Urteilskopf

115 Ia 42

8. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 1er février 1989 dans la cause Communes de Bulle et de Fribourg contre Conseil d'Etat du canton de Fribourg (recours de droit public)
Regeste (de):
Gemeindeautonomie im Bereich des Schutzes vor Lärmimmissionen.

Die Freiburger Gemeinden geniessen im Lärmschutzbereich insofern eine gewisse Autonomie, als die kant. Gesetze über die Raumplanung und Bauten sowie über die Strassen ihnen bestimmte Kompetenzen einräumen. Sie dürfen einen allgemeinverbindlichen Beschluss des Regierungsrates, der gestützt auf die Lärmschutzverordnung des Bundes erging, anfechten und geltend machen, dieser verletze sie in willkürlicher und rechtsungleicher Weise in ihrer Autonomie (E. 3).

Das kantonale Recht verlangt grundsätzlich eine gesetzliche Grundlage im formellen Sinn für eine Aufgabendelegation an die Gemeinden; im konkreten Fall genügt indes die Form, in der der Erlass erging: handelt es sich doch um Ausführungsaufgaben, die, vom eidgenössischen Recht vorgeschrieben, eng mit Aufgaben verbunden sind, mit denen die Gemeinden bereits aufgrund des kantonalen Raumplanungs- und Bautengesetzes und des Strassengesetzes betraut sind (E. 4).

Der angefochtene Beschluss entspricht einem übergeordneten öffentlichen Interesse, das im Verhältnis zu jenem der Gemeinden an der Wahrung ihrer Autonomie überwiegt (E. 5a-c). Hingegen verletzt Art. 5 Abs. 2 Satz 2 die Gemeindeautonomie insofern, als er sich in willkürlicher und rechtsungleicher Weise von dem in Art. 51 Abs. 3 des Strassengesetzes festgelegten Verteilungsschlüssel für Kosten kantonaler Strassen entfernt (E. 5d).

Regeste (fr):
Autonomie communale en matière de protection contre le bruit.

Les communes fribourgeoises bénéficient d'une certaine autonomie en matière de protection contre les nuisances dans le cadre de compétences particulières qui leur appartiennent en vertu des lois cantonales sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) et sur les routes (LR). Elle peuvent s'en prendre à un arrêté de portée générale du Conseil d'Etat, fondé sur l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit (OPB), et soutenir que l'atteinte qu'il porte à leur autonomie est arbitraire et discriminatoire (consid. 3).

Le droit cantonal exige en principe une base légale au sens formel pour déléguer des tâches aux communes; toutefois, la voie réglementaire est ici suffisante: il s'agit de tâches d'exécution qui, imposées par le droit fédéral, sont étroitement liées aux compétences déjà exercées par les communes en vertu de la LATeC et de la LR (consid. 4).

L'arrêté attaqué répond à un intérêt public supérieur qui l'emporte sur celui des communes à conserver leur autonomie (consid. 5a-c). L'art. 5 al. 2, 2e phrase viole cependant l'autonomie communale en ce qu'il déroge de façon arbitraire et discriminatoire au système de répartition des frais afférents aux routes cantonales prévu par l'art. 51 al. 3 LR (consid. 5d).

Regesto (it):
Autonomia comunale in materia di protezione contro i rumori.

I comuni friburghesi godono di una certa autonomia in materia di protezione contro i rumori nel quadro delle competenze particolari loro spettanti in virtù della legge cantonale sulla pianificazione del territorio e sulle costruzioni e della legge cantonale sulle strade. Essi sono quindi legittimati ad impugnare un decreto di caratte-

re generale del Consiglio di Stato, fondato sull'ordinanza federale contro l'inquinamento fonico, e a sostenere che il medesimo restringe arbitrariamente e in modo discriminatorio la propria autonomia (consid. 3).

Il diritto cantonale esige in linea di principio una base legale formale per delegare determinati compiti ai comuni; nella fattispecie, è tuttavia sufficiente la forma del decreto di carattere generale: trattasi infatti di compiti di esecuzione, imposti dal diritto federale, che sono strettamente connessi alle competenze già esercitate dai comuni in virtù della legge cantonale sulla pianificazione del territorio e sulle costruzioni e della legge cantonale sulle strade (consid. 4).

Il decreto impugnato corrisponde a un interesse pubblico superiore, che prevale su quello dei comuni a conservare la propria autonomia (consid. 5a-c). L'art. 5 cpv. 2, secondo periodo, viola nondimeno l'autonomia comunale nella misura in cui deroga in modo arbitrario e discriminatorio al sistema di ripartizione delle spese relative alle strade cantonali previsto dall'art. 51 cpv. 3 della legge cantonale sulle strade (consid. 5d).

