



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 17/2022 et RA 18/2022

(à rappeler dans toute correspondance)

A. _____ / Conseil communal de la Ville de Fribourg (RA 17/2022)

M. _____ / Conseil communal de la Ville de Fribourg (RA 18/2022)

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 l'A. _____ et M. _____ ;
- > 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 déléguant à la commune de Fribourg des compétences en matière routière du 22 mai 2012 (RSF 741.17) ;
- > 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. *Rétablir 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. *Rétablir 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. ;
- 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.

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 Pérolles – 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 1* » du projet de requalification de la place de la Gare et de ses abords.

- D. Par mémoire du 30 mai 2022, l'A. _____ 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, M. _____ a également interjeté recours auprès de l'Autorité de céans contre la décision du Conseil communal du 29 mars 2022.

Dans leurs mémoires respectifs, l'A. _____ et M. _____ (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 de l'article 3 LCR. Elles affirment que la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM est un séisme majeur dans l'organisation du réseau routier qui ne peut intervenir qu'après la réalisation du 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). Aussi, selon elles, en fermant l'Avenue de la Gare au TIM sans se préoccuper de la réalisation du parking de liaison, la décision attaquée est manifestement contraire aux conditions légales fixées par l'article 3 LCR. Elles ajoutent que la décision attaquée a pour effet d'allonger considérablement le trajet des visiteurs-clients motorisés qui souhaitent accéder aux parkings du centre-ville, de complexifier inutilement la circulation au centre-ville au détriment des commerçants du secteur de la gare et d'accentuer de manière inadmissible le manque de places de stationnement.
- Les recourantes font deuxièmement valoir une violation du principe de la proportionnalité garanti par les articles 5 al. 2 Cst et 107 al. 5 OSR. Elles soutiennent que les mesures de réglementation du trafic arrêtées dans la décision attaquée, notamment la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison, ne peuvent pas constituer les mesures qui portent le moins atteinte à la circulation dès lors qu'elles engendrent une lourde atteinte pour la circulation sur les points névralgiques du réseau routier que sont la gare et l'Avenue de la Gare.
- Les recourantes se plaignent troisièmement d'une violation de la force obligatoire des plans et du principe de coordination. Elles affirment, qu'en ignorant la condition de la réalisation préalable du parking de liaison alors que cette condition figure dans le Plan directeur des Grand-Places, le PAD Avenue de la Gare-Sud et la version initiale de la fiche de projet P0702 du Plan directeur cantonal (ci-après : fiche de projet P0702), le Conseil communal a violé les plans qui le liait ainsi que le principe de coordination. Elles ajoutent que la procédure relative à la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM et la procédure relative à la réalisation du parking de liaison ne pouvaient pas être dissociées l'une de l'autre sans violer la coordination matérielle et formelle compte tenu de l'imbrication existantes entre ces deux procédures.

- Les recourantes font quatrièmement valoir une violation de l'article 9 LAT. Elles soutiennent que la version initiale de la fiche de projet P0702, qui conditionnait la fermeture de l'Avenue de la Gare à la réalisation préalable du parking de liaison, ne pouvait pas être modifiée dès lors qu'il n'existait aucun motif justifiant une modification. Par conséquent, elles demandent à l'Autorité intimée de constater l'absence de base légale suffisante permettant de modifier la version initiale de la fiche de projet P0702.
- Les recourantes se plaignent finalement d'une violation de la liberté économique garantie par l'article 27 Cst. Elles affirment que la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM aurait dû être accompagnée par la réalisation du parking de liaison dès lors que ce dernier devait permettre le renforcement de l'attractivité économico-commerciale du centre-ville en créant de nouvelles places de stationnement et en modifiant l'accessibilité au centre-ville. Or, de l'avis des recourantes, en ignorant la réalisation préalable du parking de liaison, la décision attaquée porte atteinte à leur liberté économique : elle prive les clients motorisés de places de stationnement supplémentaires et pousse ces derniers vers les centres commerciaux situés en périphérie ce qui aura à terme un impact sur leur chiffre d'affaires. Les recourantes relèvent enfin que si la liberté économique peut faire l'objet de restrictions aux conditions de l'article 36 Cst, ces conditions ne sont pas remplies en l'espèce.

Dans leurs mémoires du 30 mai 2022, les recourantes requièrent également la production de diverses pièces à titre de moyens de preuves ainsi que la mise en œuvre d'une expertise de mobilité pour déterminer les conséquences effectives sur le trafic du centre-ville de la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison.

- 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 procédait à l'examen préliminaire de ces derniers.
- F. Par correspondance du 5 juillet 2022, l'Autorité de céans a imparti 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 formulées par les recourantes sur lesquelles le Conseil communal était invité à se déterminer.

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 17/2022 et RA 18/2022 soient suspendues. Il 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 imparti un délai de vingt jours aux recourantes pour se déterminer sur la demande de suspension du Conseil communal.

Par courrier du 10 octobre 2022, les recourantes se sont opposées à la suspension des procédures de recours.

Par correspondance du 13 octobre 2022, l'Autorité de céans a transmis au Conseil communal les déterminations des recourantes pour information.

Par courrier du 17 octobre 2022, le Conseil communal a déposé 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 17/2022 et 18/2022. 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 argumentations en droit des 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 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 correspondances du 16 août 2023, l'Autorité de céans a imparti un délai de 20 jours aux recourantes ainsi qu'au Conseil communal pour qu'ils lui indiquent l'état d'avancement des procédures de conciliation et se déterminent sur la question d'une reprise de la procédure.

Par courrier du 6 septembre 2023, le Conseil communal a fait savoir qu'aucun accord n'avait été trouvé avec les recourantes lors des séances de conciliation et a demandé que la procédure de recours reprenne.

