

Initiative parlementaire Loi sur la circulation routière. Quartiers d'habitation

Avis du Conseil fédéral

du 26 janvier 1983

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'article 21^{septies}, 2^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils, nous vous communiquons notre avis au sujet des rapports et propositions présentés le 27 mai 1982 par la Commission des transports et du trafic du Conseil national, qui concernent l'initiative parlementaire relative à la loi fédérale sur la circulation routière (quartiers d'habitation) (FF 1982 II 895).

Aperçu

Nous avons examiné la proposition de la Commission des transports et du trafic du Conseil national qui vise à compléter l'article 3, 4^e alinéa, LCR, pour savoir si elle est compatible avec la constitution fédérale et si elle peut être insérée, sans créer de contradiction, dans la LCR. Sous ces deux aspects, la modification de la LCR demandée suscite des doutes. C'est pourquoi nous vous soumettons un projet de texte (ch. 42) qui tient compte de façon irréfutable sur le plan juridique des vœux essentiels de la Commission des transports et du trafic (et de l'auteur de l'initiative).

1 Introduction

11 Situation initiale

Se fondant sur le projet élaboré de toutes pièces par la ville de Berne, projet intitulé «Modèle bernois» (possibilité de parcage illimité et gratuit à la périphérie de la ville; possibilité de parquer pendant 12 heures au maximum et contre taxe dans les quartiers d'habitation d'accès facile; zone bleue et autorisations spéciales pour les riverains et les commerçants dans les autres quartiers), la Direction de la police de la ville de Berne a instauré au cours de l'année 1977 une zone bleue dans le quartier de la «Matte» et octroyé aux riverains et propriétaires de magasins des autorisations de stationnement illimité à l'intérieur de cette zone.

A la suite d'un recours, cette réglementation du trafic valable pour le quartier de la «Matte» a été abrogée, parce que jugée inconciliable avec l'article 4 cst. tant par

les autorités cantonales que par le Conseil fédéral statuant en dernière instance. C'est le privilège juridique accordé aux riverains et aux propriétaires de magasins qui a été contesté et non pas l'introduction de la zone bleue en soi (décision du Conseil fédéral du 16 janvier 1980 publiée dans la jurisprudence administrative des autorités de la Confédération, JAAC 44.24).

12 But visé par l'initiative

Le Conseiller national Bratschi déposa par la suite une initiative parlementaire (80.223) tendant à compléter l'article 3 de la loi sur la circulation routière (LCR) (RS 741.01) par un nouvel *alinéa 7*, qui habilite les cantons et les communes à restreindre le trafic des véhicules pour soulager les quartiers d'habitation, ainsi qu'à adopter des réglementations spéciales de parcage accordant un traitement privilégié aux habitants de ces quartiers.

Se fondant sur deux avis de droit qu'elle avait demandés, la Commission des transports et du trafic du Conseil national (CTT) chargée d'examiner l'initiative, a rejeté le texte initial de celle-ci parce qu'incompatible avec l'article 4 *cst.* et l'a remplacé par la proposition de modification de l'article 3, *4^e alinéa*, LCR qu'il convient de considérer maintenant comme la seule proposition à examiner.

Vue dans son ensemble, la proposition conçue par la CTT et par l'auteur de l'initiative vise à libérer les quartiers d'habitation du trafic pendulaire, surtout dans les villes, à permettre aux riverains de sauvegarder ou de retrouver la qualité de l'habitat et à freiner la désertion des habitants de villes qui préfèrent s'installer dans les communes formant l'agglomération citadine. L'interdiction de circuler et les réglementations spéciales de parcage proposées devraient contribuer à limiter la pollution (moins de bruit et de gaz d'échappement) dans les quartiers d'habitation des villes et à rendre plus sûre la circulation dans ces quartiers (moins d'accidents dans lesquels sont impliqués des piétons).

