

Sophie Ribaut

Les zones 30 : distinctions et nouveautés dès le 1^{er} janvier 2023

Résumé ———> 808 / Riassunto ———> 808

Les zones 30 : distinctions et nouveautés dès le 1^{er} janvier 2023

I.	Introduction	793
II.	Rappel des bases légales et des compétences en matière de limitation de vitesse	794
III.	Distinctions	796
IV.	La révision	797
1.	Les nouveautés dès le 1 ^{er} janvier 2023	797
1.1	Le régime exceptionnel pour l'instauration de zones 30	797
1.2	La non-nécessité de l'expertise	798
1.3	La notion de routes secondaires non affectées à la circulation générale	798
1.4	L'intégration d'un tronçon à 30 km/h dans une zone 30	799
2.	Critique	799
2.1	Évaluation par les autorités	799
2.2	Ancrage d'une notion controversée dans la législation	801
2.3	Les délimitations entre les types de routes selon la jurisprudence	804
2.3	Ignorance des récents développements à l'étranger	804
3.	Conséquences pratiques et perspectives	804
3.1	Portée restreinte de la révision	804
3.2	Statu quo pour les zones 30 sur les autres routes	807
V.	Conclusion	807

Résumé

La zone 30 s'est largement répandue depuis l'assouplissement de ses conditions d'introduction en 2001. À la suite des demandes formulées ces dernières années par les milieux politiques et les autorités d'exécution, le Conseil fédéral a mis en consultation, puis adopté une modification du cadre légal, dont le but était de simplifier l'introduction d'une zone 30. La présente contribution met en évidence les bienfaits environnementaux d'une telle mesure en guise d'introduction, rappelle les bases légales applicables et les compétences en matière de limitation de vitesse avant de distinguer les zones 30 des tronçons à 30 km/h, parfois confondus en pratique et pourtant soumis à des régimes juridiques distincts. Après la présentation du contenu de la révision, il sera démontré que le nouveau régime en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2023 soulève plusieurs questions même s'il semble, à première vue, clair et aisé d'application. Finalement, nous verrons quelles sont les incidences pratiques de la révision et pour quelles raisons sa portée peut se révéler restreinte.

I. Introduction

La zone 30 offre de nombreux avantages qui la rendent très attrayante dans les agglomérations. Non seulement elle améliore la qualité de séjour dans l'espace public, mais elle contribue également à augmenter la sécurité routière¹. Par ailleurs, cette mesure présente divers bienfaits environnementaux.

D'un point de vue de la protection contre le bruit, la zone 30 est une prescription en matière de trafic selon l'art. 12 al. 1 let. c de la loi sur la protection de l'environnement (LPE) qui s'inscrit dans la catégorie plus globale des mesures de limitation des *émissions* sonores (art. 2 al. 3 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit [OPB]), ce qui lui vaut son appellation de *mesure à la source*. Elle s'inscrit dans l'éventail des mesures à disposition des autorités pour limiter les émissions de bruit produites par les installations nouvelles et existantes, dont font partie les routes. Il est en principe question d'assainissement lorsqu'une limitation des émissions est ordonnée pour une installation fixe existante (art. 2 al. 4 OPB). Même si le législateur a priorisé les mesures à la source à l'art. 11 al. 1 LPE, la zone 30 et les réductions de vitesse de manière générale ont longtemps été boudées par les autorités d'exécution, ce qui se reflète dans l'état des assainissements des routes en 2018 dressé par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV)². De 2013 à 2018, la mise en place de réductions de vitesse sur les *autres routes*³ a tout de même sensiblement augmenté⁴. Cette tendance s'explique notamment par plusieurs arrêts du Tribunal fédéral qui ont mis en évidence qu'une telle mesure ne pouvait pas être exclue sans que ses effets aient été sérieusement étudiés⁵. Par ailleurs, le

-
- 1 <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/bruit/info-specialistes/mesures-contre-le-bruit/mesures-contre-le-bruit-de-la-circulation-routiere/reduction-de-vitesse.html>.
 - 2 OFEV, Assainissement du bruit routier. Bilan et perspectives. État 2018, 2019, Fig. 10, p. 20.
 - 3 L'art. 50 LPE et les art. 17 al. 4 let. b, art. 20 al. 3 et art. 21 al. 1 OPB établissent une distinction entre les trois catégories de routes suivantes : les routes nationales, les routes principales et les autres routes.
 - 4 OFEV, Assainissement du bruit routier. Bilan et perspectives. État 2018, 2019, Fig. 13, p. 23.
 - 5 Arrêt du TF 1C_350 du 16 juin 2020 cons. 4.3.4 ; arrêt du TF 1C_589/2014 du 3 février 2016 cons. 5.5 ; arrêt du TF 1C_45/2010 du 9 septembre 2010 cons. 2.5.

potentiel de réduction sonore du 30 km/h a été démontré grâce à des études réalisées ces dernières années⁶ auxquelles les autorités peuvent désormais se référer.

Selon la jurisprudence, une réduction de vitesse est une mesure adéquate, peu coûteuse et, en principe, proportionnelle pour assainir les routes⁷. S'il existe un doute quant à son efficacité, un test de la mesure s'impose⁸. Un abaissement de la vitesse de 50 km/h à 30 km/h permet, selon l'OFEV, d'obtenir en règle générale une réduction de 4 dB (A) en utilisant le modèle sonROAD18⁹. L'abaissement de la vitesse est ainsi une mesure qui améliore grandement la situation des immissions sonores étant donné qu'une réduction d'environ 3 dB (A) correspond à une division du trafic par deux. De plus, une réduction de vitesse permet de diminuer les bruits de pointe (ou pics sonores, « *Lärmspitzen* »), perturbateurs du sommeil, ce qui doit être pris en compte dans l'examen de la limitation des émissions selon l'art. 11 al. 2 LPE¹⁰. Récemment, le Tribunal fédéral a admis qu'une réduction de vitesse de 100 km/h à 80 km/h ordonnée de 22 à 7 heures sur une autoroute est proportionnelle¹¹. La priorisation des zones 30 et des réductions de vitesse en ville permettrait de favoriser la densification vers l'intérieur sans pour autant affaiblir notablement la protection contre le bruit comme le propose actuellement le Conseil des états¹² dans le cadre de la révision de la LPE¹³.

En sus des bénéfiques précités, cette mesure contribue, dans certains cas, à améliorer la qualité de l'air, ce que le Tribunal fédéral a relevé dernièrement en admettant qu'une réduction de vitesse s'imposait non seulement pour des questions de protection contre le bruit mais également de protection de l'air¹⁴.

Par ses nombreux avantages, la zone 30 se révèle être une mesure de limitation des immissions importante à la disposition des autorités.

II. Rappel des bases légales et des compétences en matière de limitation de vitesse

Selon l'art. 3 al. 2 de la loi sur la circulation routière (LCR)¹⁵, « [l]es cantons sont compétents pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes.

