

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
en réponse
à la recommandation du groupe PopVertsSol 18.191
« Les communes ne doivent pas être obligées de maintenir éclairés toute la nuit les passages pour piétons »

(Du 21 août 2019)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Dans le cadre du traitement de la recommandation du groupe PopVertsSol 18.191 du 1^{er} octobre 2018, « Les communes ne doivent pas être obligées de maintenir éclairés toute la nuit les passages pour piétons », une analyse de la situation prévalant actuellement a été réalisée aux niveaux technique et juridique.

Au niveau juridique, dans le cas où un accident devait impliquer une voiture et un piéton, de nuit sur un passage pour piétons, l'attribution des responsabilités serait délicate entre piéton, automobiliste, propriétaire de la route, ainsi que l'autorité de contrôle et d'approbation des aménagements routiers. À ces fins, un avis de droit a été sollicité auprès de la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, qui conclut sans équivoque à la probable responsabilité du propriétaire de la route et de l'autorité d'approbation en cas d'accident.

Du point de vue technique, la réglementation en vigueur et la situation actuelle ont fait l'objet d'une analyse détaillée, qui permet de mettre en évidence le fait que, pour un automobiliste, la visibilité réelle d'un piéton souhaitant traverser ou étant déjà présent sur la chaussée est fortement dépendante des circonstances en présence. En particulier, les conditions météorologiques ou l'habillement du piéton peuvent le rendre très peu visible lorsqu'aucun éclairage public n'est actif. Les normes techniques, quant à elles, sont claires. Elles mentionnent l'importance de la sécurisation des traversées piétonnes, qui ne peut être garantie qu'à la condition que l'automobiliste dispose de la visibilité minimale nécessaire pour s'arrêter à temps.

Toutefois, dans le cadre de la politique énergétique qu'il mène, le canton souhaite la réduction voire l'extinction de l'éclairage public nocturne par les communes, notamment par le biais de systèmes d'éclairage LED. Pour une question de sécurité piétonnière, elles maintiendront toutefois l'éclairage des passages pour piétons, pour le moins par un système de détection. Cette position est partagée par les associations partenaires de l'État du domaine de la mobilité douce (ATE, TCS, Pro-Vélo) ainsi que par les organisations Pro Infirmis et Centrevue.

Concrètement, si une commune souhaite malgré tout supprimer l'éclairage nocturne de passages pour piétons, au cas par cas elle peut formuler une demande précise et étayée au canton, en tentant de démontrer que les règles de sécurité et de visibilité demeurent

garanties. Sur la base de cette expertise, le canton rendra une décision susceptible de recours.

Tenant compte de ces éléments, le Conseil d'État renonce à donner suite à la recommandation mentionnée en titre.

1. INTRODUCTION

En date du 5 décembre 2018, votre autorité acceptait le postulat 18.191 dont la teneur vous est rappelée ci-après :

18.191

1^{er} octobre 2018

Recommandation du groupe PopVertsSol

Les communes ne doivent pas être obligées de maintenir éclairés toute la nuit les passages pour piétons

Contenu

Le Conseil d'État est prié de ne pas entraver les communes dans leur volonté de protéger leur environnement nocturne et la santé de leurs habitants ou faire des économies d'énergie en éteignant leur éclairage public au cœur de la nuit. Il est invité à appliquer l'Ordonnance fédérale sur la signalisation routière, avec discernement et sans zèle. En effet, celle-ci n'émet aucune directive concernant l'éclairage public. Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), quant à lui, ne reconnaît pas le caractère légal des normes de droit privé. Dès lors, le service des ponts et chaussées ne saurait semer le trouble auprès des communes en les menaçant d'être responsables en cas d'accident sur un passage pour piétons non éclairé..

Développement

Cet été, le service des ponts et chaussées a demandé par écrit aux communes qui pratiquent l'extinction de leur éclairage public au cœur de la nuit, ainsi qu'à l'ensemble des communes via l'Association des communes neuchâteloises (ACN), de garantir l'éclairage des passages pour piétons toute la nuit.

Cette condition complique notablement une mesure qui, à la base, se veut simple et empreinte de bon sens. En effet, avec cette directive, les communes devront séparer du réseau programmé pour l'extinction, les points lumineux éclairant les passages pour piétons. D'autre part, comme le suggère le service des ponts et chaussées (SPCH), si elles désirent tout de même garantir la nuit dans leurs rues, elles pourront installer des détecteurs de présence pour un enclenchement ponctuel. Selon les cas, ces mesures peuvent coûter très cher.

Mais il y a plus grave. Si l'Office fédéral des routes (OFROU) a renoncé à édicter des normes contraignantes, c'est pour des raisons de responsabilité des collectivités publiques. En effet, en cas d'accident, celles-ci sont jusqu'alors très bien protégées par la Loi sur la circulation routière qui précise à son article 32 que « La vitesse doit toujours être adaptée aux circonstances, notamment {...} aux conditions de la route, de la circulation et de la visibilité ». Avec cet article, une commune ou un canton ne saurait être tenu responsable d'un accident pour n'avoir pas ou mal éclairé une route.