2 Situation juridique actuelle

21 Délimitation des attributions entre la Confédération et les cantons en matière de circulation routière

Selon l'article 37^{bis} *cst.*, la Confédération peut édicter des prescriptions concernant les automobiles et les cycles. Sous certaines réserves, les cantons conservent le droit de limiter ou d'interdire la circulation des automobiles et des cycles.

La répartition des attributions selon cette norme constitutionnelle est la suivante: La Confédération a la compétence de régler la circulation des automobiles et des cycles, qui représente le mode le plus important d'utilisation des routes et la compétence de déclarer ouvertes certaines routes nécessaires au grand transit. Pour le reste, la souveraineté sur les routes, notamment en ce qui concerne la construction, l'entretien et le financement des routes, l'utilisation de la voie publique au-delà de l'usage normal ainsi que l'affectation des routes, appartient aux cantons (cf. Burckhardt, commentaire de la constitution fédérale suisse, 1931, p. 320ss; Strebel, commentaire de la loi fédérale sur la circulation des véhicules automobiles et des cycles, art. 2 à 3, notes 2 à 7). Par conséquent, la

souveraineté cantonale sur les routes s'étend si loin que la compétence de régler le trafic n'appartient pas à la Confédération (décision du Conseil fédéral du 23 décembre 1968 publiée dans la JAAC 34.72).

Cette délimitation constitutionnelle des attributions entre la Confédération et les cantons est établie de manière plus détaillée dans les articles 2 et 3 LCR. De ces normes de compétence, sont surtout pertinentes, pour l'examen de l'initiative parlementaire, celles de l'article 3, alinéas 2 à 4, qui restent aux cantons et aux communes. C'est pourquoi nous nous bornerons ci-après à commenter ces dispositions, ne faisant référence aux pouvoirs de la Confédération que si cela est nécessaire.

22 Norme générale de compétence (art. 3, 2^e al., LCR)

L'article 3, 2^e alinéa, LCR constitue une norme générale de compétence: elle énumère d'une part les mesures de circulation pouvant être prises (interdictions de circuler, restrictions de circulation, dispositions en vue de régler la circulation) et désigne les organes compétents (les cantons et, par délégation, les communes). Cette disposition n'a pas d'autre signification; les cantons ou les communes ne sauraient en particulier se fonder directement sur cette disposition pour ordonner des mesures concrètes en matière de circulation.

La portée de cette norme générale de compétence est la suivante:

- Les mesures de circulation mentionnées ne peuvent être arrêtées que si certaines conditions sont remplies. Ces préalables ne sont pas énumérés au 2^e alinéa, mais aux alinéas 3 et 4 de l'article 3 LCR; seuls ceux-ci constituent donc la base juridique des mesures concrètes en matière de circulation.
- C'est aux cantons et aux communes qu'il appartient de prendre les mesures de circulation énumérées aux 3^e et 4^e alinéas de l'article 3 LCR, sous réserve de la compétence de la Confédération d'ordonner des réglementations du trafic sur les routes nationales (art. 32, 2^e al., LCR; art., 110, 2^e al., de l'ordonnance sur la signalisation routière (OSR) (RS 741.21).
- Les cantons et les communes ne peuvent ordonner des réglementations du trafic selon l'article 3, 3^e et 4^e alinéas, LCR, que sur certaines routes; ces réglementations doivent être signalées conformément à l'article 5 LCR (ATF 101 Ia 265).
- La notion de «Circulation» au sens de l'article 3 LCR, vise non seulement les véhicules automobiles et les cycles en mouvement mais aussi ceux qui sont immobilisés sur les routes et places (ATF 98 IV 264, 94 IV 28, 89 I 533).

23 Compétence pour les routes qui ne sont pas ouvertes au grand transit (art. 3, 3^e al., LCR)

La souveraineté sur les routes que conservent les cantons (art. 37^{bis}, 2^e al., cst.) leur donne la plus grande liberté de statuer sur l'utilisation des routes qui ne sont

pas ouvertes au grand transit: ils peuvent y interdire complètement ou y restreindre temporairement la circulation (art. 3, 3^e al., LCR).