-
- 6 Cf. notamment RUEDI HÄFLIGER/MARTIN HUBMANN/ANNA HOOL/ULRIKE HUWER/FRITZ KOBI, *Tempo 30 auf Hauptverkehrsstrassen – Einsatzgrenzen und Umsetzung, Forschungsprojekt SVI 2105/004 auf Antrag der Vereinigung Schweizerischer Verkehrsingenieure und Verkehrsexperten (SVI)*, octobre 2019, résumé en français p. 15 ss ; ERIK BÜHLMANN/SEBASTIAN EGGER/EMANUEL HAMMER/TONI ZIEGLER, Bases d'évaluation de l'effet d'une vitesse de 30 km/h sur le bruit, *Projet de recherche VSS 2012/214 sur demande de l'Association suisse des professionnels de la route et des transports (VSS) et de l'Office fédéral des routes (OFROU)*, octobre 2018.
- 7 Arrêt du TF 1C_350 du 16 juin 2020 cons. 4.3.4 ; arrêt du TF 1C_11/2017 du 2 mars 2018 cons. 4.3 ; arrêt de la Cour de droit administratif et public du Tribunal du canton de Vaud du 26 mai 2021 (GE.2020.0017) cons. 7.
- 8 Arrêt du TF 1C_589/2014 du 3 février 2016 cons. 5.5.
- 9 Arrêt du TF 1C_513/2022 du 7 juillet 2023 cons. 3.4.2.
- 10 Arrêt du TF 1C_350 du 16 juin 2020 cons. 4.4 ; arrêt du TF 1C_11/2017 du 2 mars 2018 cons. 4.3.5 ; arrêt du TF 1C_589/2014 cons. 6.2 et les réf. citées.
- 11 Arrêt du TF 1C_27/2022, 1C_33/2022 du 20 avril 2023 cons. 11.
- 12 Débats du Conseil des Etats du 7 décembre 2023, disponible à : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=62785>.
- 13 Message du Conseil fédéral du 16 décembre 2022 concernant la modification de la loi sur la protection de l'environnement (bruit, sites contaminés, taxes d'incitation, financement de cours de formations initiale et continue, systèmes d'information et de documentation, droit pénal), FF 2023 239.
- 14 Arrêt du TF 1C_513/2022 du 7 juillet 2023 cons. 3.3.
- 15 Loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 (LCR ; RS 741.01).

Ils peuvent déléguer cette compétence aux communes sous réserve de recours à une autorité cantonale ». La compétence des cantons en matière de limitation de vitesse¹⁶ est précisée à l'art. 3 al. 4 LCR¹⁷. Selon cette disposition, les cantons ou, en cas de délégation de compétence, les communes, peuvent ordonner, outre les interdictions ou restrictions possibles selon l'art. 3 al. 3 LCR, d'autres limitations ou prescriptions « 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. [...] ». Il s'agit de mesures de restriction fonctionnelle du trafic (« *funktionelle Verkehrsanordnungen* »)¹⁸ ou, plus simplement, de réglementations locales de la circulation¹⁹, dont les limitations de vitesse font partie²⁰.

La version de 1959 de l'art. 32 al. 3 et al. 4 LCR prévoyait que l'autorité compétente pouvait ordonner, à l'intérieur des localités, une vitesse qui dérogeait à la vitesse maximale de 60 km/h, après avoir procédé à un examen technique du trafic (« *verkehrstechnische Untersuchung der Verhältnisse* »)²¹.

Par la modification de l'art. 32 LCR en 1975, le législateur a précisé que la vitesse maximale pouvait être abaissée ou élevée uniquement sur la base d'une expertise, a laissé le soin au Conseil fédéral d'édicter des prescriptions détaillées et lui a attribué la compétence de limiter la vitesse maximale sur toutes les routes²².

Dans sa version actuelle, l'art. 32 LCR prévoit que la limitation générale de vitesse ne peut être abaissée ou augmentée « sur certains tronçons de route qu'après expertise » (art. 32 al. 2, 1^{ère} phrase, LCR), sauf pour les exceptions prévues par le Conseil fédéral (art. 32 al. 2, 2^{ème} phrase, LCR). Le Conseil fédéral a précisé les conditions d'abaissement de la vitesse maximale à l'art. 108 de l'ordonnance sur la signalisation routière (OSR)²³, dont l'alinéa 1 prévoit que les cantons peuvent ordonner, sur certains tronçons de route, des dérogations aux limitations générales de vitesse fixées à l'art. 4a de l'ordonnance sur les règles de la circulation routière (OCR)²⁴, pour éviter ou atténuer des dangers particuliers de la circulation routière, pour réduire les atteintes excessives à l'environnement ou pour améliorer la fluidité du trafic. Une dérogation peut être ordonnée lorsqu'il existe un motif énuméré à l'art. 108 al. 2 OSR et que la mesure est nécessaire, opportune et respecte le principe de proportionnalité selon l'expertise. Les motifs suivants, énumérés de manière exhaustive à l'art. 108 al. 2 OSR²⁵, peuvent justifier

-
- 16 La compétence des cantons est restreinte par des exceptions parsemées dans les lois et ordonnances sur la circulation routière, cf. HANS GIGER, SVG Kommentar, 9e éd., Zurich 2022, art. 3 LCR n. 3.
- 17 ANDRÉ BUSSY/BAPTISTE RUSCONI, in : Code suisse de la circulation routière commenté – CSCR, ANDRÉ BUSSY/BAPTISTE RUSCONI/YVAN JEANNERET/ANDRÉ KUHN/CÉDRIC MIZEL/CHRISTOPH MULLER (édit.), 4e éd., Bâle 2015, art. 3 LCR n. 5.1 ; ATF 104 IV 24 cons. 3a.
- 18 Arrêt du TF 1C_276/2008 du 22 décembre 2008 cons. 2.1.3 ; BUSSY/RUSCONI (note 17), art. 3 LCR n. 5.2.
- 19 BUSSY/RUSCONI (note 17), art. 3 LCR n. 5.2.
- 20 *Ibidem*, art. 3 LCR n. 5.2.3.
- 21 RO 1959 679, p. 690.
- 22 RO 1975 1257, p. 1260.
- 23 Ordonnance sur la signalisation routière du 5 septembre 1979 (OSR ; RS 741.21).
- 24 Ordonnance sur les règles de la circulation routière du 13 novembre 1962 (OCR ; RS 741.11).
- 25 Arrêt du TF 1C_160/2012 du 10 décembre 2012 cons. 4.2 ; arrêt du TF 1C_45/2010 du 9 septembre 2010 cons. 2.3.

un abaissement de la vitesse : un danger n'est perceptible que difficilement ou n'est pas perceptible à temps et ne peut pas être écarté autrement (let. a), certains usagers de la route ont besoin d'une protection spéciale qui ne peut être obtenue d'une autre manière (let. b), cela permet d'améliorer la fluidité du trafic sur des tronçons très fréquentés (let. c) et de ce fait, il est possible de réduire les atteintes excessives à l'environnement (bruit, polluants) au sens de la législation sur la protection de l'environnement (let. d).

La question de l'importance résiduelle de l'art. 3 al. 4 LCR suite à l'introduction des dispositions précitées n'a pas été thématifiée en doctrine jusqu'à ce jour et mérite un bref examen puisqu'à partir du 1^{er} janvier 2023, la mise en place de zones 30 sur certaines routes est régie uniquement par l'art. 3 al. 4 LCR (art. 108 al. 4^{bis} OSR, cf. ch. IV.1.1 *infra*). Dans un arrêt de 2006, le Tribunal fédéral avait analysé la volonté du législateur à travers les révisions successives du droit de la circulation routière et précisé qu'une zone 30 ne pouvait pas se fonder exclusivement sur l'art. 3 al. 4 LCR, car les art. 32 LCR et 108 OSR, adoptés postérieurement, constituent des *lex specialis*²⁶. La Haute Cour avait précisé que la compétence prévue à l'art. 32 LCR s'était ajoutée à celle déjà prévue à l'art. 3 al. 4 LCR²⁷. Bien que le renvoi orchestré par le Conseil fédéral à l'art. 108 al. 4^{bis} OSR représente, en apparence, une solution simple, il soulève plusieurs questions (cf. ch. IV.2. *infra*).

