IIe Cour administrative. Séance du 21 mai 1999. Statuant sur le recours interjeté le 26 novembre 1998 (**2A 98 90**) par **la Commune de Bulle**, représentée par son Conseil communal, contre la décision rendue le 11 novembre 1998 par **la Direction des travaux publics du canton de Fribourg**, **(Travaux publics / répartition des frais : art. 50a LR)**

En fait:

A. Par un courrier du 8 juillet 1998, le Conseil communal de la ville de Bulle a informé la Direction des travaux publics (ci-après : la Direction), par l'intermédiaire du Département des ponts et chaussées du canton de Fribourg (ci-après : le Département), de sa décision d'aménager à court terme et de manière définitive trois carrefours giratoires du réseau routier de la localité, désignés "Musée", "Rieta" et "Denner", tous trois situés sur la route cantonale de la Condémine. Cette décision de l'exécutif bullois a été prise nonobstant les éventuelles subventions fédérales qui pourraient être versées pour la réfection des giratoires précités dans le cadre des mesures d'accompagnement de la route d'évitement Bulle - La Tour-de-Trême (A189), tronçon en voie de réalisation.

Se fondant sur l'art. 61 du règlement d'exécution de la loi sur les routes (RELR ; RSF 741.11), le Conseil communal a en outre procédé à la répartition des frais d'assainissement des carrefours susmentionnés. L'autorité a ainsi retenu que la part financière à la charge du canton devait être celle d'un ruban continu transitant par les giratoires. Le montant de ces frais a été estimé à Fr. 461'478.-, pour une surface de 2'675 m^2, auxquels s'ajoutent les frais d'assainissement en cours de réalisation d'un autre carrefour (désigné "Champ Francey"), estimés selon la même méthode par Fr. 80'821.45.

B. Le Département a répondu à la Commune par courrier du 4 septembre 1998. A l'exception du carrefour de la "Rieta", cette autorité a estimé qu'il était inopportun de procéder à l'aménagement des giratoires avant la réalisation de la A189 et de ses mesures d'accompagnement. Le Département a toutefois pris acte de la décision de la Commune de Bulle et a requis de cette autorité qu'elle fasse l'avance des frais pour la part à la charge du canton, les budgets de la Direction ne prévoyant aucun crédit pour financer les aménagements projetés. Dans le même courrier, le Département a informé la Commune de Bulle qu'il considérait que les carrefours concernés avaient le caractère de carrefours édilitaires communaux au sens de l'art. 50a de la

loi sur les routes (LR ; RSF 741.1). Dès lors et en application de l'art. 61 al. 3 let. a RELR, l'autorité a avisé la Commune de Bulle que l'Etat ne prendrait à sa charge que les frais à l'intérieur de la largeur de base de la route cantonale jusqu'au cercle extérieur des giratoires, ce mode de répartition des frais s'appliquant aussi au giratoire de "Champ Francey". Sur cette base, le Département a estimé à Fr. 250'560.-, pour une surface de 1'470 m^2, la part à verser par l'Etat pour la réfection projetée des giratoires. A cette somme, s'ajoute la part des frais consentis pour l'aménagement du carrefour de "Champ Francey" (surface : 550 m^2), selon le décompte du chantier.

C. Par courrier du 22 septembre 1998 adressé au Département, la Commune de Bulle s'est déclarée surprise par l'interprétation de l'art. 61 RELR effectuée par cette autorité. Selon l'exécutif bullois, les frais engendrés par la réfection projetée des trois carrefours ne sauraient être qualifiés de "purement édilitaires" au sens de la loi, puisque de tels frais concernent uniquement les embellissements (par exemple : les plantations et la décoration) et non pas le ruban routier dans l'anneau de circulation. De même, les giratoires concernés ne sauraient non plus être qualifiés d' "édilitaires" au sens de l'art. 50a let. b LR, puisqu'ils ne donnent aucun accès à des hameaux, quartiers, zones industrielles, sportives ou commerciales. L'autorité a ajouté qu'en cas de déviation nécessaire du trafic des routes cantonales, le réseau routier communal peut être utilisé comme itinéraire de délestage. Elle a également relevé que la modification des routes cantonales et communales a été grandement favorisée par le giratoire de "Denner".