Par courrier du 6 septembre 2023, les recourantes ont requis une prolongation de délai de vingt jours pour se déterminer sur l'état d'avancement des procédures de conciliation et sur la question d'une reprise de la procédure, prolongation qui leur a été accordée par l'Autorité de céans.

Par courrier du 3 octobre 2023, les recourantes ont confirmé l'échec des conciliations et ont également demandé que la procédure de recours reprenne.

Par correspondance du 6 octobre 2023, l'Autorité de céans a constaté l'échec des conciliations et a rouvert la procédure de recours pendante devant elle. Elle a dès lors imparti un délai de trente jours au Conseil communal pour déposer ses observations et le dossier de la cause, ainsi que pour se déterminer sur les réquisitions de preuves formulées par les recourantes.

- J. Par courrier du 8 novembre 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 preuves par les recourantes.

Dans ses observations, le Conseil communal relève d'abord 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. En outre, il rappelle que la réalisation du parking de liaison est uniquement une condition des fermetures au TIM de l'Avenue de la Gare *et* de l'axe « Avenue du Tivoli/Rue Pierre-Kaelin » : ainsi, comme le démontrent plusieurs études produites

en l'espèce, la seule fermeture au TIM de l'Avenue de la Gare est possible sans la réalisation préalable du parking de liaison. Il rappelle de plus que qu'une réduction de l'offre de stationnement privé et public est nécessaire dans la mesure où il s'agit d'un levier indispensable pour opérer un report modal vers les transports publics et les mobilités douces. S'agissant du grief de violation de l'article 3 LCR, le Conseil communal rappelle qu'il revient en premier lieu à l'autorité qui prononce des mesures de réglementation du trafic fondées sur l'article 3 al. 4 LCR de juger de leur adéquation et leur efficacité dès lors que ces mesures sont liées à des pesées d'intérêts complexes. L'autorité compétente dispose ainsi d'une latitude de jugement importante. Il relève encore qu'il n'existe aucun droit constitutionnel à ce que des surfaces définies soient affectées à la circulation. Relativement au grief de violation de la liberté économique, le Conseil communal rappelle que les mesures d'aménagement du territoire 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 vident pas de son contenu la garantie de l'article 27 Cst. Renvoyant à la jurisprudence du Tribunal cantonal relative à la fermeture du pont de Zaehringen, il indique enfin que la fermeture de l'une des routes d'accès à un secteur de la Ville de Fribourg ne signifie pas forcément une perte d'attractivité pour les commerces de ce secteur.

- K. Par correspondance du 13 novembre 2023, l'Autorité de céans a imparti un délai de trente jours aux recourantes pour déposer leurs contre-observations.

Elle a également 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). Elle a leur enfin indiqué que le dossier de la cause était à leur disposition pour consultation.

Le 22 novembre 2023, les recourantes ont consulté le dossier de la cause.

- L. Par courrier du 13 décembre 2023, les recourantes ont requis une prolongation de délai pour déposer leurs contre-observations, prolongation que leur a accordée l'Autorité de céans.

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

Le 23 février 2024, les recourantes ont à nouveau consulté le dossier de la cause.

- M. Par courrier du 26 février 2024, les recourantes ont déposé leurs contre-observations ainsi qu'un mémoire complémentaire.

Par courrier du 4 mars 2024, les recourantes ont transmis un complément à leur mémoire complémentaire.

Dans leur mémoire complémentaire et leurs contre-observations, les recourantes font valoir les griefs suivants :

- Les recourantes se plaignent premièrement d'une violation du principe de la bonne foi. Elles reprochent au Conseil communal et au SECA d'avoir commis un abus de droit en « *manœuvrant sciemment hors cadre légal* » pour adapter la fiche de projet P0702 alors que les conditions d'une modification selon l'article 9 al. 2 LAT n'étaient pas remplies. Selon les recourantes, cette adaptation abusive avait pour objectif de permettre au Conseil communal

de mettre rapidement à l'enquête publique la première phase de son projet de requalification de la Gare et de ses abords, tout en empêchant les intéressés de recourir contre les mesures de réglementation du trafic intégrées à cette première phase.

- Les recourantes font deuxièmement valoir une violation des articles 14 et 14a ReLATEC. Elles soutiennent que les modifications apportées à la fiche de projet P0702 étaient soumises à la procédure prévue par l'article 14a ReLATEC (*i.e.* la procédure particulière applicable aux modifications des fiches de projet) et non à la procédure prévue par l'article 14 al. 3 ReLATEC (*i.e.* la procédure applicable aux modifications mineures du Plan directeur cantonal). Par conséquent, selon les recourantes, les modifications apportées à la Fiche P0702 auraient dû faire l'objet d'une consultation publique et d'un rapport au Grand Conseil à titre consultatif conformément à l'article 14a al. 1 et 3 ReLATEC. En l'espèce, les recourantes demandent dès lors à l'Autorité de céans « *d'établir toute la lumière sur les circonstances* » des modifications de la fiche P0702.
- Les recourantes se plaignent troisièmement d'une violation du PAD Gare-Sud. Elles soutiennent en effet que, conformément au PAD Gare-Sud actuellement en vigueur, la réalisation du parking de liaison était déjà un prérequis à la mise en sens unique de l'Avenue de la Gare. Aussi, selon les recourantes, la réalisation du parking de liaison constitue-t-elle à plus forte raison un prérequis à la fermeture complète de l'Avenue de la Gare au TIM.
- Les recourantes font quatrièmement valoir une violation du Projet d'agglomération n° 2 (ci-après : PA2). Elles affirment que les fiches de mesure 12.1 et 32.2 du PA2 posent implicitement un lien indissociable entre le parking de liaison et la fermeture au TIM de l'Avenue de la Gare.
- Les recourantes se plaignent finalement d'une constatation inexacte des faits. Elles indiquent que les conclusions des études mandatées par l'Autorité intimée sont douteuses et contradictoires s'agissant de la nécessité de la réalisation préalable du parking de liaison.