III. Distinctions

À l'intérieur des localités, il existe deux manières de réduire la vitesse à 30 km/h : par l'abaissement de la limitation générale de 50 km/h (abaissement par palier de 10 km/h) (art. 108 al. 5 let. d OSR) ou par l'introduction d'une zone 30 (art. 108 al. 5 let. e OSR).

Tant la zone 30 (« *Tempo-30-Zone* ») que le tronçon à 30 km/h (« *Tempo 30* » ou « *Strecke 30* ») constituent des réglementations du trafic (« *sog. funktionelle Verkehrsordnung* ») au sens de l'art. 3 al. 4 LCR²⁸ et devaient, sous l'ancien droit, satisfaire aux exigences des art. 32 LCR et 108 OSR précités. Leur introduction est soumise à des régimes juridiques distincts et les règles de circulation applicables ainsi que les signalisations à mettre en place²⁹ diffèrent.

Le Conseil fédéral a défini un régime légal spécifique pour les zones 30 en adoptant, respectivement en modifiant les art. 2a al. 5 et 6, art. 22a, art. 108 al. 5 let. e et al. 6 OSR en 2001³⁰ ainsi que l'ordonnance du DETEC sur les zones 30 et les zones de rencontre³¹ (ci-après : « OZ30 »). La zone 30 est définie en ces termes à l'art. 22a OSR : « [I]e signal « Zone 30 » désigne des routes, situées dans des quartiers ou des lotissements, sur lesquelles les conducteurs sont tenus de circuler d'une manière particulièrement prudente et prévenante. La vitesse maximale est fixée à 30 km/h ». En tant que signalisation par zones, elle est uniquement

26 Arrêt du TF 2A.38/2006 du 13 juillet 2006 cons. 3.3.

27 *Ibidem*, cons. 2.1.

28 Bussy/Rusconi (note 17), art. 3 LCR n. 5.2.3 ; ATF 136 II 539 cons. 1.1 et 2.2 qui renvoie à l'arrêt du TF 2A.90/2006 du 26 juin 2006 cons. 1.1 et les réf. citées.

29 Les distinctions concernant les règles de signalisation et de circulation applicables ne font pas l'objet de la présente contribution.

30 RO 2001 2719.

31 Ordonnance du DETEC sur les zones 30 et les zones de rencontre du 28 septembre 2001 (RS 741.213.3).

admise sur des routes situées à l'intérieur des localités (art. 2a al. 2 et art. 108 al. 5 let. e OSR).

En outre, auparavant, le signal « Zone 30 » (2.59.1) n'était admis que sur « des routes secondaires présentant un caractère le plus homogène possible » (ancien art. 2a al. 5 OSR), à l'exception des tronçons de routes principales limités à 30 km/h selon l'art. 108 OSR, qui pouvaient exceptionnellement être intégrés à une zone 30 en raison de conditions locales particulières (ancien art. 2a al. 6 OSR). Sous l'ancien droit, le Tribunal fédéral avait précisé qu'en principe, l'introduction d'une zone 30 était limitée aux routes définies à l'art. 2a al. 5 OSR³² mais que, vu l'exception prévue à l'art. 2a al. 6 OSR, il était possible d'instaurer une zone 30 sur une route principale³³ et même sur une route principale qualifiée de route de grand transit (« *Durchgangsstrasse* »)³⁴ selon l'art. 1 de l'ordonnance concernant les routes de grand transit³⁵. Dans tous les cas, l'introduction d'une zone 30 sur un tronçon de route principale doit satisfaire aux exigences des art. 32 LCR et 108 OSR³⁶.

La limitation à 30 km/h par tronçon peut être ordonnée sur les routes à l'intérieur et hors des localités – indépendamment de leur qualification – pour autant qu'il existe un motif énuméré à l'art. 108 al. 2 OSR et que la mesure soit nécessaire, opportune et respecte le principe de proportionnalité, ce qui fait notamment l'objet de l'expertise. Le Tribunal fédéral s'était orienté à la teneur de l'ancien art. 3 OZ30³⁷ afin de déterminer le contenu de l'expertise pour l'introduction d'une telle limitation³⁸.

Dans la pratique, le choix entre une zone 30 ou un tronçon à 30 km/h se fait au cas par cas, en tenant compte des conditions locales³⁹. Lorsqu'il existe déjà une zone 30 sur le réseau avoisinant, les autorités doivent vérifier s'il est possible d'intégrer le tronçon de route principale concerné dans la zone 30 existante⁴⁰.

IV. La révision

1. Les nouveautés dès le 1^{er} janvier 2023

1.1 Le régime exceptionnel pour l'instauration de zones 30

Le nouvel art. 108 al. 4^{bis} OSR, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2023, prévoit qu'« [e]n dérogation aux al. 1, 2 et 4, l'instauration de zones 30 et de zones de rencontre est régie uniquement par l'art. 3, al. 4, LCR ». Par l'adoption de cette nouvelle disposition, le Conseil fédéral a fait usage de sa compétence dérogatoire qui lui

32 ATF 139 II 145 cons. 4.1.1 ; ATF 136 II 539 cons. 2.2.

33 ATF 139 II 145 cons. 4.1.2 ; arrêt du TF 2A.38/2006 du 13 juillet 2006 cons. 3.4.3.

34 ATF 136 II 539 cons. 2.2.

35 Ordonnance concernant les routes de grand transit du 18 décembre 1991 (RS 741.272).

36 ATF 136 II 539 cons. 2.2 et 3.4.

37 L'OZ30 est exclusivement applicable pour les zones 30 et a été partiellement abrogée par la révision, cf. ch. IV.1.1 *infra*.

38 ATF 136 II 539 cons. 3.3.

39 RUEDI HÄFLIGER/MARTIN HUBMANN/ANNA HOOL/ULRIKE HUWER/FRITZ KOBİ, 30 km/h sur les routes principales, Aide-mémoire 2021/01, SVI Association suisse des ingénieurs et experts en transports (édit.), p. 5.

40 *Idem* ; cf. également ch. IV.1.4 *infra*.

permet de prévoir des exceptions au régime applicable en matière d'abaissement ou d'augmentation de vitesse (art. 32 al. 2, 2^{ème} phrase LCR, cf. ch. II. *supra*).

Il n'est désormais plus nécessaire d'être en présence d'un motif énuméré à l'art. 108 al. 2 OSR pour justifier la mise en place d'une zone 30 sur les routes secondaires non affectées à la circulation générale, l'art. 3 al. 4 LCR étant seul applicable (art. 108 al. 4^{bis} OSR). La révision se traduit par une extension des motifs qui permettent d'instaurer une zone 30. En effet, le Tribunal fédéral avait précisé en 1980 que les motifs mentionnés à l'art. 3 al. 4 LCR, qui justifient un abaissement de la vitesse, ne sont pas exhaustifs, de sorte que les autorités cantonales peuvent édicter une limitation ou une prescription pour sauvegarder d'autres biens et intérêts dont l'importance est supérieure à celle de la circulation dans des circonstances locales données⁴¹.