Sachverhalt ab Seite 43

BGE 115 Ia 42 S. 43

Le 8 juillet 1988, le Conseil d'Etat du canton de Fribourg a pris un "arrêté d'exécution de l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit". Cet arrêté se réfère en préambule à l'art. 45 de l'ordonnance fédérale du 15 décembre 1986 (OPB; RS 814.331) et comporte notamment les dispositions suivantes: "Art. 5
1 Le Département des ponts et chaussées est, pour les routes cantonales, l'autorité d'exécution prévue aux articles 7 alinéa 1, 8 alinéa 1, 12, 18, 19 alinéa 1, 24 alinéa 1, 36 et 40 alinéa 1 OPB. 2 Il établit le cadastre de bruit pour les routes cantonales (art. 37 OPB). Toutefois, pour les sections de routes cantonales à l'intérieur des localités pour lesquelles la commune est délégataire de compétences particulières au sens de l'article 51 de la loi du 15 décembre 1967 sur les routes, le cadastre de bruit est établi par la commune.

BGE 115 Ia 42 S. 44

Art. 8
1 Les communes attribuent les degrés de sensibilité aux zones d'affectation dans le plan d'affectation des zones et la réglementation y relative (art. 43, 44 al. 1 et 2 OPB). La procédure d'approbation selon les articles 78 à 82 de la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions est applicable. 2 Elles établissent le cadastre de bruit pour les routes communales (art. 37 OPB) en prenant l'avis du Département des ponts et chaussées. 3 Elles sont, pour les routes communales, l'autorité d'exécution prévue aux articles 7 alinéa 1, 8 alinéa 1, 12, 18, 19 alinéa 1, 24 alinéa 1, 36 et 40 alinéa 1 OPB. 4 Elles contrôlent l'exécution des travaux selon l'article 35 OPB. 5 Elles sont l'autorité d'exécution prévue aux articles 4 alinéas 2 et 3 et 40 alinéa 3 OPB."
Par la voie du recours de droit public, les communes de Bulle et de Fribourg ont requis l'annulation des art. 5 al. 2 et 8 al. 1 à 5 de cet arrêté. Elles contestaient la compétence du Conseil d'Etat d'attribuer aux communes, par voie d'arrêté, des tâches en matière de protection contre le bruit, et soutenaient que l'atteinte ainsi portée à leur autonomie était arbitraire et discriminatoire.

Erwägungen

Extrait des considérants:

3. Une commune bénéficie de la protection de son autonomie, assurée par la voie du recours de droit public, dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par là aux autorités municipales une appréciable liberté de décision (ATF 114 Ia 82 consid. 2a, 169 s. consid. 2a, ATF 113 Ia 344 consid. 2a et les arrêts cités). Une telle liberté peut trouver place tant dans l'exercice de compétences normatives ou de planification du territoire que dans le domaine de l'application du droit (ATF 104 Ia 44 consid. 1, 126 consid. 2b, ATF 103 Ia 479 consid. 5). Il suffit en outre qu'elle puisse s'exercer, non pas dans un domaine entièrement réservé à la commune, mais dans le cadre des tâches particulières qui sont en cause, ce qui implique un examen différencié (ATF 112 Ia 343, ATF 102 Ia 161 ss). L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées par la constitution et la législation cantonales, voire exceptionnellement par le droit cantonal non écrit et coutumier (ATF 114 Ia 83 consid. 2b, 170 consid. 2b). a) La constitution du canton de Fribourg laisse au législateur le soin de régler l'organisation politique et administrative des communes (art. 76). Elle ne mentionne pas expressément leur

