Urteilskopf

114 Ib 190

29. Extrait de l'arrêt de la IIe Cour de droit public du 11 novembre 1988 dans la cause F. Ballmer S.A. contre Département fédéral de justice et police (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Strassenverkehr; Ausnahmen von den gesetzlichen Höchstmassen.

1. Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen eine Grundsatzerklärung, die in allgemeiner Weise die künftige Haltung der Behörde festlegt (E. 1a).

2. Zuständigkeit des Bundesamtes für Polizeiwesen, seine Rechtsanwendung mittels Grundsatzerklärung festzulegen (E. 3).

3. Die gestützt auf Art. 80 VRV erteilte Bewilligung hat Ausnahmecharakter und kann somit nur erfolgen nach Abwägung des Interesses an der Durchführung des Transportes mit einem überdimensionalen Fahrzeug und des öffentlichen Interesses an grösstmöglicher Verkehrssicherheit (E. 4).

Regeste (fr):
Circulation routière; dérogation aux limites maximales.

1. La décision de principe définissant l'attitude de l'autorité à l'avenir peut faire l'objet d'un recours immédiat au Tribunal fédéral (consid. 1a).

2. Compétence de l'Office fédéral de la police pour fixer sa pratique par le biais d'une décision de principe (consid. 3).

3. De par sa nature exceptionnelle, l'autorisation dérogatoire de l'art. 80 OCR ne peut être délivrée qu'après que l'intérêt à effectuer le transport a été confronté à l'intérêt public tenant à la sécurité du trafic (consid. 4).

Regesto (it):
Circolazione stradale; deroga ai limiti massimi legali.

1. La decisione di principio con cui si determina l'attitudine futura dell'autorità può essere immediatamente impugnata con ricorso al Tribunale federale (consid. 1a).

2. Competenza dell'Ufficio federale di polizia a determinare la propria prassi mediante una decisione di principio (consid. 3).

3. Stante la sua natura eccezionale, l'autorizzazione derogatoria fondata sull'art. 80 ONCS può essere rilasciata solo dopo che l'interesse ad effettuare il trasporto sia stato ponderato con l'interesse pubblico a salvaguardare la sicurezza del traffico (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 190

La société F. Ballmer S.A. assure la distribution exclusive pour la Suisse des unités de construction autonomes et mobiles Portakabin. Parmi son assortiment, la société vend notamment les

grandes unités de la série Pullman fabriquées d'une pièce en Grande-Bretagne et importées par la route. Pour les convois routiers dépassant les dimensions prescrites par l'art. 9 LCR, elle doit bénéficier d'une autorisation spéciale délivrée par l'Office fédéral de la police. Par décision du 9 septembre 1986, cette autorité a informé la société importatrice que, dès le 1er janvier 1987, elle ne lui délivrerait plus d'autorisations spéciales pour des convois routiers dont le poids et les dimensions excéderont certaines limites fixées à 28 t de poids total, 4 m de largeur, 4 m de hauteur et 16 m de longueur pour les véhicules articulés (18 m pour les trains routiers). Le recours de la société qui se plaignait de ne plus pouvoir importer les unités Portakabin de la série Pullman a été rejeté le 15 janvier 1988 par le Département fédéral de justice et police. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours de droit administratif formé contre cette dernière décision.

Erwägungen

Extrait des considérants:

1. a) La décision prise en première instance par l'Office fédéral de la police ne concerne pas une autorisation déterminée, mais constitue une déclaration d'intention relative à des décisions futures. A ce titre, elle définit clairement l'attitude qu'adoptera à l'avenir l'autorité et restreint d'autant sa marge d'appréciation. Il s'agit donc d'une décision au sens de l'art. 5 PA qui pouvait faire l'objet d'un recours immédiat, sans que l'administré doive attendre le refus d'une autorisation particulière. Partant, la décision sur recours rendue par le Département fédéral de justice et police en application du droit public fédéral peut faire l'objet d'un recours de droit administratif conformément aux art. 97 ss OJ.