1.2 La non-nécessité de l'expertise

Plusieurs interventions parlementaires ont mis en évidence que la charge bureaucratique liée à l'expertise constituait un obstacle à l'introduction de zones 30⁴².

Selon l'art. 3 OZ30, abrogé par la révision, l'expertise requise par les art. 32 al. 4 LCR et 108 al. 4 OSR consistait en un rapport sommaire comprenant notamment la description des objectifs de l'instauration de la zone 30 (let. a), un plan d'ensemble montrant la hiérarchie des routes définie en vertu du droit de l'aménagement du territoire (let. b), une évaluation des déficits en termes de sécurité (let. c), des indications sur le niveau actuel des vitesses (vitesse 50 % V50 et vitesse 85 % V85) (let. d), des indications sur les qualités du lieu en tant qu'habitat, cadre de vie et site économique (let. e), des considérations sur les effets possibles de la mesure projetée sur l'ensemble de la localité ou sur certains de ses quartiers et des propositions visant à éviter d'éventuels effets négatifs (let. f) ainsi qu'une liste et une description des mesures nécessaires pour atteindre les objectifs visés (let. g).

Désormais, l'expertise n'est plus nécessaire pour l'introduction d'une zone 30 sur une *route secondaire non affectée à la circulation générale* (art. 108 al. 4^{bis} OSR).

1.3 La notion de routes secondaires non affectées à la circulation générale

Selon l'ancien art. 2a al. 5 OSR, le signal « Zone 30 » était admis uniquement sur des *routes secondaires présentant un caractère le plus homogène possible*. Selon le DETEC, cette restriction a été levée car elle ne répondait plus aux besoins actuels de zones plus étendues⁴³. L'art. 2a al. 5 OSR prévoit désormais qu'une zone 30 est admise uniquement sur les *routes secondaires non affectées à la circulation générale*. Le Conseil fédéral n'a pas souhaité préciser cette notion mais a introduit la

41 ATF 106 IV 201 cons. 3.

42 Motion Masshardt, 13.4098, Pour plus de sécurité et de qualité de vie. Simplifier l'instauration de zones 30 ; Interpellation Schlatter, 20.3047, Limite de vitesse à 30 kilomètres à l'heure. Épargner aux communes des frais et des formalités administratives ; Motion Schlatter, 20.4134, Zones 30. Bureaucratie inutile pour les communes.

43 Révision partielle de l'ordonnance sur la signalisation routière, commentaires du DETEC du 24 août 2022 sur le projet de modification de l'OSR.

notion de *routes affectées à la circulation générale* au nouvel art. 1 al. 9 OSR en ces termes : « *Les routes affectées à la circulation générale sont toutes les routes situées à l'intérieur des localités, conçues en premier lieu en fonction des exigences du trafic motorisé et destinées à des transports sûrs, performants et économiques* ».

1.4 L'intégration d'un tronçon à 30 km/h dans une zone 30

Le nouvel art. 2a al. 6 OSR prévoit que lorsque la vitesse est limitée à 30 km/h sur un tronçon de *route affectée à la circulation générale* conformément aux exigences de l'art. 108, al. 1, 2 et 4, il est possible d'intégrer ce tronçon dans une zone 30. La loi ne précise pas si la zone 30 doit exister préalablement. Selon l'avis défendu dans la présente contribution, ce n'est pas le cas, de sorte que le tronçon à 30 km/h peut être instauré en même temps qu'une nouvelle zone 30 est créée⁴⁴. Cette appréciation conduit à un résultat qui n'est pas identifiable à la simple lecture de l'art. 2a al. 5 OSR.

La restriction selon laquelle des tronçons de route principale ne pouvaient qu'exceptionnellement être intégrés dans une zone 30 en raison de conditions locales particulières (par ex. dans le centre d'une localité ou dans le centre historique d'une ville) a été abrogée (ancien art. 2a al. 6 OSR). Dorénavant, un tronçon limité à 30 km/h sur une route affectée à la circulation générale (peu importe qu'il s'agisse d'une route principale ou d'une route secondaire) sera en principe intégré dans une zone 30 attenante⁴⁵. Le Conseil fédéral a, à juste titre, considéré qu'il n'apparaissait pas judicieux de signaler la zone de transition en plaçant successivement des panneaux « Fin de la zone 30 » et « Vitesse maximale 30 » ou vice-versa⁴⁶.

Tel que sous l'ancien régime, l'intégration se limite cependant à la signalisation. Cela signifie qu'il doit toujours être tenu compte des différentes fonctions des routes et que les dispositions de l'OZ30 ne s'appliquent pas au tronçon routier affecté à la circulation générale de la zone 30⁴⁷. Les routes affectées à la circulation générale intégrées dans une zone 30 conservent leur fonction, continuent de bénéficier du droit de priorité afin d'éviter le trafic parasite sur le réseau secondaire et les passages pour piétons existants peuvent y être maintenus⁴⁸.

2. Critique

2.1 Évaluation par les autorités

Les autorités sont, depuis le 1^{er} janvier 2023, certes délivrées de l'obligation d'expertise en vue d'instaurer une zone 30 sur une *route secondaire non affectée à la*

44 Du même avis : ADRIAN GOSSWEILER/MICHAEL PFLÜGER/EVELINE BARBEN/NIKLAUS FÄHRLANDER, *Tempo 30 auf verkehrsorientierte Strassen – Voraussetzungen und ausgewählte prozesuale Fragen, juristisches Gutachten zu Handen des Kantons Luzern*, Bern 2023, p. 11 n. 24 ; HEINZ LEU/WALTER BILL/LUCIEN COMBAZ, *Zones 30, Guide pour une mise en œuvre réussie*, Documentation technique 2.355, in : BPA, Bureau de prévention des accidents (édit.), Berne 2022, p. 7, ch. 2.

45 Révision partielle de l'ordonnance sur la signalisation routière, commentaires du DETEC du 24 août 2022 sur le projet de modification de l'OSR, p. 1.

46 *Idem*.

47 *Ibidem*, p. 4.

48 Avis du Conseil fédéral du 1^{er} février 2023 en réponse à l'interpellation Schilliger, p. 2.

circulation générale et peuvent se contenter d'appliquer l'art. 3 al. 4 LCR. Cependant, toute limitation ou prescription ordonnée sur la base de l'art. 3 al. 4 LCR doit, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, respecter le principe de proportionnalité⁴⁹, ce que le Conseil fédéral a également rappelé⁵⁰. La première question qui se pose est de savoir comment les autorités vont démontrer le respect de ce principe en cas de contestation de la mesure, étant donné qu'elles ne doivent plus établir d'expertise pour les *routes secondaires non affectées à la circulation générale*.