autonomie, se bornant à énoncer le principe que, sous la haute surveillance de l'Etat, les communes administrent librement leurs biens (art. 77). Quant à la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LC), elle ne contient que des règles générales, selon lesquelles la commune, "collectivité publique autonome" (art. 1er al. 1), "exerce librement son activité dans les limites des législations cantonale et fédérale" (art. 4). C'est donc avant tout dans les lois spéciales qu'il faut rechercher si et dans quelle mesure les communes fribourgeoises sont autonomes, au sens de la jurisprudence, dans l'accomplissement des tâches qui sont ici en cause (cf. ATF 102 Ia 162 consid. 3; cf. aussi ATF 114 Ia 83 consid. 3; CAMILLE GEINOZ, Aspects de l'autonomie communale en droit fribourgeois, thèse Fribourg 1960, p. 8 et 52). b) A ses art. 5 al. 2 et 8 al. 1 à 5, l'arrêté litigieux délègue aux communes fribourgeoises le pouvoir d'exécuter diverses prescriptions de l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit. Il les charge d'établir le cadastre de bruit (art. 37 OPB) pour les routes cantonales à l'intérieur des localités des chefs-lieux de district (art. 5 al. 2, 2e phrase) et pour les routes communales (art. 8 al. 2); il leur impose d'attribuer les degrés de sensibilité aux zones d'affectation dans leur plan d'affectation des zones et la réglementation y relative (art. 43 et 44 al. 1 et 2 OPB; art. 8 al. 1 de l'arrêté); il les désigne (art. 8 al. 3), pour les routes communales, comme l'autorité d'exécution prévue aux art. 7 al. 1, 8 al. 1 et 12 OPB (fixation et contrôle des limitations des émissions de bruit), aux art. 18, 19 al. 1 et 24 al. 1 OPB (contrôle des mesures ordonnées et établissement des programmes et des plans pluriannuels en ce qui concerne l'assainissement et l'isolation acoustique) et aux art. 36 al. 1 et 40 al. 1 OPB (détermination et évaluation des immissions de bruit extérieur); il leur confie (art. 8 al. 4) le contrôle de l'isolation acoustique des nouveaux bâtiments (art. 35 OPB); il les charge enfin (art. 8 al. 5) d'exécuter les prescriptions fédérales relatives au bruit des appareils et machines mobiles (art. 4 al. 2 et 3 OPB) et d'évaluer les immissions de bruit au sens de l'art. 15 LPE là où les valeurs limites d'exposition font défaut (art. 40 al. 3 OPB). Comme le soutiennent les recourantes, sans être contredites sur ce point par l'autorité intimée, les communes se voient ainsi imposer des tâches précises en des domaines où le droit cantonal leur reconnaît une certaine autonomie. Le fait qu'il s'agisse de l'exécution de normes du droit fédéral n'est en soi pas déterminant

à cet égard (ATF 108 Ia 193 consid. 3, ATF 100 Ia 183 /4 consid. 4b). En vertu de la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC), les communes fribourgeoises sont habilitées à prendre en compte la protection contre les nuisances dans le cadre de leurs compétences en matière de police des constructions (art. 151 ss) et de planification des zones d'affectation (art. 45 ss; cf. ATF 102 Ia 160 ss; arrêt non publié Gemeinde Plaffeien du 11 novembre 1985, consid. 3a). De la même façon, il leur appartient de planifier, de construire et d'aménager le réseau routier communal (art. 5 al. 1, 45 et 56 ss de la loi du 15 décembre 1967 sur les routes - LR). Il est par ailleurs dans la compétence de la ville de Fribourg, des chefs-lieux ou de toute commune de plus de 3000 habitants qui en fait la demande d'établir les plans de route cantonale pour les sections à l'intérieur des localités et de pourvoir à leur exécution (art. 51 LR). c) Dès lors qu'elles bénéficient d'une certaine autonomie en ces matières, les communes peuvent exiger que l'autorité cantonale n'outrepasse pas sa propre compétence et qu'elle ne viole pas les dispositions du droit fédéral ou cantonal qui régissent lesdites matières, ce que le Tribunal fédéral examine librement ou sous l'angle de l'arbitraire selon qu'il s'agit du droit constitutionnel ou du droit de rang inférieur à la constitution (ATF 114 Ia 82 consid. 2, 170 consid. 2, ATF 113 Ia 162 consid. 3, 206 consid. 2b, 345 consid. 2b et les arrêts cités). Dirigeant leurs recours contre une ordonnance cantonale, les communes recourantes peuvent donc alléguer que le Conseil d'Etat s'est arrogé à tort le pouvoir de réglementer un domaine où elles sont autonomes en vertu de la loi et que, matériellement, l'atteinte portée à leur autonomie par l'arrêté attaqué est contraire au droit (ATF 113 Ia 204, 344 consid. 1b, ATF 94 I 547 /8 consid. 4; arrêt non publié Escher et Stadtgemeinde Brig-Glis du 22 février 1984; ANDRE GRISEL, Traité de droit administratif, p. 266; THOMAS PFISTERER, Die neuere Entwicklung der Gemeindeautonomie, insbesondere im Kanton Aargau, in RJB 125/1989, p. 14 et 27). Elles peuvent aussi soulever les griefs d'arbitraire et de violation des principes de la légalité et de l'égalité de traitement, du moment que ces moyens se trouvent dans un rapport étroit avec celui tiré de la violation de l'autonomie communale (ATF 113 Ia 333, ATF 103 Ia 197 consid. 4b et les arrêts cités). En l'occurrence, les deux premiers de ces griefs n'ont toutefois pas de portée propre, car ils se recoupent avec celui de violation de l'autonomie, qui, tel qu'il