Les mesures de circulation mentionnées à l'article 3, 3^e alinéa, LCR ne sont autorisées que sur les routes qui ne sont pas ouvertes au grand transit. La notion de routes non ouvertes au grand transit se déduit concrètement et a contrario de la définition que le droit positif donne des routes ouvertes au grand transit. Selon l'article 110, 1^{er} alinéa, OSR, sont des routes de grand transit les autoroutes et semi-autoroutes ainsi que les routes principales; en vertu des articles 2, 1^{er} alinéa, lettre a, et 57, 2^e alinéa, LCR, elles ont été désignées par le Conseil fédéral dans l'arrêté du Conseil fédéral du 2 septembre 1970 concernant les routes de grand transit (RS 741.272). Il en résulte que les routes qui ne sont pas mentionnées dans cet ACF sont réputées routes non ouvertes au grand transit au sens de l'article 3, 3^e alinéa, LCR: il s'agit surtout des routes secondaires, y compris les routes situées à l'intérieur des localités (p.ex. les routes de quartiers urbains) qui ne sont pas annoncées par le signal 3.03 (Route principale).

Comme mesures autorisées sur les routes non ouvertes au grand transit, la loi mentionne l'interdiction complète de circuler et les restrictions temporaires de circulation. Ces deux mesures apparaissent comme des éléments de la décision de principe des cantons, qui découle de leur souveraineté sur les routes et consiste à déterminer si et dans quelle mesure ils entendent autoriser la circulation des véhicules automobiles et des cycles sur les routes de leur ressort, à savoir celles qui ne sont pas ouvertes au grand transit. Selon une jurisprudence constante, les deux mesures mentionnées à l'article 3, 3^e alinéa, LCR, sont pas conséquent des interdictions totales de circuler: la première est une interdiction de circuler illimitée, la seconde une interdiction de circuler temporaire dont la durée est fixée d'avance. Dans cet esprit, les interdictions générales de circuler (signal 2.01) sont considérées comme des interdictions totales, tandis que les interdictions continues de circuler de nuit ou en fin de semaine, indiquées par un signal, ont valeur de restrictions temporaires au sens de l'article 3, 3^e alinéa, LCR (ATF 100 IV 63, ATF du 9 octobre 1981 publié dans «Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung» ZBl 83 p. 138; décision du Conseil fédéral du 23 décembre 1968 publiée dans la JAAC 34.72).

Si le canton, renonçant à ordonner une interdiction complète ou temporaire de circuler, autorise en principe la circulation des véhicules automobiles et des cycles sur des routes qui ne sont pas ouvertes au grand transit, les seules limitations qu'il puisse encore décider sont celles que prévoit l'article 3, 4^e alinéa, LCR pour ces routes désormais affectées à l'usage normal en vertu de la souveraineté cantonale; à partir de ce moment c'est la législation fédérale uniforme sur la circulation routière qui s'applique.

24 Compétence pour les routes ouvertes à la circulation publique (art. 3, 4^e al., LCR)

Selon l'article 3, 4^e alinéa, LCR, les cantons et les communes peuvent édicter «d'autres limitations ou prescriptions». Il s'agit en l'espèce de mesures autres que l'interdiction (complète ou temporaire) de circuler (art. 3, 3^e al., LCR) ou, si

l'on s'exprime positivement, de prescriptions «fonctionnelles» (Strebel, op. cit., note 34). Elles concernent la fonction des véhicules, autrement dit elles influent dans un certain sens sur leur utilisation dans la circulation. Des prescriptions typiquement fonctionnelles applicables aux véhicules en mouvement sont par exemple les interdictions partielles de circuler (pour certaines catégories de véhicules), la circulation à sens unique, les limitations de vitesse et les limitations de poids ou les interdictions de dépasser. Parmi celles qui touchent les véhicules immobilisés, citons les réglementations du parcage avec ou sans restrictions (p. ex. les zones bleues ou rouges, les parcomètres). Relevons particulièrement que des interdictions de parquer ne sont pas des interdictions de circuler au sens du 3^e alinéa de l'article 3 LCR, mais entrent dans la catégorie des prescriptions dont fait mention le 4^e alinéa de ce même article, car les interdictions de parquer supposent que le trafic est en principe autorisé (décision du Conseil fédéral du 23 décembre 1968 publiée dans la JAAC 34.72).