La Commune de Bulle a donc invité le Département à revoir sa position sur la base de ce qui précède, le cas échéant de rendre une décision formelle avec mention des voies de recours. Dans le même courrier, cette autorité s'est déclarée prête à effectuer l'avance de la part des frais à la charge du canton et a soumis au Département une proposition concernant la gestion de l'ensemble du réseau routier cantonal sur son territoire. Le Département s'est déterminé sur cette dernière proposition en date du 29 septembre 1998.

D. Par une décision datée du 11 novembre 1998 fondée sur sa compétence tirée de l'art. 25 al. 5 LR, la Direction a confirmé le mode de répartition des frais d'assainissement tel que le Département l'avait présenté dans son courrier du 4 septembre 1998 au Conseil communal. Selon elle et conformément aux art. 50a al. 1 et 2 let. b LR et 61 al. 3 let. b RELR, les carrefours concernés ont un caractère édilitaire puisqu'ils constituent des aménagements permettant notamment de régler le problème de la sécurité dans la desserte de quartiers, de zones d'activités et de centres d'achat de la ville de Bulle. Cela signifie que la participation financière de l'Etat se limite à la réfection du ruban routier cantonal extérieur aux giratoires (art. 61 al. 3 let.

a RELR), les autres frais d'assainissement étant à la charge de la Commune de Bulle. La Direction a donc confirmé l'estimation effectuée par le Département de la participation de l'Etat aux frais d'assainissement des giratoires, estimation qui s'élève à Fr. 253'560.-, auxquels s'ajoute la part de participation cantonale à la réfection du carrefour "Champ Francey" calculée selon le même principe.

E. Agissant le 27 novembre 1998, la ville de Bulle a contesté devant le Tribunal administratif la décision de la Direction du 11 novembre 1998 en concluant à son annulation et au renvoi du dossier à l'autorité intimée pour reconsidération de l'affaire et nouvelle décision.

A l'appui de ses conclusions, la recourante se prévaut des mêmes dispositions légales que celles invoquées par la Direction, en les interprétant toutefois d'une manière différente. Selon l'exécutif bullois, l'autorité intimée a confondu la notion de "frais purement édilitaires" au sens de l'art. 61 al. 3 let. b RELR et la notion de "travaux ayant un caractère édilitaire" au sens de l'art. 50a LR. De l'avis de la recourante, même si une partie d'un carrefour peut avoir un caractère édilitaire (par exemple les embellissements), le ruban routier qui compose l'anneau de circulation de ce carrefour ne peut en aucun cas être constitué de frais édilitaires. A l'appui de sa thèse, la recourante se prévaut des discussions intervenues le 19 novembre 1985 au Grand Conseil concernant la modification de la LR, ainsi que de l'art. 76 LR, ancienne version, réglant la répartition des frais d'entretien en matière de croisements routiers.

F. Dans ses observations du 22 décembre 1998, la Direction a affirmé n'avoir pas de remarques à formuler au sujet du recours du 27 novembre 1998. L'autorité précise toutefois qu'en se prévalant de l'art. 76 aLR, la recourante confond entretien et aménagement des croisements et jonction des routes.

G. Le 4 mars 1999, le Juge délégué à l'instruction du recours a procédé à une séance de comparution personnelle au cours de laquelle, notamment, la Direction des travaux publics a expliqué en détail sa pratique et a produit une liste de 16 giratoires construits dans le canton.

Les parties se sont déterminées sur le procès-verbal de la séance.

Le 22 avril 1999, la Commune a déposé un mémoire après enquête. Refaisant l'historique des dispositions topiques applicables, elle estime que la loi sur les routes implique que la répartition des frais se fasse en séparant les travaux nécessaires au réseau routier cantonal des travaux propices aux intérêts locaux. En suivant le raisonnement du législateur, elle considère que

l'Etat doit à tout le moins payer le 50 % des travaux permettant la continuité du réseau cantonal puisque ceux-ci en cas de carrefour en croix, par exemple, profitent pour une même proportion au réseau communal et cantonal. En examinant le dessin figurant à l'art. 61 al. 3 let. b RELR, la commune parvient à la conclusion qu'il consacre les principes de causalité et des avantages, selon les intérêts des partenaires concernés, en laissant à la commune l'obligation d'assumer tous les autres frais à caractère "purement" édilitaires, tels que la décoration, par exemple.