est formulé dans les recours, implique l'examen de l'acte entrepris sous l'angle de l'arbitraire et de la légalité (cf. ATF 113 Ia 206 consid. 2b). En revanche, il y aura lieu d'entrer en matière sur le grief d'inégalité de traitement par lequel les recourantes font valoir que l'établissement du cadastre de bruit pour les routes cantonales constitue une charge particulièrement lourde, imposée aux seuls chefs-lieux (cf. ATF 103 Ia 198 consid. bb, ATF 97 I 511). Il faut en outre rappeler que, saisi d'un recours de droit public dirigé contre un arrêté de portée générale, le Tribunal fédéral n'annule les dispositions attaquées que si elles ne se prêtent à aucune interprétation conforme à l'autonomie communale et aux autres garanties invoquées; il ne saurait en effet envisager d'emblée tous les effets de l'application de ces normes, même si, par leur précision, elles n'offrent guère de marge d'appréciation à l'autorité chargée de les appliquer (ATF 111 Ia 25, 295 consid. 2, ATF 109 Ia 69 consid. 2c et les arrêts cités).

4. En premier lieu, les recourantes arguent de l'incompétence du Conseil d'Etat de leur attribuer des tâches par voie d'arrêté, le droit cantonal exigeant pour cela une loi au sens formel. Les dispositions litigieuses ne sauraient trouver une base légale suffisante ni dans la loi sur les routes ni dans celle sur l'aménagement du territoire et les constructions: la protection contre le bruit constituerait une matière par trop spéciale et technique pour que les attributions dévolues aux communes en vertu de ces lois puissent s'y étendre sans autre. Le Conseil d'Etat soutient en sens contraire que la protection contre le bruit est une tâche imposée par le droit fédéral, que les communes, comme toutes les collectivités publiques, doivent assumer dans le cadre de leurs attributions ordinaires. Les compétences d'exécution déléguées en l'occurrence ne seraient que l'extension de tâches qui appartiennent déjà aux communes en vertu de la législation cantonale. Au demeurant, l'arrêté attaqué serait une mesure cantonale urgente, destinée à assurer l'application immédiate de l'ordonnance fédérale. a) Sous réserve de quelques exceptions limitativement énumérées, l'exécution des prescriptions fédérales en matière de

protection de l'environnement incombe aux cantons (art. 24septies al. 2 Cst., art. 36 LPE, art. 45 OPB). Dans le domaine de la protection contre le bruit, le législateur fédéral a expressément renoncé à confier lui-même, directement ou par une clause de délégation, certaines attributions aux communes (URSULA

BGE 115 Ia 42 S. 48

BRUNNER, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Nos 6 et 15 ad art. 36). C'est dès lors au seul droit cantonal qu'il appartient de répartir les compétences d'exécution entre le canton et les communes. Le législateur fédéral ne s'est pas prononcé non plus sur la forme juridique de l'acte par lequel les cantons doivent arrêter leurs dispositions d'exécution. Il n'a pas introduit de norme analogue à celle de l'art. 5 al. 2, 2e phrase LPEP, par exemple, qui les autoriserait expressément à procéder par la voie de l'ordonnance (BO CN 1982, p. 427; U. BRUNNER, op.cit., No 16 ad art. 36). De même, la loi sur la protection de l'environnement ne contient aucune disposition semblable à l'art. 36 al. 2 LAT, qui habiliterait les gouvernements cantonaux à édicter une réglementation urgente à titre transitoire (cf. ATF 108 Ib 241). C'est donc, là encore, dans le seul droit cantonal qu'il y a lieu de rechercher si les dispositions litigieuses reposent sur une base légale suffisante. b) Aux termes de l'art. 76 Cst. cant., la loi règle tout ce qui a rapport à l'organisation politique et administrative des communes. Si l'on se réfère aux autres dispositions de la constitution qui font mention de la loi, force est de considérer que le constituant a entendu, ici comme ailleurs, désigner la loi au sens formel (cf. art. 28bis, 28ter, 45 lettre b et 52 al. 1 lettre a; voir aussi, parmi d'autres, les art. 3, 4, 7, 11, 12, 14bis al. 3, 19 al. 3, 28quater, 42 al. 1). C'est dans ce sens aussi que doit sans doute se lire le texte de l'art. 5 LC, selon lequel la commune accomplit les tâches qui lui sont dévolues par la loi (al. 1) et collabore, dans la mesure prévue par la loi, à l'exécution des tâches cantonales et fédérales (al. 2). Dans un arrêté du 7 juin 1982 ("Extraits" 1982, p. 112), le Conseil d'Etat a lui-même donné cette interprétation à l'expression "par la loi" figurant à l'art. 60 al. 2 LC. C'est dès lors à bon droit et d'ailleurs sans être contredites par l'autorité intimée que les recourantes soulignent qu'il faut en principe une loi au sens formel pour répartir les tâches entre le canton et les communes. Or, en l'occurrence, une telle loi fait défaut.
La compétence du Conseil d'Etat de transférer certaines attributions aux communes ne peut se fonder, en l'absence d'une norme de délégation, que sur l'art. 52 al. 1 lettre a Cst. cant., qui le charge de l'exécution des lois et de l'administration du canton. Il ne peut édicter sur cette base que des règles secondaires, de simple exécution (ATF 112 Ia 113 consid. 3b, ATF 112 V 58 consid. 2a, ATF 98 Ia 287; arrêt non publié de Reyff du 4 mai 1988 consid. 4; MAX