Les prescriptions fonctionnelles peuvent être ordonnées sur les routes ouvertes à la circulation publique. Cela concerne en premier lieu les routes qui ne sont pas ouvertes au grand transit et sur lesquelles la circulation publique n'a pas été interdite en vertu de l'article 3, 3^e alinéa, LCR (cf. ch. 23 *in fine*). Entrent aussi en considération les routes de grand transit, qui ne relèvent pas de la compétence de la Confédération. Comme celle-ci est compétente pour édicter des mesures selon l'article 3, 4^e alinéa, LCR sur les routes nationales ainsi que sur les autoroutes et les semi-autoroutes qui ne sont pas des routes nationales (cf. art. 32, 3^e al., LCR pour les limitations de vitesse; art. 110, 2^e al., OSR pour d'autres réglementations du trafic), les seules routes de grand transit entrant en ligne de compte sont les routes principales qui relèvent de la compétence cantonale ou communale pour la réglementation (art. 3, 1^{er} al., 2^e phrase, de l'ACF du 2 septembre 1970 concernant les routes de grand transit).

L'article 3, 4^e alinéa, LCR dispose que des mesures fonctionnelles ne peuvent être admises que dans certaines conditions spéciales. La loi mentionne trois catégories de raisons:

- des raisons relevant purement de la police de la circulation (sécurité, allègement ou réglementation du trafic);
- des raisons relevant de la construction (protection de la structure de la route);
- d'autres exigences imposées par les conditions locales. Grâce à cette formulation très large, le législateur fédéral laisse aux cantons et aux communes une grande marge d'appréciation qui leur permet de tenir compte d'intérêts publics de tous genres. La jurisprudence a déjà constaté que des raisons d'ordre écologique (notamment la protection contre le bruit et les gaz d'échappement) doivent être mises sur le même pied que celles qui relèvent purement de la police de la circulation lorsque des conditions locales tout à fait spécifiques l'exigent (p. ex. hôpitaux, lieux de villégiature) – voir décision du Conseil fédéral du 13 février 1974 publiée dans la JAAC 39.33. Cela vaut également pour des intérêts publics relatifs à l'aménagement du territoire (ATF 102 Ia 115 ss) et, d'une manière générale, pour des intérêts supérieurs à ceux de la circulation routière, dont la sauvegarde s'impose dans une situation locale précise (ATF 106 IV 201).

25 Constitutionnalité

Dans le contexte de cette initiative parlementaire, le problème de la constitutionnalité se pose. Pour des prescriptions de circulation, c'est la norme de l'égalité de traitement contenue à l'article 4 cst. qui est mise en évidence.

Le respect de cette norme dans la *législation* répond à un principe fondamental qui régit l'Etat fondé sur le droit. Ce principe a, pour le législateur fédéral, une importance particulière, en ce sens que les lois fédérales – à défaut d'une juridiction constitutionnelle – ont un caractère impératif pour le Tribunal fédéral (art. 113, 3^e al., et 114^{bis}, 3^e al., cst.). D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral relative au contrôle des normes abstraites des actes législatifs cantonaux, on ne saurait nier la constitutionnalité que lorsque la prescription abstraite formulée en termes généraux se soustrait à toute interprétation conforme à la constitution; en revanche, il faut déclarer constitutionnelle une prescription lorsque sa teneur n'exclut pas une application conforme à la constitution (ATF 102 Ia 109 C.1 b avec renvois). Les 3^e et 4^e alinéas actuels de l'article 3 LCR répondent dans une large mesure à cette dernière exigence, car ils accordent aux cantons et aux communes la latitude nécessaire qui leur permet de prendre des mesures en conformité avec la constitution.

