-après : étude Emch&Berger « Expertise de mobilité ») ;
 - l'étude « Périmètre de la Gare – Stabilisation des plans de charges – version 1.00 » du 20 octobre 2021 de la société Emch+Berger AG (ci-après : étude Emch&Berger « Plan de charges 1.00 ») ;
 - l'étude « Périmètre de la Gare – Stabilisation des plans de charges – version 1.02 » du 1^{er} mars 2022 de la société Emch+Berger AG (ci-après : étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 ») ;
 - l'étude « Place de la Gare – Expertise pour une zone de rencontre – version 1.00 » du 13 avril 2022 de la société Emch+Berger AG (ci-après : étude Emch&Berger « Zone de rencontre ») ;
 - l'étude « Assainissement au Bruit Routier – version E » du 1^{er} septembre 2020 de la société Triform S.A. (ci-après : étude Triform « Assainissement – version E ») ;
 - l'étude « Assainissement au Bruit Routier – version F » de 10 février 2022 de la société Triform S.A. (ci-après : étude Triform « Assainissement – version F ») ;
 - l'étude « Requalification du secteur de la gare et de ses abords – Etude de bruit » du 14 avril 2022 de la société Triform S.A. (ci-après : étude Triform « Bruit »).
- C. La décision du Conseil communal du 29 mars 2022 a été publiée dans la Feuille officielle du canton de Fribourg du 29 avril 2022 en même temps que :
- la décision de la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement du 26 avril 2022 instaurant une zone de rencontre dans le périmètre du carrefour de la Gare (Avenue de la Gare – art. 7614 et 7116 RF / Route-Neuve – art. 7617 RF / Boulevard de Pérrolles – art. 7615 RF / Route des Arsenaux – art. 7637 RF / Avenue du Midi – art. 7613 RF) ;
 - la mise à l'enquête par la Ville de Fribourg du réaménagement des espaces routiers et des espaces publics autour de la gare de Fribourg (requalification de la place de la Gare et de ses abords – « Périmètre 1 ») ;

- la mise à l'enquête par la Ville de Fribourg de deux demandes de permis de construire à la Place de la Gare (implantation de la fontaine *Jo Siffert* et construction du Pavillon du Salon Vert).

L'ensemble de ces mesures font parties du « *Périmètre I* » du projet de requalification de la place de la Gare et de ses abords.

- D. Par mémoire du 30 mai 2022, B._____ a interjeté recours auprès de l'Autorité de céans contre la décision du Conseil communal du 29 mars 2022 arrêtant des mesures de réglementation du trafic.

Par mémoire du 30 mai 2022, P._____, N._____-_____-_____ et BV._____ ont également interjeté recours auprès de l'Autorité de céans contre la décision du Conseil communal du 29 mars 2022.

Dans leurs mémoires respectifs, B._____, P._____, N._____-_____-_____ et BV._____

(ci-après : les recourantes) concluent à l'annulation totale de la décision du 29 mars 2022. À l'appui de leurs conclusions, les recourantes font valoir les griefs suivants :

- Les recourantes se plaignent premièrement d'une violation du droit d'être entendu. Elles affirment de ne pas avoir pu consulter les documents de référence utilisés pour les études Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » et Triform « Bruit ».
- Les recourantes font deuxièmement valoir une constatation inexacte et incomplète des faits pertinents. Elles affirment en substance que plusieurs études sur lesquelles repose la décision attaquée contiennent des erreurs crasses et sont totalement incomplètes. Elles reprochent ainsi à l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » une prise en compte erronée des déplacements de flux du transport individuel motorisé (ci-après : TIM) engendrés par la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable d'un parking de liaison entre le parking des Grand-Places et le parking de Fribourg-Centre avec accès par la Route-Neuve (ci-après : le parking de liaison). Les recourantes reprochent en outre à l'étude Triform « bruit » de se fonder sur l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » ainsi que sur l'étude Triform « Assainissement – version F » alors que ces études ne tiennent pas compte ou pas correctement compte des conséquences liées à la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison.
- Les recourantes se plaignent troisièmement d'une violation des articles 32 al. 3 LCR et 108 al. 4 OSR. Elles affirment que les études Emch&Berger « Expertise de mobilité » et Triform « bruit » réalisées en vue de l'instauration d'une zone de rencontre au carrefour de la Gare ne peuvent pas constituer des expertises valables en raison des erreurs qu'elles contiennent.
- Les recourantes font quatrièmement valoir une violation de la LPE et de l'OPB. Elles soutiennent que ce sont les valeurs de planification et non les valeurs limites d'immission qui doivent être respectées en l'espèce dès lors que les mesures de réglementation du trafic arrêtées sont des mesures de planification qui modifient de manière extrêmement sensible les valeurs prévues par la LPE et l'OPB. Or, selon les recourantes, les mesures arrêtées entraînent

un dépassement systématique des valeurs de planification dans de nombreux secteurs de la Ville de Fribourg.

- Les recourantes se plaignent cinquièmement d'une violation du principe de coordination prévu par les articles 2 et 25a LAT ainsi que 7 LATEC. Elles affirment que la requalification de la place de la Gare et les mesures d'accompagnement liées à ce projet (notamment les mesures de compartimentage) sont soumises à l'obligation de coordination du fait de leur unité matérielle évidente. Or, en l'espèce, l'ensemble des mesures d'accompagnement – en particulier la requalification du carrefour Richemond – ont été conçues en partant de l'hypothèse que le parking de liaison serait réalisé avant la fermeture de l'Avenue de la Gare. Par conséquent, en arrêtant la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM avant la réalisation du parking de liaison, la décision attaquée viole l'obligation de coordination.
 - Les recourantes font sixièmement valoir une violation des planifications supérieures. Elles affirment que la décision attaquée ne respecte pas l'article 32 LATEC car elle s'écarte des Projets d'agglomération 2 et 3 de l'agglomération de Fribourg (ci-après : PA2 et PA3) qui conditionnent tous deux la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM à la réalisation préalable du parking de liaison. Les recourantes reprochent en outre à la décision attaquée d'être contraire à la 3^{ème} version de la révision du Plan d'aménagement local (ci-après : PAL) de la Ville de Fribourg mise à l'enquête du 19 septembre au 19 octobre 2020 dans la mesure où cette version du PAL conditionne la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM à la réalisation préalable du parking de liaison.
 - Les recourantes se plaignent septièmement d'une violation de la liberté économique garantie par l'article 27 Cst. Elles soutiennent, qu'en fermant l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison ainsi qu'en supprimant plusieurs places de stationnement au centre-ville, la décision attaquée engendra une diminution importante de la clientèle motorisée du centre-ville car cette dernière sera obligée d'emprunter l'axe notoirement surchargé « Avenue du Midi/Louis d'Affry » pour rejoindre les parkings souterrains du centre-ville. Cette diminution de la clientèle motorisée aura des conséquences économiques négatives pour les commerçants du centre-ville. Or, de l'avis des recourantes, la décision attaquée ne repose sur aucun intérêt public prépondérant dans la mesure où les atteintes à la liberté économique qu'elle engendre pourraient être facilement évitées par la réalisation préalable du parking de liaison.
 - Une partie des recourantes fait finalement valoir une violation du principe de la bonne foi prévu par l'article 9 Cst. Elles affirment que la réalisation du parking de liaison préalable à la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM constitue une promesse de la Ville de Fribourg en leur faveur. Elles soutiennent ainsi que cette promesse a été formalisée dans divers outils de planification, notamment dans le PAD Avenue de la Gare Sud, la révision du PAL et les PA2 et 3. Elles affirment en outre avoir pris des dispositions irréversibles sur la base de cette promesse, notamment en engageant des frais importants pour réaliser le projet de parking de liaison et en renonçant à former opposition aux différentes mesures d'accompagnement liées à la requalification de la Gare et de ses abords.
- E. Par correspondance du 3 juin 2022, l'Autorité de céans a transmis au Conseil communal un exemplaire des recours interjetés le 30 mai 2022 et l'a avisé qu'elle procérait à leur examen préliminaire.

F. Par correspondance du 5 juillet 2022, l'Autorité de céans a imposé un délai de trente jours au Conseil communal pour déposer ses observations ainsi que les dossiers des deux causes. L'Autorité de céans a listé les réquisitions de preuves des recourantes sur lesquelles le Conseil communal était invité à se déterminer.

Par courrier du 7 juillet 2022, les recourantes ont fait savoir que la liste des réquisitions de preuves établie par l'Autorité de céans dans sa correspondance du 5 juillet 2022 n'était pas complète. Elles ont demandé que la liste adressée au Conseil communal soit complétée.

Par correspondance du 11 juillet 2022, l'Autorité de céans a invité le Conseil communal à se déterminer, dans le délai imposé dans son courrier du 5 juillet 2022, sur la liste complétée des réquisitions de preuves émises par les recourantes.

Par courrier du 4 août 2022, le Conseil communal a requis une prolongation de délai au 7 septembre 2022 pour déposer ses observations et les dossiers des deux causes, prolongation que l'Autorité de céans lui a accordée par correspondance du 8 août 2022.

G. Par courrier du 7 septembre 2022, le Conseil communal a demandé que les procédures de recours RA 15/2022 et RA 16/2022 soient suspendues. À l'appui de sa requête, le Conseil communal a fait valoir que ces procédures étaient susceptibles d'être influencées par l'issue des séances de conciliation liées aux procédures d'opposition au réaménagement des espaces routiers autour de la gare de Fribourg et aux demandes de permis de construire à la Place de la Gare.

Par correspondance du 15 septembre 2022, l'Autorité de céans a imposé un délai de vingt jours aux recourantes pour se déterminer sur la demande de suspension des procédures de recours.

Par courrier du 6 octobre 2022, les recourantes ont requis une prolongation de délai de vingt jours pour se déterminer sur la demande de suspension, prolongation que l'Autorité de céans leur a accordée par correspondance du 11 octobre 2022.

Par courrier du 26 octobre 2022, les recourantes ont requis une seconde prolongation de délai de vingt jours pour se déterminer sur la demande de suspension, prolongation qui leur a été accordée par correspondance du 27 octobre 2022.

Par courrier du 4 novembre 2022, les recourantes se sont opposées à la suspension des procédures de recours.

Par correspondance du 22 novembre 2022, l'Autorité de céans a transmis pour information au Conseil communal les déterminations des recourantes.

Par courrier du 28 novembre 2022, le Conseil communal a transmis une détermination spontanée dans laquelle il a notamment rappelé que la requête de suspension avait essentiellement pour but de garantir une coordination formelle et matérielle des différentes procédures en lien avec le projet de requalification de la place de la Gare et de ses abords.

H. Par décision incidente du 22 décembre 2022, l'Autorité de céans a ordonné la jonction des procédures de recours RA 15/2022 et 16/2022. L'Autorité de céans a justifié la jonction de ces deux procédures par le fait que les recours étaient dirigés contre la même décision et que les griefs invoqués par les recourantes étaient largement similaires.

Dans sa décision incidente du 22 décembre 2022, l'Autorité de céans a également suspendu la procédure de recours issue de la jonction. À l'appui de sa décision, l'Autorité de céans a fait valoir que le résultat des séances de conciliation relatives à la procédure d'opposition au réaménagement des espaces routiers autour de la gare de Fribourg et la procédure d'opposition aux demandes de permis de construire à la Place de la Gare était susceptible d'influencer de manière déterminante la suite du projet de requalification de la place de la Gare et de ses abords, et par conséquent, la procédure de recours pendante devant elle.

- I. Par courrier du 9 août 2023, les recourantes ont fait savoir à l'Autorité de céans que les séances de conciliation liées à la procédure d'opposition au réaménagement des espaces routiers autour de la gare de Fribourg et à la procédure d'opposition aux demandes de permis de construire à la Place de la Gare avaient eu lieu et que les conciliations avaient échoué.

Par correspondance du 16 août 2023, l'Autorité de céans a constaté l'échec des conciliations et a rouvert la procédure de recours pendante devant elle. Elle a imposé un délai de trente jours au Conseil communal pour déposer ses observations ainsi que le dossier de la cause.

- J. Par courrier du 18 septembre 2023, le Conseil communal a déposé ses observations et le dossier de la cause. Il a également produit l'essentiel des pièces requises à titre de moyens de preuves par les recourantes.

Dans ses observations, le Conseil communal fait d'abord valoir que, contrairement à ce que soutiennent les recourantes dans leurs mémoires du 30 mai 2022, aucun instrument de planification en vigueur ne conditionne la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM à la réalisation préalable du parking de liaison. Il rappelle en outre que les différentes études réalisées dans le cadre du projet de requalification de la Place de la Gare confirment la faisabilité de la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison. Il souligne que, conformément à ces études, la réalisation du parking de liaison ne serait nécessaire que dans l'hypothèse où, en plus de l'Avenue de la Gare, l'axe « Avenue de Tivoli / Rue Pierre-Kaelin » serait également fermé au TIM. À ce titre, il rappelle que cette seconde hypothèse n'est pas l'hypothèse validée en l'espèce, dès lors que la décision attaquée ferme uniquement l'Avenue de la Gare au TIM et non pas également l'axe « Avenue de Tivoli / Rue Pierre-Kaelin ».

Le Conseil communal se prononce ensuite spécifiquement sur les griefs invoqués par les recourantes. Il indique ainsi ce qui suit :

- *Constatation inexacte et incomplète des faits* : le Conseil communal conteste les critiques des recourantes sur la crédibilité des faits établis dans les études réalisées par les sociétés Emch+Berger AG et Triform SA. Il relève que ces études ont été effectuées par des spécialistes indépendants sur la base de données actualisées et selon des méthodes de calcul usuelles. Il rappelle en outre, qu'en matière de circulation routière, les prévisions réalisées par des études sont par expérience affectées d'incertitudes considérables. Ces prévisions dépendent en effet de nombreux facteurs. Conformément à la jurisprudence, il est dès lors nécessaire de se contenter d'indications sur les tendances de développement et de tolérer des imperfections. Les prévisions réalisées par des études ne sont ainsi contestables que si elles se révèlent manifestement et totalement erronées.
- *Violation du principe de coordination* : le Conseil communal affirme que le principe de coordination a été dûment respecté. Il souligne que les mesures d'accompagnement relatives

au projet de requalification de la place de la Gare et de ses abords, notamment la requalification du carrefour Richemond, ont été volontairement réalisées avant la mise en œuvre de ce projet pour anticiper les reports du trafic consécutifs à la fermeture de l’Avenue de la Gare au TIM. Il affirme que le principe de coordination a dès lors été pleinement respecté.

- *Violation des planifications supérieures* : le Conseil communal rappelle qu’aucun instrument de planification en vigueur ne conditionne la fermeture de l’Avenue de la Gare au TIM à la réalisation préalable du parking de liaison.

S’agissant du PA2, il relève que ce dernier indique, dans sa fiche de mesure 32.2, que la réalisation du parking de liaison faciliterait la piétonnisation de l’Avenue de la Gare. Le PA2 n’indique toutefois pas que cette piétonnisation serait indissociablement liée à la réalisation du parking de liaison.

S’agissant du PA3, le Conseil communal affirme que ce dernier va dans la continuité du PA2 mais renforce encore le principe de dosage du TIM au centre-ville. Il indique que, dans sa fiche de mesure 3M.03.09, le PA3 confirme le principe de fermeture de l’Avenue de la Gare au TIM tout en indiquant que des mesures d’accompagnement doivent être réalisées, notamment le réaménagement des accès aux différents parkings du centre-ville. Le Conseil communal relève toutefois que cette fiche ne mentionne pas expressément la réalisation du parking de liaison.

