

603 2008-202

Arrêt du 22 mars 2010

III^e COUR ADMINISTRATIVE

COMPOSITION

Président :
Juges :

Michel Wuilleret
Gabrielle Multone, Marianne Jungo

PARTIES

CONSEIL COMMUNAL DE LA VILLE DE FRIBOURG, place de l'Hôtel-de-Ville 3, 1700 Fribourg, **recourant**,

contre

SERVICE DES PONTS ET CHAUSSEES, rue des Chanoines 17, case postale, 1701 Fribourg, **autorité intimée**,

OBJET

Circulation routière et transports

Recours du 21 novembre 2008 contre la décision du 24 octobre 2008

c o n s i d é r a n t e n f a i t

A. Par lettres des 21 septembre 2007, 13 février 2008 et 23 juillet 2008, l'association "Fribourg Tourisme et région" (ci-après: Fribourg Tourisme) pour le district de la Sarine - officiellement reconnue par l'Union Fribourgeoise du Tourisme (UFT) - a sollicité l'autorisation de mettre en place des indicateurs de direction d'hôtels dans le Grand Fribourg selon un concept global régional. Par décision du 25 août 2008, le Service des ponts et chaussées (ci-après: le Service) a accordé, à titre exceptionnel, l'autorisation requise.

B. Le 26 août 2008, Fribourg Tourisme a demandé de pouvoir mettre en place, en outre, quatre indicateurs de direction d'hôtels sur le territoire de la Ville de Fribourg.

Par décision du 24 octobre 2008, le Service a accepté cette demande. Après avoir rappelé l'autorisation exceptionnelle qu'il avait octroyée le 25 août 2008, il a relevé que le Conseil communal de la Ville de Fribourg (ci-après: le Conseil communal) est au bénéfice d'une délégation de compétence en matière de signalisation routière, hormis pour les vitesses de circulation. L'autorité communale a toutefois indiqué, par lettre du 19 septembre 2008, qu'elle n'acceptait pas de délivrer d'autorisation exceptionnelle pour les quatre indicateurs situés sur son territoire, considérant que cette compétence ne lui revenait pas mais au Service, chargé d'assurer la haute surveillance en matière de signalisation routière. C'est dans ces conditions et pour assurer une meilleure coordination des procédures que le Service a estimé être en droit de reprendre la compétence déléguée à la Ville de Fribourg et de donner suite à la requête de Fribourg Tourisme, elle-même justifiée par l'intérêt à un concept de signalisation élaboré au niveau régional.

C. Contre cette décision, le Conseil communal a recouru le 21 novembre 2008 auprès du Tribunal cantonal, concluant à son annulation et à ce que la cause soit renvoyée à l'autorité intimée pour complément d'instruction et nouvelle décision conforme à l'art. 107 de l'ordonnance sur la signalisation routière (OSR; RS 741.21) et aux règles de la norme VSS 640 828.

A l'appui de ses conclusions, le recourant estime qu'il est contraire au droit d'autoriser la mise en place d'indicateurs de direction d'hôtels comme s'il s'agissait d'indicateurs de direction avancés à l'instar de ceux signalant des localités. A son avis, les hôtels ne peuvent pas être considérés comme des destinations locales importantes au même titre que la gare, le centre ou un hôpital. Aussi, l'adjonction d'indicateurs de direction pour hôtels à des indicateurs de direction avancés de localité viole l'art. 49 al. 2 OSR.

Par ailleurs, pour le recourant, le concept de Fribourg Tourisme ne respecte pas l'art. 54 al. 9 OSR ainsi que les règles de la norme VSS 640 828. En particulier, des indicateurs sont placés à des endroits où pourtant la voie à suivre ne suscite pas de doute. De plus, l'indication de direction n'est pas simplement signalée à l'intérieur d'un quartier ou d'une zone, comme cela est autorisé, mais de localité à localité. Enfin, le concept contreviendrait aux règles sur la présentation graphique des établissements hôteliers.