26 Analyse de la situation juridique actuelle

Il ressort de l'analyse approfondie du droit en vigueur que les cantons et les communes disposent, d'ores et déjà, d'une grande latitude pour édicter des prescriptions concrètes en matière de circulation. En vertu de l'article 3, 4^e alinéa, LCR et pour des raisons relevant de la protection de l'environnement ou de l'urbanisme, ils peuvent notamment arrêter des réglementations appropriées du trafic dans les quartiers d'habitation. Du point de vue purement juridique, il n'est donc pas nécessaire de compléter l'article 3, 4^e alinéa, LCR.

Néanmoins, nous comprenons très bien les préoccupations de l'auteur de l'initiative et de la CTT. Nous sommes conscients que le trafic a pris une ampleur considérable, surtout dans les villes, et apprécions le besoin qu'éprouvent les autorités locales et les citoyens d'améliorer la qualité de la vie dans les agglomérations relativement grandes.

Les autorités fédérales attachent une grande importance à la protection de l'environnement contre les atteintes provenant de la circulation routière; nous nous permettons de vous renvoyer à notre décision d'abaisser les valeurs limites du bruit et des gaz d'échappement émis par les véhicules automobiles. Vu l'évolution constatée depuis l'entrée en vigueur de la LCR en 1958, il est compréhensible que l'on demande aujourd'hui d'ajouter expressément les impératifs de la protection de l'environnement parmi les raisons qui justifient des limitations ou des prescriptions de circulation (art. 3, 4^e al., LCR). En fait, la situation juridique actuelle deviendra plus claire lorsque l'intérêt public à voir protéger l'environnement, d'une façon générale, et l'importance de la réglementation du trafic dans les quartiers d'habitation, plus particulièrement, seront insérés à l'article 3, 4^e alinéa, LCR dans les limites de la constitution (art. 37^{bis} cst.).

La proposition de la CTT sera analysée ci-après sous ces aspects.

3 Remarques sur la proposition de la CTT

31 Généralités

Au cours de ses délibérations, la CTT s'est surtout attachée à déterminer si, du point de vue juridique, la proposition était compatible avec l'article 4 cst.; à ce sujet, elle a demandé deux avis de droit. Se fondant sur ces avis, elle a rejeté le texte original de l'initiative (cf. ch. 12).

Au sujet de l'adjonction proposée, il y a lieu de tenir compte non seulement du principe d'égalité de traitement prévu par la constitution mais encore du régime fondamental de l'article 3 LCR (cf. ch. 2). Avant tout, cette adjonction doit s'insérer sans créer d'équivoque dans la réglementation actuelle des attributions. De ce point de vue, la proposition de la CTT est encore susceptible d'amélioration.

Selon l'actuel article 3, 4^e alinéa, LCR, d'autres limitations ou prescriptions (en tant qu'interdictions de circuler) peuvent être édictées aussi bien pour les véhicules en mouvement que pour les véhicules à l'arrêt et les autorités cantonales et communales disposent d'une très grande latitude dans l'appréciation des conditions locales à prendre en considération. Il faut leur laisser cette marge de manœuvre. Aussi convient-il d'examiner la proposition de la CTT séparément du «Modèle bernois» (cf. ch. 11), qui est à l'origine de l'initiative.

32 Prise en considération de motifs relevant de la protection de l'environnement

Comme nous l'avons exposé au chiffre 24, il est incontestable que la protection contre le bruit et la pollution de l'air peuvent aussi être à l'origine de prescriptions de circulation selon l'article 3, 4^e alinéa, LCR.

