

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

## III<sup>e</sup> COUR ADMINISTRATIVE

Statuant sur les recours interjetés les 28 novembre et 4 décembre 2002  
**(3A 02 169 et 172)**

par

la **Société des Amis du Burgerwald**, pour adresse X, et **Diana Sarine**, pour  
adresse Z,

contre

la décision rendue le 29 octobre 2002 par le **Département des ponts et chaussées**  
par laquelle il a donné suite à la requête du **Syndicat Burgerwald**, pour adresse Y,  
et partant a fait interdiction de circuler dans les deux sens sur la route du  
Burgerwald;

**(Mesures de circulation routière)**

## **C o n s i d é r a n t :**

### **En fait:**

A. Le 11 mai 2002, le syndicat Burgerwald (ci-après: le syndicat) a demandé au Département des ponts et chaussées (dont les compétences ont été reprises depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003 par le Service des ponts et chaussées; SPC) la mise en place de la signalisation no 2.01 de l'ordonnance sur la signalisation routière, Annexe 2 (OSR; RS 741.21), "Interdiction générale de circuler dans les deux sens" avec la plaque complémentaire "Exploitations agricoles et forestières autorisées" durant la période hivernale qui s'étend du 1<sup>er</sup> novembre au 30 avril, sur la route du Burgerwald. A l'appui de sa demande, le syndicat a invoqué des raisons de sécurité, la route n'étant pas déblayée durant l'hiver mais utilisée pour l'exploitation de travaux forestiers, sources de dangers.

B. Par décision du 29 octobre 2002, publiée dans la Feuille officielle du canton de Fribourg le 8 novembre, le SPC a décidé l'introduction de la signalisation demandée. Le texte de la publication a la teneur suivante:

*A la demande du Syndicat Burgerwald et selon la décision du Département des ponts et chaussées du 29 octobre 2002, il est interdit de circuler dans les deux sens, excepté pour les exploitations agricoles et forestières, durant la période hivernale qui s'étend du 1<sup>e</sup> novembre 2002 au 30 avril 2003, sur la route du Burgerwald.*

C. Contre cette décision, la société des Amis du Burgerwald et Diana Sarine ont recouru auprès du Tribunal administratif. La première société conclut à l'annulation de la décision du 29 octobre 2002 et au renvoi de la cause pour réexamen à l'autorité intimée. A titre subsidiaire, elle demande d'examiner la solution de la pose d'une barrière de fermeture de la route. Les conditions météorologiques étant aléatoires, la fermeture de la route par une barrière uniquement lorsque les conditions atmosphériques l'exigent serait la solution la plus appropriée, d'après elle.

Pour sa part, la société cynégétique réclame de pouvoir utiliser la route durant la période officielle de chasse qui prend fin au 31 décembre pour les sangliers et à mi-février pour les carnassiers.

- D. Dans ses observations du 16 décembre 2002, le syndicat intimé relève que la route du Burgerwald en cause est une route privée, qu'elle est soumise à la législation sur les forêts et qu'elle est la propriété des membres du syndicat dont ne font pas partie les Amis du Burgerwald. La route n'est pas dégagée durant l'hiver et son utilisation intensive par des particuliers rend son tracé glissant et dangereux, comme l'intimé a déjà pu le constater.

L'autorité intimée a produit ses observations, le 23 janvier 2003. Elle se rallie aux remarques émises par le syndicat et confirme que la signalisation litigieuse est justifiée pour des raisons de sécurité. L'entretien hivernal de la route n'est, en effet, pas garanti durant la période de fermeture hivernale.

#### **En droit:**

1. a) Selon l'art. 5 de la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR; RSF 781.1), en vigueur aux dates de la décision querellée et du dépôt des recours, la Direction des travaux publics (depuis: Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, ci-après: DAEC) édicte les mesures durables pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur les routes et sur les aires de circulation publique appartenant à des particuliers (al. 1); elle est l'autorité compétente en matière de signalisation routière (al. 2).

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 (RSF 741.1). Les décisions rendues par ce service pour régler la circulation routière en fonction des circonstances locales peuvent être contestées auprès du Tribunal administratif 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) Aux termes de l'art. 42 CPJA, l'autorité peut, pour de justes motifs, joindre en une même procédure des requêtes qui concernent le même objet (al. 1 let. b). Cette mesure ne peut cependant pas être ordonnée si elle cause à une partie un retard inadmissible (al. 2). Les raisons justifiant une jonction des causes sont donc le souci de l'économie et de la célérité de la procédure; une telle mesure permet, en effet, de traiter les demandes des différents recourants dans une seule et même procédure.

En l'espèce, ces deux conditions sont remplies. D'une part, les deux recours visent le même objet, soit la décision d'interdire l'accès de la route du

Burgerwald aux particuliers durant la période hivernale. D'autre part, la jonction en une seule procédure des deux affaires n'entraîne aucun inconvénient pour les parties.