- *Violation du principe de la bonne foi* : le Conseil communal rappelle que la réalisation préalable du parking de liaison n’est pas une condition de la fermeture de l’Avenue de la Gare au TIM. Il soutient dès lors qu’aucune promesse en ce sens n’a pu être faite en faveur des recourantes.
 - *Violation de la liberté économique* : le Conseil communal rappelle d’abord que, s’agissant des mesures d’aménagement du territoire, les mesures qui n’ont pas un but de politique économique mais uniquement un effet de politique économique sont autorisées si elles sont motivées par les nécessités de l’aménagement du territoire et si elles ne violent pas de son contenu la garantie de l’article 27 Cst. Le Conseil communal affirme ainsi que les mesures arrêtées en l’espèce ne violent pas la liberté économique des recourantes dès lors qu’il s’agit uniquement de mesures avec un effet de politique économique et qu’il est très peu probable que ces mesures aient une réelle signification pour le chiffre d’affaires des recourantes.
 - *Violation des articles 32 al. 3 LCR et 108 IV OSR* : le Conseil communal rappelle que la décision d’instaurer une zone de rencontre au carrefour de la Gare peut uniquement être contestée devant le Tribunal cantonal dans la mesure où il s’agit d’une décision de la DIME. Par conséquent, les recourantes ne peuvent pas soulever des griefs contre cette décision auprès de l’Autorité de céans.
- K. Par correspondance du 13 octobre 2023, l’Autorité de céans a imposé un délai de vingt jours au Conseil communal pour produire deux pièces requises à titre de preuves par les recourantes et non transmises avec les observations déposées le 18 septembre 2023.

Par correspondance du 13 octobre 2023 également, l’Autorité de céans a informé les recourantes que, sous réserve d’une réaction contraire de leur part, le dossier de la cause ainsi que les pièces

produites par le Conseil communal seraient versés au dossier sous forme électronique (stockage sur clef USB).

Par courrier du 3 novembre 2023, le Conseil communal a transmis à l'Autorité de céans les deux pièces qui faisaient encore l'objet d'une réquisition de preuves des recourantes.

- L. Par correspondance du 8 novembre 2023, l'Autorité de céans a imparti un délai de trente jours aux recourantes pour déposer leurs contre-observations.

Par courrier du 11 décembre 2023, les recourantes ont requis une prolongation de délai de trente jours pour déposer leurs contre-observations, prolongation que leur a accordée l'Autorité de céans.

Le 4 janvier 2024, les recourantes ont consulté le dossier de la cause.

Par courrier du 26 janvier 2024, les recourantes ont requis une seconde prolongation de délai de trente jours qui leur a été accordée.

- M. Par courrier du 26 février 2024, les recourantes ont déposé leurs contre-observations. Dans ces dernières, les recourantes indiquent en substance ce qui suit :

- Premièrement, elles soutiennent que l'ensemble des outils de planification conditionnaient initialement la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM à la réalisation préalable du parking de liaison. Elles affirment que cette condition a été supprimée des différents outils de planification par le Conseil communal ou sur requête de ce dernier pour lui permettre de justifier son choix de fermer l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison. Or, selon les recourantes, les différents outils de planification (notamment le Plan directeur des Grand-Places, le PAD Avenue de la Gare-Sud, le PA2 et la fiche de projet initiale P0702 du Plan directeur cantonal) ont toujours démontré que la réalisation préalable du parking de liaison était une mesure de coordination indispensable à la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM. En outre, les recourantes soutiennent que la réalisation préalable du parking de liaison était une mesure de coordination intégrée dans tous les projets de compartimentage, de sorte qu'il n'est pas possible de l'éviter au moment de la mise en œuvre du dernier projet de compartimentage (*i.e.* la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM) sans remettre en cause la viabilité de l'ensemble du réseau.
- Deuxièmement, elles réaffirment que la décision attaquée établit les faits pertinents de manière inexacte dès lors que les études sur lesquelles elle se fonde ne sont ni neutres ni objectives et ne peuvent donc pas être considérées comme des expertises au sens de l'article 46 CPJA. Elles contestent en outre que ces études démontrent que la réalisation du parking de liaison ne serait nécessaire que dans l'hypothèse où la fermeture au TIM concernerait également l'axe « Avenue de Tivoli / Rue Pierre-Kaelin ». Elles requièrent ainsi la mise en œuvre d'une expertise de mobilité neutre et indépendante dont le but est de déterminer si les mesures de réglementation du trafic arrêtées dans la décision attaquée ne portent pas atteinte à la viabilité du réseau routier et sont conformes à la législation en matière de protection contre le bruit.
- Troisièmement, elles soutiennent que la suppression de la réalisation préalable du parking de liaison comme condition de la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM dans la fiche de projet P0702 du Plan directeur cantonal (ci-après : fiche de projet P0702) a pour effet de

rétrograder ce projet en « coordination en cours », de sorte que ce projet ne peut être exécuté avant que les études nécessaires – notamment sur la capacité du carrefour Richemond – ne soient réalisées. Elles contestent la viabilité des études mandatées par le Conseil communal au motif que ces études n'ont pas été réalisées sur une base neutre et objective visant à apprécier les effets de la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison, mais uniquement dans le but de justifier le choix du Conseil communal de renoncer à la réalisation préalable du parking de liaison.

- Quatrièmement, elles demandent que la nullité de la modification de la fiche de projet P0702 soit constatée à titre préjudiciel en raison de plusieurs irrégularités procédurales, notamment d'une violation de l'article 14a ReLATEC.
- N. Par correspondance du 27 mars 2024, l'Autorité de céans a transmis les contre-observations des recourantes au Conseil communal et lui a imparié un délai de trente jours pour déposer ses ultimes remarques. Dans cette même correspondance, l'Autorité de céans a listé les réquisitions de preuves et les mesures d'instruction demandées par les recourantes et a invité le Conseil communal à se déterminer sur ces dernières.

Par courrier du 6 mai 2024, le Conseil communal a requis une prolongation de délai de trente jours pour déposer ses ultimes remarques, prolongation qui lui a été accordée par l'Autorité de céans.

Par courrier du 6 juin 2024, le Conseil communal a requis une seconde prolongation de délai de trente jours qui lui a été accordée.

- O. Par courrier du 8 juillet 2024, le Conseil communal a transmis ses ultimes remarques. Dans ces dernières, le Conseil communal indique en substance ce suit :
- Il relève premièrement que le nouveau PAL a été adopté le 4 juin 2024 et a été transmis pour approbation le 7 juin 2024 à la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (ci-après : DIME). Il indique que cette adoption a pour effet d'abroger le PAL de 1991 ainsi que le Plan directeur des Grand-Places.
 - Il relève deuxièmement que les modifications relatives au PAD Avenue de la Gare-Sud ont également été approuvées par décision du 4 juin 2024.
 - Il indique troisièmement s'opposer à la mise en œuvre d'une nouvelle expertise judiciaire relative à la viabilité du réseau routier dans les secteurs concernés par les mesures de réglementation du trafic arrêtées dans la décision attaquée. Il soutient que les études Basler&Hofmann « Plan de charges sans parking de liaison » et Emch&Berger « Plan de charges 1.00 » confirment déjà le bien-fondé et la viabilité du projet de fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison, mais sans fermeture simultanée de l'axe « Avenue de Tivoli / Rue Pierre-Kaelin ». Il souligne en outre que l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.00 » définit la capacité du carrefour Richemond comme « *bonne à suffisante* » dans cette hypothèse. Il rappelle enfin que, conformément à la jurisprudence, en matière de circulation routière il est nécessaire de se contenter d'indications sur les tendances de développement et de tolérer les imperfections contenues dans les expertises, dès lors que des expertises supplémentaires n'amènent généralement aucune

clarification : les prévisions réalisées par des expertises ne sont ainsi contestables que si elles se révèlent manifestement et totalement erronées.

- Il indique quatrièmement que la modification d'une fiche de projet du Plan directeur cantonal ne relève pas de sa compétence, mais de celle du Conseil d'État conformément à l'article 17 al. 2 LATeC. Il rappelle en outre que l'Autorité de céans est tenue de se fonder sur la version du Plan directeur cantonal telle qu'approuvée par la Confédération le 30 mai 2023 en vertu de l'article 10 al. 4 CPJA.

En annexe de ses ultimes remarques, le Conseil communal a également produit une détermination de la société Emch+Berger AG datée du 28 juin 2024.

- P. Par correspondance du 26 juillet 2024, l'Autorité de céans a transmis aux recourantes les ultimes remarques déposées par le Conseil communal ainsi que leurs annexes.

Par courrier du 31 juillet 2024, les recourantes ont demandé à pouvoir se déterminer sur les pièces nouvellement produites par le Conseil communal en annexe de ses ultimes remarques.

Par correspondance du 6 août 2024, l'Autorité de céans a imparti un délai au 30 août 2024 aux recourantes pour se déterminer sur les ultimes remarques du Conseil communal.

Le 26 août 2024, les recourantes ont à nouveau consulté le dossier de la cause.

- Q. Par courrier du 30 août 2024, les recourantes ont transmis leurs déterminations sur les ultimes remarques du Conseil communal.

Dans leurs déterminations intitulées « ultimes observations », les recourantes indiquent en substance ce suit :

- Elles affirment premièrement que le nouveau PAL de la Ville de Fribourg n'a pas force obligatoire avant l'approbation de la DIME conformément à l'article 87 LATeC. Elles relèvent en outre qu'il existe plusieurs oppositions au nouveau PAL relatives au secteur de la gare et que le nouveau PAL ne peut dès lors être appliqué que par le biais de l'effet anticipé.
- Elles indiquent deuxièmement que l'abrogation du Plan directeur des Grand-Places est subordonnée à l'approbation du nouveau PAL de la Ville de Fribourg par la DIME. Elles rappellent en outre que la coordination voulue par le Plan directeur des Grand-Places – qui conditionne selon elles la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM à la réalisation préalable du parking de liaison – a été reprise par le PA2 ainsi que par le Plan directeur cantonal avant la modification demandée par le Conseil communal.
- Elles affirment troisièmement que la détermination de la société Emch+Berger AG du 28 juin 2024 n'a aucune valeur probante dans la mesure où cette société a réalisé l'étude litigieuse ayant servi de base à la décision attaquée.
- Elles soutiennent quatrièmement que, contrairement à ce qu'affirme le Conseil communal, l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.00 » n'indique pas que la capacité du carrefour Richemond est « *bonne à suffisante* » à l'heure de pointe du soir. Elles indiquent ainsi que la société Emch&Berger AG reconnaît elle-même dans cette étude que la capacité du carrefour Richemond n'a pas été vérifiée dans l'hypothèse d'une mise en œuvre des mesures de réglementation du trafic arrêtées dans la décision attaquée.

- Elles indiquent cinquièmement que l'étude Triform « Assainissement – version F » ne prend pas en compte les reports de trafic engendrés par la fermeture de l'Avenue de la gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison. Elles font dès lors valoir que la décision attaquée viole l'article 9 OPB relativement à l'axe routier de l'Avenue du Midi.
- Elles affirment sixièmement que leurs critiques contre les études sur lesquelles se fondent la décision attaquée ne portent pas sur de simples imperfections ou incertitudes, mais sur des points essentiels. Les recourantes rappellent ainsi que ces critiques concernent l'absence de vérifications, mesures et calculs relatifs aux volumes de trafic dans les secteurs concernés par les mesures de réglementation du trafic arrêtées dans la décision attaquée. Elles soutiennent ainsi que la jurisprudence en vertu de laquelle, en matière routière, il convient de tolérer les imperfections contenues dans les études en raison des incertitudes considérables dont sont affectées les différentes prévisions, n'est pas applicable en l'espèce.
- Elles soutiennent septièmement que la décision attaquée viole le principe de la proportionnalité concrétisé à l'article 3 al. 4 LCR et 107 al. 5 OSR. Elles affirment que rien ne démontre que le réseau routier serait viable en cas de mise en œuvre des mesures de réglementation du trafic arrêtées, en particulier au niveau du carrefour Richemond, alors que ces mesures ont pour but de dissuader le trafic de transit au centre-ville tout en assurant la perméabilité de l'accès au centre-ville.
- Elles indiquent finalement que la modification de la fiche de projet P0702 viole l'article 33 al. 2 LAT dès lors que cette modification n'a pas pu faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Elles contestent en outre que l'Autorité de céans soit liée, en vertu de l'article 10 al. 4 CPJA, par la version modifiée de la fiche de projet P0702 dans la mesure où la modification de cette fiche est manifestement irrégulière.

Pour le reste, les recourantes rappellent les griefs invoqués dans leurs précédentes écritures.

- R. Par correspondance du 16 septembre 2024, l'Autorité de céans a transmis au Conseil communal les déterminations des recourantes pour information.
- S. Par courrier du 23 décembre 2024, les recourantes ont transmis de nouvelles déterminations spontanées.

Dans leurs déterminations, les recourantes indiquent que le Conseil communal a mis en place une nouvelle mesure de réglementation du trafic qui interdit au TIM de tourner à gauche depuis la Rue des Pilettes sur le Boulevard de Pérrolles. Or, de l'avis des recourantes, cette nouvelle mesure est contraire au système de circulation mis en place en parallèle des réaménagements du carrefour Richemond et de l'Avenue de la Gare, dès lors que le trajet Rue des Pilettes – Boulevard de Pérrolles doit constituer un itinéraire de report lors de la mise en œuvre de ces réaménagements.

- T. Par correspondance du 8 janvier 2025, l'Autorité de céans a indiqué aux recourantes que leurs déterminations spontanées du 23 décembre 2024 étaient versées au dossier.

Par correspondance du 8 janvier 2025 également, l'Autorité de céans a transmis pour information au Conseil communal une copie des déterminations des recourantes.

- U. Les autres faits et arguments présentés par les parties seront développés dans les considérants en droit dans la mesure de leur pertinence.

II. En droit :

1. Interjetés dans le délai légal (art. 79 al. 1 CPJA), en les formes prescrites (art. 80 s. CPJA) et auprès de l'autorité compétente (art. 116 al. 2 CPJA et 153 al. 1 LCo) par les recourantes qui sont atteintes par la décision attaquée et qui ont chacune un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 76 al. 1 let. a CPJA), les recours sont recevables.

2. Selon l'article 77 CPJA, le recours peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). Le recours ne peut en revanche être formé pour inopportunité conformément à l'article 78 al. 1 CPJA en lien avec l'article 156 al. 2 LCo.

3. En vertu de l'article 95 al. 2 et 3 CPJA, l'Autorité de céans n'est pas liée par les motifs invoqués par les parties et peut librement modifier la décision attaquée à l'avantage ou au détriment d'une partie sans égard à ses conclusions.

4. En l'espèce, l'Autorité intimée fonde les mesures de réglementation du trafic arrêtées dans la décision attaquée sur l'article 3 LCR, lequel dispose ce qui suit à ces alinéas 1 à 4 :

¹La souveraineté cantonale sur les routes est réservée dans les limites du droit fédéral.

²Les cantons sont compétents pour interdire, restreindre ou réguler la circulation sur certaines routes. Ils peuvent déléguer cette compétence aux communes sous réserve de recours à une autorité cantonale.

³La circulation des véhicules automobiles et des cycles peut être interdite complètement ou restreinte temporairement sur les routes qui ne sont pas ouvertes au grand transit ; les courses effectuées pour le service de la Confédération sont toutefois autorisées.