Pour le reste, les recourantes renvoient aux griefs invoqués dans leurs recours.

- N. Par correspondance du 27 mars 2024, l'Autorité de céans a transmis au Conseil communal les contre-observations ainsi que le mémoire complémentaire des recourantes et lui a imparti un délai de trente jours pour déposer ses ultimes remarques. L'Autorité de céans a également listé les réquisitions de preuves formulées par les recourantes sur lesquelles le Conseil communal était invité à se déterminer.

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 qui 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 indique deuxièmement que le parking de liaison n'est qu'un élément du PAD Avenue de la Gare-Sud et qu'il est soumis au respect des charges et conditions fixées à l'article 16 du règlement du PAD.
- Il indique troisièmement s'opposer à la mise en œuvre d'une expertise au sens de l'article 46 CPJA sur 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 du Tivoli/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.

P. Par correspondance du 26 juillet 2024, l'Autorité de céans a transmis aux recourantes les ultimes remarques du Conseil communal et leur a indiqué que le dossier de la cause complété par les pièces nouvellement produites était à leur disposition pour consultation.

Le 14 août 2024, les recourantes ont consulté le dossier de la cause.

Q. Par courrier du 4 septembre 2024, les recourantes ont demandé à pouvoir se déterminer sur les ultimes remarques ainsi que sur les pièces nouvellement produites par le Conseil communal.

Par correspondance du 9 septembre 2024, l'Autorité de céans a imparti un délai au 30 septembre 2024 aux recourantes pour se déterminer sur les ultimes remarques ainsi que sur les pièces nouvellement produites par le Conseil communal.

Par courrier du 30 septembre 2024, les recourantes ont requis une prolongation de délai pour se déterminer.

Par correspondance du 2 octobre 2024, l'Autorité de céans a accordé un ultime délai au 30 octobre 2024 aux recourantes pour se déterminer.

R. Par courrier du 30 octobre 2024, les recourantes ont transmis leurs déterminations sur les ultimes remarques du Conseil communal. Dans leurs déterminations, les recourantes indiquent en substance ce suit :

- Elles demandent premièrement que l'Autorité de céans procède, à titre préjudiciel, à un examen de la validité de l'adaptation du 7 décembre 2021 de la fiche de projet P0702.
 - Elles indiquent deuxièmement 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 soutiennent ainsi que ni le PAL de 1991 ni le Plan directeur des Grand-Places ne sont abrogés. Elles contestent en outre que le PAD Avenue de la Gare Sud du 7 décembre 2018 soit entré en vigueur.
 - Elles contestent troisièmement que l'étude Basler&Hofmann « Mise à jour – Mobilité » confirme la viabilité du projet de fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison. Elles affirment que cette étude, qui constitue une mise à jour de l'étude Basler&Hofmann « Mobilité », avait uniquement pour objectif de produire la carte du bruit lié aux charges de trafic.
 - Elles relèvent quatrièmement que l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » ne qualifie ni le niveau de service ni la capacité d'entrée du carrefour Richemond en cas de fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison. Elles soutiennent que la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison couplée à la transformation du carrefour Richemond en zone de rencontre est *« annonciatrice d'une catastrophe en matière de mobilité »* : selon elles, la capacité du carrefour Richemond aurait dû faire l'objet d'un examen selon la norme VSS SN 640 022 *« Capacité, niveau de service, charges compatibles ; Carrefours sans feux de circulation »*. Les recourantes affirment en outre que la jurisprudence selon laquelle il convient, en matière routière, 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 indiquent ainsi que leurs critiques contre l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » ne portent pas sur de simples imperfections ou incertitudes mais sur un point essentiel, à savoir sur l'absence de vérification de la capacité du carrefour Richemond.
 - Elles soutiennent finalement que la requalification du carrefour Richemond a été mise à l'enquête publique sur la base de documents qui prévoyaient que le parking de liaison serait réalisé avant la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM. Selon les recourantes, l'Autorité intimée a dès lors violé le principe de coordination en décidant de fermer l'Avenue de la gare au TIM avant la réalisation du parking de liaison.
- S. Par courrier séparé du 30 octobre 2024, les recourantes ont transmis une copie du communiqué de presse de la Ville de Fribourg concernant le retrait de la mise à l'enquête publique de la demande de permis de construire relative au déplacement de la fontaine *Jo Siffert* sur la Place de la Gare. Elles ont requis de l'Autorité de céans qu'elle se prononce sur les incidences de cette modification sur les différentes procédures en lien avec le Projet de requalification de la place de la Gare et de ses abords.
- T. Par correspondance du 20 novembre 2024, l'Autorité de céans a indiqué qu'elle examinerait la question des incidences de la modification du projet de déplacement de la fontaine *Jo Siffert* uniquement si cette question revêtait une importance pour la procédure de recours ouverte devant elle.

- U. Par correspondance du 20 novembre 2024 également, l'Autorité de céans a transmis pour information au Conseil communal les déterminations des recourantes du 30 octobre 2024.
- V. 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 parcage 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 son territoire communal (art. 1 al. 1 let. c et 2 al. 2 de l'Ordonnance 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 en outre 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 donc 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 être fondées 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*. En effet, 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 répondre à l'un des intérêts expressément mentionnés à l'article 3 al. 4 LCR, soit 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 si elles répondent à un (ou plusieurs) intérêt public *défini*.