2. a) L'art. 9 de la loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 (RS 741.01; LCR) fixe les dimensions et le poids des véhicules autorisés à circuler en Suisse. Un régime dérogatoire est toutefois prévu à l'alinéa 8 de cette disposition, qui habilite notamment le Conseil fédéral à prescrire "les conditions auxquelles peuvent être autorisées, dans certains cas, des courses nécessitées par les circonstances" lorsque les véhicules utilisés dépassent les dimensions et le poids maximaux.
b) En application de cette délégation de compétence, le Conseil fédéral a édicté l'art. 80 de l'ordonnance sur les règles de la circulation routière du 13 novembre 1962 (RS 741.11; OCR) qui

prévoit, à son alinéa premier, que "des exceptions aux normes légales sur les dimensions et le poids maximaux seront accordées seulement": (lettre b) "pour le transport de marchandises indivisibles lorsque, malgré l'emploi d'un véhicule approprié, les prescriptions ne peuvent pas être respectées...". Selon l'art. 80 al. 2 OCR, "lorsque la circulation risque d'être considérablement gênée, l'autorisation sera refusée, sauf si l'emploi d'un

autre moyen de transport (chemin de fer, bateau) ne peut raisonnablement être exigé, compte tenu de la nature de la marchandise, de l'urgence du transport, de la distance à parcourir, des possibilités de transbordement, etc.".

3. L'art. 79 al. 3 OCR donne compétence à l'Office fédéral de la police pour délivrer les dérogations aux dimensions légales en faveur des véhicules en circulation internationale. Etant compétente pour accorder ces autorisations, l'autorité fédérale pouvait fixer sa pratique d'une manière générale afin d'assurer une égalité de traitement entre administrés. Cette décision de principe - qui ne dispense pas la recourante de solliciter une autorisation particulière pour chaque convoi - a pour but d'éviter à l'administré de se trouver soudainement et sans avertissement en présence d'un refus, dommageable pour lui. L'Office fédéral de la police pouvait, sans outrepasser ses compétences, aviser la recourante des limites dans lesquelles il était disposé à lui accorder à l'avenir des autorisations exceptionnelles pour des transports d'éléments Portakabin. Clarifiant la situation juridique, cette procédure échappe au grief de violation du droit fédéral.

4. Sur le fond, le litige porte sur la question de l'admissibilité d'une limite maximale aux dérogations susceptibles d'être délivrées pour les baraquements préfabriqués importés par la recourante. a) Le texte de l'art. 80 OCR - spécialement sa version allemande, plus explicite - n'aménage pas un droit à obtenir l'autorisation dérogatoire lorsque les conditions prévues aux alinéas 1 et 2 sont remplies par le requérant. Il signifie simplement qu'à défaut d'y satisfaire, l'octroi de l'autorisation n'entre pas en ligne de compte. Cette disposition ne préjuge pas en revanche de la décision adoptée finalement par l'autorité en fonction de la nature exceptionnelle du transport. Le régime dérogatoire prévu par le Conseil fédéral n'exclut donc pas un refus de l'autorisation lorsque la requête répond à toutes les conditions posées par l'art. 80 al. 1 et 2 OCR.

b) Dans la mesure où l'autorisation dérogatoire de l'art. 80 OCR a pour effet de supprimer l'interdiction de dépasser les limites légales aménagées dans un but de sécurité publique par l'art. 9 al. 2 à 7 LCR, cette permission constitue clairement une autorisation exceptionnelle qui ne peut, en principe, être délivrée que dans la mesure limitée où une entorse à la règle se concilie avec l'intérêt public (GRISEL, Traité de droit administratif, p. 410; KNAPP, Précis de droit administratif, No 659). L'obtention proprement dite de l'autorisation dépendra donc d'une appréciation de l'autorité compétente, qui devra prendre en considération les différents intérêts en présence. Elle devra en particulier examiner si, dans chaque cas d'espèce, les transports en cause présentent un caractère extraordinaire suffisant pour justifier la dérogation sollicitée. c) En arrêtant le principe d'un régime dérogatoire, le législateur fédéral désirait réserver le dépassement de dimensions aux seuls cas répondant à une nécessité (BO CN 1956 p. 351). Il n'a donc pas voulu une limite maximale aux dimensions des convois à partir de laquelle aucune exception ne serait plus autorisée; il ressort même des exemples de dérogations que fournit le rapporteur de la commission du Conseil national que des dépassements considérables des limites légales peuvent être tolérés sur les routes (transports de générateurs ou de turbines; BO CN 1956 p. 366). Toutefois, chaque transport extraordinaire s'apprécie en fonction du risque qu'il implique pour la sécurité publique et de la nécessité qu'il revêt. Sous cet angle, le dépassement admissible des limites légales varie selon les dimensions effectives du convoi et son importance objective. A mesure que l'on s'écarte des limites légales, le requérant doit par conséquent établir une importance objective toujours plus grande de son transport.