⁴D'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 le partage réglementé de façon spéciale, notamment dans les quartiers d'habitation. Les communes ont qualité pour recourir lorsque des mesures touchant la circulation sont ordonnées sur leur territoire.

5. Dans le canton de Fribourg, la compétence pour arrêter des mesures de réglementation du trafic sur les voies publiques (interdiction, restriction ou régulation de la circulation) ainsi que la compétence pour mettre en place la signalisation routière appartiennent à la DIME (art. 5 al. 1 et 2 LALCR). En application des articles 3 al. 2 LCR, 104 al. 2 OSR et 2 al. 1 let. i LALCR, la Ville de Fribourg bénéficie toutefois d'une délégation de compétence pour arrêter des mesures de réglementation du trafic et pour mettre en place la signalisation routière sur les voies publiques situées sur le territoire communal (art. 1 al. 1 let. c et 2 al. 2 de l'Ordinance déléguant à la commune de Fribourg des compétences en matière routière).

6.

6.1. L'article 3 al. 3 LCR ne soumet à aucune condition matérielle spécifique la possibilité pour les cantons ou les communes au bénéfice d'une délégation de compétence d'interdire complètement

ou de restreindre temporairement la circulation des véhicules automobiles et des cycles sur les routes qui ne sont pas ouvertes au grand transit. Sous réserve du respect du droit supérieur – notamment des principes de l'intérêt public, de la proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire ainsi que des droits fondamentaux des administrés – les cantons et les communes peuvent ainsi librement prononcer les mesures de réglementation du trafic prévues par l'article 3 al. 3 LCR (cf. BELSER E. M., art. 3 LCR, in : Niggli M. A./Probst T./Waldmann B. (édit.), Basler Kommentar – Strassenverkehrsgesetz, Bâle 2014, n. 17 et 36 s. ; PETERMANN N./FAVRE A.-C., L'instauration de zones à trafic limité ou à faibles émissions dans les centres-villes, in : Bouchat C./Favre A.-C./Largey T./Wyler R. (édit.), Procédure administrative, territoire, patrimoine et autres horizons – Mélanges en l'honneur du Professeur Benoît Bovay, Berne 2024, p. 331 s. ; GIGER H., Kommentar – Strassenverkehrsgesetz mit weiteren Erlassen, 8^e éd., Zurich 2014, ad art. 3 n. 8 ; ég. ATF 100 IV 63, consid. 1c ; TC/FR 603 2018 50, consid. 2.4). Sont des mesures de réglementation du trafic prévues par l'article 3 al. 3 LCR les « *interdictions générales de circuler* », c'est-à-dire les interdictions qui s'appliquent à l'ensemble des véhicules automobiles et aux cycles. Les interdictions générales de circuler peuvent être définitives ou temporaires. Elles peuvent de plus être assorties de quelques exceptions. En revanche, les interdictions générales de circuler assorties de nombreuses exceptions ou d'exceptions majeures (comme les interdictions de circuler qui ne s'appliquent pas aux cycles ou aux bordiers) ne sont pas considérées comme des interdictions générales et ne peuvent par conséquent pas être prononcées sur la base de l'article 3 al. 3 LCR. Ces interdictions de circuler « non générales » constituent des « *limitations fonctionnelles du trafic* » et doivent se fonder sur l'article 3 al. 4 LCR (cf. JEANNERET Y./KUHN A./MIZEL C./RISKE O., Code suisse la circulation routière commenté, 5^e éd., Bâle 2024, ad art. 3 n. 4.6 et 5.1.1 s. ; BELSER E. M., *op. cit.*, n. 40 à 42 et 50 ; WEISSENBERGER P., Kommentar Strassenverkehrsgesetz und Ordnungsbussengesetz, 2^e éd., Zurich/St-Gall 2015, ad art. 3 n. 7 s. ; PETERMANN N./FAVRE A.-C., *op. cit.*, p. 330 ; TF 1C_39/2019, consid. 6.1 ; TC/FR 603 2018 50, consid. 2.2).

6.2. Contrairement à l'article 3 al. 3 LCR qui ne soumet à aucune condition matérielle particulière la possibilité pour les cantons et les communes de prononcer des interdictions générales de circuler, l'article 3 al. 4 LCR soumet à une condition matérielle spécifique la possibilité de prononcer des *limitations fonctionnelles du trafic*. Pour pouvoir être édictées par les cantons et les communes, les limitations fonctionnelles du trafic (*i.e.* toutes les mesures de réglementation du trafic qui ne consistent pas en des interdictions générales de circuler) doivent en effet répondre à l'un des intérêts expressément mentionnés à l'article 3 al. 4 LCR, à savoir la protection des habitants ou d'autres personnes touchées de manière comparable contre le bruit et la pollution de l'air, l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées, la sécurité, la facilitation ou la régulation du trafic, la protection de la route ou tout autre motif imposé par les conditions locales (cf. BELSER E. M., *op. cit.*, ad art. 3 n. 47 s. et 60 ; JEANNERET Y./KUHN A./MIZEL C./RISKE O., *op. cit.*, n. 5.1 s. ; PETERMANN N./FAVRE A.-C., *op. cit.*, p. 334 ; TF 1C_558/2019, consid. 7.1 ; TF 1C_150/2019, consid. 3.1). Cette liste d'intérêts est exhaustive (cf. BELSER E. M., *op. cit.*, ad art. 3 n. 60 ; ég., WEISSENBERGER P., *op. cit.*, ad art. 3 n. 14). Ainsi, contrairement aux interdictions générales de circuler, les limitations fonctionnelles du trafic ne peuvent être arrêtées que pour répondre à un (ou plusieurs) intérêt public défini.

Pour être valables, les limitations fonctionnelles du trafic doivent en outre – au même titre que les interdictions générales de circuler – être conformes au droit supérieur. Elles doivent ainsi notamment respecter les principes de la proportionnalité, de l'interdiction de l'arbitraire, de l'égalité de traitement et respecter les droits fondamentaux des administrés (JEANNERET Y./KUHN A./MIZEL C./RISKE O., *op. cit.*, ad art. 3 n. 5.4 et 5.7 ; PETERMANN N./FAVRE A.-C., *op. cit.*, p. 334 ; BELSER E. M., *op. cit.*,

ad art. 3 n. 17 ; en ce sens ég., TF 1C_540/2016, consid. 2.2 ; TF 1C_90/2011, consid. 4.1 ; TC/FR 603 2023 5, consid. 3.2). L'article 107 al. 5 OSR précise encore que l'autorité compétente est tenue de choisir la mesure de réglementation du trafic qui atteint son but en restreignant le moins possible la circulation. Cette disposition ne fait toutefois que rappeler le principe constitutionnel de la proportionnalité prévu par l'article 5 al. 2 Cst et n'impose dès lors aucune condition supplémentaire (cf. BELSER E. M., *op. cit.*, ad art. 3 n. 58 ; PETERMANN N./FAVRE A.-C., *op. cit.*, p. 334 s.).

Sous réserve du respect des conditions matérielles précitées, les cantons et les communes peuvent arrêter toutes les limitations fonctionnelles du trafic prévues par la législation routière fédérale (BELSER E. M., *op. cit.*, ad art. 3 n. 59 ; PETERMANN N./FAVRE A.-C., *op. cit.*, p. 334 ; WEISSENBERGER P., *op. cit.*, ad art. 3 n. 14 ; TF 1C_445/2018, consid. 3.2 ; TF 2A.23/2006, consid. 3.1). En outre, les cantons et les communes disposent d'une importante marge d'appréciation pour déterminer si une limitation fonctionnelle du trafic respecte les conditions imposées par l'article 3 al. 4 LCR dès lors que cette appréciation repose sur des circonstances locales et des pesées d'intérêts complexes dont ils ont une meilleure connaissance. Pour cette raison, les autorités de recours sont tenues de faire preuve de retenue lorsqu'elles examinent la conformité d'une limitation fonctionnelle du trafic arrêtée par un canton ou une commune (cf. TF 1C_150/2019, consid. 3.1 ; TF 1C_558/2019, consid. 7.1 ; TF 1C_445/2018, consid. 3.2 ; TC/FR 603 2024 138, consid. 2.4 ; TC/FR 603 2023 5, consid. 3.2 ; TC/FR 603 2018 50, consid. 2.3 ; JEANNERET/KUHN/MIZEL/RISKE, *op. cit.*, ad art. 3 LCR n. 7.1.4 ; WEISSENBERGER P., *op. cit.*, ad art. 3 n. 11 et 21 ; BELSER E. M., *op. cit.*, ad art. 3 n. 61 et 93 ; GIGER H., *op. cit.*, ad art. 3 n. 20). Dans le cas présent, cette obligation de retenue découle également de l'article 96a al. 1 CPJA.

6.3. Sur le plan formel, les mesures de réglementation du trafic – qu'il s'agisse d'interdictions générales de circuler fondées sur l'article 3 al. 3 LCR ou de limitations fonctionnelles du trafic fondées sur l'article 3 al. 4 LCR – ne sont soumises à aucune exigence procédurale particulière. Conformément à l'article 107 al. 1 OSR, pour être valables, les mesures de réglementation du trafic doivent uniquement être arrêtées dans une décision de l'autorité compétente et publiées avec indication des voies de droit. En particulier, la loi ne subordonne pas la validité des mesures de réglementation du trafic à la mise en œuvre d'une expertise (cf. TF 1C_558/2019, consid. 7.1 ; PETERMANN N./FAVRE A.-C., *op. cit.*, p. 332 ; JEANNERET Y./KUHN A./MIZEL C./RISKE O., *op. cit.*, ad art. 3 n. 5.1.1). La loi ne soumet pas non plus la validité des mesures de réglementation du trafic à l'exercice préalable d'un droit d'être entendu par les personnes intéressées : le droit d'être entendu s'exerce uniquement dans le cadre d'un recours (TC/FR 603 2021 185, consid. 2.1 ; TC/FR 603 2020 27, consid. 4 ; ég. JEANNERET Y./KUHN A./MIZEL C./RISKE O., *op. cit.*, ad art. 3 n. 5.8).

7. Dans la décision attaquée, les mesures de réglementation du trafic arrêtées constituent des « *limitations fonctionnelles du trafic* » dès lors qu'elles ne prévoient pas d'interdictions générales de circuler au sens de l'article 3 al. 3 LCR : une partie des mesures arrêtées ne prévoit en effet aucune interdiction de circuler et l'autre partie prévoit des interdictions de circuler assorties de multiples exceptions ou d'exceptions majeures (notamment autorisation de circuler pour les bus TPF, taxis, cyclomoteurs, cycles et/ou véhicules de livraisons). En tant que limitations fonctionnelles du trafic, les mesures de réglementation du trafic arrêtées dans la décision attaquée sont par conséquent soumises à l'article 3 al. 4 LCR. Pour juger de leur validité matérielle, il convient ainsi d'examiner si ces mesures remplissent la condition particulière prévue par l'article 3 al. 4 LCR (*i.e.* existence d'un ou plusieurs intérêts publics définis par la loi) et si elles remplissent la condition générale du respect du droit supérieur.

Dans la présente décision, l'Autorité de céans procédera d'abord à l'examen du respect de la condition particulière prévue par l'article 3 al. 4 LCR. Elle procédera à l'examen du respect du droit supérieur, notamment du principe de la proportionnalité et des droits fondamentaux, dans le cadre de l'analyse des différents griefs invoqués par les recourantes. Avant d'examiner le respect des différentes conditions auxquelles est soumise la validité des mesures de réglementation du trafic arrêtées dans la décision attaquée, l'Autorité de céans se penchera toutefois, à titre préliminaire, sur la requête des recourantes relative à un contrôle à titre préjudiciel de la validité de la modification de la fiche de projet P0702 « *Réaménagement du secteur de la gare de Fribourg* » du Plan directeur cantonal.

8.

8.1. Dans leurs écritures, les recourantes font valoir que la procédure particulière prévue par l'article 14a ReLATEC pour la création ou la modification des fiches de projet du plan directeur cantonal n'a pas été suivie lors de la modification de la fiche de Projet P0702. Elles se plaignent dès lors que, contrairement à ce que prévoit cette procédure particulière, aucune consultation publique n'a eu lieu et que, partant, les instances régionales et les milieux intéressés n'ont pas eu la possibilité de déposer leurs observations et leurs propositions sur la modification de la fiche de projet P0702. Les recourantes demandent par conséquent à l'Autorité de céans de procéder, à titre préjudiciel, à un contrôle de la validité de la modification de la fiche de Projet P0702.

8.2. En vertu de l'article 10 al. 3 CPJA, les autorités administratives ou de la juridiction administrative ne doivent pas appliquer les dispositions contraires au droit fédéral, à la Constitution cantonale ou à un acte législatif cantonal de rang supérieur. Conformément à l'article 10 al. 4 CPJA, les autorités administratives *inférieures*, statuant en première instance ou sur recours, sont toutefois tenues d'appliquer une disposition légale à moins que celle-ci ne soit manifestement irrégulière. Conformément à cette disposition, les autorités administratives inférieures ne sont dès lors pas autorisées à contrôler la légalité des dispositions qu'elles sont tenues d'appliquer dans un cas particulier (TC/FR 603 2018 33, consid. 2.2).

8.3. En l'espèce, bien que le Plan directeur cantonal – et partant la fiche de projet P0702 – ne constitue pas une disposition légale mais un acte *sui generis* (cf. TSCHANNEN P., art. 9 LAT, in : Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen (édit.), Commentaire pratique LAT : Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, Genève/Zurich/Bâle 2019, n. 5 s.), l'Autorité de céans est d'avis que l'article 10 al. 4 CPJA s'applique par analogie. Par conséquent, en tant qu'autorité administrative inférieure statuant sur recours, l'Autorité de céans considère qu'elle n'est pas autorisée à contrôler la validité de la modification de la fiche de projet P0702 à moins que cette dernière ne soit manifestement irrégulière. Or, un examen *prima facie* ne permet pas d'affirmer que la modification de la fiche de projet P0702 est manifestement irrégulière : en effet, contrairement à ce que soutiennent les recourantes, il n'est pas manifeste que la modification de la fiche de projet P0702 était soumise à la procédure particulière prévue par l'article 14a ReLATEC et non à la procédure prévue par l'article 14 al. 3 ReLATEC pour les modifications mineures. Partant, dans la mesure où la fiche de projet P0702 actuellement en vigueur n'est pas manifestement irrégulière, l'Autorité de céans est tenue d'appliquer cette dernière en vertu de l'article 18 al. 1 LATeC.

Compte tenu de ce qui précède, l'Autorité de céans rejette la requête des recourantes tendant au contrôle préjudiciel de la validité de la modification de la fiche de projet P0702.

9. S'agissant du respect de la condition particulière prévue par l'article 3 al. 4 LCR, il ressort du dossier (notamment, Réaménagement de la place de la Gare et ses abords – Concept Mobilité, p. 14 ;

ég. Plan directeur cantonal, Fiche P0702 ; PA3, Mesure 3M.03.09 ; PA2, Mesure 12.1 ; PAL de la Ville de Fribourg – Rapport explicatif 47 OAT, p. 93) que les mesures de réglementation du trafic arrêtées dans la décision attaquée poursuivent les objectifs principaux suivants :

- Améliorer le fonctionnement et l'image du centre-ville ;
- Améliorer la qualité de vie des personnes côtoyant régulièrement Fribourg ;
- Renforcer l'attractivité économico-commerciale du centre-ville ;
- Réduire le trafic de transit et le trafic lié aux pendulaires ;
- Offrir une meilleure accessibilité du centre-ville aux visiteurs-clients ;
- Améliorer les conditions de circulation des transports publics ;
- Offrir des conditions de circulation plus sûres et plus attractives à la mobilité douce.