BGE 115 Ia 42 S. 49

IMBODEN/RENE A. RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 5e éd., vol. I, No 8 B.I; BLAISE KNAPP, Précis de droit administratif, 3e éd., No 351, p. 65). La question est dès lors de savoir si les dispositions attaquées peuvent trouver leur fondement dans la compétence du Conseil d'Etat de pourvoir à l'exécution de la législation cantonale sur les routes et sur l'aménagement du territoire et les constructions. Selon la jurisprudence, il suffira pour cela que la faculté de déléguer ces tâches aux communes soit donnée dans son principe, sans être nécessairement définie de façon détaillée pour chacune des attributions en cause (ATF 114 Ia 10 /11 consid. 2, ATF 112 Ia 254, ATF 109 Ia 284, 104 Ia 199 consid. 2c). Conduit ainsi à contrôler l'interprétation du droit de rang inférieur à la constitution, le Tribunal fédéral examinera l'exigence de la base légale uniquement sous l'angle de l'arbitraire (ATF 109 Ia 122 consid. c, ATF 108 Ia 35 consid. 3a).
c) Les diverses tâches que l'arrêté attaqué délègue aux communes fribourgeoises sont toutes déterminées par l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit, laquelle tend à assurer l'application concrète de plusieurs

dispositions de la loi sur la protection de l'environnement. En vue de protéger l'homme et son milieu naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes (art. 24septies al. 1 Cst.; art. 1er al. 1 LPE), cette loi énonce à la fois des dispositions de principe et des prescriptions détaillées. Ces dernières impliquent l'application immédiate (cf. ATF 113 Ib 382 consid. 4a, 399 et les arrêts cités), par toutes les autorités compétentes et si possible à titre préventif (art. 1er al. 2), de différentes mesures tendant à limiter les émissions (art. 11 s.) et les immissions (art. 13 ss), notamment de bruit (art. 7 et 19 ss), sur la base de valeurs limites d'exposition, ainsi qu'à assainir les installations trop bruyantes (art. 16 ss). Dès lors, les dispositions du droit cantonal qui ont directement trait à la protection contre le bruit n'ont plus de portée propre, sauf si elles complètent ou, lorsque cela est possible (cf. art. 65 al. 2 LPE), renforcent les normes du droit fédéral (ATF 114 Ib 230 consid. 4a, ATF 113 Ib 399 et les références). En outre et surtout, cette législation postule, comme celle sur l'aménagement du territoire (cf. art. 22quater al. 3 Cst., art. 1er et 3 LAT), la prise en considération de l'ensemble des activités et des intérêts en jeu dans le cadre de l'application de toutes les lois, cantonales et fédérales, qui ont quelque rapport avec la protection de l'environnement (cf. Message du Conseil fédéral du 31 octobre

