



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE  
Staatsrat SR

Chorherrengasse 17, 1701 Freiburg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48  
www.fr.ch/sk

Staatsrat  
Chorherrengasse 17, 1701 Freiburg

---

Messieurs  
Rudolf Vonlanthen  
Grossrat  
Postfach 84  
1735 Giffers

Alfons Piller  
Grossrat  
Knewis 138  
1716 Schwarzsee

*Fribourg, le 25 janvier 2011*

## **Petition für eine Gleichbehandlung aller Regionen im Kanton Freiburg**

Messieurs les députés au Grand conseil,  
Mesdames et Messieurs les membres du Comité de pétition,

Vous avez déposé devant la Chancellerie d'Etat, en date du 14 juillet 2010, une pétition dont le titre est «*Petition für eine Gleichbehandlung aller Regionen im Kanton Freiburg* ». Pour mémoire, votre pétition est appuyée de 11'111 signature et a la teneur suivante :

«Die vorliegende Petition betrifft die Verkehrsregelung auf den Alp- und Waldstrassen im Senseoberland: Die Unterzeichneten bitten den Staatsrat, die Verkehrsregelung auf den Alp- und Waldstrassen im Senseoberland neu zu überdenken und nochmals öffentlich aufzulegen. Dabei sollen die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger berücksichtigt und den Einsprachen der Gemeinden Plaffeien, Plasselb, der Mehrzweckgenossenschaften und von Privaten Rechnung getragen werden. Als Basis sollen die Vorschläge der Region Sense dienen. Die vom Tiefbauamt im Auftrag vom Amt für Wald, Wild und Fischerei vorgeschlagene Variante soll abgelehnt, überarbeitet und den Bedürfnissen der Bevölkerung angepasst werden.

Die vorliegende Petition hat als rechtliche Basis die Freiburger Kantonsverfassung (Art. 25) sowie das Gesetz über das Petitionsrecht. Als Ansprechpartner des Staatsrates dienen die beiden Erstunterzeichner und Gründer des Petitionskomitees».

Le Conseil d'Etat y répond comme suit.

## 1. Situation de fait

Des chemins carrossables en zone alpestre et en forêt ont été construits afin de faciliter l'exploitation agricole et forestière de régions autrefois inaccessibles aux véhicules à moteur. Ces routes contribuaient ainsi à une exploitation rationnelle et conforme aux conditions de travail modernes dans la zone alpestre.

Avec le temps et dans certains cas, ces accès ont aussi été très fortement utilisés par le trafic lié aux activités de loisirs et au tourisme. Leur utilisation s'est ainsi écartée du but initial, induisant des nuisances dans la zone alpestre et la forêt.

Constatant cette évolution, l'Etat s'est vu contraint de renforcer les mesures visant à limiter le trafic motorisé dans le but de réduire les perturbations qui lui sont liées, préservant ainsi la zone alpestre et les forêts comme espaces de tranquillité.

Actuellement, de nombreux chemins d'améliorations foncières et forestiers ont fait l'objet de restriction de trafic à la satisfaction des propriétaires, des communes et des autres riverains intéressés.

## 2. Fondements légaux de l'intervention de l'Etat

Il y a lieu de rappeler sommairement la législation applicable en matière de circulation des véhicules à moteur, ainsi que la structure mise en place au niveau cantonal pour l'application des restrictions en la matière.

La législation forestière fédérale prévoit que les véhicules à moteur ne sont autorisés à circuler en forêt et sur les routes forestières que pour accomplir les activités de gestion forestière (art. 15 al. 1 LFo ; RS 921.0). La loi fédérale prévoit des exceptions à cette règle et donne des compétences aux cantons, en précisant toutefois qu'ils peuvent admettre d'autres catégories d'usagers sur les routes forestières, mais pour autant que la conservation des forêts ne s'en trouve pas menacée et qu'une telle décision ne soit pas contraire à l'intérêt public (art. 15, al. 2 LFo). Le canton de Fribourg a fait usage de cette possibilité dans le règlement du 11 décembre 2001 sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (RFCN). Il précise à son article 28 al. 1 relatif à la circulation des véhicules à moteur que sont autorisés à circuler sur les routes forestières:

- a) les propriétaires dont l'immeuble est desservi par la route et les personnes liées à l'exploitation agricole ou forestière et
- b) les riverains, sauf réglementation plus restrictive.