5. a) En l'occurrence, l'importation des éléments Portakabin de la série Pullman satisfait aux critères de l'art. 80 al. 1 lettre b et al. 2 OCR; une autorisation dérogatoire n'étant donc pas d'emblée exclue, l'autorité compétente devait procéder à une balance des intérêts en présence. Au stade de l'autorisation de principe, seuls certains éléments peuvent toutefois être pris en considération; les circonstances concrètes d'un transport (état des routes, densité de la circulation, destination, etc.) y échappent par définition. Cela n'empêche pas cependant de déterminer l'importance réelle des transports et de la confronter, compte tenu des dimensions des convois, aux exigences de la sécurité publique.

b) L'importation régulière de baraquements préfabriqués ne présente pas une importance suffisante pour justifier une mise en danger répétée de la sécurité routière par des convois de dimensions excessives. La recourante ne saurait, par conséquent, obtenir des autorisations dérogatoires sans que des restrictions ne soient portées à la taille des marchandises. A cet égard, l'autorité intimée a estimé que l'importance des éléments Portakabin ne justifiait pas un dépassement de certaines dimensions, en particulier 4 m de largeur; passé ces limites, elle a retenu, en se fondant sur ses circulaires du 12 juin 1974 et du 20 février 1975, que des atteintes graves à la fluidité du trafic sont à craindre, de sorte que la sécurité des autres usagers de la route peut être mise sérieusement en péril. Elle a estimé également que la multiplication des transports spéciaux augmente les risques pour la circulation, ce qui justifie aussi, selon elle, une pratique restrictive quant à l'octroi de dérogations. c) La limite du tolérable en matière de sécurité du trafic dépend de considérations techniques que l'Office fédéral de la police est mieux à même d'apprécier que le Tribunal fédéral. Dans ces conditions, bien qu'il dispose d'une pleine cognition, le Tribunal fédéral s'astreint à une certaine retenue et reconnaît une latitude de jugement à l'autorité inférieure (ATF 109 V 211, ATF 108 Ib 200, ATF 104 Ib 225). Or, en considérant qu'à partir de 4 mètres de large, un convoi met la sécurité routière en danger d'une manière critique, l'autorité de première instance n'a pas abusé de cette latitude de jugement. Il n'est pas contestable en effet qu'à partir d'une telle dimension, la présence de convois sur des routes au profil souvent tourmenté présente un grave danger pour la circulation malgré les mesures préventives susceptibles d'être adoptées. Pour sa part, la recourante n'a pas établi qu'une nécessité impérieuse l'oblige à importer des baraquements préfabriqués d'une dimension supérieure à 4 mètres; si l'on peut admettre au vu du dossier qu'il existe un besoin raisonnable à dépasser les limites légales, rien n'indique en revanche que l'intérêt privé en jeu soit prépondérant au point de justifier un dépassement du plafond fixé dans la décision attaquée à partir duquel un convoi met en péril la sécurité routière d'une manière critique. En l'absence de toute nécessité exceptionnelle imposant un dépassement de ce plafond, on ne saurait reprocher à l'autorité intimée d'avoir accordé la prépondérance à la sécurité du trafic. La restriction générale de la largeur doit être considérée comme raisonnable et

s'applique par ailleurs à d'autres types de transports qui, eux non plus, ne répondent pas à une nécessité extraordinaire (cf. circulaire en matière de transport de containers-citernes émise le 26 février 1975 par la Commission intercantonale de la circulation routière). La décision attaquée échappe donc sur le fond au grief de violation du droit fédéral. d) Il est inutile, dans ces conditions, d'examiner en plus si les garanties des art. 4 et 31 Cst. - englobés dans la notion de droit fédéral - sont observées. Tout au plus convient-il de remarquer que, dans la mesure où la limite de 4 mètres concerne également d'autres entreprises et d'autres genres de transports dont l'importance est comparable à celui de la recourante, il n'est pas déraisonnable d'exiger que cette limite soit strictement respectée. Admettre, dans ce contexte, de légers dépassements conduirait, par égalité de traitement, à repousser les limites elles-mêmes; ce processus pourrait alors se reproduire et vider de son sens la fixation de la limite du tolérable pour de tels transports. Partant, la décision attaquée ne peut être taxée d'arbitraire lorsqu'elle requiert un strict respect des dimensions arrêtées par l'Office fédéral de la police. De plus, du moment que l'interdiction de dépasser les limites fixées répond à des impératifs de sécurité publique et se fonde sur une juste balance des intérêts en présence, la restriction à la liberté du commerce et de l'industrie qu'elle implique respecte les exigences constitutionnelles et en particulier le principe de la proportionnalité (ATF 113 Ia 40, ATF 112 Ia 320).