Le Conseil communal fait également valoir qu'en prononçant une décision contraire aux règles de l'OSR et de la norme VSS, l'autorité intimée viole son autonomie communale et l'art. 115 OSR. Il lui avait certes demandé de prendre une décision, escomptant qu'elle

prendrait en compte ses diverses déterminations ou encore que l'autorisation exceptionnelle accordée serait avalisée par une dérogation octroyée par l'autorité fédérale compétente.

Enfin, le recourant se plaint de ce que cette décision crée un précédent provoquant une inégalité de traitement puisqu'elle favorise les indicateurs de direction d'hôtels par rapport à d'autres indicateurs de direction relevant de l'art. 54 OSR. Ce privilège est d'autant plus infondé qu'il ne repose sur aucune directive claire. De surcroît, il conduit à une péjoration des conditions de sécurité routière dans l'agglomération fribourgeoise du fait du potentiel de prolifération des indicateurs de direction. Le recourant estime que, dans tous les cas, il serait contraire à son autonomie communale de décider suivant les circonstances, sans directive précise, et en ayant recours à un système d'autorisation exceptionnelle.

D. Dans sa détermination du 9 janvier 2009, le Service propose implicitement le rejet du recours. Il insiste sur le caractère exceptionnel de l'autorisation délivrée, justifiée par l'aspect régional du concept mis en place. Ce projet a été pensé et planifié par Fribourg Tourisme - comme cela avait été exigé de lui pour l'obtention de la reconnaissance de son caractère régional - non plus localité par localité, mais en fonction d'une plus large entité à savoir le Grand Fribourg. Par ailleurs, le Service affirme que le Conseil communal a expressément renoncé à la délégation de compétence qui lui avait été attribuée en vertu de la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR; RSF 781.1) au profit de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (ci-après: DAEC), par son Service des ponts et chaussées. Au surplus, cette renonciation, sur laquelle il ne peut plus revenir pour faire valoir son autonomie communale, a permis d'appliquer correctement le principe de coordination des procédures.

E. Le Conseil communal a adressé ses contre-observations le 4 février 2009. Il insiste sur le fait que les dispositions légales et la norme VSS 640 828 applicables en l'espèce ne laissent aucune marge d'interprétation permettant l'introduction d'une autorisation à caractère exceptionnel. Celle qui a été octroyée ne repose ainsi sur aucune base légale. Un concept régional ne donne au demeurant pas non plus droit à une autorisation exceptionnelle. Il s'étonne en outre qu'une association cantonale comme l'UFT puisse imposer qu'il soit dérogé à des dispositions légales fédérales en matière de circulation routière pour avaliser la reconnaissance d'une association régionale. Par ailleurs, le recourant fait valoir que la décision querellée peut jouer le rôle d'un fâcheux précédent dans le cas de la Ville de Fribourg, qui compte plus de 24'000 postes de travail et une très grande densité de signalisation. A supposer qu'il suffise que les entreprises d'une même branche établissent un concept régional pour que leur présence soit signalée, il s'en suivrait une prolifération de signalisations contraire aux dispositions légales.

F. Par courrier du 20 février 2009, le Service a fait savoir qu'il n'avait pas d'autres remarques à formuler.

e n d r o i t

1. a) Selon l'art. 5 al. 2 LALCR, la Direction en charge des routes (la DAEC) est l'autorité compétente en matière de signalisation routière.

Les compétences dévolues à la DAEC sont exercées par l'intermédiaire du Service des ponts et chaussées, en vertu de l'art. 128 al. 2 de la loi sur les routes (LR; RSF 741.1). Les décisions rendues par ce Service en application de l'art. 5 LALCR peuvent être contestées auprès de l'autorité de céans, qui statue en dernière instance cantonale conformément à l'art. 114 al. 1 let. a du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1).

b) Interjeté le 21 novembre 2008 contre la décision du 24 octobre 2008 du Service, le recours du Conseil communal l'a été dans le délai et les formes prescrits (art. 79 à 81 CPJA). Selon l'art. 3 al. 4, dernière phrase, de la loi sur la circulation routière (LCR; RS 741.01), les communes ont qualité pour recourir lorsque des mesures touchant la circulation sont ordonnées sur leur territoire. La qualité pour recourir du recourant est indéniable s'agissant de la mise en place d'indicateurs de direction sur son territoire communal.