En droit:

1. a) En l'espèce, il est douteux que la commune ait qualité pour recourir contre la décision de la Direction des travaux publics. En effet, dans la mesure où cette décision concerne le patrimoine fiscal de la recourante, cette dernière ne peut pas invoquer l'art. 76 let. a CPJA pour recourir devant le Tribunal administratif à l'instar d'un particulier (RFJ 1992, p. 347 consid. 4a), ni pour invoquer une violation de son autonomie qui n'existe pas dans le domaine du financement des routes cantonales. Ce n'est que sur la base de l'art. 76 let. b CPJA que la légitimation de la commune pourrait être reconnue. Il faut cependant qu'une loi lui accorde expressément le droit de recourir. Or, l'art. 132a LR se borne à renvoyer de manière générale aux règles du CPJA sans réserver un droit de recours particulier à la commune. On cherche également en vain une telle compétence dans la loi sur les communes (RSF 140.1). Tout au plus, peut-on se demander si cette lacune n'est pas due à un oubli du législateur qui n'avait pas l'intention de fermer la voie du recours aux communes dans cette matière. Il faut cependant remarquer que la loi sur les routes dans sa version de 1967 ne prévoyait pas de recours communal au Conseil d'Etat. L'ancien art. 50 LR se limitait à prévoir que les communes étaient entendues par le gouvernement avant la détermination des section de route à l'intérieur de la localité.

   Cela étant, la question de la qualité pour recourir de la commune peut demeurer indécise dès lors que son recours doit de toute manière être rejeté.

   b) Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal administratif 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. Il ne peut pas en revanche revoir la décision sous l'angle de l'opportunité (art. 78 al. 2 CPJA, a contrario).

2. L'art. 46 LR prévoit que les frais de construction et d'aménagement des routes cantonales sont à la charge de l'Etat à l'exception des travaux, ouvrages et installations qui ont un caractère édilitaire.

Selon l'art. 50a al. 1 LR, les travaux, ouvrages et installations qui ont un caractère édilitaire sont ceux qui, par rapport aux besoins du trafic en général, sont provoqués, de façon prépondérante, par les besoins d'un équipement local.

Sont considérés comme tels, notamment (art. 50a al. 2 LR) :

a) les surlargeurs de chaussée, y compris les places d'arrêt et de parcage;

b) les carrefours, avec ou sans présélections, donnant accès à un hameau, un quartier, à une zone industrielle, sportive, commerciale;

c) les trottoirs, les passages à piétons avec leur éclairage et toute installation servant à la protection du public;

d) ...

e) la signalisation liée aux aménagements précités, ainsi que celle de régions, de lieux, d'objets, de bâtiments ou d'installations;

f) les aménagements de valorisation des espaces routiers en traversée de localités ainsi que les éléments d'embellissement, les plantations et les décorations;

g) l'éclairage servant aux secteurs définis dans le plan des zones.

Dans la mesure où des travaux, ouvrages et installations ont un caractère édilitaire, les frais qui en découlent ne sont pas portés au compte de la route, mais restent à la charge de la commune ou des tiers intéressés (art. 49 al. 3 LR).

L'art. 25 al. 3 LR prévoit que, sous réserve des dispositions de l'art. 50a, les frais d'assainissement des croisements sont répartis entre les routes y accédant, en proportion du trafic de chaque branche ainsi que de l'augmentation de la sécurité et de l'amélioration dont chacun profite. Le règlement d'exécution précise les critères d'assainissement et de répartition des frais, y compris ceux de l'entretien.

Aux termes de l'art. 61 al. 3 RELR, les frais d'assainissement des giratoires sont répartis comme suit :

a) chaque route accédant au giratoire prend à sa charge les frais à l'intérieur de sa largeur de base, jusqu'au cercle extérieur du giratoire;

b) tous les autres frais d'assainissement du giratoire sont répartis en parts égales entre chaque branche accédant au giratoire, à l'exclusion des frais purement édilitaires au sens de l'art. 50a de la loi, notamment les frais d'embellissement (par exemple les plantations et la décoration).