1979, FF 1979 III p. 747 et 756 ss; YVO HANGARTNER, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Berne 1974, p. 105 ss; ALFRED KUTTLER, Protection de l'environnement et aménagement du territoire, in SJ 1989, p. 39 s.). La protection de l'environnement s'ajoute ainsi, en tant que tâche générale, à toutes celles que les collectivités publiques assument dans l'exercice de leurs compétences ordinaires et qui ont des incidences sur l'environnement, sans qu'il soit besoin à cet effet d'une habilitation expresse donnée par la loi spéciale en cause (cf., par exemple, ATF 113 Ib 383 s., 399 s., ATF 112 Ib 42 ss, 306 s.). Cela a notamment pour conséquence que, dans l'exercice des attributions qui leur sont dévolues par la loi, les communes doivent sans autre tenir compte aussi de la protection de l'environnement. Il s'agit donc d'interpréter le droit cantonal conformément à ce droit fédéral. d) Considéré à la lumière de ce qui précède, l'arrêté attaqué ne peut dès lors avoir qu'une portée déclarative en tant qu'il a pour unique objet d'étendre des attributions communales existantes à la protection contre le bruit: il se borne alors à désigner expressément des tâches que les communes fribourgeoises doivent de toute façon déjà assumer en cette matière dans le cadre de compétences qui leur appartiennent en vertu de lois cantonales spéciales. Dans cette mesure, l'arrêté trouve ainsi son fondement dans la compétence du Conseil d'Etat de pourvoir à l'exécution desdites lois.
Cette situation est de toute évidence réalisée s'agissant des attributions déléguées par l'art. 8 al. 1 à 5 de l'arrêté. Un examen détaillé de chacune de ces tâches serait ici superflu: il ressort de la description qui en a été faite ci-dessus (consid. 3b) qu'elles s'insèrent toutes dans le cadre de compétences reconnues aux communes par les lois cantonales sur les routes et sur l'aménagement du territoire et les constructions. Ce que le Conseil d'Etat expose à ce sujet dans ses observations est parfaitement clair et suffisant, en sorte que le Tribunal fédéral peut s'y rallier purement et simplement.
e) La question doit en revanche être examinée de plus près en ce qui concerne l'art. 5 al. 2, 2e phrase de l'arrêté, qui, par référence à l'art. 51 LR, charge certaines communes, dont les recourantes, d'établir le cadastre de bruit pour les sections de routes cantonales à l'intérieur des localités. aa) Globalement, la loi sur les routes attribue la propriété (art. 3) et la responsabilité des routes publiques et de leurs parties

intégrantes, au sens des art. 1er et 2, respectivement à l'Etat ou aux communes selon qu'il s'agit de routes cantonales (art. 9) ou communales (art. 12). Il en va ainsi pour ce qui concerne en particulier l'exécution des

travaux de construction et d'aménagement des routes (art. 44 et 45). Les frais afférents à ces travaux sont, pour les routes cantonales, à la charge du canton mais avec la participation des communes (art. 46 ss) et, pour les routes communales, à la charge des communes avec subventionnement de l'Etat (art. 56 ss). La répartition de la charge des travaux et des frais d'entretien obéit à des règles semblables (art. 77 ss).
En dérogation à ce système général, l'art. 51 al. 1 LR délègue à la ville de Fribourg et aux chefs-lieux la compétence d'établir et d'exécuter, avec l'approbation du Conseil d'Etat, les plans pour les sections de routes cantonales à l'intérieur des localités. Les frais se répartissent conformément à la règle générale, étant toutefois précisé que l'Etat en fait l'avance et que la commune lui rembourse sa part selon des modalités fixées par règlement (art. 51 al. 3). Contrairement aux recourantes, le Conseil d'Etat est d'avis que la délégation de compétence prévue à l'art. 51 LR peut s'étendre à l'établissement du cadastre de bruit, en tant que l'"une des composantes actuelles de la gestion technique des routes". bb) A la différence des compétences communales touchées par l'art. 8 al. 1 à 5 de l'arrêté, l'attribution prévue par l'art. 51 LR est spéciale et dérogatoire par rapport à la compétence de principe du canton en matière de routes cantonales. Au demeurant, l'arrêté attaqué s'en tient par ailleurs à la répartition ordinaire des compétences selon la loi sur les routes: s'agissant des mêmes prescriptions de l'OPB, il désigne comme autorité d'exécution le département des ponts et chaussées pour les routes cantonales (art. 5 al. 1) et les communes pour les routes communales (art. 8 al. 3); et cette même répartition est aussi de règle pour l'établissement du cadastre de bruit (art. 5 al. 2, 1re phrase et 8 al. 2). Dans le cadre d'un contrôle de la légalité sous l'angle de l'arbitraire (cf. consid. 4b in fine ci-dessus), il n'y a toutefois pas lieu de s'interroger sur le bien-fondé de cette répartition des compétences et de cette dérogation décidée spécialement pour l'exécution de l'art. 37 OPB; il suffit que celle-ci n'outrepasse pas manifestement les limites de l'art. 51 LR. Or tel n'est pas le cas. Si, comme on l'a vu à propos de l'art. 8 de l'arrêté, la protection contre le bruit peut se greffer, en tant que tâche générale, sur les attributions ordinaires des communes, aucune raison objective