Partant, le Tribunal cantonal peut examiner les mérites de son recours.

c) En vertu de l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé (let. a) pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation et (let. b) pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. En revanche, dans la mesure où aucune des situations prévues aux lettres a à c de l'art. 78 al. 2 CPJA n'est réalisée, l'autorité de céans ne peut pas, dans le cas particulier, revoir l'opportunité d'une décision en matière de signalisation routière.

2. a) Selon l'art. 132 LR, la circulation et la signalisation routière sont régies par la législation fédérale et cantonale en la matière.

L'art. 3 LCR précise que les cantons ont la souveraineté sur les routes, dans les limites du droit fédéral (al. 1). Ainsi, les cantons sont compétents pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes. Ils peuvent déléguer cette compétence aux communes sous réserve de recours à une autorité cantonale (al. 2). D'autres limitations ou prescriptions peuvent être édictées lorsqu'elles sont nécessaires pour protéger les habitants ou d'autres personnes touchées de manière comparable contre le bruit et la pollution de l'air, pour éliminer les inégalités frappant les personnes handicapées, pour assurer la sécurité, faciliter ou régler la circulation, pour préserver la structure de la route, ou pour satisfaire à d'autres exigences imposées par les conditions locales (al. 4, 1^{ère} phrase).

En vertu de l'art. 5 al. 3 LCR, sur les routes ouvertes à la circulation des véhicules automobiles ou des cycles, ainsi qu'à leurs abords, seuls peuvent être employés les signaux et les marques prévus par le Conseil fédéral; ils ne peuvent être placés que par les autorités compétentes ou avec leur approbation. Conformément à la mission que lui confère cette disposition légale, le Conseil fédéral a fixé aux art. 101 ss OSR les exigences générales en matière de signalisation routière. Il a notamment prescrit, à l'art. 101 al. 2, 1^{ère} phrase, que les signaux et les marques ne peuvent être mis en place ou enlevés que si l'autorité l'ordonne. Selon l'al. 3 de cette disposition, les signaux et les marques ne doivent pas être ordonnés et placés sans nécessité ni faire défaut là où ils sont indispensables; ils seront disposés d'une manière uniforme, particulièrement sur une même artère. Selon l'art. 104 al. 1, 1^{ère} phrase, OSR, l'autorité est compétente pour mettre en place et enlever les signaux et les marques. Les cantons peuvent déléguer aux

communes les tâches concernant la signalisation mais ils sont tenus d'exercer une surveillance (art. 104 al. 2 OSR).

b) Selon l'art. 1 al. 1 OSR, l'OSR régit les signaux, marques et réclames sur les routes et à leurs abords, les signes et les instructions à donner par la police et détermine les mesures et restrictions nécessaires à la circulation. L'art. 115 al. 1 OSR octroie au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) la compétence d'édicter des instructions concernant l'exécution, l'aspect et la mise en place des signaux, marques, dispositifs de balisage, réclames routières et autres installations similaires et conférer un caractère obligatoire aux normes techniques. En vertu de l'al. 2, l'office fédéral peut édicter des instructions quant à l'application de l'OSR. Dans certains cas, il peut autoriser des dérogations à certaines dispositions, des modifications de symboles ou, à titre d'essai, de nouveaux symboles, signaux et marques ainsi que des panneaux portant le nom de cours d'eau, indiquant des chemins réservés au tourisme pédestre, etc.