En outre, pour être valables, les limitations fonctionnelles du trafic doivent – au même titre que les interdictions générales de circuler – être conformes au droit supérieur. Ainsi, elles doivent 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). Les cantons et les communes disposent en outre 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 Y./KUHN A./MIZEL C./RISKE O., *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. La loi ne subordonne notamment 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 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 imposée par l'article 3 al. 4 LCR (*i.e.* l'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 imposée 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 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 des modifications apportées à 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 reprochent aux autorités concernées « *d'avoir sciemment manœuvré hors cadre légal* » pour modifier la fiche de projet P0702 et, partant, d'avoir violé le principe de la bonne foi. Selon les recourantes, pour éviter que les modifications de la fiche de projet P0702 ne fassent l'objet d'une consultation publique et d'un rapport au Grand Conseil à titre consultatif, les autorités concernées ont utilisé la procédure de l'article 14 al. 3 ReLATeC applicable aux modifications mineures du Plan directeur cantonal, alors que les modifications de la fiche de projet P0702 auraient dû être soumises à la procédure particulière prévue par l'article 14a ReLATeC applicable à la création et la modification des fiches de projet. Les recourantes reprochent en outre aux autorités concernées d'avoir violé l'article 9 LAT en procédant aux modifications de la fiche de projet P0702 en l'absence de motif justificatif. Pour ces raisons, les recourantes demandent à l'Autorité de céans de procéder, à titre préjudiciel, à un contrôle de la validité des modifications apportées à 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 fiche de projet P0702 actuellement en vigueur, à moins que cette dernière ne soit manifestement irrégulière. Or, un examen *prima facie* ne permet pas d'affirmer que les modifications

apportées à la fiche de projet P0702 sont manifestement irrégulières : en effet, contrairement à ce que soutiennent les recourantes, il n'est pas manifeste que les modifications de la fiche de projet P0702 étaient soumises 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 conformément à 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 ; Plan directeur cantonal, fiche P0702 ; Plan d'agglomération n° 3, Mesure 3M.03.09 ; Plan d'agglomération n° 2, Mesure 12.1 ; Plan d'aménagement local 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 économique-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.

10.

10.1. Dans leurs écritures, les recourantes se plaignent premièrement d'une violation de l'article 3 LCR. Elles affirment que la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM est un séisme majeur dans l'organisation du réseau routier de la Ville de Fribourg qui ne peut intervenir qu'après la réalisation du parking de liaison. Aussi, selon elles, en fermant l'Avenue de la Gare au TIM sans se préoccuper de la réalisation du parking de liaison, la décision attaquée paraît manifestement contraire aux conditions légales fixées par l'article 3 LCR. Elles précisent que, quand bien même l'Autorité intimée a intérêt à régler le trafic de transit, elle n'a jamais songé et, partant, n'a pas d'intérêt à interdire l'accès au centre-ville aux visiteurs-clients motorisés. Or, selon les recourantes, la décision attaquée a pour effet d'allonger considérablement le trajet des visiteurs-clients motorisés qui souhaitent accéder aux parkings du centre-ville et d'accentuer de manière inadmissible le manque de places de stationnement.

10.2. En l'espèce, l'Autorité de céans relève que les recourantes affirment, sans toutefois l'étayer, que la décision attaquée est manifestement contraire aux conditions légales fixées par l'article 3 LCR et qu'elles n'indiquent de plus pas les conditions prévues par l'article 3 LCR qui seraient méconnues par la décision attaquée.

Il convient de rappeler que, hormis le respect du droit supérieur, les limitations fonctionnelles du trafic ne sont soumises qu'à une seule condition matérielle : pour être arrêtées, les limitations fonctionnelles du trafic doivent ainsi répondre à l'un des intérêts expressément listés à l'article 3 al. 4 LCR. Or, comme cela ressort des considérants qui précèdent (*supra* considérant n° 9), les mesures de réglementation du trafic arrêtées dans la décision attaquée remplissent la condition imposée par l'article 3 al. 4 LCR dès lors qu'elles poursuivent plusieurs des intérêts listés à l'article 3 al. 4 LCR, à savoir assurer, faciliter et régler la circulation (en particulier la circulation des transports publics, des cyclistes, des piétons et des visiteurs-clients motorisés) et satisfaire des exigences imposées par les conditions locales (notamment améliorer le fonctionnement du centre-ville). Par conséquent, le grief des recourantes, dans la mesure où il porte sur une violation des conditions de l'article 3 LCR, n'est pas fondé. Autre est en revanche la question de savoir si les mesures de réglementation du trafic litigieuses sont aptes à réaliser les intérêts publics poursuivis et si elles imposent un sacrifice raisonnable aux recourantes. Dans la mesure où ces questions ne relèvent pas de l'article 3 LCR mais du principe de la proportionnalité, elles seront toutefois traitées dans le cadre de l'examen du grief relatif à la violation du principe de la proportionnalité.

Au vu de ce qui précède, le grief de violation de l'article 3 LCR doit être rejeté.

11.