Il y a également lieu de rappeler que le Conseil d'Etat, comme ses unités administratives, doit tenir compte, lorsqu'il prend des décisions, de celles déjà rendues par la justice dans des cas similaires. Or, le Tribunal cantonal, appuyé en cela par le Tribunal fédéral, a eu l'occasion de relever à de fréquentes reprises que :  
« Les chemins alpestres et forestiers présentent incontestablement un caractère mixte. Cependant la nature  
« alpestre » de ces voies de circulation ne saurait permettre d'éluder l'interdiction de circuler imposée par la

législation sur les forêts. Celle-ci a en effet déjà intégré la fonction souvent mixte des voies forestières dans son régime juridique, en autorisant des dérogations pour l'économie alpestre et agricole. Envisageables lorsque les restrictions à la circulation sont édictées pour régler le trafic en vertu de la loi sur la circulation routière (LCR ; RS 741.01), des exceptions à des fins touristiques ne sont ainsi pas tolérées lorsqu'il s'agit de l'application de la loi sur les forêts (RDAF 2002, p. 138). En effet, le but de ces mesures ne vise pas la sécurité routière, mais bien la conservation de la forêt, afin qu'elle puisse remplir ses fonctions protectrice, sociale et économique. S'il fallait soustraire au droit des forêts chaque voie de circulation servant parallèlement d'autres besoins que la seule gestion forestière, le champ d'application de la LFo s'en verrait considérablement réduit, vidant de leur sens les motifs qui ont présidé à son adoption.

Ainsi, la loi fédérale sur les forêts restreint largement la circulation des véhicules à moteur en forêt et ne laisse plus guère en la matière de compétence aux cantons. Aux termes de la loi, ceux-ci sont cependant habilités à soustraire certaines catégories d'usagers à l'interdiction de circuler (art. 15 al. 2 LFo) et doivent pourvoir à la signalisation et aux contrôles nécessaires (art. 15 al. 3 LFo) (Arrêt du Tribunal administratif cantonal du 29 décembre 2004 n° 3A 04 198) ».

Dans son Arrêt du 9 juillet 2009 (n° 603 2008-210) le Tribunal cantonal a été encore plus explicite. Il a relevé (p. 18, ch. 6 b) que « Der Staat ist nicht nur ermächtigt, sondern verpflichtet, Alp- und Waldwege zu sperren. Waldstrassen dürfen grundsätzlich nur zu forstlichen Zwecken mit Motorfahrzeugen befahren werden, das heisst die Fahrten müssen im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung im Sinne des entsprechenden forstlichen Planung stehen. Freizeit- und Erholungsaktivitäten im Wald fallen nicht unter den forstlichen Zweck und haben somit ohne die Benutzung von Motorfahrzeugen auszukommen ».

Comme on peut le constater, la marge de manœuvre des cantons est quasiment inexistante en la matière et, plus spécialement, la législation fédérale sur les forêts ne prévoit pas d'exception pour la circulation des véhicules à moteur à des fins touristiques ou de détente.

A noter encore que si une exception devait tout de même être envisagée pour une route forestière, outre le fait que son admissibilité par les Tribunaux serait presque utopique, la route forestière en question devrait alors être nouvellement considérée comme une voie de communication. Cela présupposerait en particulier la délivrance d'une autorisation de défrichement, laquelle serait vraisemblablement combattue avec succès par les organisations de protection de la nature, mais surtout aussi le remboursement des subventions reçues.

### **3. Organisation mise en place et principes pour appliquer, dans le canton de Fribourg, les mesures exigées par le droit fédéral**

#### **a) Compétence décisionnelle**

Dans le canton de fribourg, l'application des mesures de restriction en matière de circulation routière est de la compétence de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC), conformément à l'art. 5 de la loi du 12 novembre 1981 d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR ; RSF 781.1). Cette loi institue la Commission de la circulation des routes d'améliorations foncières et forestières (art. 10 LALCR). Il s'agit là une commission consultative qui donne

son avis sur les questions de circulation concernant les routes d'améliorations foncières et forestières, ceci après avoir consulté le maître d'ouvrage et les communes dont le territoire est touché par le tracé de ces routes (art. 10, al. 3 LALCR).

Cette Commission est composée de sept membres représentant les communes, les services cantonaux concernés, l'Union fribourgeoise du tourisme et les organisations de protection de la nature.

## **b) Fixation de principes uniformes pour l'ensemble du canton**

Afin de traiter de manière uniforme l'ensemble du territoire cantonal, la Commission a adopté le 3 décembre 2004, sur la base d'un projet élaboré par le Service des forêts et de la faune et du Service des améliorations foncières (actuellement : Service de l'agriculture), un document fixant *les « principes à appliquer en matière de restriction de trafic sur les chemins alpestres et forestiers »* (ci-après : *principes de restriction de trafic 2004*).