Toutefois, la proposition de la CTT associe cette raison à la protection des quartiers d'habitation. Nous y voyons une limitation indésirable de la latitude d'appréciation des autorités; en effet, on pourrait en déduire qu'en contradiction avec les conditions prévues à la première phrase de cette disposition, les motifs relevant de la protection de l'environnement ne peuvent être pris en compte que pour des prescriptions de circulation valables dans les quartiers d'habitation. Nous estimons que des prescriptions dictées par le besoin de protéger l'environnement, par exemple contre le bruit et les gaz d'échappement, peuvent se justifier à l'intérieur et à l'extérieur des localités, sur des routes principales et sur des routes secondaires, tout aussi bien et même davantage pour les véhicules en mouvement (p. ex. des limitations de vitesse; cf. art. 108, 1^{er} et 2^e al., let. b, OSR).

33 Prescriptions de circulation

En sus des limitations, la CTT propose d'instaurer dans les quartiers d'habitation des interdictions de circuler avec des véhicules automobiles. De telles interdictions de circuler peuvent être incompatibles avec la délimitation des compétences entre la Confédération et les cantons. Aux chiffres 22 à 24, nous avons

expliqué que des interdictions générales de circuler sont seulement admissibles sur des routes non ouvertes au grand transit (art. 3, 3^e al., LCR) et que, dans les limites de l'article 3, 4^e alinéa, LCR, seules des limitations ou prescriptions autres que les interdictions de circuler peuvent être édictées. A l'inverse des interdictions de parquer, les interdictions de circuler ne sont pas des prescriptions fonctionnelles du trafic au sens de l'article 3, 4^e alinéa, LCR.

Dans la mesure où la CTT prévoit d'insérer dans cette disposition des interdictions de circuler, sa proposition doit être considérée comme non conforme au système et même contradictoire; en effet, selon l'article 37^{bis}, 2^e alinéa, *ct.*, la Confédération est compétente – et selon l'article 2, 1^{er} alinéa, lettre a, LCR, le Conseil fédéral au sein de la Confédération – pour déclarer ouvertes, même sans l'accord des cantons, les routes nécessaires au grand transit (également des routes principales à l'intérieur des villes) (cf. BSt. 1956 N 327; ATF du 9 octobre 1981 publié dans ZBl 83, p. 140 avec renvois). Pour édicter les interdictions de circuler sur le réseau des routes secondaires situées à l'intérieur des villes, – ce dont il s'agit dans l'initiative parlementaire – l'article 3, 3^e alinéa, LCR, constitue une base juridique tout à fait suffisante; elle confère aux cantons et aux communes la plus grande liberté de disposer (cf. ch. 23).

Sous ce rapport, il convient de relever que la CTT formule des objectifs qui sont parfois contradictoires dans ses arguments en faveur de réglementations spéciales de parcage dans les quartiers d'habitation (ch. 34 du rapport). C'est ainsi que le trafic pendulaire des conducteurs de véhicules qui ont leur lieu de travail au centre de la ville devrait être exclu des quartiers d'habitation; en revanche, l'augmentation du trafic pendulaire serait attribuée au fait que de nombreuses places de travail ont été transférées dans les quartiers d'habitation. A ce propos, il est bon de souligner que le fait de pouvoir arriver en voiture directement sur le lieu de travail peut présenter «pour les navetteurs» un intérêt identique à celui des riverains. En outre, on comprend mal pourquoi les véhicules du trafic pendulaire, qui sont en général en stationnement durant la journée, compromettent davantage la qualité de l'habitat et la sécurité dans les quartiers que les véhicules des riverains qui, selon les circonstances, doivent emprunter plusieurs fois par jour les rues des quartiers d'habitation.

Ces conflits d'objectifs ont été décrits explicitement dans un avis de droit (cf. avis Grisel du 2 février 1981, ch. 2.1, p. 14ss); cela tient aux structures très diverses des quartiers des villes. Il incombe au législateur de laisser aux cantons et aux communes la liberté nécessaire d'édicter des prescriptions fonctionnelles de circulation, afin qu'ils puissent tenir compte des diverses conditions non seulement dans les villes mais également dans les communes rurales.