En outre, sous l'ancien droit, l'autorité compétente devait vérifier, au plus tard une année après l'introduction de la zone 30, que les mesures réalisées étaient efficaces et, si tel n'était pas le cas, ordonner des mesures supplémentaires afin d'atteindre les objectifs visés et consignés dans l'expertise (ancien art. 6 OZ30). La vitesse V85 est une dimension technique utilisée pour évaluer la nécessité de mesures visant à faire respecter la vitesse⁵¹ qui devait être indiquée dans l'expertise (cf. ch. IV.1.2 *supra*). Même si l'art. 6 OZ30 a été supprimé par la révision, l'art. 5 al. 3 OZ30, demeuré inchangé, prévoit qu'« au besoin, d'autres mesures doivent être prises pour que la vitesse maximale prescrite soit respectée, telles que la mise en place d'éléments d'aménagement ou de modération du trafic ». Le groupement intercommunal de Winterthour et environs⁵² avait proposé de remplacer la formulation « doivent » par « peuvent » afin de laisser une plus grande marge d'appréciation aux autorités⁵³, ce qui n'a pas été pris en compte par le Conseil fédéral. Ainsi, même en l'absence d'obligation d'expertise, les autorités doivent continuer d'analyser régulièrement si des mesures sont nécessaires pour garantir le respect de la vitesse maximale. La question se pose de savoir comment les autorités procéderont pour évaluer la nécessité de telles mesures, faute d'avoir fixé des objectifs en amont dans l'expertise (cf. ch. IV.1.2 *supra*).

Le Bureau de prévention des accidents (BPA) recommande d'établir un rapport technique et un plan de mesures⁵⁴ alors que le canton de Vaud requiert des communes un dossier de demande qui contient uniquement des informations sur la situation actuelle, les modes doux et les plans de signalisation⁵⁵. Certaines dispositions de l'OZ30 semblent ainsi avoir été supprimées par le Conseil fédéral sans grande réflexion, ce qui se manifeste par un manque général de cohérence et des exigences déjà discordantes émanant de la pratique. L'auteure de la présente contribution recommande aux autorités d'établir un bref rapport qui contient des informations sur le type de route, le motif de la réduction de vitesse, la proportionnalité de cette mesure ainsi que les objectifs visés.

Finalement, la suppression de l'art. 3 OZ30 est regrettable car le Tribunal fédéral s'y référerait afin de définir les exigences de contenu de l'expertise en matière de réduction de vitesse (cf. ch. III. *supra*). Si ces exigences ne sont certes

49 ATF 106 IV 201 cons. 3b ; ATF 105 IV 66 cons. 6b.

50 Révision partielle de l'ordonnance sur la signalisation routière, rapport explicatif du DETEC du 10 novembre 2021 en vue de l'ouverture de la procédure de consultation, ch. 2.1, p. 2 s.

51 Cf. ROGER SCHÜRMAN/TINA SAURER/ERIK BÜHLMANN, Zones 30 sur les routes à orientation trafic – pourquoi faire compliqué ?, « Route et trafic » 6/2020, VSS Association suisse des professionnels de la route et des transports (édit.), p. 7.

52 RWU *Regionalplanung Winterthur und Umgebung*.

53 Prise de position du groupement intercommunal, p. 91, https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2021/89/cons_1/doc_10/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2021-89-cons_1-doc_10-it-pdf-a.pdf, p. 91.

54 LEU/BILL/COMBAZ (note 44), p. 20 et 24.

55 Etat de Vaud, Directive sur la mise en place de zones 30 et de zones de rencontre, janvier 2023, p. 26.

plus pertinentes pour les zones 30 sur les routes secondaires non affectées à la circulation générale, elles le demeurent pour l'introduction de zones 30 sur les routes principales et les routes secondaires affectées à la circulation générale ainsi que pour l'introduction d'un tronçon à 30 km/h.

2.2 Ancrage d'une notion controversée dans la législation

2.2.1 Avis du Conseil fédéral

Le but de la révision était de simplifier les conditions d'instauration de zones 30 sur les routes d'intérêt local (« *siedlungsorientierte Strassen* »)⁵⁶. Cette notion n'est pas définie dans la loi. Le Conseil fédéral avait déjà eu l'occasion de préciser les notions de routes d'intérêt local et routes affectées à la circulation générale (« *verkehrsorientierte Strassen* ») il y a 20 ans en ces termes : « Routes affectées à la circulation générale (la fonction de circulation prime) : elles forment le réseau principal et permettent des déplacements en respectant les critères de sécurité, de capacité et de rentabilité. Conçues pour répondre aux exigences du trafic motorisé, elles servent d'abord à maîtriser et faire transiter un volume de circulation important tout en reliant différents endroits. Elles comprennent toutes les routes principales ou secondaires ouvertes au transit. Pour les planifier, on recourt à des valeurs d'aménagement classiques et on conserve les profils géométriques (type, largeur, profil en travers et gabarit d'espace libre) sur le plus long tronçon possible. [...] »

Routes d'intérêt local (la fonction sociale prime) : elles forment les réseaux annexes servant de raccordement à tous les usagers ; elles peuvent aussi avoir une fonction collectrice. La densité du trafic y est plus faible (inférieure à 100–150 véhicules aux heures de pointe). De par leur apparence et leur aménagement, ces routes imposent des vitesses moindres. Pour les planifier, on peut utiliser des valeurs d'aménagement réduites. Le cas échéant, on recourt à des mesures d'accompagnement pour modérer le trafic. En raison de leur aménagement, l'usager devrait en reconnaître le caractère local »⁵⁷.

Au lieu de simplifier le régime pour toutes les routes d'intérêt local, le Conseil fédéral a préféré introduire la nouvelle notion de route non affectée à la circulation générale (« *nicht verkehrsorientierte Strasse* ») à l'art. 2a al. 5 OSR et définir la notion de route affectée à la circulation générale à l'art. 1 al. 9 OSR (cf. ch. IV.1.3 *supra*). Lors de la procédure de consultation, des critiques ont été formulées à l'encontre de ces notions⁵⁸. Il a été relevé que ces références sèmeraient le doute car les notions de route d'intérêt local, route affectée à la circulation générale et de route non affectée à la circulation générale ne pourraient pas facilement être

56 Révision partielle de l'ordonnance sur la signalisation routière, rapport explicatif du DETEC du 10 novembre 2021 en vue de l'ouverture de la procédure de consultation, ch. 1.1, p. 2 et ch. 2.1, p. 3.

57 Message du Conseil fédéral du 13 mars 2000 relatif à l'initiative populaire « pour plus de sécurité à l'intérieur des localités grâce à une vitesse maximale de 30 km/h assortie d'exceptions (Rues pour tous) », FF 2000 2725 ss, p. 2735 ss, ch. 3.4.

58 Prises de position dans le cadre de la procédure de consultation, https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2021/89/cons_1/doc_10/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2021-89-cons_1-doc_10-it-pdf-a.pdf (cf. par exemple la prise de position de la Ville de Lucerne du 19 janvier 2022, p. 52, la prise de position de la Ligue suisse contre le bruit du 25 février 2022, p. 84 s et les questions du bureau Hartmann & Sauter, p. 116).

délimitées⁵⁹. Afin d'éviter toute confusion, il a notamment été proposé de différencier les routes selon leur qualification dans le plan directeur⁶⁰, de distinguer le réseau de base et le réseau complémentaire selon les normes VSS⁶¹ ou de faciliter l'introduction d'une zone 30 pour toutes les routes se situant à l'intérieur des localités⁶². En outre, le conseiller national Peter Schilliger a également exprimé des doutes quant à cette notion par le dépôt d'une interpellation en décembre 2022⁶³.