Ces objectifs correspondent manifestement à plusieurs intérêts expressément définis par l'article 3 al. 4 LCR, à savoir assurer, faciliter et régler la circulation (notamment la circulation des transports publics, des cyclistes, des piétons et des visiteurs-clients) et satisfaire des exigences imposées par les conditions locales (notamment améliorer le fonctionnement du centre-ville). En l'occurrence, force est dès lors de constater que les mesures arrêtées dans la décision attaquée respectent la condition particulière imposée par l'article 3 al. 4 LCR. Les recourantes ne contestent d'ailleurs pas ce point.

10. Dans leurs écritures, les recourantes se plaignent premièrement d'une violation du droit d'être entendu. Elles indiquent ne pas avoir eu accès aux documents de référence utilisés pour les études Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » et Triform « Bruit » dans le dossier mis à leur disposition par l'Autorité intimée.

10.1. Garantie générale de procédure, consacré notamment par les articles 29 al. 2 Cst et 57 al. 1 CPJA, le droit d'être entendu comprend de manière générale le droit pour l'intéressé de consulter le dossier, de s'exprimer sur les éléments pertinents du dossier, d'obtenir l'administration des preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves et de se déterminer sur le résultat de cette dernière (ATF 145 I 73, consid. 7.2.2.1 ; ATF 142 III 48, consid. 4.1.1 ; TC/FR 601 2021 186, consid. 6.1).

S'agissant du droit de consulter le dossier, ce dernier s'entend du droit de prendre connaissance de l'ensemble des éléments du dossier que l'autorité a constitué en vue de statuer. L'autorité est ainsi tenue d'intégrer au dossier tous les éléments qu'elle est susceptible de prendre en considération au moment de la décision. Font notamment parties des éléments à verser au dossier les moyens de preuves, tels que les rapports d'expertises (DUBEY J./ZUFFEREY J.-B., Droit administratif général, 2^e éd., Bâle 2025, n. 2565 ss).

Dans la mesure où le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de nature formelle, sa violation conduit en principe à l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 142 II 218, consid. 2.8.1 ; ATF 135 I 279, consid. 2.6.1 ; ATF 132 V 387, consid. 5.1 ; ég. DUBEY J./ZUFFEREY J.-B., *op. cit.*, n. 2546). Une violation du droit d'être entendu peut toutefois être réparée par l'autorité de recours lorsque cette dernière dispose du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure et que la partie lésée ne subit aucun désavantage autre que la perte d'un degré d'instance. La réparation d'une violation grave du droit d'être entendu est en revanche exclue. De manière exceptionnelle, une réparation d'une violation grave peut néanmoins se justifier lorsqu'un renvoi à l'autorité inférieure constituerait une vaine formalité et aboutirait à un

allongement inutile de la procédure incompatible avec l'intérêt de la partie lésée (ATF 142 II 218, consid. 2.8.1 ; ATF 133 I 201, consid. 2.2 ; TC/FR 601 2020 211, consid. 2.1 *in fine* ; TSCHANNEN P./MÜLLER M./KERN M., Allgemeines Verwaltungsrecht, 5^e éd., Berne 2022, n. 800 ss).

10.2. En l'espèce, l'Autorité intimée a transmis l'ensemble des documents de référence utilisés pour l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » et pour l'étude Triform « Bruit » à l'Autorité de céans dans le cadre de la procédure de recours. Les recourantes ont pu consulter ces documents à plusieurs reprises. Les recourantes ont également eu la possibilité de se déterminer sur ces documents dans leurs contre-observations du 26 février 2024 et dans leurs déterminations du 30 août 2024. Par conséquent, l'Autorité de céans considère que, pour autant qu'il y ait eu violation du droit d'être entendu en l'espèce, cette violation a été dûment réparée dans le cadre de la procédure de recours.

Compte tenu de ce qui précède, le grief de violation du droit d'être entendu doit être rejeté.

11.

11.1 Les recourantes se plaignent deuxièmement d'une constatation inexacte et incomplète des faits. Elles reprochent à l'Autorité intimée de s'être fondée, pour établir les faits pertinents, sur les études Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » et Triform « Bruit » qui sont, de leur avis, totalement incomplètes et contiennent des erreurs crasses. Les recourantes indiquent ainsi que ces études ont pour unique but de démontrer « *à n'importe quel prix* » la faisabilité de la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison et ne sont, par conséquent, ni neutres ni objectives.

S'agissant de l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 », les recourantes font valoir les lacunes et inexactitudes suivantes dans leurs différentes écritures :

- L'étude ne prend pas en compte ou de manière totalement erronée les importants reports de trafic engendrés par la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison.
- L'étude juge le niveau de service actuel du carrefour Midi-Cardinal à l'heure de pointe du soir (ci-après : HPS) comme « suffisant » alors que la situation actuelle est déjà critique. Par conséquent, contrairement à ce qu'indique l'étude, la saturation sera largement franchie avec la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison.
- L'étude ne se détermine pas sur le niveau de service et la capacité d'entrée en HPS du carrefour Richemond en cas de fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison, bien que le carrefour Richemond joue un rôle stratégique dans ce projet. L'étude se contente d'indiquer que la capacité du carrefour Richemond est incertaine car les charges en HPS sont de 330 véhicules de plus que celles avec lesquelles l'étude Basler&Hofmann « Mobilité » a évalué la capacité du carrefour. Or, l'étude devait examiner la capacité du carrefour Richemond selon la norme VSS SN 640 022 « *Capacité, niveau de service, charges compatibles ; Carrefours sans feux de circulation* ».
- L'étude sous-évalue l'augmentation de véhicules en HPS au carrefour Richemond qu'engendrera la fermeture de l'Avenue de la gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison car elle prend en compte un rapport modal du TIM de 25 % vers les transports publics et la mobilité douce qui est notoirement surestimé.

S'agissant de l'étude Triform « Bruit », les recourantes font valoir les lacunes et inexactitudes suivantes :

- L'étude se fonde sur l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » et comporte dès lors les mêmes lacunes et inexactitudes.
- L'étude se fonde également sur l'étude Triform « Assainissement – version F » qui ne prend pas en compte les effets liés à la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison. Par conséquent, les données utilisées par l'étude Triform « Bruit » pour examiner le respect des prescriptions en matière de protection contre le bruit sont fausses.
- Dans son annexe n° 2, l'étude indique que la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM n'engendre pas une augmentation des émissions qui dépasse le seuil de perceptibilité fixé par le canton de Fribourg (*i.e.* 1dB en vertu de l'art. 9 OPBS) à l'Avenue du Midi. Or, ce résultat ne peut pas être correct dès lors que la fermeture de l'Avenue de la gare au TIM engendre une augmentation du trafic journalier moyen (ci-après : TJM) de 23 % à l'Avenue du Midi.

11.2. En l'espèce, l'Autorité de céans ne partage pas l'avis des recourantes sur le caractère inexact et incomplet des faits établis dans les études Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » et Triform « Bruit », ni sur le manque d'objectivité et d'indépendance de ces études.

Comme l'Autorité intimée l'a relevé dans ses observations, les études Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » et Triform « Bruit » ont été réalisées par des sociétés spécialisées et indépendantes selon des méthodes usuelles et sur la base de données actualisées. Rien au dossier ne permet de remettre en cause l'indépendance, et partant l'objectivité, des auteurs de ces études. Il convient notamment de relever que ces études n'ont pas été réalisées par des sociétés ayant participé à l'étude préliminaire « Projet fédérateur de la gare de Fribourg » ou à d'autres études relatives au fonctionnement du trafic dans le centre-ville de Fribourg. Dans leurs différentes écritures, les recourantes n'apportent d'ailleurs aucun élément qui étaye leurs affirmations sur l'absence d'indépendance et d'objectivité des études Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » et Triform « Bruit ». Il sied de souligner que le seul fait qu'une étude contienne des inexactitudes et/ou soit incomplète ne suffit pas à remettre en cause l'indépendance et l'objectivité de l'auteur de l'étude et, partant, de l'étude elle-même. Au demeurant, comme cela sera démontré dans les considérants qui suivent, les affirmations des recourantes, selon lesquelles les études Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » et Triform « Bruit » contiennent des erreurs crasses et sont incomplètes, sont infondées.

11.3.

11.3.1. S'agissant d'abord de l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 », les recourantes lui reprochent premièrement de ne pas prendre pas en compte (ou seulement de manière erronée) les reports de trafic engendrés par la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison. Les recourantes n'indiquent toutefois pas quels reports de trafic ne seraient pas pris en compte. Or, une lecture sérieuse de l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » démontre que tous les reports de trafic engendrés par la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison ont été dûment pris en compte par cette étude. Ainsi, afin d'établir des reports de trafic aussi précis que possibles, les auteurs de l'étude ont tout d'abord utilisé, pour l'état de référence, des plans de charges TJM et HPS actualisés par rapport aux plans de charge utilisés dans l'étude Basler&Hofmann « Mobilité » : ils se sont ainsi basés sur des comptages plus récents réalisés par la Ville de Fribourg ainsi que sur des données plus actuelles figurant dans l'étude

Triform « Assainissement – version E » (cf. étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 », p. 15 ss). Ensuite, conformément à la méthode utilisée dans l'étude Basler&Hofmann « Mobilité », les auteurs de l'étude ont défini *chaque* report de trafic (nombres de véhicules et axes concernés) engendré par la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison en se fondant sur les plans de charges actualisés (cf. étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 », p. 14 et 21 à 24). Il convient en outre de relever que pour définir les différents reports de trafic les auteurs de l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » n'ont pas retenu – contrairement aux auteurs de l'étude Basler&Hofmann « Mobilité » – un report modal supplémentaire de 20 % du TIM vers les transports publics et la mobilité douce en plus du report global de 10 % déjà admis dans les plans de charge de l'état de référence : ce report modal supplémentaire de 20 % a en effet été jugé trop volontariste (cf. étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 », p. 9 et 14). Par conséquent, les reports de trafic retenus par les auteurs de l'étude se situent plutôt dans la fourchette haute des prévisions. Compte tenu de ce qui précède, l'Autorité de céans considère que les critiques des recourantes relatives à une prise en compte erronée des reports de trafic engendrés par la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison sont totalement infondées.

11.3.2. Les recourantes reprochent deuxièmement à l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » de définir le niveau de service actuel en HPS du carrefour Midi-Cardinal (*i.e.* le niveau de service à l'état de référence) comme « *suffisant* » alors que la situation du carrefour serait déjà critique. Il convient de rappeler que le niveau de service du carrefour Midi-Cardinal a été vérifié par les auteurs de l'étude sur la base de la norme VSS SN 640 022 « *Capacité, niveau de service, charges compatibles ; Carrefours sans feux de circulation* », soit la norme VSS applicable au carrefour Midi-Cardinal au moment de l'étude (cf. étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 », p. 14 et p. 19 s.). Dans la mesure où les normes VSS sont des normes reconnues par l'ensemble des professionnels de la route et des transports, l'Autorité de céans considère qu'il ne se justifie pas de remettre en question la validité des vérifications réalisées dans l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » relativement au niveau de service du carrefour Midi-Cardinal, sauf à disposer d'indices clairs qui démontreraient que les résultats de ces vérifications sont inexacts. Or, en l'espèce, les critiques relatives à la validité des vérifications effectuées par l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » reposent uniquement sur des observations personnelles des recourantes. Par conséquent, l'Autorité de céans considère ces critiques comme infondées.

Les recourantes critiquent également l'évaluation du niveau de service en HPS du carrefour Midi-Cardinal effectuée par l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » dans le cas d'une fermeture de l'Avenue de la gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison. Dans cette hypothèse, l'étude définit le niveau de service comme « *critique* » après vérification selon la norme VSS SN 640 022. Or, selon les recourantes, compte tenu de la situation actuelle qu'elles jugent critique, le carrefour atteindra un état de saturation avant même la fermeture de l'Avenue de la gare au TIM. Là encore, les affirmations des recourantes reposent uniquement sur des constatations personnelles. Les recourantes n'apportent aucun autre élément qui permette de remettre en cause, même partiellement, les résultats présentés par l'étude. Or, l'Autorité de céans constate que, contrairement à ce que soutiennent les recourantes, les différentes études et outils de planification prévoient une stabilisation du trafic à l'avenir grâce à l'absorption des déplacements supplémentaires par les transports publics et la mobilité douce (notamment, étude Triform « Assainissement – version F », p. 9 ; étude Basler&Hofmann « Mobilité », p. 19 ; étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 », p. 8 ; PA3 – rapport stratégique, p. 33 et 41 ; PAL du 4 juin 2024 – Rapport explicatif 47 OAT, p. 77 s.). Ces prévisions sont en outre étayées par les comptages réalisés par la Ville de Fribourg entre

2008 et 2019 qui démontrent une stabilisation du volume de trafic sur les différents axes de circulation (cf. étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 », p. 8 ; étude Triform « Assainissement – version F », p. 9). Par conséquent, l’Autorité de céans considère comme infondées les critiques relatives à l’évaluation du niveau de service en HPS du carrefour Midi-Cardinal effectuée par l’étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » dans l’hypothèse d’une fermeture de l’Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison.

Au demeurant, il convient de ne pas perdre de vue que l’un des objectifs principaux des mesures de réglementation du trafic arrêtées dans la décision attaquée (notamment la fermeture de l’Avenue de la gare au TIM) est de réduire le trafic de transit au centre-ville pour améliorer la circulation des transports publics et de la mobilité douce, ainsi que l’accessibilité du centre-ville aux visiteurs-clients motorisés. Or, les carrefours jouent un rôle de « régulateurs » pour le trafic. En effet, les charges de trafic fluctuent en fonction du niveau de service des différents carrefours : plus le niveau de service est satisfaisant, plus les charges de trafic sont importantes (cf. étude Triform « Assainissement – version F », p. 9). Par conséquent, en l’espèce, même si l’étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » juge le niveau de service du carrefour Midi-Cardinal comme « *critique* » en cas de fermeture de l’Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison, il convient de relever que ce résultat n’est pas incompatible avec les intérêts publics prépondérants poursuivis par la décision attaquée : en effet, le carrefour Midi-Cardinal doit, par le biais de son effet régulateur, contribuer à limiter le trafic *de transit*. Cette situation doit au final bénéficier aux transports publics, à la mobilité douce et aux visiteurs-clients motorisés.

11.3.3. Les recourantes reprochent troisièmement à l’étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » de ne pas se déterminer sur la capacité et le niveau de service en HPS du carrefour Richemond dans l’hypothèse d’une fermeture de l’Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison. Selon elles, l’étude se contente de mentionner que la capacité du carrefour Richemond est incertaine dans cette hypothèse car les plans de charges en HPS augmentent de 330 véhicules par rapport aux plans charges sur lesquels s’est basée l’étude Basler&Hofmann « Mobilité » pour vérifier et démontrer le fonctionnement du carrefour Richemond (*i.e.* 1'600 véhicules en HPS au lieu de 1'930 véhicules en HPS). Or, selon les recourantes, les auteurs de l’étude auraient dû vérifier la capacité et le niveau de service du carrefour Richemond en prenant en compte les charges supplémentaires engendrées par la fermeture de l’Avenue de la gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison. En outre, les recourantes soutiennent que la vérification de la capacité et du niveau de service du carrefour Richemond aurait dû être effectuée selon la norme VSS SN 640 022 « *Capacité, niveau de service, charges compatibles ; Carrefours sans feux de circulation* ».