34 Intérêts des habitants des quartiers concernés en matière de trafic

La CTT propose que l'on tienne équitablement compte des intérêts des habitants des quartiers concernés en matière de trafic et de ceux des autres personnes touchées de manière comparable. Cette proposition s'inspire de l'autre avis de droit (cf. avis Müller du 19 février/11 novembre 1981). Lors des délibérations de la CTT, le professeur Grisel a fait remarquer que les notions

d'«intérêts en matière de trafic» et d'«équitablement» manquaient de précision (procès-verbal de la CTT du 19 janvier 1982 p. 8). Pour mieux comprendre ce qu'elle entendait par là, la CTT a écrit ce qui suit dans le commentaire du projet de loi (ch. 36 du rapport de la CTT):

Les habitants d'un quartier n'ont aucun droit particulier de stationner sur la voie publique. Ils ont par contre droit à une certaine protection contre le bruit et la pollution. Un traitement privilégié pour le parage des voitures peut cependant découler d'une mesure de protection contre les nuisances. Il ne faut toutefois pas qu'une telle mesure aboutisse à une inégalité de traitement choquante entre les habitants du quartier qui peuvent utiliser une place privée pour leur voiture et les autres automobilistes devant parquer leur voiture sur le domaine public.

La notion d'«intérêts en matière de trafic» peut dans certains cas englober la nécessité de stationner. Il convient en tout cas, lors de l'établissement d'un règlement de stationnement, de prendre en considération la possibilité pour les habitants du quartier de garer leur voiture pendant des périodes d'une certaine durée, si un tel besoin se fait sentir pour des raisons d'urbanisme.

Nous nous demandons si la proposition de la CTT supprime les défauts du texte original de l'initiative; en effet, bien que formulée d'une manière quelque peu différente, cette proposition n'empêche pas plus que le texte original de l'initiative le même traitement privilégié des habitants des quartiers. Etant donné que la proposition tend à limiter l'application du principe de l'égalité de traitement aux habitants des quartiers disposant ou non d'une place de stationnement privée, nous y voyons une intention claire et nette de légaliser la solution adoptée dans le quartier bernois de la «Matte», solution qui est incompatible avec l'article 4 cst. (cf. ch. 11). Nous sommes confortés dans cette idée par le libellé qui limite l'appréciation des autorités dans ce sens qu'il y a toujours lieu, lorsqu'une réglementation valable pour un quartier est décidée, de tenir compte des prétendus intérêts des habitants des quartiers et des autres personnes touchées de manière comparable en matière de trafic et de parage. Il faut toutefois tenir compte des problèmes suivants: l'égalité de traitement des divers quartiers d'une ville (ce qui est bien pour le quartier A l'est aussi pour le quartier B), la délimitation raisonnable des quartiers bénéficiant des mesures de protection de l'habitat et les inconvénients qui en résultent pour les habitants d'autres quartiers. La proposition de la CTT implique le risque d'une application du droit contraire à la constitution.

35 Autorité de recours

L'examen de prescriptions concrètes de circulation ressortit, selon le droit en vigueur, à deux autorités différentes:

- Le Tribunal fédéral, qui connaît des recours de droit public relatifs à la protection des droits constitutionnels des citoyens, est compétent en ce qui concerne les interdictions complètes ou temporaires de circuler sur des routes non ouvertes au grand transit, interdictions qui sont prononcées par les cantons en vertu de leur souveraineté sur les routes; et pour lesquelles les cantons et les communes ne sont tenus de respecter que les limites découlant directement du droit constitutionnel (art. 3, 3^e al., LCR);

- Le Conseil fédéral, qui connaît des recours administratifs relatifs à l'application du droit administratif fédéral, est compétent à l'égard des prescriptions fonctionnelles qui doivent, en premier lieu, satisfaire aux conditions spéciales posées par la LCR elle-même (art. 3, 4^e al., LCR).