Ces principes peuvent se résumer de la manière suivante:

- respecter les conditions fixées dans le permis de construire, en particulier les interdictions de circuler prévues;
- fermer les chemins principaux ou secondaires ne desservant respectivement que des forêts et les chemins menant à des régions d'importance écologique;
- éviter si possible, la pose de barrières;
- maintenir accessibles ou rouvrir de cas en cas les chemins principaux permettant l'accès à certains sites, en prenant en compte d'autres aspects d'intérêt public, en particulier dans le domaine touristique;
- n'autoriser qu'un accès au maximum pour atteindre une place de parc;
- permettre le maintien de la circulation sur les chemins AF qui ont été réalisés sans condition de fermeture. Dans ce cas, cependant la fermeture pourra être décidée à la demande du propriétaire.

Ces principes d'exécution, qui sont prévus dans une directive, n'ont pas été remis en question par le Tribunal cantonal dans les procédures de recours relatives aux mesures de réglementation du trafic en Haute-Singine.

## **c) Groupe de travail de « réglementation du trafic » de Region Sense**

Region Sense a mis en place un groupe de travail "*réglementation du trafic*" chargé d'élaborer la proposition de réglementation à présenter au Service des ponts et chaussées.

Par Region Sense, sous la conduite de M. Marius Zosso, préfet de l'époque, le dossier réglementation du trafic dans la Haute-Singine a été envoyé en octobre 2006, pour une large consultation, aux organisations, aux communes et aux services concernés. Le 21 novembre 2006, les avis reçus ont été examinés par le

groupe de travail de Region Sense qui a déterminé quelles demandes seraient prises en considération et lesquelles ne le seraient pas. Le 7 décembre 2006, le comité de Region Sense a approuvé le concept.

En janvier 2007, Region Sense a transmis le dossier au Service des ponts et chaussées. Le volumineux dossier généré a conduit la Commission cantonale de la circulation des routes d'améliorations foncières et forestières à obtenir d'autres clarifications et prises de position. A ce titre Region Sense a été régulièrement informée sur l'état d'avancement du dossier. Au cours de la même période, les services compétents (Service des forêts et de la faune et Service de l'agriculture) ont élaboré une directive interne « *Exécution des mesures de circulation routière* ».

#### **4. Décision du Service des ponts et chaussées du 11 novembre 2008**

Par sa décision du 11 novembre 2008, le Service des ponts et chaussées a :

- I. mis en application les principes d'exécution cantonaux qui ont été reconnus le 3 décembre 2004 par la Commission cantonale de la circulation des routes d'améliorations foncières et forestières ;
- II. repris, dans la mesure du possible, les propositions formulées par Region Sense.

Il convient de rappeler à cet égard que les mesures visant le trafic sont appliquées dans tous les districts selon les mêmes principes d'exécution cantonaux, qui ont été reconnus le 3 décembre 2004 par la Commission cantonale de la circulation des routes d'améliorations foncières et forestières. Elles visent à traiter de manière uniforme l'ensemble du territoire cantonal.

Concrètement, il est vrai que la route de L'Hauta Chia a pu demeurer ouverte (cf. *Principes de restriction de trafic 2004* : les chemins d'améliorations foncières réalisés sans obligation particulière restent ouverts, à moins que le propriétaire souhaite les fermer).

En revanche, et il s'agit là de la seule interdiction complémentaire pour un tronçon de chemin, la montée depuis le Plasselbschlund a dû être fermée (cf. *Principes de restriction de trafic 2004* : les chemins à vocation purement forestière seront en principe interdits à la circulation). Il s'agit là du seul tronçon au sujet duquel les autorités ont été contraintes, en raison des exigences légales, de s'écarter des propositions de Region Sense.

A noter par contre que le concept de réglementation du trafic en région AMIZOM a eu pour conséquence l'ouverture possible de la route du Schwyberg et du tronçon Spitz–Spittelboden. Dans les autres régions du canton, aucune route fermée à la circulation n'a pu être ouverte.

Force est ainsi de constater que la mise en œuvre des mesures de restriction de circulation sur les routes forestières et alpestres a fait l'objet d'une procédure transparente et participative. Chaque fois qu'ils ont été amenés à se prononcer sur le sujet, les tribunaux ont confirmé les décisions rendues par l'Etat et les procédures suivies. Les mesures ont ainsi, en définitive, été décidées de manière conforme au droit et en

suivant un concept (*Principes de restriction de trafic 2004*) permettant de traiter, dans toutes les régions du canton, de manière égale les situations égales, et de façon différente les situations différentes.

Les procédures ont maintenant atteint leur terme et la situation de fait, sur le terrain, n'a pas changé. L'Etat ne dispose donc pas de motif pour remettre en question les décisions rendues, entrées en force et souvent confirmées par les tribunaux. Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat ne peut actuellement pas, sous peine de violer la législation fédérale et l'égalité de traitement entre les diverses régions du canton, remettre en question au cas par cas les options prises jusqu'à ce jour.

Avec nos meilleures salutations

Au nom du Conseil d'Etat

Erwin Jutzet  
Président

Danielle Gagnaux  
Chancelière