11.3.3.1 S’agissant d’abord des critiques relatives à l’absence de vérification de la capacité et du niveau de service du carrefour Richemond selon la norme VSS SN 640 022 : contrairement à ce qu’affirment les recourantes, la norme VSS SN 640 022 n’est pas applicable au carrefour Richemond. Bien que la norme VSS SN 640 022 s’applique effectivement aux carrefours sans feux de circulation, elle ne s’applique en revanche pas aux carrefours sans feux de circulation situés *en zone de rencontre*. En effet, la norme VSS SN 640 022 n’est pas conçue pour ce type particulier de carrefours car elle ne permet pas de définir la capacité et le niveau de service d’un carrefour sans feux de circulation en prenant en compte les traversées piétonnes inhérentes à une zone de rencontre. Le grief des recourantes sur ce point est donc infondé.

11.3.3.2 S’agissant ensuite des reproches des recourantes sur l’absence de détermination de l’étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » sur la capacité et le niveau de service en HPS du carrefour

Richemond : comme le relèvent les recourantes, l'étude ne se prononce pas directement sur ces deux points. En revanche, l'étude se prononce sur le fonctionnement général du carrefour Richemond en se fondant sur les résultats de l'étude Basler&Hofmann « Mobilité ». L'étude indique ainsi ceci : « *Le carrefour Richemond subit une augmentation de trafic de 310 véhicules/h [i.e. par rapport à l'état de référence en HPS établi par l'étude Emch&Berger], avec des charges en entrée de 1'930 véhicules/h. L'étude de Basler & Hofmann a vérifié le carrefour avec des charges en entrée d'une totale de 1'600 véhicules/h, soit 18% de moins. Il est peut-être possible que des remontées de file se forment sporadiquement à l'heure de pointe sur l'avenue du Midi. Cependant, ceci est déjà le cas à l'état actuel avec la régulation par feux.* » (Emch&Berger « Plan de charges 1.02 », p. 33). L'étude indique en outre ceci : « [...] la faisabilité du projet est considérée comme vérifiée du point de la circulation dans la ville. La fluidité du trafic en ville de Fribourg est assurée, malgré la fermeture de l'avenue de la Gare, même dans le cas des variantes étudiées. Le report de trafic dans le centre-ville a été calculé avec les hypothèses données et validées aux préalables et n'a démontré aucune saturation sur les carrefours étudiés. » (Emch&Berger « Plan de charges 1.02 », p. 40). Comme cela ressort des extraits qui précèdent, les conclusions des auteurs de l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » sur le fonctionnement du carrefour Richemond sont claires : le fonctionnement du carrefour Richemond est assuré malgré une augmentation du nombre de véhicules en HPS de 18 % par rapport au nombre de véhicules pris en compte par l'étude Basler&Hofmann « Mobilité » pour vérifier le fonctionnement du carrefour Richemond. On peut certes regretter que les auteurs de l'étude ne détaillent pas mieux les raisons pour lesquelles ils jugent que le fonctionnement du carrefour Richemond est assuré malgré une augmentation des plans de charges en HPS de 18 % par rapport aux plans de charges retenus dans l'étude Basler&Hofmann « Mobilité » pour vérifier le fonctionnement du carrefour. Cela étant, comme cela ressort des développements qui suivent, plusieurs éléments du dossier viennent confirmer le fonctionnement du carrefour Richemond dans l'hypothèse d'une fermeture de l'Avenue de la gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison et, partant, les conclusions de l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 ».

Il convient d'abord de rappeler que, pour établir les plans de charges applicables dans le cas d'une fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison, les auteurs de l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » n'ont pas tenu compte d'un report modal supplémentaire de 20 % du TIM vers les transports publics et la mobilité douce en sus du report de 10 % déjà admis dans les plans de charge de l'état de référence (cf. étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 », p. 9 et 14). En outre, ils n'ont pas tenu compte de la diminution du nombre de véhicules qu'engendrera la réduction du trafic de transit au centre-ville. Par conséquent, aussi bien les plans de charges en HPS que l'augmentation de 18 % du nombre de véhicules en HPS au carrefour Richemond retenus dans l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » se situent dans la fourchette haute des prévisions.

Il est ensuite important de relever que les auteurs de l'étude Basler&Hofmann « Mobilité » ont vérifié le fonctionnement du carrefour Richemond en considérant que la *totalité* des traversées piétonnes se ferait en surface. En effet, les auteurs de l'étude n'ont volontairement pas tenu compte du pourcentage de traversées piétonnes qui se ferait via le passage situé sous le carrefour Richemond (cf. Basler&Hofmann « Mobilité », p. 71). Cela s'explique par le fait que la réalisation du passage inférieur était encore incertaine au moment où l'étude a été réalisée (*i.e.* en 2017). Les auteurs de l'étude ont néanmoins précisément déterminé le pourcentage de piétons qui continuerait de traverser en surface le carrefour Richemond en cas de réalisation du passage inférieur : ainsi, dans cette hypothèse, sur l'ensemble des piétons utilisant les axes situés autour du carrefour Richemond, seuls 20 % des piétons continuent de traverser le carrefour en surface (Basler&Hofmann « Mobilité », p.

72 s.). Cela signifie que, sur un total de 800 piétons en HPS (cf. Basler&Hofmann « Mobilité », p. 13 et 73), seuls 160 piétons traversent effectivement le carrefour en surface. En l'espèce, il est dès lors justifié de considérer que cette diminution de 80 % des traversées piétonnes en HPS (*i.e.* 160 au lieu de 800) compense l'augmentation de 18 % des véhicules en HPS (*i.e.* 1'930 au lieu de 1'600). Cette conclusion est d'ailleurs confirmée par les tableaux utilisés par les auteurs de l'étude Basler&Hofmann « Mobilité » pour vérifier le fonctionnement du carrefour Richemond (cf. tableaux n° 61 et n° 62 définissant le nombre de piétons maximal par section d'une zone de rencontre en fonction des charges de véhicules) : en effet, conformément à ces tableaux, le fonctionnement du carrefour Richemond est garanti avec des charges de 1'930 véhicules et des traversées de 160 piétons en HPS (cf. Basler&Hofmann « Mobilité », p. 74 s.).

Compte tenu des développements qui précèdent, l'Autorité de céans juge également infondées les affirmations des recourantes selon lesquelles l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » est inexacte car elle indique que le fonctionnement du carrefour Richemond est assuré en cas de fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison.

11.3.4. Les recourantes reprochent quatrièmement à l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » de sous-évaluer l'augmentation de véhicules en HPS au carrefour Richemond dans l'hypothèse d'une fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison. Elles font valoir que l'étude prend en compte un rapport modal de 25 % du TIM vers les transports publics et la mobilité douce alors qu'un tel report serait notoirement surestimé.

Comme cela a déjà été relevé dans un précédent considérant (*supra* considérant n° 11.3.1), les affirmations des recourantes sur ce point sont erronées : en effet, pour définir les différents reports de trafic engendrés par la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison, les auteurs de l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » n'ont pas retenu un report modal supplémentaire de 20 % du TIM vers les transports publics et la mobilité douce (ni *a fortiori* un report modal de 25 %) dès lors qu'un tel report a été jugé trop volontariste (cf. étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 », p. 9 et 14).

11.4.

11.4.1. S'agissant ensuite de l'étude Triform « Bruit », les recourantes lui reprochent premièrement de se baser sur les reports de trafic définis par l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » pour évaluer l'impact de la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sur les nuisances sonores liées au trafic routier. Selon les recourantes, l'étude Triform « Bruit » comporte dès lors les mêmes erreurs que l'étude « Plan de charges 1.02 ».

Comme cela a été relevé plus haut (*supra* considérant n° 11.3.1), les auteurs de l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » ont précisément déterminé l'ensemble des reports de trafic engendrés par la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison : pour ce faire, les auteurs ont actualisé les plans de charges de l'état de référence puis, sur la base de ces derniers, ils ont déterminé *chaque* report de trafic en utilisant la méthode de calcul utilisée dans l'étude Basler&Hofmann « Mobilité ». Les critiques des recourantes sur ce point sont donc infondées.

11.4.2. Les recourantes reprochent deuxièmement à l'étude Triform « Bruit » de se fonder sur l'étude Triform « Assainissement – version F » pour déterminer les conséquences en matière de bruit de la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison. Or, selon les recourantes, l'étude Triform « Assainissement – version F » est lacunaire car elle ne prend pas en

compte les reports de trafic engendrés par la fermeture de l’Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison.

L’Autorité de céans peine à comprendre les critiques des recourantes : en effet, contrairement à ce qu’affirment ces dernières, l’étude Triform « Bruit » ne se fonde pas sur l’étude Triform « Assainissement – version F », mais complète cette étude en examinant les conséquences en matière de bruit routier de la fermeture de l’Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison. Ainsi, l’étude Triform « Bruit » procède, pour la totalité des bâtiments situés sur des axes routiers touchés par une augmentation du trafic dans le cas de la fermeture de l’Avenue de la Gare au TIM, à de nouveaux examens relatifs aux nuisances sonores. Pour ce faire, l’étude se fonde notamment sur les reports de trafic et les plans de charges précisément déterminés dans l’étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 ». Les critiques des recourantes sur ce point sont dès lors infondées.

11.4.3. Les recourantes reprochent troisièmement à l’étude Triform « Bruit » de conclure que l’augmentation du trafic à l’Avenue du Midi engendrera un accroissement des émissions sonores « *qui reste dans la norme admissible* » dans l’hypothèse d’une fermeture de l’Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison. Selon les recourantes, cette conclusion est étonnante si l’on considère que, dans cette hypothèse, l’Avenue du Midi subit une augmentation du TJM de 23 %.

Il convient de rappeler que pour définir le niveau des émissions sonores produites par les routes impactées par la fermeture de l’Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison, l’étude Triform « Bruit » se base sur les reports de trafic et les plans de charges établis par l’étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 ». Or, comme cela a été démontré plus haut (*supra* considérant n° 11.3.1), les auteurs de l’étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » ont déterminé avec précision l’ensemble des reports de trafic et des plans de charges liés à la fermeture de l’Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison. Aussi, dans la mesure où les résultats de l’étude Triform « Bruit » en matière d’émissions sonores sont fondés sur des données actualisées et que la méthode de calcul appliquée par les auteurs de l’étude est usuelle et ne fait l’objet d’aucune critique, l’Autorité de céans ne voit pas quel élément permet en l’espèce de remettre en cause ces résultats. Les recourantes n’apportent d’ailleurs aucun élément pour étayer leurs critiques. Le fait qu’elles jugent « *plus qu’étonnant* » que l’accroissement du TJM de 23 % à l’Avenue du Midi n’engendre qu’une augmentation des émissions sonores de 0,9 dB n’est pas un argument probant dès lors qu’il s’agit d’une appréciation purement subjective. Au demeurant, il sied de relever que cette augmentation des émissions sonores à l’Avenue du Midi n’a rien de surprenant si on la compare avec les augmentations relatives à d’autres axes routiers impactés par la fermeture de l’Avenue de la gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison : ainsi, à la Rue Louis d’Affry, un accroissement du TJM de plus de 30 % engendre une augmentation des émissions sonores de 1,2 dB (cf. annexes n° 1 et 2 de l’étude Triform « Bruit »). S’agissant de l’Avenue du Midi, le fait que l’accroissement du TJM de 23 % engendre une augmentation des émissions sonores de 0,9 dB est donc parfaitement plausible. L’Autorité de céans rejette dès lors également les critiques des recourantes sur ce point.

11.5. En l’espèce, même s’il a été démontré dans les considérants qui précèdent que les critiques des recourantes sur les études Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » et Triform « Bruit » sont infondées, l’Autorité de céans entend tout de même rappeler que les prévisions en matière de développement du trafic réalisées par des études sont par expérience affectées d’incertitudes considérables. Conformément à la jurisprudence, il faut donc se contenter d’indications sur les

tendances de développement du trafic dès lors que des recherches plus approfondies ou des études supplémentaires n'amènent en général aucune clarification. En matière de circulation routière, les prévisions doivent ainsi échapper à la critique, à moins qu'elles ne soient manifestement et totalement erronées. Des imperfections doivent être tolérées aussi longtemps que les hypothèses retenues ne se révèlent pas inutilisables et ne contreviennent pas à l'exigence légale de constater les faits de manière exacte et complète (TC/FR 602 2023 94, consid. 2.2 ; TC/FR 602 2017 53, consid. 2b ; ATF 126 II 522, consid. 14). Dans le cas présent, cette jurisprudence signifie que, même si les études Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » et Triform « Bruit » avaient contenu des imperfections ou des inexacitudes, l'Autorité de céans aurait dû les tolérer à moins que ces erreurs ne permettent de démontrer le caractère manifestement et totalement erroné des prévisions établies dans ces études.

Au surplus, il convient de relever que la loi ne subordonne pas la validité des mesures de réglementation du trafic à la mise en œuvre d'une ou plusieurs expertise(s) (cf. TF 1C_558/2019, consid. 7.1 ; PETERMANN N./FAVRE A.-C., *op. cit.*, p. 332 ; JEANNERET Y./KUHN A./MIZEL C./RISKE O., *op. cit.*, ad art. 3 n. 5.1.1). En l'espèce, l'Autorité intimée n'était dès lors pas tenue de mettre en œuvre plusieurs expertises avant d'arrêter les mesures de réglementation du trafic litigieuses.

11.6. Au vu des éléments développés dans les considérants qui précèdent et des conclusions auxquelles ils amènent, l'Autorité de céans rejette dans sa totalité le grief de constatation inexacte et incomplète des faits.

En outre, dans la mesure où les critiques des recourantes sur les études réalisées se sont révélées inexactes et que le dossier complet a permis à l'Autorité de céans de statuer en toute connaissance de cause, elle renonce – par une appréciation anticipée des preuves (TC/FR 601 2022 109, consid. 1.3 ; ATF 130 II 425, consid. 2.1) – à ordonner une nouvelle expertise visant à déterminer si les mesures de réglementation du trafic litigieuses portent atteinte à la viabilité du réseau routier de la Ville de Fribourg et si ces mesures respectent la législation en matière de protection contre le bruit. L'Autorité de céans a en effet la certitude que les résultats d'une nouvelle expertise ne l'amèneraient pas à modifier son opinion dès lors que les études déjà réalisées (notamment les études Basler&Hofmann « Plan de charges sans parking de liaison », Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » et Triform « Bruit ») démontrent à satisfaction le bien-fondé et la viabilité du projet de fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison mais sans fermeture simultanée de l'axe « Avenue de Tivoli / Rue Pierre-Kaelin ».

12.

12.1. Les recourantes font troisièmement valoir une violation du principe de la proportionnalité concrétisé aux articles 3 al. 4 LCR et 107 al. 5 OSR. Elles soutiennent qu'aucun élément au dossier ne démontre que le réseau routier de la Ville de Fribourg serait sûr et viable en cas de mise en œuvre des mesures de réglementation du trafic arrêtées dans la décision attaquée, alors que ces mesures ont pour but de dissuader le trafic de transit au centre-ville et permettre la requalification de l'espace public tout en assurant la perméabilité de l'accès au centre-ville.