11.1. Les recourantes se plaignent deuxièmement d'une constatation inexacte et incomplète des faits. Elles reprochent ainsi à l'Autorité intimée d'avoir changé – sans raison valable – de mandataire pour réaliser les études sur la viabilité du projet de fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM *sans* réalisation préalable du parking de liaison, après avoir confié les études initiales sur la viabilité du projet de fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM *avec* réalisation préalable du parking de liaison à un premier mandataire. Elles reprochent en outre à l'Autorité intimée de s'être fondée sur les conclusions douteuses et contradictoires de ce nouveau mandataire pour rendre la décision attaquée. Elles affirment ainsi que l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » (*i.e.* l'étude réalisée par le nouveau mandataire) est inexacte et incomplète dans la mesure où elle confirme la viabilité du projet de fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison sans toutefois examiner le niveau de service et la capacité d'entrée du carrefour Richemond dans cette hypothèse. Or, selon elles, la capacité du carrefour Richemond devait faire l'objet d'un examen selon la norme VSS SN 640 022 « *Capacité, niveau de service, charges compatibles ; Carrefours sans feux de circulation* ». En outre, les recourantes soutiennent que l'étude Basler&Hofmann « Mise à jour - Mobilité » (*i.e.* la deuxième étude réalisée par l'ancien mandataire) ne confirme pas la viabilité du projet de fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison, mais ne fait que mettre à jour les plans de charges de certaines routes appartenant à la Ville de Fribourg dans le but d'établir la carte du bruit lié au trafic. Par conséquent, de l'avis des recourantes, la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison couplée à la transformation du carrefour Richemond en zone de rencontre est « *annonciatrice d'une catastrophe en matière de mobilité* ». Elles requièrent par conséquent la mise en œuvre d'une expertise judiciaire visant à déterminer les conséquences effectives de la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison sur le trafic motorisé du centre-ville.

11.2. De son côté, l'Autorité intimée s'oppose à la mise en œuvre d'une expertise judiciaire : elle soutient en effet que l'étude Basler&Hofmann « Plan de charges sans parking de liaison » et les études Emch&Berger « Plan de charges 1.00 » et « Plan de charges 1.02 » 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. Elle rappelle en outre que, conformément à la jurisprudence, en matière de circulation routière, il convient de tolérer les éventuelles imperfections contenues dans les expertises dans la mesure où des expertises supplémentaires n'amènent généralement aucune clarification : les prévisions réalisées par des expertises précédentes ne sont ainsi contestables que si elles se révèlent manifestement et totalement erronées.

11.3. En l'espèce, l'Autorité de céans ne partage pas l'avis des recourantes sur le caractère inexact et incomplet des faits établis dans l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 ». Elle ne considère pas non plus que les conclusions de cette étude sont « *douteuses et contradictoires* ».

Ainsi, l'Autorité de céans relève d'abord que l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » a été réalisée par une société spécialisée et indépendante selon des méthodes usuelles et sur la base de données actualisées. À ce titre, elle rappelle que, pour définir les conséquences engendrées sur le trafic 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 » ont d'abord mis à jour les plans de charges de l'état de référence utilisés dans l'étude Basler&Hofmann « Mobilité ». Pour ce faire, les auteurs de l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » se sont basés sur des comptages plus récents réalisés par la Ville de Fribourg ainsi que sur des données actualisées 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 », ils ont défini *chaque* report de trafic en se fondant sur les plans de charges mis à jour (cf. étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 », p. 14 et 21 à 24). Enfin, ils ont établi les plans de charges effectifs de tous les axes routiers du centre-ville en cas de fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison et ont examiné le niveau de service ainsi que la capacité d'entrée des différents carrefours dans cette hypothèse.

L'Autorité de céans relève ensuite que rien au dossier ne permet de remettre en cause l'indépendance, et partant l'objectivité, des auteurs de l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 ». Dans leurs différentes écritures, les recourantes n'apportent d'ailleurs aucun élément qui étaye leurs affirmations sur l'absence d'indépendance et d'objectivité de l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » : 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, des conclusions de l'étude elle-même. Au demeurant, comme cela sera démontré dans les considérants qui suivent, les affirmations des recourantes selon lesquelles les conclusions de l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » sont « *douteuses et contradictoires* » sont infondées.

11.3.1. Les recourantes reprochent premièrement à l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » de ne pas définir la capacité du carrefour Richemond en cas de fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison. Or, selon les recourantes, la capacité du carrefour Richemond aurait dû faire l'objet d'un examen selon la norme VSS SN 640 022 « *Capacité, niveau de service, charges compatibles ; Carrefours sans feux de circulation* ».

S'agissant d'abord du grief relatif à l'absence de vérification de la capacité 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 en l'espèce 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. Elle ne permet ainsi 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.

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 du carrefour Richemond en cas de fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison : comme le relèvent les recourantes, l'étude ne se prononce pas directement sur ce point. 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, 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 heure de pointe du soir (ci-après : 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 du nombre de véhicules en HPS de 18 %. Toutefois, comme cela ressort des développements qui suivent, plusieurs éléments du dossier viennent confirmer le fonctionnement du carrefour Richemond en cas de fermeture de l'Avenue de la gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison et, partant, les conclusions des auteurs de l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 ».

Ainsi, il convient d'abord de rappeler que, pour établir les plans de charges applicables dans l'hypothèse de 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 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 convient ensuite de relever que, dans leur étude, les auteurs de l'étude Basler&Hofmann « Mobilité » ont confirmé le fonctionnement en HPS du carrefour Richemond en considérant que la

totalité des traversées piétonnes se ferait en surface. En effet, dans leurs calculs, les auteurs de l'étude Basler&Hofmann « Mobilité » n'ont volontairement pas tenu compte du pourcentage de traversées piétonnes qui se ferait via le passage souterrain (cf. Basler&Hofmann « Mobilité », p. 71). Cela s'explique par le fait que la réalisation du passage souterrain 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 souterrain : 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 techniques 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.).

Dans le cas présent, même si les développements ci-dessus démontrent que les critiques des recourantes sur l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » sont infondées, l'Autorité de céans entend encore rappeler que les prévisions en matière de circulation routière sont par expérience affectées d'incertitudes considérables. Conformément à la jurisprudence constante, 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. Les prévisions doivent ainsi échapper à la critique, à moins qu'elles ne soient manifestement et totalement erronées. Des imperfections doivent dès lors 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). En l'espèce, cette jurisprudence signifie que, même si l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 » avait contenu des imperfections ou des inexactitudes, 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 encore de rappeler 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, cela signifie que l'Autorité intimée n'était pas tenue de mettre en œuvre, comme elle l'a fait, plusieurs expertises avant d'arrêter les mesures de réglementation du trafic litigieuses.