A l'instar de la CTT, nous sommes d'avis que les restrictions en matière de circulation et de parage doivent être appréciées en dernière instance par le Conseil fédéral. Il s'agit de prescriptions fonctionnelles de circulation qui doivent remplir certaines conditions relevant de la police de la circulation ou des conditions d'un autre genre. Le recours administratif au Conseil fédéral permet de vérifier si ces conditions relevant du droit fédéral sont remplies. Du même coup, il est aussi possible de se prononcer sur la violation des droits constitutionnels.

4 Modification proposée

41 Généralités

En se fondant sur les remarques concernant le projet de la CTT (cf. ch. 3) et sur l'analyse de la situation juridique actuelle (cf. ch. 26), le Conseil fédéral préconise une modification de l'article 3, 4^e alinéa, LCR qui s'accorde avec l'article 2, 1^{er} alinéa, lettre a, LCR, qui est en conformité avec la constitution fédérale (art. 37^{bis} et 4 cst.), et qui répond aux critères suivants:

- L'intérêt public à la protection de l'environnement constitue, selon la jurisprudence, une raison suffisante pour édicter des prescriptions de circulation; dès lors, il peut être inclus dans une norme juridique. Toutefois, cette raison est valable non seulement pour des réglementations du trafic dans les quartiers d'habitation mais encore, de façon générale, pour toutes les autres mesures ordonnées selon l'article 3, 4^e alinéa, LCR.
- La compétence des cantons et des communes doit être conçue de la façon la plus large possible. Seules doivent être prévues des prescriptions de circulation qui, selon la systématique de la loi fondée sur l'article 37^{bis} cst. (cf. ch. 23 et 24), ne tombent pas sous le coup de l'article 3, 3^e alinéa, LCR. Dans ces limites, des restrictions imposées aux véhicules en mouvement et des réglementations particulières de parage qui tiennent compte des structures très diverses des quartiers d'habitation peuvent être envisagées. La particularité des réglementations de parage réside dans le fait que les intérêts des habitants des quartiers, des personnes touchées de manière comparable, tels les commerçants et les «navetteurs», ainsi que les divers quartiers d'une localité sont pris en considération dans une proportion équilibrée, c'est-à-dire conforme aux exigences de l'article 4 cst. (p.ex. par des échelonnements judicieux des interdictions absolues de parquer, des interdictions de parquer différenciées dans le temps, avec ou sans taxe, combinées le cas échéant avec une autorisation de décharger des marchandises, etc.).
- Il y a lieu d'éviter dans le texte légal tout libellé permettant de privilégier les habitants des quartiers, afin de garantir une égalité de traitement sur le plan juridique.

Dans notre proposition concernant le nouvel alinéa 4 de l'article 3 LCR, les motifs relevant de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ne sont pas expressément mentionnés car, parmi ceux-ci, on ne peut prendre en considération de façon concrète que des mesures de circulation visant à améliorer la sécurité routière ou à diminuer le bruit et la pollution de l'air. C'est ainsi que les motifs mentionnés au 4^e alinéa tendant vers un système d'urbanisme qui permette de freiner dans les centres des villes, l'exode de la population. Toutefois ce but doit être atteint en premier lieu par des mesures pouvant influencer sur l'organisation du territoire, notamment par des réglementations concernant les zones et par des plans d'affectation.

42 **Texte proposé**

Nous proposons de libeller le texte comme il suit:

Art. 3, 4^e al.

⁴ D'autres limitations ou prescriptions peuvent être édictées lorsqu'elles sont nécessaires pour assurer la sécurité, faciliter ou régler la circulation, pour préserver la structure de la route, protéger contre le bruit et la pollution de l'air les habitants ou d'autres personnes touchées de manière comparable 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. La décision cantonale de dernière instance concernant de telles mesures peut être portée devant le Conseil fédéral dans les trente jours dès sa notification.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

26 janvier 1983

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Aubert
Le chancelier de la Confédération, Buser

28092

Initiative parlementaire Loi sur la circulation routière. Quartiers d'habitation Avis du Conseil fédéral du 26 janvier 1983

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	07
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	80.223
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.02.1983
Date	
Data	
Seite	776-786
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 634

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.