12.2. Selon le principe de la proportionnalité garanti par l'article 5 al. 2 Cst, les organes de l'État doivent maintenir un rapport raisonnable entre les buts poursuivis et les moyens utilisés. En plus d'opter pour une mesure apte à réaliser l'intérêt public visé, ils doivent encore s'assurer que la mesure choisie est nécessaire, c'est-à-dire qu'il s'agisse de la mesure qui porte le moins atteinte aux intérêts publics et privés opposés parmi l'ensemble des mesures considérées comme aptes. Les organes de l'État doivent enfin s'assurer que la mesure choisie impose un sacrifice raisonnable aux personnes

dont les intérêts sont touchés (cf. DUBEY J./ZUFFEREY J.-B., *op. cit.*, n. 845 ss ; ATF 140 I 381, consid. 4.5 ; TC/FR 603 2023 5, consid. 3.2 ; TC/FR 603 2021 185, consid. 3.5).

12.3. En l'espèce, il convient d'abord de rappeler que l'Autorité de céans n'a pas le pouvoir d'examiner l'opportunité de la décision attaquée Par conséquent, elle n'est pas tenue de vérifier si, parmi l'ensemble des mesures de réglementation du trafic envisageables, les mesures arrêtées par l'Autorité intimée sont les plus indiquées.

Il convient ensuite de rappeler que l'Autorité intimée dispose d'une importante marge d'appréciation dans le cas présent. En sa qualité d'autorité de recours, l'Autorité de céans est ainsi tenue de faire preuve de retenue dans son examen de la conformité des mesures de réglementation arrêtées en l'espèce.

12.3.1. Ces éléments rappelés, l'Autorité de céans constate premièrement que les mesures de réglementation du trafic arrêtées sont aptes à réaliser les intérêts publics poursuivis en l'espèce. Il n'est en effet pas contestable, qu'en réduisant le trafic de transit au centre-ville de Fribourg, la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM (*i.e.* la mesure de réglementation du trafic principale) est apte à améliorer les conditions de circulation de la mobilité douce et des transports publics dans ce secteur de la Ville. En outre, en réduisant le trafic de transit, cette mesure est également apte à améliorer les conditions de circulation au centre-ville pour les visiteurs-clients motorisés. Enfin, cette amélioration de l'accessibilité du centre-ville cumulée au réaménagement du centre-ville (dont la réalisation se fera parallèlement à la mise en œuvre des mesures de réglementation du trafic) est apte à renforcer l'attractivité économico-commerciale du centre-ville.

12.3.2. Deuxièmement, comme le fait valoir l'Autorité intimée et ainsi que cela ressort des conclusions de plusieurs études dont la valeur probante a été examinée dans le cadre de la présente décision, une réduction significative du trafic de transit au centre-ville, respectivement la suppression de ce dernier au profit d'une amélioration des conditions de circulation de la mobilité douce, des transports publics et des visiteurs-clients motorisés, passe nécessairement par la fermeture au TIM d'une partie des routes qui traversent le centre-ville, et notamment par la fermeture de l'Avenue de la Gare. L'Autorité de céans ne voit en effet pas quelle(s) autre(s) mesure(s) de réglementation du trafic moins restrictive(s) permettrait de réduire, voire de supprimer, le trafic de transit au centre-ville : à cet égard, elle constate que les recourantes n'indiquent dans aucune de leurs écritures par quelle(s) autre(s) mesure(s) de réglementation prévue(s) par la législation routière fédérale l'Autorité intimée aurait pu remplacer les mesures arrêtées pour atteindre les objectifs poursuivis en l'espèce.

12.3.3. L'Autorité de céans constate finalement que seul l'intérêt économique des recourantes pourrait en l'espèce s'opposer aux intérêts publics poursuivis. Ainsi, comme l'indiquent les recourantes, la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM supprimera l'un des axes routiers utilisés par les visiteurs-clients motorisés pour se rendre dans les commerces et parkings du centre-ville.

Cela étant, il sied de relever que les visiteurs-clients motorisés auront toujours la possibilité de se rendre dans les commerces et parkings du centre-ville en empruntant deux autres axes routiers, à savoir l'axe « Avenue du Tivoli – Rue Pierre-Kaelin » et l'axe « Route des Alpes – Rue Saint-Pierre ». En outre, il convient de rappeler que l'un des principaux objectifs poursuivis par les mesures de réglementation du trafic arrêtées dans la décision attaquée est de réduire le trafic de transit pour améliorer l'accessibilité du centre-ville pour les visiteurs-clients motorisés. Certes, une réalisation préalable du parking de liaison permettrait probablement une meilleure prise en compte de l'intérêt économique des recourantes : cela ne saurait toutefois justifier à lui seul un report à une date indéterminée de la réalisation d'intérêts publics aussi importants que ceux dont il est question en

l'espèce. Aussi, compte tenu de l'importance des intérêts publics poursuivis et dans la mesure où la décision attaquée préserve de manière satisfaisante l'intérêt économique des recourantes, l'Autorité de céans considère – sur la base de son pouvoir d'examen limité – que la pesée des intérêts réalisée par l'Autorité intimée est conforme au principe de la proportionnalité.

Au vu des éléments développés ci-dessus, le grief de violation du principe de la proportionnalité doit être rejeté.

13.

13.1 Les recourantes se plaignent quatrièmement d'une violation des articles 32 al. 3 LCR et 108 al. 4 OSR. Elles soutiennent que les études Emch&Berger « Expertise de mobilité » et Triform « bruit », réalisées en vue de l'instauration d'une zone de rencontre dans le périmètre du carrefour de la Gare, ne constituent pas des expertises valables en raison des erreurs qu'elles contiennent.

13.2 Il convient de rappeler que la décision du 26 avril 2022 qui introduit une zone de rencontre dans le périmètre du carrefour de la Gare a été rendue par la DIME et non par l'Autorité intimée. En effet, conformément à l'article 1 al. 1 let. c *in fine* de l'Ordonnance délégant à la commune de Fribourg des compétences en matière routière, la Ville de Fribourg ne dispose pas de la compétence pour édicter des dérogations aux limitations générales de vitesse et, partant, pour introduire des zones de rencontre. Par conséquent, comme le relève l'Autorité intimée dans ses contre-observations, la décision du 26 avril 2022 introduisant une zone de rencontre dans le périmètre du carrefour de la Gare devait être contestée devant le Tribunal cantonal conformément à l'article 114 al. 1 let. a CPJA. En l'espèce, l'Autorité intimée n'est donc pas compétente pour traiter des griefs soulevés contre cette décision.

14.

14.1. Les recourantes font cinquièmement valoir une violation de la LPE et de l'OPB. Elles soutiennent que les mesures de réglementation du trafic arrêtées dans la décision attaquée doivent respecter les valeurs de planification. Or, selon elles, les mesures arrêtées en l'espèce engendrent des dépassements systématiques des valeurs de planification dans de nombreux secteurs de la Ville de Fribourg.

Les recourantes reprochent de plus à la décision attaquée de violer l'article 9 OPB s'agissant de l'Avenue du Midi. Elles soulignent que la décision attaquée se fonde sur l'étude Triform « Assainissement – version F » relativement au respect des prescriptions contre le bruit. Or, selon les recourantes, cette étude ne prend pas en compte les reports de trafic engendrés par la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM dans son analyse des nuisances sonores. Par conséquent, les conclusions de cette étude ne sont pas valables, notamment s'agissant de l'Avenue du Midi.

14.2. Selon l'article 2 OPB, les infrastructures destinées au trafic constituent des « installations fixes » au sens de la LPE.

Conformément à l'article 8 al. 2 OPB, lorsqu'une installation fixe existante est notablement modifiée, les émissions de bruit de l'ensemble de l'installation ne doivent pas dépasser les valeurs limites d'immission. Selon l'article 8 al. 3 OPB, les transformations, agrandissements et modifications d'une installation fixe sont considérés comme des modifications notables lorsqu'il y a lieu de s'attendre à ce que l'installation même ou l'utilisation accrue des voies de communication existantes entraînera la perception d'immissions plus élevées.

En outre, en vertu de l'article 9 OPB, l'exploitation d'une installation fixe existante notamment modifiée ne doit pas entraîner un dépassement des valeurs limites d'immission en raison d'une utilisation accrue d'une voie de communication, ni une perception d'immissions de bruit plus élevées consécutive à une utilisation accrue d'une voie de communication nécessitant un assainissement.

Conformément à l'article 9 OPBS, dans le canton de Fribourg, constitue une « perception d'immissions de bruit plus élevées » au sens des articles 8 et 9 OPB une augmentation des immissions sonores supérieur à 1 dB auprès d'un moins un local à usage sensible.

14.3.

14.3.1. S'agissant premièrement du grief relatif au non-respect des valeurs de planification, il convient d'abord de relever que l'Avenue de la Gare constitue, en tant qu'infrastructure destinée au trafic, une « installation fixe » conformément aux articles 7 al. 7 LPE et 2 al. 2 OPB. Il convient ensuite de rappeler, qu'en vertu de l'article 47 al. 1 OPB, l'Avenue de la Gare constitue une « installation fixe existante » dès lors qu'elle a été construite avant l'entrée en vigueur de la LPE le 1^{er} janvier 1985. Par conséquent, la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM doit être considérée comme une modification d'une installation fixe existante. En outre, conformément aux articles 8 al. 2 et 3 et 9 OPB et de l'article 9 OPBS, la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM doit être considérée comme une modification *notable* d'une installation fixe existante : en effet, selon les résultats de l'étude Triform « Bruit » (cf. Annexes n° 2 et 3), la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM entraîne une augmentation des perceptions d'immissions supérieures à 1 dB auprès de plusieurs locaux à usage sensible situés le long de routes impactées par des reports de trafic. Par conséquent, en tant que modification notable d'une installation fixe existante, la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM est en l'espèce soumise aux *valeurs limites d'immission* conformément aux articles 8 al. 2 et 9 OPB. Contrairement à ce que soutiennent les recourantes, la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM n'est en revanche pas soumise au respect des valeurs de planification dès lors qu'elle ne constitue pas une modification d'une installation fixe *nouvelle*. Conformément aux articles 7 al. 1 et 8 al. 4 OPB, seules les modifications concernant des installations fixes nouvelles sont en effet soumises au respect des valeurs de planification.

14.3.2. S'agissant deuxièmement du grief relatif à la violation de l'article 9 OPB s'agissant de l'Avenue du Midi, il est correct que l'étude Triform « Assainissement – version F » ne prend pas en compte les reports de trafic engendrés par la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM dans son examen des nuisances sonores : cela s'explique toutefois par le fait que cette étude a été réalisée avant que l'Autorité intimée n'arrête les mesures de réglementation du trafic litigieuses. Cela étant, contrairement à ce qu'affirment les recourantes, la décision attaquée ne s'appuie pas sur l'étude Triform « Assainissement – version F » s'agissant de l'examen du respect des prescriptions en matière de bruit, mais sur l'étude Triform « Bruit ». En effet, l'étude Triform « Bruit » a été spécialement mise en œuvre pour déterminer les conséquences en termes de nuisances sonores des mesures de réglementation du trafic arrêtées dans la décision attaquée. Or, dans son analyse, l'étude Triform « Bruit » prend expressément en compte les reports de trafic consécutifs à la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison. Pour ce faire, l'étude se base sur les reports de trafic et les plans de charges calculés de manière détaillée par l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 ». Ainsi, conformément à l'étude Triform « Bruit », s'agissant de l'Avenue du Midi, l'accroissement du trafic généré par les différents reports de trafic engendre une augmentation de la perception d'immissions de bruit de 0,9 dB. Or, en vertu de l'article 9 OPBS, cette augmentation des immissions sonores ne constitue pas une « perception d'immissions de bruit plus élevées » au sens de l'article 9 let. b OPB dès lors qu'elle est inférieure à 1 dB. Par conséquent,

contrairement à ce que soutiennent les recourantes, l'article 9 let. b OPB n'est pas applicable à l'Avenue du Midi en l'espèce.

Compte tenu de ce qui précède, le grief de non-respect des valeurs de planification ainsi que le grief de violation de l'article 9 OPB doivent être rejetés.

15. Les recourantes se plaignent sixièmement d'une violation des planifications supérieures. Dans leurs différentes écritures, les recourantes soutiennent, qu'en fermant l'Avenue de la Gare au TIM avant que le parking de liaison ne soit réalisé, l'Autorité intimée a violé le Plan directeur cantonal, les PA2 et 3, le PAL de la Ville de Fribourg, le Plan directeur des Grand-Places ainsi que le PAD Avenue de la Gare-Sud : selon elles, tous ces instruments de planification conditionnent en effet la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM à la réalisation préalable du parking de liaison.

15.1. Conformément aux articles 9 al. 1 LAT et 18 LATEC, le Plan directeur cantonal (ci-après : PDCant) a force obligatoire pour les autorités. Ainsi, lorsqu'elles accomplissent des tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, les autorités sont tenues de respecter le PDCant (cf. TSCHANNEN P., *op. cit.*, art. 9 LAT, n. 11).

En l'occurrence, en arrêtant les mesures de réglementation du trafic litigieuses, l'Autorité intimée a exercé une tâche qui a des effets sur l'organisation du territoire. En effet, les mesures arrêtées, en particulier la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM, exercent sur l'organisation du territoire une influence intentionnelle, ciblée et prévisible dans ses conséquences (TSCHANNEN P., *op. cit.*, art. 2 LAT, n. 12). Dans le cas présent, l'Autorité intimée était ainsi liée par le PDCant. En l'espèce, il convient dès lors d'examiner si, comme le soutiennent les recourantes, l'Autorité intimée a violé le PDCant dans la décision attaquée. Les recourantes font ainsi valoir, qu'en fermant l'Avenue de la Gare au TIM avant la réalisation du parking de liaison, l'Autorité intimée n'a pas respecté la version initiale de la fiche P0702 : cette dernière indique en effet que la fermeture complète de l'Avenue de la Gare au TIM est conditionnée à la réalisation du parking de liaison. Or, selon les recourantes, c'est bien la version *initiale* de la fiche P0702 et non la version actuellement en vigueur (*i.e.* la 6^{ème} version) qui doit s'appliquer en l'espèce car les modifications apportées à la version initiale – et reprises dans les versions ultérieures – sont nulles en raison d'un vice procédural.

L'Autorité de céans ne partage pas l'avis des recourantes. Conformément aux éléments développés au considérant n° 8 de la présente décision, l'Autorité de céans estime en effet que la version de la fiche P0702 *actuellement en vigueur* s'applique en l'espèce. Or, cette version de la fiche P0702 ne conditionne pas la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM à la réalisation préalable du parking de liaison. Par conséquent, on ne saurait en l'espèce reprocher à l'Autorité intimée d'avoir violé la fiche P0702, et partant le PDCant, en fermant l'Avenue de la Gare au TIM avant la réalisation du parking de liaison.

15.2. Les recourantes se plaignent ensuite d'une violation des PA 2 et 3.

15.2.1. En vertu de l'article 27 al. 1 LATEC, les projets d'agglomération doivent être considérés comme des plans directeurs régionaux pour les aspects liés à l'aménagement du territoire. Ainsi, dès leur approbation par le Conseil d'État, les projets d'agglomération ont force obligatoire pour les autorités cantonales, les autorités communales et les régions voisines (art. 32 al. 1 LATEC). Tous les éléments des projets d'agglomération n'ont cependant pas un caractère liant pour les autorités : il convient ainsi de distinguer les éléments *liants* des éléments *non liants*. Le caractère liant ou non liant des éléments est précisé dans chaque projet d'agglomération.