11.3.2. Les recourantes font deuxièmement valoir que l'étude Basler&Hofmann « Mise à jour – Mobilité » ne confirme pas la viabilité du projet de fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison, mais ne fait que mettre à jour différents plans de charges dans le but d'établir la carte du bruit relatif au trafic pour la Ville de Fribourg. Elles affirment ainsi que la viabilité de ce projet est uniquement confirmée par l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 ».

Comme l'indiquent les recourantes, l'étude Basler&Hofmann « Mise à jour - Mobilité » ne confirme pas la viabilité du projet de fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison. Cette étude a effectivement pour but de calculer, respectivement d'actualiser, les plans de charges de différentes routes appartenant à la Ville de Fribourg pour permettre la conception de la carte du bruit (cf. étude Basler&Hofmann « Mise à jour - Mobilité », p. 1). En revanche, une autre étude réalisée par la société Basler & Hofmann AG confirme bien la viabilité du projet arrêté en l'espèce, soit la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison *mais* sans fermeture de l'axe « Avenue du Tivoli/Rue Pierre-Kaelin » : ainsi, l'étude Basler&Hofmann « Plan de charges sans parking de liaison » – dont le but est d'examiner la faisabilité de différents plans de circulation prévoyant la fermeture de l'Avenue de la Gare sans réalisation préalable du parking de liaison – juge ce projet satisfaisant dans la mesure où il engendre une diminution du trafic sur les axes Nord et Sud de la Ville de Fribourg et une faible augmentation du trafic en proportion sur les axes Ouest et Est (cf. Basler&Hofmann « Plan de charges sans parking de liaison », p. 14 s.). Par conséquent, contrairement à ce que soutiennent les recourantes, la viabilité de la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison et sans fermeture de l'axe « Avenue du Tivoli/Rue Pierre-Kaelin » n'est pas uniquement confirmée par l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 ». Comme le soutient l'Autorité intimée, la viabilité de ce projet est bien confirmée par deux études réalisées par deux mandataires distincts (*i.e.* l'étude Basler&Hofmann « Plan de charges sans parking de liaison » et l'étude Emch&Berger « Plan de charges 1.02 »).

11.4. Au vu des éléments développés dans les considérants qui précèdent et des conclusions auxquelles ils amènent, l'Autorité de céans rejette 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 les conséquences sur le trafic du centre-ville de la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison. L'Autorité de céans a en effet la certitude que les résultats d'une nouvelle expertise ne la conduiraient pas à modifier son opinion dès lors que les nombreuses études déjà réalisées démontrent à satisfaction les conséquences sur le trafic du centre-ville des mesures de réglementation du trafic arrêtées en l'espèce, et qu'elles démontrent également la viabilité du projet de fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison *et* sans fermeture simultanée de l'axe « Avenue du Tivoli/Rue Pierre-Kaelin ».

12.

12.1. Les recourantes font troisièmement valoir une violation du principe de proportionnalité garanti par les articles 3 al. 4 LCR et 107 al. 5 OSR. Elles soutiennent que les mesures de réglementation du trafic arrêtées dans la décision attaquée – en particulier la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans réalisation préalable du parking de liaison – ne peuvent pas constituer les mesures les moins entravantes pour la circulation dès lors qu'elles occasionnent une lourde atteinte pour le trafic à la gare, qui se situe au centre-ville, et à l'Avenue de la Gare, qui est un point névralgique du réseau routier. Selon les recourantes, le seul moyen d'atténuer les atteintes engendrées par les mesures arrêtées est de réaliser préalablement le parking de liaison.

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 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 les mesures de réglementation du trafic arrêtées par l'Autorité intimée sont les plus indiquées parmi l'ensemble des mesures envisageables.

Il s'agit ensuite de rappeler que l'Autorité intimée dispose d'une importante marge d'appréciation dans le cas présent (*supra* considérant n° 6.1). En sa qualité d'autorité de recours, l'Autorité de céans doit dès lors faire preuve de retenue dans son examen de la conformité des mesures de réglementation du trafic arrêtées en l'espèce.

12.4.

12.4.1. 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 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 au centre-ville, cette mesure est également apte à améliorer les conditions de circulation des visiteurs-clients motorisés qui se rendent dans les commerces situés dans ce secteur de la Ville. Enfin, l'amélioration de l'accessibilité du centre-ville cumulée à son réaménagement (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 de cette partie de la Ville.

12.4.2. 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 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.

Les recourantes soutiennent pour leur part que les mesures de réglementation du trafic arrêtées dans la décision attaquée – en particulier la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM – ne constituent pas les mesures les moins entravantes pour la circulation compte tenu de l'atteinte qu'elles engendrent pour le trafic au centre-ville. Les recourantes n'indiquent toutefois pas quelle(s) autre(s) mesure(s) de réglementation prévue(s) par la législation routière fédérale permettraient en l'espèce d'atteindre les objectifs poursuivis : elles se contentent en effet d'affirmer que la réalisation préalable du parking de liaison permettrait d'atténuer les effets de la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM. Les recourantes semblent toutefois oublier que la réalisation du parking de liaison ne constitue pas une mesure de réglementation du trafic prévue par la législation routière et n'est, partant, pas une mesure