n'interdit qu'elle s'ajoute de la même façon à une compétence exercée en vertu d'une délégation spéciale. Selon le message du Conseil d'Etat du 9 septembre 1966 relatif au projet de loi sur les routes (p. 322 s.), cette - ancienne - compétence des villes a été maintenue par l'art. 51 LR en raison de leur expérience dans ce domaine et de l'allégement ainsi apporté aux tâches de l'Etat; cela permettait en outre de les "associer plus étroitement ... à l'élaboration et à l'exécution d'un programme de travaux qui représente un élément relativement important par rapport à l'ensemble et dont une part du coût est mis à la charge exclusive de la commune". Au vu de ces motifs, l'extension de cette compétence à l'établissement du cadastre de bruit n'apparaît nullement insoutenable: obligatoire pour les routes, cette mesure s'inscrit dans le cadre de leur construction et de leur aménagement au sens des art. 44 et 51 LR. Au demeurant, elle sera nécessairement exécutée, tout au moins en partie, en collaboration avec l'Etat, auquel il incombe (art. 5 al. 1 de l'arrêté) de déterminer les immissions (art. 36 OPB) que les communes concernées doivent consigner dans le cadastre de bruit.
Telle qu'elle est voulue par le législateur cantonal, la délégation prévue à l'art. 51 LR autorise donc le Conseil d'Etat à confier l'exécution de l'art. 37 OPB aux communes urbaines. D'ailleurs, s'il est vrai que les recourantes s'en prennent plus particulièrement à cette disposition de l'arrêté, leur critique porte avant tout, sous l'angle de l'arbitraire et de l'égalité de traitement, sur la charge financière supplémentaire qu'elle implique, critique qui sera examinée plus loin. f) Les recours s'avèrent ainsi mal fondés en tant qu'ils mettent en cause, dans son principe même, la compétence du Conseil d'Etat d'édicter les dispositions litigieuses.

5. Il reste à examiner si, comme le soutiennent les recourantes, le Conseil d'Etat a violé matériellement l'autonomie communale en faisant un mauvais usage de sa compétence réglementaire, et si les articles 5 al. 2, 2e phrase et 8 al. 1 à 5 de l'arrêté attaqué sont incompatibles avec l'interdiction de l'arbitraire et le principe de l'égalité de traitement. a) Dans un domaine où les compétences respectives du canton et des communes ne sont pas délimitées de façon précise par la constitution ou la loi, la nouvelle réglementation en cause doit reposer sur un intérêt public suffisant. Concrètement, la question est donc de savoir si l'intérêt général du canton à

imposer aux

BGE 115 Ia 42 S. 53

communes, par des règles uniformes, l'exécution de certaines mesures de protection contre le bruit l'emporte sur l'intérêt de ces dernières à conserver éventuellement leur liberté dans ce domaine (cf. ATF 112 Ia 283, ATF 111 Ia 131 consid. 3d, ATF 94 I 549). Or cet intérêt des communes doit être d'emblée tempéré en considération du caractère impératif des prescriptions fédérales en matière de protection contre le bruit, dont l'exécution doit de toute façon être assurée dans les cantons, que ce soit par les autorités communales ou cantonales. S'il est vrai que les lois fribourgeoises sur les routes et sur l'aménagement du territoire et les constructions reconnaissent certaines compétences aux communes en matière de protection contre les nuisances, les dispositions du droit cantonal ou des règlements communaux ne conservent cependant une portée propre que dans la mesure où elles complètent ou renforcent celles du droit fédéral. Au surplus, les communes doivent désormais tenir compte de la protection contre le bruit, en tant que tâche générale de droit fédéral, dans l'exercice de leurs diverses attributions (cf. consid. 3c ci-dessus). Le Tribunal fédéral a récemment jugé dans ce sens que l'obligation d'attribuer les degrés de sensibilité aux zones d'affectation résulte directement du droit fédéral, soit des art. 24 LPE et 43 et 44 OPB, même en l'absence de droit cantonal d'application (arrêt X., Y. et Z. contre commune de Suchy du 9 novembre 1988, destiné à la publication; cf. ALFRED KUTTLER, op.cit., p. 40 et 47). b) Cela étant, le choix de confier aux communes l'exécution des tâches visées par les dispositions de l'OPB mentionnées à l'art. 8 de l'arrêté n'est en tout cas ni illogique ni déraisonnable. Il y a au contraire un intérêt public prépondérant à ce que ces compétences appartiennent aux collectivités locales, au même titre que les attributions communales auxquelles elles sont matériellement liées, parce que leur exécution ne peut en être ainsi que plus adéquate, adaptée aux circonstances locales et conforme à une saine pondération des intérêts en présence (ATF 113 Ia 196 consid. b). Certes pourrait-on concevoir, en principe, que l'exécution de l'ensemble de ces prescriptions de l'OPB soit laissée uniquement à la charge du canton; mais l'ingérence dans les affaires communales serait ainsi autrement plus grave, et c'est alors que les communes seraient sans doute fondées à se plaindre d'une violation de l'autonomie qui leur appartient en matière de routes communales, de police des constructions et d'aménagement du territoire.