- c) Interjetés les 28 novembre et 4 décembre 2002 contre une décision publiée le 8 novembre 2002, les recours des Amis du Burgerwald et de Diana Sarine l'ont été dans le délai et les formes prescrits (art. 79 à 81 CPJA).
2. a) Selon l'art. 76 CPJA, la qualité pour recourir appartient à quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a) ainsi qu'à toute autre personne, organisation ou autorité à laquelle la loi reconnaît le droit de recourir (let. b).

Il est pour le moins douteux, à l'examen des statuts de la société des Amis du Burgerwald, que celle-ci soit touchée plus que tout un chacun par la décision entreprise. La qualité pour recourir de la société de chasse Diana Sarine contre une mesure d'interdiction de circuler est également sujette à caution. Cette question peut cependant rester ouverte, les recours devant être de toute façon rejetés pour les raisons exposées ci-dessous.

- 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. 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, le Tribunal administratif ne peut pas, dans le cas particulier, revoir l'opportunité de l'introduction d'une signalisation routière.
3. a) L'art. 3 de la loi sur la circulation routière (LCR; RS 741.01) donne aux cantons la souveraineté sur les routes, dans les limites du droit fédéral (al. 1). 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). La 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 (al. 3, 1<sup>ère</sup> phrase). D'autres limitations ou prescriptions peuvent être édictées lorsqu'elles sont nécessaires pour protéger les habitants ou d'autres personnes touchées de manière comparable, 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 (al. 4).

L'art. 3 al. 3 LCR n'impose aux cantons ni restrictions, ni conditions à leur pouvoir d'interdire complètement ou partiellement la circulation des véhicules automobiles sur les routes qui ne sont pas ouvertes au grand transit. Les cantons sont donc libres d'agir comme ils l'entendent dans ce domaine. Néanmoins, toute mesure, qui ne serait pas fondée sur des motifs objectifs sérieux, serait dépourvue de sens et non raisonnablement justifiée par la situation à régler - par exemple par des motifs de sécurité ou par d'autres raisons techniques - et pourrait ainsi être annulée pour arbitraire (cf. A. BUSSY & B. RUSCONI, Code suisse de la circulation routière, Lausanne 1996, commentaire ad art. 3 ch. 4.4.1).

Sont des routes de grand transit, les autoroutes et semi-autoroutes ainsi que les routes principales (art. 110 de l'ordonnance sur la signalisation routière; OSR; RS 741.21).

- b) La route du Burgerwald est une route privée affectée à l'usage commun et que chacun peut utiliser au sens des art. 13 al. 1 et 17 al. 2 de la loi sur les routes (LR; RSF 741.1). Elle constitue ainsi une route publique, selon la définition fixée à l'art. 1 al. 2 de l'Ordonnance sur les règles de la circulation (OCR; RS 741.11). Elle n'est pas ouverte au grand transit et peut par conséquent, et sous réserve d'arbitraire, être complètement interdite à la circulation des véhicules automobiles et des cycles, en application de l'art. 3 al. 3 LCR précité.
- c) L'interdiction de circuler sur la route du Burgerwald, du 1<sup>er</sup> novembre 2002 au 30 avril 2003, excepté pour les exploitations agricoles et forestières, a pour but essentiel de protéger la sécurité des particuliers qui risquent de s'aventurer sur cette voie en hiver alors qu'elle n'est pas dégagée et qu'elle est habituellement utilisée durant cette période pour des travaux forestiers.

Les conditions hivernales et l'absence de mesures de déblayage ainsi que la présence d'engins forestiers impliquent nécessairement un risque objectif pour les promeneurs dont la fréquentation est importante dans ces lieux de randonnées. Il suffit dès lors de constater cette réalité pour considérer d'emblée que la mesure envisagée se fonde sur des critères objectifs, répond à un intérêt public prépondérant et, partant, qu'elle n'est pas arbitraire. Les recourants ne contestent d'ailleurs pas le souci de sécurité du syndicat intimé, que la société des Amis du Burgerwald estime même légitime.

4. a) Les limitations de circulation - qui s'apprécient au regard de l'art. 3 al. 4 LCR (BUSSY & RUSCONI, op. cit., ad art. 3 ch. 4.1) - doivent en outre respecter le principe de la proportionnalité (R. SCHAFFHAUSER, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, 2<sup>ème</sup> édit., Vol. I, Berne 2002, p. 45 ss, n° 43 et 45). Ainsi, les mesures administratives de limitation ou de prescription ne sont licites que si elles sont propres à atteindre le but d'intérêt public recherché en restreignant le moins possible la circulation. L'art. 107 al. 5 OSR le dit expressément: il faut qu'il 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, op. cit., ad art. 3 ch. 5.7).
- b) 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 administratif 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'interdiction de circuler décidée ne s'avère pas trop incisive par rapport au but pour lequel elle a été introduite, auquel cas elle devra être modifiée et remplacée par une mesure respectant le principe de la proportionnalité.