15.2.2. S'agissant du PA2, il ressort de la lecture des différents documents que les fiches de mesures constituent des éléments *non liants* (cf. Rapport stratégique du Plan directeur d'agglomération de mai 2013, p. 5). Par conséquent, contrairement aux éléments contenus dans le rapport stratégique du PA2, les éléments contenus dans les fiches de mesure du PA2 ne lient pas les autorités (cf. Rapport stratégique, *op. cit.*, p. 50 et 54). En l'espèce, c'est donc à tort que les recourantes invoquent des éléments contenus dans les fiches de mesure 12.1 (*Aménagement de l'interface de la gare de Fribourg et de l'Avenue de la Gare*) et 32.2 (*Connexion des parkings souterrains du centre-ville de Fribourg*) pour tenter de démontrer que l'Autorité intimée aurait violé le PA2 en fermant l'Avenue de la Gare au TIM avant la réalisation du parking de liaison. Au surplus, l'Autorité de céans constate qu'aucun des éléments liants contenus dans le rapport stratégique du PA2, notamment les objectifs de mobilité relatifs au TIM (cf. Rapport stratégique, *op. cit.*, p. 49), ne conditionne la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM à la réalisation préalable du parking de liaison.

15.2.3. S'agissant du PA3, il ressort de la lecture des différents documents, qu'outre le rapport stratégique et la carte de synthèse, les « objectifs » et la « répartition des tâches » des fiches de mesure ont un caractère liant pour les autorités (cf. Introduction classeur A du PA3, p. 2). Or, en l'espèce, l'Autorité de céans constate qu'aucun des éléments liants du PA3 – notamment les « objectifs » et la « répartition des tâches » des Fiches de mesure 3M.03.01 (*Requalification et compartimentage du carrefour Richemond*) et 3M.03.09 (*Requalification des secteurs Ancienne Gare et Avenue du Tivoli*) – ne conditionne la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM à la réalisation préalable du parking de liaison. En outre, l'Autorité de céans relève que ni la fiche de mesure 3M.03.01 ni la fiche de mesure 3M.03.09 ne mentionnent la mesure 12.1 du PA2 (*Connexion des parkings souterrains du centre-ville de Fribourg*) dans la liste des mesures du PA2 auxquelles elles sont liées. En l'espèce, c'est donc de manière infondée que les recourantes reprochent à l'Autorité intimée d'avoir violé le PA3 en décidant de fermer l'Avenue de la Gare au TIM avant la réalisation du parking de liaison.

15.3. Les recourantes se plaignent également d'une violation du PAL de la Ville de Fribourg.

15.3.1. En vertu de l'article 21 al. 1 LAT en lien avec l'article 87 LATeC, les plans d'aménagement locaux ont force obligatoire pour les autorités et les particuliers dès leur approbation par la DIME. Conformément à l'article 91 al. 2 LATeC, les plans non encore approuvés qui font l'objet d'une mise à l'enquête publique peuvent toutefois bénéficier d'un effet anticipé. En l'occurrence, le PAL en vigueur pour la Ville de Fribourg est le PAL approuvé le 23 décembre 1991. Une révision du PAL est toutefois en cours : ainsi, depuis le 17 novembre 2018, le PAL en révision a fait l'objet de cinq mises à l'enquête publique. Au moment où la décision attaquée a été arrêtée (*i.e.* le 29 mars 2022), le PAL en révision avait fait l'objet de sa troisième mise à l'enquête publique. Le 4 juin 2024, la Ville de Fribourg a finalement adopté la version définitive du PAL en révision et l'a transmis à la DIME pour approbation.

15.3.2. Dans le cas présent, il conviendrait en principe de déterminer si l'effet anticipé doit être reconnu au PAL en révision et, le cas échéant, définir quelle version du PAL en révision doit s'appliquer (*i.e.* la version adoptée par la Ville de Fribourg le 4 juin 2024 ou la dernière version mise à l'enquête publique au moment où la décision attaquée a été rendue). La question de l'effet anticipé peut néanmoins demeurer ouverte en l'espèce dès lors que ni le PAL en vigueur ni le PAL adopté le 4 juin 2024 ni l'une des autres versions du PAL ayant fait l'objet d'une mise à l'enquête publique ne conditionnent la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM à la réalisation préalable du parking de liaison. Après examen, l'Autorité de céans constate en effet qu'aucun des éléments contenus dans le PAL en vigueur ou dans les différentes versions du PAL en révision n'impose cette condition. Ainsi, c'est notamment à tort que les recourantes déduisent cette condition du Rapport explicatif 47 OAT et

du Plan communal « Transport individuel motorisé » contenus dans la 3^{ème} mise à l'enquête publique du PAL en révision. Le passage du Rapport explicatif 47 OAT auquel les recourantes font référence dans leurs recours indique en effet ceci : « *Concrètement, l'avenue de la Gare sera fermée au trafic individuel motorisé, ainsi que la rue Pierre-Kaelin, l'extrémité nord de la route des Arsenaux et le bas de l'avenue de Tivoli. Ces mesures permettront d'assurer une bonne accessibilité aux parkings du centre pour les visiteurs-clients et donneront l'espace nécessaire pour que les transports publics et la mobilité douce fonctionnent efficacement dans tout le secteur de la gare. Leur réalisation sera liée à la construction du parking de liaison des Grand-Places, qui offrira un accès à ces parkings pour les usagers en provenance de toutes les directions.* » (cf. Rapport explicatif 47 OAT, 3^{ème} mise à l'enquête publique, p. 77). À la lecture de ce passage on constate que la réalisation du parking de liaison est liée à la fermeture au TIM de l'Avenue de la Gare et de l'axe « Avenue de Tivoli/Rue Pierre-Kaelin ». En revanche, à moins d'en modifier le sens, on ne peut déduire de ce passage que la seule fermeture au TIM de l'Avenue de la Gare serait conditionnée à la réalisation préalable du parking de liaison. Par ailleurs, voici ce qu'indique le point 76 du Plan communal « Transport individuel motorisé » auquel renvoient les recourantes : « *Un parking de liaison sera construit entre les parkings Grand-Places et Fribourg-Centre, conformément au projet « Gare-Sud ».* » Ici aussi, on ne peut légitimement déduire de ce texte que la réalisation préalable du parking de liaison est une condition de la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM.

Par conséquent, l'Autorité de céans estime que c'est de manière infondée que les recourantes reprochent à l'Autorité intimée d'avoir violé le PAL en décidant de fermer l'Avenue de la Gare au TIM avant la réalisation du parking de liaison.

15.4. Les recourantes se plaignent également d'une violation du Plan directeur des Grand-Places.

En l'espèce, la question de savoir si les mesures de réglementation du trafic arrêtées dans la décision attaquée sont encore soumises au respect du Plan directeur des Grand-Places après l'adoption, le 4 juin 2024, du nouveau PAL de la Ville de Fribourg (qui prévoit l'abrogation du Plan directeur des Grand-Places) peut rester ouverte. En effet, l'Autorité de céans constate qu'aucun des éléments contenus dans le Plan directeur des Grand-Places ne conditionne la fermeture au TIM de l'Avenue de la Gare à la réalisation préalable du parking de liaison.

En effet, comme le relève l'Autorité intimée, le Plan directeur des Grand-places ne prévoit aucune condition relative à la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM dès lors que cette mesure de réglementation du trafic ne fait pas partie des éléments qui y sont réglés. S'agissant de l'Avenue de la Gare, le Plan directeur des Grand-Places traite uniquement de sa « mise en sens unique » et indique que cette mise en sens unique est une condition à la réalisation du parking de liaison et des 296 places de stationnement supplémentaires dans les parkings des Grand-Places et de Fribourg-Centre (cf. Plan directeur des Grand-Places, p. 9 et 10). Par conséquent, conformément au Plan directeur des Grand-places et contrairement à ce qu'affirment les recourantes, la mise en sens unique de l'Avenue de la Gare est une condition de la réalisation du parking de liaison et non l'inverse. De plus, contrairement à ce qu'affirment les recourantes, le Plan directeur des Grand-Places ne traite pas – et partant ne règle pas – la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM. Ainsi, s'agissant des conditions de la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM, le Plan directeur des Grand-Places indique uniquement que, conformément au Plan directeur communal des transports, cette mesure ne pourra être mise en œuvre qu'après la réalisation du pont de la Poya (cf. Plan directeur des Grand-Places, p. 9). Il n'indique en revanche à aucun endroit que la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM est conditionnée par la réalisation préalable du parking de liaison.

En l'occurrence, l'Autorité de céans considère dès lors que c'est à tort que les recourantes reprochent à l'Autorité intimée d'avoir violé le Plan directeur des Grand-Places en décident de fermer l'Avenue de la Gare au TIM avant la réalisation du parking de liaison.

15.5. Les recourantes font enfin valoir une violation du PAD Avenue de la Gare-Sud.

15.5.1 Le PAD Avenue de la Gare-Sud (ci-après : PAD Gare-Sud) définit notamment les conditions nécessaires à la réalisation du parking de liaison et à l'extension des parkings des Grand-Places et de Fribourg-Centre. À son article 16, le règlement du PAD Gare-Sud prévoit ainsi les quatre conditions auxquelles ce projet est soumis. En revanche, contrairement à ce que soutiennent les recourantes, le PAD Gare-Sud n'établit pas les conditions de la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM : l'Avenue de la Gare ne fait en effet pas partie du périmètre régi par le PAD Gare-Sud. Par conséquent, aucun des éléments du PAD Gare-Sud qui ont force obligatoire pour les autorités en vertu de l'article 87 LATeC (*i.e.* les plans et le règlement) n'indique que la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM est conditionnée à la réalisation préalable du parking de liaison.

15.5.2. En l'espèce, l'Autorité de céans estime ainsi que c'est à tort que les recourantes reprochent à l'Autorité intimée d'avoir violé le PAD Gare-Sud en fermant l'Avenue de la Gare au TIM avant la réalisation du parking de liaison.

15.5.3. De manière générale, les recourantes semblent perdre de vue que la réalisation du parking de liaison n'a pas uniquement pour but de restreindre la circulation du trafic au centre-ville ; en effet, la réalisation du parking de liaison a également pour but d'éviter que la création planifiée de 296 places de parc supplémentaires dans les parkings des Grand-Places et de Fribourg-Centre n'amène des charges de trafic supplémentaire au centre-ville. Ainsi, la réalisation du parking de liaison, si elle n'est pas une condition de la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM, est en revanche une condition de l'extension des parkings du centre.

16.

16.1. Les recourantes se plaignent septièmement d'une violation du principe de coordination prévu par l'article 25a LAT. Elles relèvent que la fermeture au TIM de l'Avenue de la Gare et les mesures d'accompagnement liées à ce projet – notamment la requalification et de compartimentage du carrefour Richemond – sont soumises à l'obligation de coordination du fait de leur unité matérielle. Or, selon les recourantes, en fermant l'Avenue de la Gare au TIM avant que le parking de liaison ne soit réalisé, l'Autorité intimée a violé le principe de coordination : les recourantes soutiennent en effet que les différentes mesures d'accompagnement ont été conçues sur la base d'une réalisation du parking de liaison préalable à la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM.

16.2. Tel que cela ressort notamment du PA3 (cf. Rapport stratégique du PA3, p. 27 et 41) et du Concept Mobilité de la Ville de Fribourg d'avril 2022 (cf. p. 8 et 12), la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM nécessite la mise en œuvre de plusieurs mesures d'accompagnement avec lesquelles elle doit être coordonnée. Ces mesures d'accompagnement consistent dans la requalification et le compartimentage du carrefour Richemond (Mesure 3M.03.01 du PA3), le compartimentage du quartier Gambach (Mesure 3M.03.02 du PA3), le réaménagement du passage Cardinal (Mesure 3M.03.03 du PA3), le compartimentage de la Basse-Ville (Grand-Fontaine, Place du Perthuis et Route-Neuve ; Mesure 3M.03.04 du PA3), la requalification de la route des Arsenaux (Mesure 3M.03.07 du PA3) et le compartimentage de la route de la Vignettaz et Fort Saint-Jacques (Mesure 3M.03.08 du PA3). En revanche, la réalisation préalable du parking de liaison ne fait pas partie des mesures d'accompagnement. Conformément à la coordination établie par les autorités compétentes

et tel que cela ressort en particulier du PA3, la fermeture de l’Avenue de la Gare nécessite la réalisation préalable des différentes mesures d’accompagnement.

16.3. En l’espèce, l’Autorité de céans relève que, conformément à la coordination établie, l’ensemble des mesures d’accompagnement ont été réalisées avant que l’Autorité intimée ne ferme l’Avenue de la Gare au TIM. Par conséquent, force est de constater que l’Autorité intimée a pleinement respecté le principe de coordination tel qu’il s’imposait dans le cas présent. C’est à tort que les recourantes soutiennent que le principe de coordination imposait également une réalisation du parking de liaison préalable à la mise en œuvre des mesures d’accompagnement, notamment de la mesure relative à la requalification et au compartimentage du carrefour Richemond (Mesure 3M.03.01 du PA3). En effet, cela ne ressort d’aucune des mesures d’accompagnement telles que définies par le PA3 : ainsi, comme les autres mesures d’accompagnement, la mesure relative à la requalification et au compartimentage du carrefour Richemond ne mentionne pas la réalisation du parking de liaison (Mesure 32.2 du PA2) dans les mesures du PA2 auxquelles elle est liée.

Compte tenu de ce qui précède, le grief de violation du principe de coordination doit être rejeté.

17.

17.1 Les recourantes se plaignent huitièmement d’une violation de la liberté économique prévue par l’article 27 Cst. Elles arguent que les mesures de réglementation du trafic arrêtées dans la décision attaquée engendreront une diminution importante de leur clientèle motorisée dès lors que cette clientèle sera obligée d'emprunter l'axe notoirement surchargé « Avenue du Midi/Louis d'Affry » pour rejoindre les parkings du centre-ville. Les recourantes soutiennent en outre que la décision attaquée ne repose sur aucun intérêt public prépondérant dès lors que les atteintes à la liberté économique qu'elle engendre pourraient être évitées par la réalisation préalable du parking de liaison.

17.2. Le droit à la liberté économique consacré à l’article 27 Cst protège toute activité économique privée exercée à titre professionnel et tendant à la production d’un gain ou à l’obtention d’un revenu (ATF 150 I 120, consid. 4.1.1 ; DUBEY J., Droits fondamentaux, Vol. II : Libertés, garanties de l’Etat de droit, droits sociaux et politiques, Bâle 2018, n. 2793). Comme l’indique de manière expresse l’article 27 al. 2 Cst, le droit à la liberté économique protège notamment le libre choix, le libre accès et le libre exercice d’une activité économique.

Alors que l’article 27 Cst protège le droit individuel à la liberté économique, l’article 94 Cst protège le principe de la liberté économique, soit la liberté économique dans sa dimension systémique ou institutionnelle. Il impose à l’État de respecter les éléments essentiels du mécanisme de la libre concurrence (ATF 150 I 120, consid. 4.1.2 ; ég. DUBEY J., *op. cit.*, n. 2833 ss).

S’agissant d’une *liberté*, la garantie des articles 27 et 94 Cst impose à l’État – en tant que destinataire principal – de s’abstenir de toute mesure normative, administrative ou matérielle incompatible avec le comportement protégé (DUBEY J., *op. cit.*, n. 2806). L’État doit notamment s’abstenir de prendre des mesures dites de politique économique, soit des mesures susceptibles d’entraver la libre concurrence dans le but d’assurer ou de favoriser certaines branches économiques ou certaines formes d’activité économique, voire de diriger la vie économique selon un plan déterminé (ATF 150 I 120, consid. 4.1.2).