Malgré ces critiques et interrogations, le Conseil fédéral a introduit cette notion dans la loi en précisant que la simplification des zones 30 était justifiée sur les *routes d'intérêt local* mais qu'il n'était pas nécessaire de déroger aux règles en vigueur en matière d'abaissement de la vitesse sur le *réseau supérieur*⁶⁴. Il a tenté de justifier son choix en renvoyant à la norme de l'Association suisse des professionnels de la route et du transport (VSS) SN 40 040 de laquelle il se serait inspiré⁶⁵, en indiquant qu'il était suffisant de distinguer entre les *routes affectées à la circulation générale* et celles *non affectées à la circulation générale*⁶⁶, car cette distinction se limitait à l'intérieur de l'agglomération⁶⁷. Il a précisé qu'il fallait toujours renoncer à utiliser la notion de *routes d'intérêt local* dans le droit de la circulation routière⁶⁸, sans plus de précision.

En réponse à l'interpellation Schilliger, le Conseil fédéral a renvoyé à la définition de l'art. 1 al. 9 OSR et précisé que « dans les zones habitées, les routes affectées à la circulation générale constituent le réseau principal »⁶⁹ et a rappelé que le terme *routes affectées à la circulation générale* était utilisé « [...] dans la norme VSS 40 040 et dans la jurisprudence »⁷⁰.

59 Prise de position de RZU | *Planungsdachverband Region Zürich und Umgebung* dans le cadre de la procédure de consultation, p. 94 s., https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2021/89/cons_1/doc_10/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2021-89-cons_1-doc_10-it-pdf-a.pdf.

60 Prise de position de RZU | *Planungsdachverband Region Zürich und Umgebung* dans le cadre de la procédure de consultation, p. 95, https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2021/89/cons_1/doc_10/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2021-89-cons_1-doc_10-it-pdf-a.pdf.

61 Prise de position de l'Union des villes suisses du 22 février 2022 dans le cadre de la procédure de consultation, <https://uniondesvilles.ch/fr/info/themes-et-positions/consultations>.

62 Prise de position de la Ligue suisse contre le bruit dans le cadre de la procédure de consultation, p. 83, https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2021/89/cons_1/doc_10/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2021-89-cons_1-doc_10-it-pdf-a.pdf.

63 Interpellation 22.4513 « Vitesse limitée à 30 kilomètres à l'heure sur les routes affectées à la circulation générale » déposée le 16 décembre 2022 par le conseiller national Peter Schilliger.

64 Révision partielle de l'ordonnance sur la signalisation routière, rapport explicatif du DETEC du 10 novembre 2021 en vue de l'ouverture de la procédure de consultation, ch. 1.1, p. 2.

65 Révision partielle de l'ordonnance sur la signalisation routière, commentaires du DETEC du 24 août 2022 sur le projet de modification de l'OSR, p. 1.

66 Révision partielle de l'ordonnance sur la signalisation routière, rapport explicatif du DETEC du 10 novembre 2021 en vue de l'ouverture de la procédure de consultation, ch. 3.1, p. 3 ; révision partielle de l'ordonnance sur la signalisation routière, commentaires du DETEC du 24 août 2022 sur le projet de modification de l'OSR, p. 1.

67 Révision partielle de l'ordonnance sur la signalisation routière, commentaires du DETEC du 24 août 2022 sur le projet de modification de l'OSR, p. 1.

68 Révision partielle de l'ordonnance sur la signalisation routière, rapport explicatif du DETEC du 10 novembre 2021 en vue de l'ouverture de la procédure de consultation, ch. 3.1, p. 3.

69 Avis du Conseil fédéral du 1^{er} février 2023 en réponse à l'interpellation Schilliger, p. 1.

70 *Idem*.

2.2.2. Les distinctions des types de routes selon la norme VSS 400 40B

Il est exact que cette distinction est utilisée dans la norme VSS 400 40B (anciennement SN 640 040B). Cependant, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les normes VSS ne sont pas contraignantes en soi et leur application nécessite un renvoi prévu dans le droit cantonal⁷¹. Leur portée diffère en fonction de l'importance que le droit cantonal leur accorde : les normes VSS ne doivent pas être appliquées de manière schématique et rigide, sauf si le droit cantonal le prévoit⁷². Par ailleurs, la prise en compte de la norme VSS 400 40B a été critiquée dans le cadre du processus de consultation car elle n'est techniquement plus adaptée et devait être révisée⁷³. En effet, un projet d'étude avait démontré que les routes principales d'aujourd'hui devraient remplir bien plus de fonctions qu'uniquement celle de trafic, comme le prévoit la norme VSS 400 40B⁷⁴. La norme SNG 640 303 « Projets routiers – conception de routes principales à l'intérieur des localités », qui date de 2017 et a été renommée VSS 403 03 dès 2019⁷⁵, propose de prendre en compte les nombreuses fonctions d'une route principale à l'intérieur des localités et ne distingue plus entre les *routes affectées à la circulation générale* et les *routes d'intérêt local*, car ce critère n'est plus approprié et devait être revu⁷⁶. Malgré cela, la norme SN 640 040N datant de 1992 n'a pas été révisée dans le sens précité et son contenu a entièrement été repris dans la norme VSS 400 40B de 2019⁷⁷ sur laquelle le Conseil fédéral s'est fondé pour la présente révision.

Le débat n'est cependant pas clos et vient d'être ravivé par l'adoption le 18 septembre 2023, par le Conseil national, d'une motion du parlementaire Schilliger déposée en 2021⁷⁸. Le conseiller national Schilliger souhaite instaurer un régime d'abaissement de vitesse plus strict sur les routes orientées trafic à l'intérieur des localités afin que ces dernières restent principalement à 50 km/h. L'Union des villes suisses a rappelé les avantages des abaissements de vitesse sur ces axes et confirmé que la distinction entre les routes affectées ou non à la circulation générale était discutable étant donné qu'il serait réducteur d'attribuer uniquement une fonction de trafic aux axes affectés à la circulation générale en ville, ces derniers devant répondre à de multiples exigences⁷⁹.

71 Arrêt du TF 1C_330/2017 du 7 mars 2018 cons. 5.2.

72 Arrêt du TF 1C_330/2017 du 7 mars 2018 cons. 5.2 et les réf. citées.

73 Prises de position dans le cadre de la procédure de consultation, https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2021/89/cons_1/doc_10/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2021-89-cons_1-doc_10-it-pdf-a.pdf (cf. la prise de position de la Ville de Lucerne du 19 janvier 2022, p. 52 ; la prise de position de la Ligue suisse contre le bruit du 25 février 2022, p. 84 s, la prise de position du RZU *Planungsdachverband | Region Zürich und Umgebung*, p. 93 à 95 et les questions du bureau Hartmann & Sauter, p. 116).

74 RUPERT WIMMER, La distinction entre routes à orientation trafic et routes d'intérêt local n'est pas appropriée, in: « Route et trafic » 12/2017, VSS Association suisse des professionnels de la route et des transports (édit.), p. 11 à 15, p. 11 s.

75 ASTRA 8A002 Recueil de normes de la VSS adaptation de la structure valable dès mars 2019 (2023 V1.50).

76 RUPERT WIMMER (note 74), p. 12 s.

77 ASTRA 8A002 Recueil de normes de la VSS adaptation de la structure valable dès mars 2019 (2023 V1.50).

78 Motion 21.4516 « Consolider la hiérarchie du réseau routier à l'intérieur comme à l'extérieur des localités » déposée le 16 décembre 2021 par le conseiller national Peter Schilliger.