3. a) En l'occurrence, le système de la loi est clair. Si les giratoires litigieux doivent être considérés comme des carrefours au sens de l'art. 50a al. 2 let. b LR, ils ne sont pas à la charge de l'Etat en vertu de l'art. 46 LR.

Or, selon l'art. 58 al. 1 let. b RELR, un carrefour est un croisement à niveau de deux routes ou plus. En vertu de l'alinéa 2 let. d de la même disposition, un carrefour peut être aménagé en giratoire accordant la priorité au trafic à l'intérieur de l'anneau. En d'autres termes, dans la mesure où les giratoires en cause constituent des croisement à niveau de plusieurs routes, ce sont bien des carrefours, contrairement aux affirmations de la recourante. Dès l'instant où ces carrefours desservent des quartiers de la Ville de Bulle, ils ont un caractère édilitaire au sens de l'art. 50a LR et sont donc exclus du compte de la route.

b) L'alternative défendue par commune selon laquelle le ruban de route à l'intérieur du carrefour devrait faire l'objet d'une répartition des frais ne correspond pas au système légal clair voulu par le législateur. L'exégèse qu'elle fait de la loi, notamment en se basant sur les travaux préparatoires, ne permet pas de s'écarter du sens littéral de l'art. 50a al. 2 let. d LR. En réalité, les travaux préparatoires ne contiennent aucune information qui conduirait à admettre que le sens littéral ne traduit pas la volonté du législateur. Dans son message du 16 août 1995, le Conseil d'Etat a même précisé, s'agissant de l'art. 25 LR, que "l'ajout à l'alinéa 3 a pour but de lever l'ambiguïté qui existe, pour l'assainissement des carrefours, avec l'art. 50a. Le caractère édilitaire du carrefour est ainsi clairement prioritaire" (BGC 1995 p. 2085). Il ne fait donc pas de doute que le sens littéral de l'art. 50a LR n'a pas besoin d'interprétation.

Certes, la commune argumente en invoquant le fait que l'art. 61 al. 3 let. b RELR parle de frais "purement" édilitaires et cite comme exemple les frais d'embellissement. Elle estime qu'il s'agirait ainsi d'une sous-catégorie des frais édilitaires limitée à ce qui est prévu sous l'art. 50a al. 2 let. f LR. Ce raisonnement n'est pas pertinent car l'art. 63 al. 3 let. b RELR renvoie expressément à l'art. 50a LR dans son ensemble et pas uniquement à sa

lettre f. Au demeurant, l'art. 63 RELR n'est qu'une disposition d'exécution de niveau réglementaire de l'art. 25 al. 3 LR, qui, en relation avec les art. 50a et 46 LR, exclut d'emblée les travaux et installations de caractère édilitaire du compte de la route. L'art. 63 RELR, qui régit la répartition des frais d'assainissement, ne concerne pas les travaux et installations de caractère édilitaire, exclusivement traités par l'art. 50a LR. C'est donc à juste titre que l'autorité intimée a limité la participation de l'Etat aux frais jusqu'au cercle extérieur du giratoire conformément à l'art. 63 al. 3 let. a RELR. Dans la mesure où les carrefours litigieux sont de caractère édilitaire au sens de l'art. 50a al. 2 let. b LR, il est exclu que les autres frais d'assainissement soient portés au compte de la route en application de l'art. 63 al. 3 let. b RELR.

La solution prônée par la recourante n'est pas conforme au système légal en vigueur et suppose une modification de la loi.

4. Le recours doit ainsi être rejeté, dans la mesure où il est recevable.

Il n'y a pas lieu de mettre des frais à la charge de la commune qui succombe (art. 133 CPJA).

Par ces motifs,
la IIe Cour administrative
d é c i d e :

1. Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2. Il n'est pas perçu de frais de justice.

3. Le présent arrêt est communiqué:

a) à la Commune de Bulle par le biais de son Conseil communal;

b) à la Direction des travaux publics du canton de Fribourg, avec le dossier.