En matière d’aménagement du territoire, le respect du principe de la liberté économique garanti par l’article 94 Cst n’interdit pas à l’État d’aménager le territoire conformément à l’article 75 Cst, y compris en établissant des plans d’affectation qui privilégient certaines formes ou quantités d’activités ou d’exploitations économiques. Il convient en effet de distinguer les mesures

d'aménagement du territoire qui ont un effet de politique économique et celles qui ont un but de politique économique. Les premières ne sont pas interdites si elles sont effectivement et correctement motivées par les nécessités de l'aménagement du territoire et si elles ne vident pas de son contenu la garantie des articles 27 et 94 Cst. À l'inverse, les secondes sont interdites dans la mesure où elles sont prises de manière camouflée sous le couvert de l'aménagement du territoire, alors qu'elles visent en réalité à protéger certaines branches d'activités ou certaines formes d'entreprises contre la concurrence ou à assurer leur existence, et portent par conséquent atteinte à la concurrence économique (ATF 142 I 162, consid. 3.3 ; DUBEY J., *op. cit.*, n. 2882 s.).

Comme toutes les atteintes aux droits fondamentaux, les atteintes à la liberté économique sont autorisées lorsqu'elles sont fondées sur une base légale suffisante, répondent à un intérêt public prépondérant, respectent le principe de la proportionnalité et ne violent pas l'essence du droit (art. 36 Cst). Lorsque l'atteinte touche non seulement le droit à la liberté économique, mais également le principe de la liberté économique garanti par l'article 94 Cst, la loi subordonne toutefois la validité de l'atteinte à deux conditions supplémentaires : l'atteinte doit reposer sur une base légale constitutionnelle et doit respecter l'égalité de traitement entre concurrents directs (DUBEY J., *op. cit.*, n. 2896 ss).

17.3.

17.3.1. En l'espèce, il convient premièrement d'examiner si la décision attaquée porte atteinte au principe de la liberté économique garanti par l'article 94 Cst. L'Autorité de céans constate que les mesures de réglementation du trafic arrêtées dans la décision attaquée n'ont pas un *but* de politique économique dès lors qu'elles n'ont pas pour objectif de protéger certaines branches d'activités ou certaines formes d'entreprises contre la concurrence, ni de diriger la vie économique selon un plan déterminé. Comme cela a été exposé plus haut (*supra* considérant n° 9), les mesures arrêtées par l'Autorité intimée ont pour objectif de répondre à différents intérêts publics prévus par l'article 3 al. 4 LCR, notamment celui de limiter le trafic de transit au centre-ville de Fribourg afin d'y faciliter et d'y régler la circulation des transports publics, des cyclistes, des piétons et des visiteurs-clients motorisés. En l'occurrence, il faut donc exclure que la décision attaquée porte atteinte au principe de la liberté économique garanti par l'article 94 Cst.

17.3.2. Il convient deuxièmement d'examiner si les mesures arrêtées par l'Autorité intimé ne portent pas atteinte au droit à la liberté économique garanti par l'article 27 Cst. Les recourantes soutiennent en effet que ces mesures portent atteinte à leur droit à la liberté économique dès lors qu'elles entraîneront une diminution importante de leur clientèle motorisée.

En l'espèce, l'Autorité de céans peine à voir quel intérêt protégé par le droit à la liberté économique serait touché par les mesures de réglementation du trafic arrêtées dans la décision attaquée. En effet, les « atteintes » dont se plaignent les recourantes, outre le fait qu'elles ne sont pas prouvées, ne touchent aucun des intérêts protégés par le droit à la liberté économique. Les recourantes ne démontrent en effet pas en quoi les mesures arrêtées entravent le libre choix, le libre accès, le libre exercice de leur activité économique ou tout autre intérêt protégé par le droit à la liberté économique. L'Autorité de céans constate ainsi, qu'en dépit des mesures litigieuses, les recourantes auront toujours la possibilité d'exercer sans restriction leur activité économique : le fait que les clients motorisés perdent l'un des trois axes routiers leur permettant de se rendre dans les commerces des recourantes (ou dans les centres qu'elles exploitent) n'est pas en mesure de constituer à lui seul une atteinte au libre exercice de l'activité économique ou à tout autre intérêt protégé par le droit à la liberté économique. De même, la suppression de quelques places de stationnement ne constitue pas une

atteinte à l'un des intérêts protégés par la liberté économique (JEANNERET Y./KUHN A./MIZEL C./RISKE O., *op. cit.*, n. 5.6). Au demeurant, il sied de relever que les mesures arrêtées dans la décision attaquée ont entre autres pour objectif de réduire le trafic de transit qui engorge le centre-ville afin de faciliter la circulation de la clientèle motorisée. Enfin, il est important de rappeler qu'il n'existe aucun droit constitutionnel qui garantisse l'affectation d'une surface déterminée à la circulation. En effet, la Constitution n'oblige pas les collectivités publiques à maintenir les surfaces qui sont réservées au trafic (ATF 122 I 279, consid. 2c ; TC/FR 603 2024 138, consid. 3.1 ; TC/FR 603 2018 141, consid. 2.1).

En l'espèce, l'Autorité de céans est donc d'avis que les mesures de réglementation du trafic arrêtées par l'Autorité intimée ne portent pas atteinte à la liberté économique des recourantes, dès lors qu'elles ne touchent aucun des intérêts protégés par les articles 27 et 94 Cst. Au surplus, l'Autorité de céans relève que, quand bien même les mesures litigieuses devaient porter atteinte au droit à la liberté économique des recourantes, elle ne pourrait que constater leur validité dès lors que ces mesures reposent sur une base légale (*i.e.* art. 3 al. 4 LCR), qu'elles concrétisent plusieurs intérêts publics prépondérants (*supra* considérant n° 9) et qu'elles respectent le principe de la proportionnalité (*supra* considérant n° 12).

Au vu des éléments développés ci-dessus et des conclusions auxquelles ils amènent, le grief de violation de la liberté économique doit être rejeté.

18.

18.1. Les recourantes font finalement valoir une violation du principe de la bonne foi prévu par l'article 9 Cst. Elles soutiennent que la réalisation du parking de liaison préalablement à la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM constitue une promesse de la Ville de Fribourg en leur faveur. Elles affirment que cette promesse a été formalisée dans divers outils de planification, notamment dans le PAD Avenue de la Gare Sud, la révision du PAL de la Ville de Fribourg et les PA2 et 3. En outre, elles indiquent avoir pris des dispositions irréversibles sur la base de cette promesse, notamment l'engagement de frais importants pour la réalisation du parking de liaison et la non-opposition aux différentes mesures d'accompagnement liées à la requalification de la Place de la Gare et de ses abords.

18.2. Le principe de la bonne foi est consacré à l'article 5 al. 3 Cst. Conformément à ce principe, tout organe de l'État a l'obligation d'exercer ses prérogatives de puissance publique en s'abstenant de tout comportement insincère, déloyal, incohérent et/ou contradictoire (cf. DUBEY/ZUFFEREY, *op. cit.*, n. 975). De ce principe général découle le droit fondamental au respect des promesses consacré à l'article 9 Cst. Conformément à ce droit, les administrés disposent d'un droit subjectif d'exiger que les autorités se conforment aux promesses ou assurances qu'elles ont faites et ne trompent pas la confiance qu'ils ont légitimement placée dans ces promesses (TF, 2C_391/2024, consid. 4.1 ; ég. TC/FR 2024 80, consid. 4.1 ; TC/FR 601 2024 74, consid. 6.1). Les autorités ont ainsi l'obligation de faire, de ne pas faire ou de laisser faire ce qu'elles ont promis, y compris lorsque cela n'est pas conforme à la loi (DUBEY/ZUFFEREY, *op. cit.*, n. 1014 ; ég. ATF 146 I 105, consid. 5.1.1). Dans certains cas, les principes de la légalité, de l'intérêt public et/ou de la proportionnalité priment toutefois le respect des promesses par les autorités ; les autorités sont alors tenues d'indemniser les administrés du dommage qu'ils subissent en raison du non-respect des promesses (DUBEY/ZUFFEREY, *op. cit.*, n. 1018 ; ég. TC/FR 604 2024 80, consid. 4.3.).

Le droit au respect des promesses est subordonné à plusieurs conditions cumulatives. L'autorité doit premièrement avoir donné – sans émettre de réserve – la promesse de faire, de ne pas faire ou de

laisser faire quelque chose dans une situation concrète à l’égard d’une ou plusieurs personne(s) déterminée(s). La promesse doit deuxièmement émaner d’une autorité compétente ou d’une autorité qui pouvait paraître compétente aux yeux de l’administré compte tenu des circonstances. Troisièmement, l’administré ne doit pas avoir reconnu – ni n’avoir pu ou dû reconnaître immédiatement – que l’autorité prenait un engagement irrégulier. L’administré doit quatrièmement avoir pris, sur la base de la promesse reçue, des dispositions sur lesquelles il ne peut plus revenir sans subir de préjudice. Finalement, la situation matérielle et juridique sur laquelle s’est fondée l’autorité pour donner sa promesse ne doit pas avoir changé depuis le moment où la promesse a été donnée (ATF 146 I 105, consid. 5.1. ; ATF 143 V 95, consid. 3.6.2 ; TC/FR 604 2024 80, consid. 4.2).

18.3. En l’espèce, les recourantes font valoir que la Ville de Fribourg leur a fait la promesse que le parking de liaison serait réalisé avant la fermeture de l’Avenue de la Gare au TIM. Elles indiquent que cette promesse découle de plusieurs actes, en particulier du PAD Avenue de la Gare Sud, de la révision du PAL de la Ville de Fribourg et des PA2 et 3.

18.3.1. Il convient premièrement de relever que des outils de planifications ne peuvent pas constituer des promesses faites dans une situation concrète à l’égard d’une ou plusieurs personne(s) déterminée(s) (cf. DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, Bâle 2014, n. 742). En effet, du fait de leur nature, les outils de planification s’adressent à une multitude de destinataires et non à une ou plusieurs personnes déterminées. En outre, les outils de planification ne concernent généralement pas une situation concrète mais une multitude de situations. Par conséquent, en l’espèce, l’Autorité de céans considère que c’est à tort que les recourantes déduisent une promesse de la Ville de Fribourg (en l’occurrence, la réalisation du parking de liaison avant la fermeture de l’Avenue de la Gare au TIM) du PAD Avenue de la Gare Sud, de la 3^{ème} mise à l’enquête de la révision du PAL de la Ville de Fribourg ou encore des PA2 et 3. Il en va de même pour les autres actes desquels les recourantes déduisent une promesse de la Ville de Fribourg, notamment le Message du 23 mai 2017 du Conseil communal au Conseil général relatif au crédit d’étude pour la requalification de la place de la gare et de ses abords. Comme les outils de planification, ces derniers ne constituent pas des actes susceptibles de constituer une promesse effective en faveur des recourantes dès lors qu’il s’agit là aussi d’actes qui, du fait de leur nature, s’adressent à une multitude de destinataires et non spécifiquement aux recourantes.

18.3.2. L’Autorité de céans relève deuxièmement que, même si l’on admettait que la promesse dont se prévalent les recourantes existait en l’espèce, la condition relative au préjudice ferait défaut. En effet, si l’on peut concevoir que le développement du projet de parking de liaison a engendré certains frais pour les recourantes, l’Autorité de céans n’est pas d’avis que ces frais constituent un préjudice dès lors que le projet de parking de liaison est toujours d’actualité. En effet, le projet de parking de liaison est expressément mentionné dans plusieurs outils de planification et documents officiels : il est notamment mentionné dans le PA2 (cf. Mesure 32.2), le PAL révisé adopté le 4 juin 2024 par la Ville de Fribourg (cf. Rapport explicatif 47 OAT, p. 80, 93, 96, 99 et 100 et Plan communal Transport individuel motorisé, point n° 48), le PAD Avenue de la Gare Sud modifié adopté le 4 juin 2024 par la Ville de Fribourg (cf. article 16 du Règlement) ainsi que dans le Concept Mobilité – Réaménagement de la Place de la Gare et de ses abords établi par la Ville de Fribourg en avril 2022 (cf. points 4.2 et 4.3). Aussi, dans la mesure où ils sont toujours justifiés, l’Autorité de céans considère que les frais engagés par les recourantes pour le développement du projet de parking de liaison ne peuvent pas constituer un préjudice en l’espèce.

Compte tenu de ce qui précède, le grief de violation du principe de la bonne foi prévu à l’article 9 Cst doit être rejeté.

19. Conformément à la jurisprudence, l'autorité peut renoncer à administrer des moyens de preuves sans violer le droit d'être entendu des parties, lorsque les moyens de preuves déjà recueillis lui ont permis de former sa conviction et qu'elle peut admettre, en procédant de manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont proposées, que ces nouvelles preuves ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion (ATF 144 II 427, consid. 3.1.3 ; ATF 141 I 60, consid. 3.3 ; TC/FR 603 2016 186, consid. 4.5).

En l'espèce, au vu des éléments développés dans les considérants de la présente décision et des conclusions auxquelles ils amènent, force est de constater que le dossier de la cause ainsi que les preuves administrées ont permis à l'Autorité de céans de statuer en toute connaissance sur l'ensemble des griefs des recourantes et le sort de la cause. Par conséquent, l'Autorité de céans renonce, par une appréciation anticipée des preuves, à administrer les moyens de preuves complémentaires requis par les recourantes, en particulier la mise en œuvre d'une nouvelle expertise visant à déterminer si les mesures de réglementation du trafic arrêtées dans la décision attaquée portent atteinte à la viabilité du réseau routier de la Ville de Fribourg, les résultats de ces moyens de preuves n'étant pas de nature à conduire l'Autorité de céans – limitée dans son pouvoir d'examen – à modifier son opinion.

20. Il découle des considérants qui précèdent et de l'absence de motif d'annulation valable que les recours doivent être rejetés et la décision du Conseil communal de la Ville de Fribourg du 29 mars 2022 confirmée.

21. Les recourantes succombant dans le cadre de la présente procédure, elles doivent en supporter les frais (art. 131 al. 1 CPJA). Compte tenu du temps consacré au traitement de ce dossier, du travail qu'il a occasionné et de la difficulté de l'affaire (art. 1 et 2 du Tarif des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative), les frais de procédure sont fixés à un montant de CHF 6'000.-.

*** *Dispositif en page suivante* ***

Décide :

1. Les recours sont rejetés.

Partant, la décision du Conseil communal de la Ville de Fribourg du 29 mars 2022 est confirmée.

2. Les frais de la présente procédure, par CHF 6'000.-, sont mis par moitié à la charge de B._____ et par moitié et solidairement à la charge de P._____, N._____-_____, et BV._____.

3. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie.

4. La présente décision est communiquée par courrier recommandé à :

- B._____, par l'intermédiaire de son mandataire, Me David Ecoffey ;
- P._____, N._____-_____, et BV._____, par l'intermédiaire de leur mandataire, Me David Ecoffey ;
- Conseil communal de la Ville de Fribourg.

VOIES DE DROIT

La présente décision peut être contestée dans les trente jours suivant la notification auprès du Tribunal cantonal (art. 79 al. 1 et 114 al. 1 let. c CPJA).

Fribourg, le 15 janvier 2026 LMG/bfk

Lise-Marie Graden
Préfète