L'art. 54 al. 9 OSR prescrit expressément au DETEC d'édicter des instructions concernant la signalisation touristique et les indicateurs de direction pour hôtels.

c) L'Association suisse des professionnels de la route et des transports VSS est l'organe technique de référence du DETEC, lequel se fonde sur les normes de cette association pour édicter des instructions concernant l'exécution, l'aspect et la mise en place des signaux, marques, dispositifs de balisage, réclames routières et autres installations similaires et conférer un caractère obligatoire aux normes techniques (cf. art. 115 OSR et art. 1 de l'ordonnance du DETEC publié in RS 741.211.5). Ainsi, et en application de l'art. 54 al. 9 OSR, a été édictée la norme SN 640 828 concernant les "indicateurs de direction pour les hôtels" (art. 2 let. i de l'ordonnance du DETEC), laquelle revêt dès lors un caractère obligatoire.

Selon l'art. 1 de cette norme, celle-ci contient les prescriptions concernant le placement et la présentation des indicateurs de direction pour les hôtels.

L'art. 3 précise que les indicateurs de direction pour les hôtels ne seront placés qu'aux endroits où il y a des doutes quant à la voie à suivre (al. 1). Les hôtels dont l'accès est difficile à reconnaître ou à trouver peuvent être signalés en dehors des localités au moyen du signal d'indication "Hôtel-Motel" (al. 2). Si une localité comprend plusieurs hôtels, il y a lieu d'établir un plan général sur la base d'un inventaire. Les indicateurs de direction pour les hôtels ne doivent ni favoriser certains hôtels, ni porter préjudice à d'autres (al. 3). Dans les localités où des quartiers ou zones sont signalés, l'indication des directions pour les hôtels ne peut être faite que dans ces quartiers ou zones (al. 4). Les indicateurs de direction pour les hôtels ne doivent mentionner que le nom des hôtels nécessaire à l'identification des établissements. Des renseignements sur leur classification ne sont pas admis (al. 5).

Les indicateurs de direction pour les hôtels ne peuvent être placés qu'avec l'autorisation des autorités compétentes en matière de signalisation routière (art. 4).

Dans la mesure du possible, les indicateurs de direction pour les hôtels doivent être séparés des indicateurs de direction existants ou être placés avec un certain espace. Un format plus petit peut être utilisé si les indicateurs de direction pour les hôtels s'adressent aux piétons ou s'ils ne s'intègrent pas à l'aspect des lieux (p.ex. vieille ville) (art. 7).

c) Les cantons sont compétents pour prendre des mesures de réglementation locale du trafic sur toutes les routes, même sur les routes de grand transit (A. BUSSY & B. RUSCONI, Code suisse de la circulation routière, Lausanne 1996, commentaire ad art. 3 LCR ch. 5.1). Toutefois, les mesures, qui ne seraient pas fondées sur des motifs objectifs sérieux, seraient dépourvues de sens et non raisonnablement justifiées par la situation à régler et pourraient ainsi être annulées pour arbitraire (BUSSY & RUSCONI, ad art. 3 LCR ch. 4.4.1).

d) Dans la mesure où il n'est pas habilité à réexaminer l'opportunité d'une décision entreprise en matière de signalisation routière, il n'incombe pas au Tribunal cantonal de déterminer si, parmi les mesures envisageables, celle finalement retenue est en l'occurrence la plus adéquate. En revanche, dans les limites de son pouvoir de contrôle, l'autorité de recours doit examiner si l'introduction d'une nouvelle signalisation routière - ou un refus de l'introduire - est conforme au droit et s'avère, cas échéant, dans une juste relation avec le but pour lequel elle a été introduite. A ce propos, l'art. 107 al. 5, 1^{ère} phrase, OSR, exige qu'existe un rapport raisonnable entre le but visé et les restrictions de liberté qu'il nécessite. La mesure ne doit pas outrepasser le cadre qui lui est nécessaire (BUSSY & RUSCONI, ad art. 3 LCR ch. 5.7; aussi notamment R. SCHAFFHAUSER, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, 2^{ème} édit., Vol. I, Berne 2002, p. 45 n^o 41).