de substitution aux mesures arrêtées en l'espèce. En outre, la réalisation du parking de liaison ne relève pas de la compétence de l'Autorité intimée, mais de personnes privées. Par ailleurs, il convient de rappeler que, contrairement à ce que semblent affirmer les recourantes, des mesures de réglementation du trafic ne peuvent pas être considérées comme illicites au seul motif qu'elles entravent de manière importante la circulation : en effet, quand bien même elles restreignent considérablement la circulation, des mesures de réglementation du trafic doivent être considérées licites lorsqu'elles sont aptes et nécessaires à répondre aux buts poursuivis par l'autorité compétente. En l'espèce, il n'est pas contestable que les mesures arrêtées dans la décision attaquée, en particulier la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM, auront des conséquences significatives sur la circulation au centre-ville. Ces mesures sont toutefois licites dès lors qu'elles permettent d'atteindre les buts poursuivis – notamment la réduction du trafic de transit au profit des transports publics, de la mobilité douce et des visiteurs-clients motorisés – et qu'il n'existe pas de mesures moins lourdes à même de les remplacer. Comme indiqué ci-dessus, une réduction significative du trafic de transit au centre-ville passe nécessairement par la fermeture au TIM d'une partie des axes routiers qui traversent le centre-ville et notamment, par la fermeture de l'Avenue de la Gare.

12.4.3. 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 un point névralgique du réseau routier permettant aux visiteurs-clients motorisés de se rendre dans les commerces et parkings du centre-ville.

Cela étant, il convient 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 importants, 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 litigieuses est la réduction du trafic de transit au profit de l'amélioration de l'accessibilité du centre-ville pour les visiteurs-clients motorisés. Il n'est pas contesté qu'une réalisation préalable du parking de liaison permettrait 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. Les recourantes se plaignent quatrièmement d'une violation de la force obligatoire des planifications supérieures. Dans leurs différentes écritures, elles affirment que la version initiale de la fiche de projet P0702, le PA2, le PAL de la Ville de Fribourg, le Plan directeur des Grand-Places et le PAD Avenue de la Gare-Sud conditionnent tous la fermeture au TIM de l'Avenue de la Gare à la réalisation préalable du parking de liaison. Par conséquent, elles reprochent à l'Autorité intimée d'avoir violé les plans précités dans la décision attaquée en arrêtant la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM sans prévoir la réalisation préalable du parking de liaison.

13.1. Les recourantes se plaignent d'abord d'une violation du Plan directeur cantonal.

13.1.1. 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. Partant, dans la présente décision, il convient d'examiner si, comme le soutiennent les recourantes, l'Autorité intimée a violé le PDCant.

13.1.2. Les recourantes font 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 et, partant, a violé le PDCant. En effet, la version initiale de la fiche P0702 indique 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 la version *initiale* de la fiche P0702 et non la version actuellement en vigueur (*i.e.* la 6^{ème} version) qui devait s'appliquer en l'espèce dès lors que les modifications apportées à la version initiale – et reprises dans les versions ultérieures – sont entachées d'un vice de procédure et donc nulles.

13.1.3. L'Autorité de céans ne partage pas l'avis des recourantes. En effet, conformément aux éléments développés au considérant n° 8 de la présente décision, l'Autorité de céans considère que la version de la fiche P0702 *actuellement en vigueur* s'applique en l'espèce. Or, la version de la fiche P0702 actuellement en vigueur ne conditionne pas la fermeture au TIM de l'Avenue de la Gare à la réalisation préalable du parking de liaison. Par conséquent, en l'espèce, on ne saurait 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.

13.2. Les recourantes se plaignent ensuite d'une violation du PA2.

13.2.1. 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 contenus dans les projets d'agglomération n'ont cependant pas un caractère liant pour les autorités : il convient en effet de distinguer les éléments *liants* des éléments *non liants*. Le caractère liant ou non liant des divers éléments est précisé par chaque projet d'agglomération.

13.2.2. 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 essayer 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.

En l'espèce, c'est donc de manière infondée que les recourantes reprochent à l'Autorité intimée d'avoir violé le PA2.

13.3. Les recourantes font également valoir une violation du PAL de 1991.

13.3.1. 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 cependant 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 d'une 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.

13.3.2. Dans la présente décision, 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 ayant fait l'objet d'une mise à l'enquête publique au moment où la décision attaquée a été rendue). En l'espèce, la question de l'effet anticipé peut néanmoins demeurer ouverte dès lors que ni le PAL en vigueur (*i.e.* le PAL approuvé le 23 décembre 1991), 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 à la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM. Il ressort en revanche de différents éléments du PAL que la réalisation du parking de liaison est uniquement une condition de la fermeture au TIM de l'Avenue de la Gare et de l'axe « Avenue de Tivoli/Rue Pierre-Kaelin », mais non une condition de la seule fermeture de l'Avenue de la Gare (cf. notamment, Rapport explicatif 47 OAT, 3^{ème} mise à l'enquête publique, p. 77 ; Rapport explicatif 47 OAT, version adoptée le 4 juin 2024, p. 80 et 93). Au demeurant, l'Autorité de céans constate que les recourantes n'indiquent pas, dans leurs nombreuses écritures, les documents sur lesquels elles se fondent pour affirmer que le PAL de la Ville de Fribourg conditionne la (seule) fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM à la réalisation préalable du parking de liaison.

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.

13.4. Les recourantes se plaignent encore 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.

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 sans l'étayer, 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 décidant de fermer l'Avenue de la Gare au TIM avant la réalisation du parking de liaison.

13.5. Les recourantes se plaignent enfin d'une violation du PAD Avenue de la Gare-Sud.

13.5.1. 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 est soumis la réalisation de ce projet. En revanche, contrairement à ce que soutiennent les recourantes, le PAD Gare-Sud ne détermine pas les conditions auxquelles serait soumise la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM. Cela s'explique notamment par le fait que l'Avenue de la Gare ne fait 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 du PAD Gare-Sud) ne mentionne la réalisation du parking de liaison comme une condition de la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM.