BGE 115 Ia 42 S. 54

c) L'attribution faite aux communes recourantes par l'art. 5 al. 2, 2e phrase de l'arrêté semble pouvoir se justifier par les mêmes motifs. En effet, elle s'insère matériellement dans le cadre d'une tâche qui résulte d'une délégation expressément inscrite par le législateur cantonal à l'art. 51 LR. Or il n'apparaît pas insoutenable d'estimer, comme le fait l'autorité intimée, que l'établissement du cadastre de bruit est une composante de la gestion technique des routes, laquelle incombe aux communes urbaines. Et si l'on s'attache à la nature des indications qui, selon l'art. 37 al. 2 OPB, doivent figurer dans ce cadastre, en particulier "l'affectation des secteurs exposés au bruit" (lettre d) et "les degrés de sensibilité attribués" (lettre e), il est permis de penser que les communes sont mieux à même de l'établir qu'un service de l'administration cantonale. Cette question peut toutefois demeurer irrésolue, car cette disposition de l'arrêté attaqué ne résiste pas, pour d'autres motifs, aux griefs d'arbitraire et d'inégalité de traitement que lui adressent les recourantes. d) Par son silence sur ce point, l'art. 5 al. 2, 2e phrase de l'arrêté a pour effet de laisser à l'entière charge des communes concernées la totalité des frais d'établissement du cadastre de bruit, frais que la commune de Fribourg estime à environ un million de francs par an. L'autorité intimée ne le nie pas; elle observe simplement que la participation de l'Etat à ces frais doit être réglée dans une loi au sens formel, qui sera élaborée ultérieurement au titre de loi cantonale d'application de la LPE. Cependant, cette question ne relève pas de la compétence du Conseil d'Etat mais uniquement du législateur; aussi bien, l'éventualité de cette future loi ne peut-elle être prise en considération en l'état. Force

est dès lors de constater que l'arrêté attaqué déroge ainsi au système de répartition des frais afférents aux routes cantonales, tel qu'il est prévu par la loi sur les routes, notamment à ses art. 46 ss et, plus particulièrement, 51 al. 3. aa) C'est dès lors à juste titre que les recourantes se plaignent d'arbitraire et d'inégalité de traitement. Il est certes de jurisprudence que, sauf peut-être à invoquer la mise en péril de son existence même, une commune n'est en principe pas habilitée à se prévaloir de son autonomie pour contester un acte au seul motif qu'il l'atteint dans ses intérêts financiers (ATF 113 Ia 340 consid. 1d, 110 Ia 51 consid. 4b). Il lui est toutefois loisible d'arguer, entre autres, des conséquences financières d'une nouvelle répartition des tâches dont la finalité n'est pas purement fiscale.

Par ailleurs, lorsqu'il est invoqué à l'encontre d'une norme générale et abstraite, le grief d'inégalité de traitement se résume pratiquement à la contestation de distinctions qui ne trouveraient aucune justification objective dans la situation à réglementer, en sorte qu'il se confond pour l'essentiel avec celui d'arbitraire (ATF 114 Ia 12 consid. 3a). bb) Se bornant à renvoyer le règlement éventuel de cette question à une loi future, le Conseil d'Etat ne tente pas sérieusement de justifier la mise à la charge exclusive des communes des frais d'établissement du cadastre pour les routes cantonales à l'intérieur des localités. Or le régime ainsi institué ne se prête à aucune interprétation qui puisse le rendre admissible. Sans pouvoir trouver appui sur aucune base légale ni aucun pouvoir réglementaire, il déroge de façon patente à la règle de l'art. 51 al. 3 LR, qui veut que l'Etat assume les frais, dont il fait l'avance, et que la commune n'y participe qu'à concurrence d'un montant déterminé conformément au règlement d'exécution. Du reste, la contradiction avec la volonté du législateur ressort à l'évidence du message précité du Conseil d'Etat (p. 322), qui exprime sans ambages l'intention de mettre fin à un système jugé dépassé en transférant dans le compte général de l'Etat l'intégralité des dépenses effectuées pour les routes cantonales à l'intérieur des villes. Manifestement insoutenable, le résultat induit par la disposition litigieuse est en même temps contraire à l'égalité de traitement. Il introduit, entre les communes urbaines et les autres, une discrimination qui ne repose sur aucun motif objectif. En particulier, l'autorité intimée ne prétend pas, et l'on ne voit d'ailleurs pas, que ce traitement différencié pourrait s'inscrire dans le cadre d'une quelconque péréquation financière. Dès lors, l'art. 5 al. 2, 2e phrase de l'arrêté du Conseil d'Etat du 8 juillet 1988 doit être annulé.