Il reste dès lors à déterminer si l'interdiction de circuler dans les deux sens sur la route du Burgerwald ne s'avère pas trop incisive par rapport au but pour lequel elle a été introduite: protéger la sécurité des particuliers qui fréquentent ce tronçon.

5. a) La société des Amis du Burgerwald propose en lieu et place de la mesure d'interdiction de circuler l'installation d'une barrière mobile au lieu-dit La Tanna qui serait abaissée uniquement lorsque les conditions météorologiques l'exigent. Un tel chef de conclusions est irrecevable devant l'autorité de céans dans la mesure où n'est en cause, dans la présente procédure, que l'introduction d'une signalisation routière que l'autorité intimée a la compétence d'ordonner. Les mesures d'aménagement particulières, liées à l'introduction de l'interdiction de circuler, relèvent de la procédure - distincte - du permis de construire. Au demeurant, l'efficacité d'une telle barrière est pour le moins douteuse. En effet, l'expérience démontre que ce genre d'entraves physiques sont souvent contournées, voire démolies ou démontées (cf. ATA du 2 mai 2000 dans la cause Pro Natura consid. 3 g, accessible sur le site du Tribunal administratif: [www.fr.ch/tad](http://www.fr.ch/tad)). Enfin, au regard des statuts de la société - fondée essentiellement dans le but de promouvoir l'amitié et de préserver la faune et la flore (art. 1) - on voit mal en quoi ces activités sont touchées par la décision entreprise.

- b) La société de chasse pour sa part ne formule aucun reproche précis. Implicitement, elle sollicite de pouvoir bénéficier de l'exception faite aux exploitants agricoles et sylvicoles que l'interdiction de circuler ne concerne pas. D'après elle, les tirs de régulation des sangliers devraient pouvoir se poursuivre. La chasse aux carnassiers, en particulier aux renards, sera entravée selon elle dans le secteur par cette mesure alors que la protection du tétras nécessite la diminution du nombre de ceux-ci.

Ces arguments, pour autant qu'ils soient fondés, ne remettent pas en question la légitimité de l'interdiction temporaire de circuler qui n'empêche en effet pas la pratique de la chasse. Certes, pour se rendre sur les lieux, les Nemrods devront fournir un effort supplémentaire pour assouvir leur passion. Mais l'activité physique ne constitue-t-elle pas précisément un élément essentiel de la chasse ? Quant à la protection du tétras que la recourante prend à son compte, ce sont surtout la présence de l'homme et les bruits de moteur qui dérangent de manière sérieuse l'animal et non pas la présence du goupil (cf. ATA du 2 mai 2000 consid. 3 e).

- c) Il faut enfin relever qu'aucun des recourants ne met sérieusement en cause l'aptitude de la signalisation routière à réaliser l'objectif raisonnable que le syndicat du Burgerwald souhaite atteindre, à savoir assurer la sécurité des usagers durant l'hiver. Compte tenu de la topographie du terrain et de la nature de cette route, étroite et sinueuse, vu l'évidente fréquentation du tronçon en cause par de très nombreux automobilistes-randonneurs, la volonté du syndicat de réserver cet espace routier aux exploitants professionnels apparaît manifestement appropriée. Cela est d'autant plus vrai que l'interdiction est restreinte à la seule période hivernale, soit à ce qui est strictement nécessaire au regard du souci de sécurité des usagers, et qu'elle n'empêche pas l'accès aux exploitations agricoles et forestières.

En résumé, l'autorité de céans ne peut que constater que la décision du Département se fonde sur des critères objectifs, répond à l'intérêt général des usagers de la voie publique et est apte à atteindre le but pour lequel elle est assignée.

- d) Au regard de ce qui précède, dans la balance des intérêts en présence, celui privé des recourants, relevant avant tout de leur convenance personnelle à pouvoir disposer, occasionnellement, d'une plus grande facilité d'accès à la région du Burgerwald, ne saurait prévaloir sur l'intérêt public à l'introduction d'une signalisation routière, dictée par des exigences liées à la sécurité du trafic. La prépondérance de l'intérêt public justifie, en pareille circonstance, les éventuelles contraintes qui peuvent découler de l'introduction d'une nouvelle signalisation routière; au demeurant celles-ci ne sont en l'espèce

que peu incisives dès lors qu'elles ne risquent de toucher qu'occasionnellement et durant une période limitée les membres des sociétés recourantes.

6. a) Pour l'ensemble des motifs qui précèdent, il faut constater que le Service des ponts et chaussées n'a pas violé la loi, ni n'a commis d'abus ou d'excès de son vaste pouvoir d'appréciation. Partant, sa décision échappe à la critique. Les recours interjetés respectivement par la société des Amis du Burgerwald et la Diana Sarine doivent dès lors être rejetés, pour autant que recevables, et la décision de l'autorité intimée confirmée.

301.100