En l'espèce, l'Autorité de céans est dès lors d'avis 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.

13.5.2. 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 existant 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.

Au vu des éléments développés dans les considérants qui précèdent, l'Autorité de céans rejette dans son entièreté le grief de violations des planifications supérieures.

14.

14.1. Les recourantes se plaignent cinquièmement d'une violation du principe de coordination. Elles affirment que l'Autorité intimée a violé la coordination matérielle et formelle dans la décision attaquée en dissociant, malgré leur imbrication, la procédure relative à la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM et la procédure relative à la réalisation du parking de liaison. Elles soutiennent ainsi que la requalification du carrefour Richemond a été mise à l'enquête publique sur la base de documents prévoyant expressément que le parking de liaison serait réalisé avant la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM.

14.2. Comme que cela ressort en particulier 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). Conformément à la coordination établie par les autorités compétentes et tel que cela est expressément établi par le PA3, la fermeture au TIM de l'Avenue de la Gare nécessite la réalisation préalable de ces différentes mesures d'accompagnement.

14.3. En l'espèce, l'Autorité de céans constate que, conformément à la coordination établie, *la totalité* des mesures d'accompagnement ont été réalisées avant que l'Autorité intimée n'arrête la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM. Par conséquent, force est de constater que, contrairement à ce que soutiennent les recourantes, l'Autorité intimée n'a pas enfreint le principe de coordination tel qu'il s'imposait à elle dans le cas présent. C'est en effet à tort que les recourantes soutiennent que le principe de coordination imposait également que la mise en œuvre des mesures d'accompagnement, en particulier la requalification et le compartimentage du carrefour Richemond, soit précédée de la réalisation du parking de liaison. En effet, la mesure d'accompagnement relative à la requalification et au compartimentage du carrefour Richemond (Mesure 3M.03.01 du PA3) ne mentionne pas, dans la liste des mesures du PA2 auxquelles elle est liée, la mesure relative à la réalisation du parking de liaison (Mesure 32.2 du PA2).

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

15.

15.1. Les recourantes se plaignent sixièmement d'une violation de la liberté économique garantie par l'article 27 Cst. Elles soutiennent que la fermeture de l'Avenue de la Gare au TIM devait être accompagnée par la réalisation du parking de liaison dès lors que ce dernier devait permettre le renforcement de l'attractivité économique-commerciale du centre-ville en créant de nouvelles places de stationnement et en modifiant l'accessibilité au centre-ville. Aussi, selon les recourantes, la décision attaquée porte atteinte à leur liberté économique car elle ignore la réalisation du parking de liaison et, partant, prive les clients motorisés de places de stationnement supplémentaires et les pousse vers les centres commerciaux situés en périphérie ce qui aura, à terme, un impact négatif sur leur chiffre d'affaires. Les recourantes relèvent enfin que si la liberté économique peut faire l'objet de restrictions aux conditions de l'article 36 Cst, ces conditions ne sont pas remplies en l'espèce.

15.2. 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 expressément 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 garanti par l'article 27 Cst, 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 respecter l'égalité de traitement entre concurrents directs (DUBEY J., *op. cit.*, n. 2896 ss).

15.3. 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.

À ce sujet, 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 dans la mesure où 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 relevé plus haut (*supra* considérant n° 9), les mesures arrêtées par l'Autorité intimée ont en effet pour objectif de

répondre à différents intérêts publics prévus par l'article 3 al. 4 LCR, notamment limiter le trafic de transit au centre-ville de Fribourg afin d'y faciliter 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.

15.4. 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 pousseront les clients motorisés vers les centres commerciaux situés en périphérie de la Ville de Fribourg, ce qui aura un impact sur leur chiffre d'affaires à terme.

En l'occurrence, 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 par l'Autorité intimée. 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 ainsi pas en quoi les mesures arrêtées entraveraient 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 en effet, qu'en dépit des mesures litigieuses, les recourantes auront toujours la possibilité d'exercer sans restriction leur activité économique : la perte par les clients motorisés de l'un des trois axes routiers leur permettant de se rendre dans les commerces des recourantes n'est pas en mesure de constituer à elle seule 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 au centre-ville ne constitue pas une atteinte à l'un des intérêts protégés par la liberté économique (cf. JEANNERET Y./KUHN A./MIZEL C./RISKE O., *op. cit.*, n. 5.6). Au demeurant, il convient de relever que l'un des objectifs poursuivis par les mesures arrêtées est de réduire le trafic de transit qui engorge le centre-ville de Fribourg afin notamment, de faciliter la circulation de la clientèle motorisée des commerces du centre-ville. Enfin, il est important de rappeler qu'il n'existe aucun droit constitutionnel qui garantisse l'affectation d'une surface déterminée à la circulation : la Constitution n'oblige en effet 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 considère donc 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 ainsi être rejeté.

16. Conformément à la jurisprudence, l'autorité en charge de la procédure 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 appréciation anticipée des preuves, à administrer les moyens de preuves complémentaires requis par les recourantes. Les résultats de ces moyens de preuves ne sont en effet pas de nature à conduire l'Autorité de céans, limitée dans son pouvoir d'examen, à modifier son opinion.

17. Il découle des considérants qui précèdent et de l'absence de motif d'annulation valable que le recours doit être rejeté et la décision du Conseil communal de la Ville de Fribourg du 29 mars 2022 confirmée.

18. 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 5'000.-.

**** 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 5'000.-, sont mis par moitié à la charge de l'A. _____ et par moitié à la charge de M. _____.

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

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

- l'A. _____, par l'intermédiaire de son mandataire, Me Jérôme Magnin ;
- M. _____, par l'intermédiaire de son mandataire, Me Jérôme Magnin ;
- 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