3. a) Le recourant ayant expressément renoncé à ses compétences déléguées en matière de signalisation pour la mise en place des indicateurs de direction d'hôtels litigieuse, il appartenait manifestement au Service de statuer.

Or, il ressort de la décision de cette autorité qu'elle a accordé une autorisation exceptionnelle pour la pose d'indicateurs de direction d'hôtels notamment sur le territoire communal de Fribourg, estimant que celle-ci se justifiait par l'intérêt à un concept de signalisation élaboré au niveau régional et pour assurer en outre une meilleure coordination des procédures.

Pour sa part, le recourant affirme qu'il s'en est toujours tenu aux règles de l'OSR et de la norme SN 640 828 et demande que soit constatée l'illégalité de la signalisation projetée parce qu'elle n'est pas conforme à ces règles.

b) L'art. 3 al. 3 de la norme SN 640 828 prévoit expressément la nécessité d'établir un plan général sur la base d'un inventaire si une localité comprend plusieurs hôtels. En ce sens, la décision du Service n'apparaît pas en soi critiquable si elle entend se référer à un plan général intégré à un concept de signalisation élaboré par Fribourg Tourisme, compte tenu des buts poursuivis par cette association et de sa connaissance en matière touristique, tant du point de vue hôtelier que de celui des visiteurs.

Pour autant, le concept présenté ne permet pas, vu les art. 5 al. 3 LCR et 115 al. 1 OSR, de déroger aux règles de l'OSR et de la norme SN 640 828, pas même pour des motifs relevant du caractère exceptionnel d'une planification régionale. En effet, aucune règle ne prévoit une exception de cet ordre à moins que, en vertu de l'art. 115 al. 2 OSR, l'autorité fédérale compétente n'autorise des dérogations, dans certains cas, à certaines dispositions.

c) En l'espèce, l'autorité intimée ne conteste pas que le concept mis en place déroge aux règles fixées par l'art. 3 de la norme SN 640 828, ainsi que l'établit le recourant. Pourtant, cette norme - de nature technique, appliquée depuis trois décennies

et en vigueur sur l'ensemble du territoire suisse - repose par principe sur des critères de sécurité optimale. Elle constitue notamment un frein à une prolifération excessive d'indicateurs de direction et empêche de privilégier certains intérêts particuliers au détriment de la sécurité routière. Par ailleurs, elle cherche à éviter la réclame pour des tiers, en ayant à l'esprit autant que faire se peut le principe de l'égalité de traitement entre toutes les entreprises désireuses de se signaler sur la route. Or, cette norme n'a pas été modifiée notamment depuis 1997, année au cours de laquelle il a été répondu à la Ville de Fribourg que les principes précités étaient toujours valables et qu'il ne se justifiait pas d'opérer des changements pour tenir compte de la régionalisation des activités touristiques (cf. courrier du 8 janvier 1997 de la Division fédérale de la réglementation du trafic).

Autrement dit, aucune disposition légale ne prévoit la possibilité de prendre en considération l'intérêt à une planification régionale des indicateurs de direction d'hôtels pour déroger à la loi, en accordant une autorisation dite exceptionnelle qui ne respecte pas les règles précitées. De surcroît, rien n'indique que l'autorité fédérale compétente entend accorder une dérogation (art. 115 al. 2 OSR) pour les motifs retenus par l'autorité intimée, tant s'en faut.

Partant, pour les motifs qui précèdent, la décision du Service, contraire à la loi, doit être annulée et le recours du Conseil communal admis.

d) Vu l'issue de la procédure, il n'est pas nécessaire d'examiner les autres griefs invoqués.

e) Il n'est pas perçu de frais de procédure (art. 133 CPJA).

l a C o u r a r r ê t e :

I. Le recours du Conseil communal de la Ville de Fribourg est admis.

Partant, la décision du Service des ponts et chaussées du 24 octobre 2008 est annulée.

II. Il n'est pas perçu de frais de procédure.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif fédéral, à Berne, dans les 30 jours dès sa notification.

301.100