79 Union des villes suisses, *Prévision de session*, Session d'automne au Conseil national, publiée le 31 août 2023, <https://uniondesvilles.ch/fr/Detail/prevision-de-session>.

2.3 Les délimitations entre les types de routes selon la jurisprudence

Selon la jurisprudence, la fonction de la route dans son réseau (p. ex. fonction de transit⁸⁰) et son caractère doivent être pris en compte pour déterminer si une réduction de vitesse est adéquate et proportionnelle⁸¹.

Le Tribunal fédéral a précisé que la vitesse est en principe limitée selon l'art. 108 al. 5 let. d OSR sur les *routes affectées à la circulation générale* ou les *routes orientées trafic* alors que les *routes d'intérêt local* se prêtent plutôt à l'affectation à une zone 30⁸². Il a toutefois toujours souligné que la distinction entre les routes orientées trafic et les routes d'intérêt local est une question de degré (« *eine Abgrenzung gradueller Natur* »)⁸³, de sorte qu'il est parfois justifié d'intégrer des tronçons de routes principales, et donc a fortiori de routes secondaires orientées trafic, dans une zone 30 comme il a été démontré ci-dessus (cf. ch. III. *supra*).

La jurisprudence établit bel et bien une distinction entre les routes orientées trafic et celles d'intérêt local, mais cette dernière ne justifie en aucun cas le choix opéré par le Conseil fédéral.

2.3 Ignorance des récents développements à l'étranger

Finalement, le Conseil fédéral n'a aucunement tenu compte des récents développements à l'étranger relatifs à l'introduction du 30 km/h dans les centres urbains. De nombreuses villes en Belgique, France, Espagne et Pays-Bas ont introduit le 30 km/h de manière généralisée⁸⁴. Par exemple, la Ville de Bilbao a introduit le 30 km/h sur l'entier de son territoire communal le 22 septembre 2020⁸⁵, la Région bruxelloise – 1 220 000 habitants pour 161 km² – est passée au 30 km/h le 1^{er} janvier 2021 sur 85 % de ses voiries et la Ville de Lyon a généralisé le 30 km/h dès le 30 mars 2022⁸⁶.

3. Conséquences pratiques et perspectives

3.1 Portée restreinte de la révision

L'introduction de zones 30 en application des art. 2a al. 5, 22a et 108 al. 5 let. e OSR se voit doublement simplifiée pour les *routes secondaires non affectées à la circulation générale*. Non seulement il n'est plus nécessaire de requérir une expertise (art. 108 al. 4^{bis} OSR), mais les motifs permettant d'instaurer une zone 30 ne sont plus définis de manière exhaustive (cf. ch. IV.1.1 *supra*), de sorte que les autorités ont une plus grande marge de manœuvre et peuvent désormais introduire une

80 ATF 139 II 145 cons. 5.8 ; arrêt du TF 1C_11/2017 du 2 mars 2018 cons. 4.4.2.

81 Arrêt du TF 1C_558/2019 du 8 juillet 2020 cons. 6.6.

82 ATF 139 II 145 cons. 4.1.1 ; arrêt du TF 1C_11/2017 du 2 mars 2018 cons. 4.4.2.

83 Arrêt du TF 1C_618/2018 du 20 mai 2019 cons. 3.4 ; arrêt du TF 1C_11/2017 du 2 mars 2018 cons. 4.4.2.

84 Villes à 30, <https://rue-avenir.ch/themes/villes-a-30/>.

85 Bilbao est la première ville européenne à limiter ses routes à 30 km/h, <https://www.rts.ch/info/monde/13641444-bilbao-est-la-premiere-ville-europeenne-a-limiter-ses-routes-a-30kmh.html>.

86 La vitesse passera à 30 km/h dans les rues de Lyon le 30 mars 2022, <https://www.lyoncapitale.fr/actualite/https-www-lyoncapitale-fr-wp-admin-post-phppost260371actionedit>.

zone 30 dans l'unique but d'améliorer la qualité de vie des habitants, ce qui n'était pas possible sous l'ancien droit.

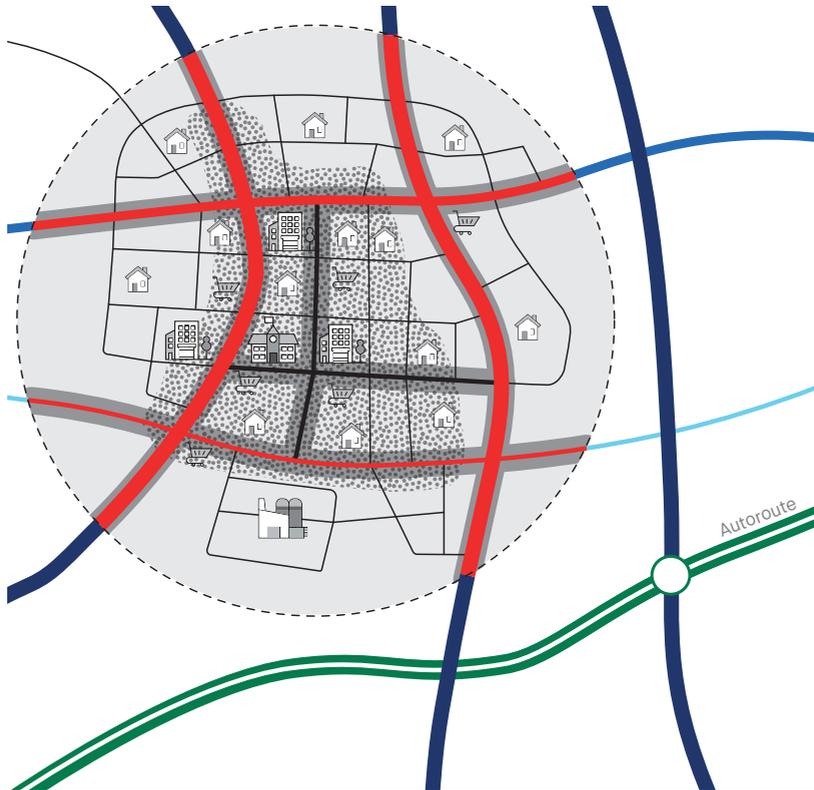
On peut cependant se questionner sur la portée de cette simplification. La limitation du régime simplifié aux *routes secondaires non affectées à la circulation générale* n'est probablement pas anodine et la motivation du Conseil fédéral ne convainc pas. Tel qu'analysée ci-dessus, la notion de *route affectée à la circulation générale* n'est pas définie par la jurisprudence mais est utilisée pour qualifier le caractère de la route (cf. ch. IV.2.2.3 *supra*). En outre, cette notion se fonde sur une norme VSS dont l'application dépend du droit cantonal et qui, techniquement, est obsolète et ne répond plus aux besoins actuels des villes (cf. ch. IV.2.2.2 *supra*). Finalement, le Conseil fédéral a répondu aux différentes interrogations et critiques en renvoyant aux notions de réseau supérieur et de réseau principal, sans apporter plus de précision sur ces notions (cf. ch. IV.2.2.1 *supra*). Ce qui précède confirme que par l'introduction de cette notion, le Conseil fédéral a souhaité limiter la portée du régime simplifié et éviter la multiplication des zones 30 à l'intérieur des localités.

Par ailleurs, le Conseil fédéral n'a pas tenu compte de la hiérarchisation du réseau routier effectuée par les cantons et les communes. Les nouvelles notions introduites dans l'OSR laissent une marge de manœuvre aux autorités puisqu'elles doivent désormais définir lesquelles des routes secondaires de leur réseau routier peuvent être qualifiées de *non affectées à la circulation générale* pour délimiter le champ d'application du régime simplifié. Le canton de Vaud a anticipé cette question et publié une directive sur la mise en place de zones 30 et de zones de rencontre en janvier 2023 (ci-après : Directive Vaud)⁸⁷. Selon le ch. 2.4 de ladite directive, les *routes affectées à la circulation générale* comprennent toutes les routes cantonales en traversée de localité et le réseau communal des routes principales, de liaison, et de distribution⁸⁸. Ainsi, seul le solde du réseau communal ayant une fonction collectrice, de desserte ou de quartier est considéré comme *routes non affectées à la circulation générale* et peut bénéficier du régime simplifié comme le démontre l'illustration en page 20 de la Directive Vaud, reproduite ci-dessous.

87 Directive Vaud (note 55).

88 *Ibidem*, p. 7.

Conditions de mise en œuvre
des abaissements de vitesse
en localité



Légende

		Hors traversée de localité	En traversée de localité	Route affectée à la circulation générale	Zone éligible au 30 km/h selon l'art. 108 OSR
Canton	réseau de base (B)				
	réseau complémentaire (C)				
	réseau d'intérêt local (IL)				
Commune	réseau communal principal / liaison / distribution				
	collecteur / desserte / quartier				

Selon la stratégie de la Ville de Zurich, les routes non affectées à la circulation générale comprennent les routes communales ayant une fonction collectrice (« *kommunale Sammelstrasse* ») et les routes non classées selon le plan directeur communal du trafic motorisé.

La portée de cette révision dépend ainsi fortement de la mise en œuvre par les autorités qui semblent se fonder sur leur propre hiérarchisation du réseau. Or, la distinction entre les routes affectées et non affectées à la circulation générale n'est pas censée être déterminée par l'intention planificatrice des autorités. Il en résulte une insécurité juridique car les pratiques des autorités risquent d'être contestées sous l'angle de l'OSR si elles représentent une mise en œuvre trop étroite ou trop large de ces notions. Des clarifications jurisprudentielles seront les bienvenues.

3.2 *Statu quo* pour les zones 30 sur les autres routes

Pour toutes les autres routes, c'est-à-dire celles qui ne sont pas qualifiées de *routes secondaires non affectées à la circulation générale*, les art. 32 LCR et art. 108 OSR demeurent applicables. La question se pose de savoir si la jurisprudence précitée (cf. ch.IV.2.2.3 *supra*), qui admet la possibilité d'introduire une zone 30 sur une route principale ou sur une route secondaire orientée trafic aux conditions de l'art. 108 OSR, reste valable en application du nouveau droit.

Selon l'avis défendu dans la présente contribution, il n'y a aucune raison de s'écarter de cette jurisprudence car la présente révision avait uniquement pour but de simplifier l'introduction des zones 30 et non pas de rendre leur introduction plus difficile.

V. Conclusion

Le but premier de la révision, à savoir la simplification des conditions d'introduction de zones 30, a été atteint pour les *routes secondaires non affectées à la circulation générale*. Les effets positifs de cette révision, c'est-à-dire une plus grande marge de manœuvre pour les autorités compétentes et la réduction des formalités administratives, peuvent être salués.

En revanche, il est regrettable d'avoir instauré une nouvelle distinction en matière de classification des routes vu les critiques pertinentes formulées à son encontre et le flou juridique favorisant des pratiques discordantes. Par cet ajout, le Conseil fédéral a restreint le champ d'application du régime simplifié, ce qui est difficilement compréhensible vu les nombreux avantages, notamment environnementaux, que présente cette mesure. D'un point de vue environnemental et surtout de réduction des immissions sonores, cette révision n'apportera, selon l'avis défendu dans la présente contribution, probablement pas d'amélioration significative. Comme le témoigne la mise en œuvre par le canton de Vaud, la simplification s'applique à un nombre limité de routes qui – à ce jour – sont déjà en grande partie en zone 30. Ainsi, les routes pour lesquelles il existe encore un potentiel de réduction des immissions sonores sont celles que les autorités qualifieront de principales ou de secondaires affectées à la circulation générale pour lesquelles l'ancien régime reste applicable.

Même si cette révision peut être saluée, il est regrettable que le Conseil fédéral n'ait pas saisi cette occasion pour remettre en cause la qualification du réseau routier au sein des villes et ait limité l'étendue de cette simplification par la petite porte.

Zusammenfassung

Die Tempo-30-Zone hat sich zwar seit einer ersten Lockerung der Voraussetzungen zu ihrer Einführung im Jahr 2001 verstärkt durchgesetzt, dennoch forderten Politik und Vollzugsbehörden weitere Vereinfachungen. Der Bundesrat hat in der Folge eine Änderung des gesetzlichen Rahmens in die Vernehmlassung geschickt und anschliessend verabschiedet. Die seit dem 1. Januar 2023 in Kraft getretenen Neuerungen sollen die Einführung einer Tempo-30-Zone auf nicht verkehrsorientierten Strassen weiter vereinfachen. Der vorliegende Beitrag beleuchtet einleitend die umweltrelevanten Vorteile einer solchen Massnahme, erinnert an die geltenden Rechtsgrundlagen und die Zuständigkeiten für die Anordnung von Geschwindigkeitsbegrenzungen, bevor er auf die unterschiedlichen Vorschriften von Tempo-30-Zonen und Tempo-30-Strecken eingeht. Nach der Vorstellung des Inhalts der Revision wird aufgezeigt, dass die ab dem 1. Januar 2023 geltende neue Regelung mehrere Fragen aufwirft, obwohl sie auf den ersten Blick klar und leicht anwendbar erscheint. Schliesslich wird dargelegt, welche praktischen Auswirkungen die Revision hat und aus welchen Gründen ihr Anwendungsbereich möglicherweise eingeschränkt ist.

Riassunto

A partire dal 2001, da quando cioè le condizioni per la sua introduzione sono state allentate, la zona 30 si è ampiamente diffusa. Il Consiglio federale, in risposta alle richieste degli ultimi anni della politica e delle autorità esecutive, ha posto in consultazione e poi adottato una modifica del quadro legale che mira a semplificare l'introduzione della zona 30. Il presente articolo mette innanzitutto in evidenza i vantaggi ambientali di tale misura, ricorda le basi giuridiche e le competenze in materia di limiti di velocità e in seguito illustra la distinzione tra zona 30 e tratto a 30 km/h, talvolta confusi nella pratica ma soggetti a regimi giuridici distinti. Dopo aver presentato il contenuto della revisione sarà dimostrato che il nuovo sistema in vigore dal 1° gennaio 2023 solleva una serie di interrogativi, anche se a prima vista sembra essere chiaro e di facile applicazione. Infine, saranno analizzate le implicazioni pratiche della revisione e le ragioni per cui la sua portata può essere limitata.