Les nouvelles injonctions du SPCH, sans aucune base légale, peuvent semer le trouble en cas de procédure. Des expertises en tout genre pourront être demandées pour savoir si la commune a respecté ces nouvelles directives, si les installations étaient en panne ou si elles étaient fiables. Ce qui ne peut être évité, même avec une technologie de pointe. Le Conseil d'État s'engage donc sur un terrain glissant et miné, nous lui demandons d'en mesurer toutes les conséquences.

Dans ce contexte, il n'est pas inutile de rappeler la base du droit environnemental qui peut exiger une pesée des intérêts entre ceux de la société, ou une partie de celle-ci, et l'intérêt de l'environnement à être préservé de toute atteinte nuisible ou incommode. Or, il est de plus en plus reconnu que la santé humaine et la biodiversité sont affectées par la pollution lumineuse. Celle-ci est du reste reconnue comme la seconde cause du déclin massif et catastrophique des insectes en Europe.

Faute d'avoir une législation claire en matière d'éclairage extérieur, il est vraisemblable que, en cas de litige, le Tribunal fédéral privilégie les intérêts environnementaux. D'autant qu'aucune étude ni observation n'a jamais démontré un intérêt sécuritaire à l'éclairage des passages pour piétons au cœur de la nuit, pouvant même, a contrario, donner un faux sentiment de sécurité aux usagers et amoindrir ainsi leur vigilance.

Le présent rapport a pour objectif de répondre au postulat 18.191 du groupe PopVertsSol.

2. AVIS DE DROIT

Lors des réflexions intervenues suite aux demandes de diverses communes relatives à l'extinction de l'éclairage des passages pour piétons, la question des responsabilités du propriétaire de la route et/ou de l'autorité d'approbation en matière d'aménagements routiers s'est immédiatement posée. Etant donné la complexité du sujet, il a été décidé de faire analyser les tenants et aboutissants de cette question au niveau purement juridique, ce qui permet aujourd'hui de traiter sur le fond la recommandation du Grand Conseil, objet du présent rapport.

Un avis de droit, annexé au présent rapport, a été sollicité auprès de la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, par le Dr. Ch. Mueller, professeur de droit privé spécialisé dans les questions de responsabilité. Les demandes étaient formulées ainsi :

1. L'État de Neuchâtel et les communes, en leur qualité de propriétaires des routes publique respectivement cantonales et communales, peuvent-ils être tenus en tout ou partie responsables, au sens de l'article 58 CO, en cas d'accident de circulation de nuit sur un passage pour piétons non éclairé, étant entendu que le conducteur aurait respecté toutes les règles générales de circulation et plus particulièrement les articles 31 à 33 LCR ?

L'éventualité qu'un automobiliste ayant « raisonnablement observé » l'art. 32 LCR poursuive le propriétaire de la route pourrait par exemple reposer sur le fait que, compte tenu des distances d'éclairage des phares d'une voiture normalement homologuée, la distance de visibilité nécessaire pour permettre au conducteur de détecter la présence d'un piéton au bord de la route, puis d'arrêter son véhicule, n'est pas couverte par l'éclairage dudit véhicule.

2. En vertu de la loi d'introduction des prescriptions fédérales sur la circulation routière (LI-LCR), du 1^{er} octobre 1968 et de son Arrêté d'exécution, du 4 mars 1969, le Conseil d'État, respectivement le Département du développement du territoire et de l'environnement est compétent, par l'intermédiaire du service des ponts et chaussées, pour ordonner le placement des signaux et l'apposition des marques sur les routes

cantoniales et les approuver (« sous réserve de l'approbation du service des ponts et chaussées », selon l'article premier de l'Arrêté susmentionné). À ce titre, est-ce que le Conseil d'État, respectivement le Département du développement territorial et de l'environnement ou le service des ponts et chaussées, pourraient être tenu responsable en sa qualité « d'organe de surveillance » en cas d'accident de circulation de nuit sur un passage pour piétons non éclairé étant entendu que le conducteur aurait respecté toutes les règles de prudence et d'attention, au sens de l'article 32 LCR ?

Il s'agit d'examiner la question en gardant à l'esprit que les communes et les villes sont responsables de tout ce qui concerne les routes communales, mais aussi de la signalisation et des aménagements sécuritaires (yc. l'éclairage public et les passages pour piétons) sur les routes cantonales en localité, bien qu'elles ne soient pas propriétaires desdites routes. C'est à ce niveau que la haute surveillance dont est chargé le canton intervient et qu'il faut en définir les contours sous l'angle des responsabilités. L'OSR confie d'ailleurs aussi cette responsabilité au canton (article 104 alinéa 2).

La Faculté de droit arrive aux conclusions principales suivantes :

- 1) Il n'existe actuellement aucune norme juridiquement contraignante au niveau du droit fédéral qui impose l'éclairage nocturne des passages pour piétons.
- 2) Le fait qu'aucune norme de droit fédéral ne reconnaisse à la norme SN 640 241 (2016) de l'Association suisse des professionnels de la route et des transports (Schweizerischer Verband der Strassen- und Verkehrsfachleute, VSS) le caractère d'une règle juridiquement contraignante ne signifie pas pour autant qu'elle n'a pas de valeur juridique. Il est au contraire fort probable qu'en cas d'accident de circulation de nuit, sur un passage pour piétons non éclairé, un tribunal utilise la norme SN 640 241 (2016) pour décider si la collectivité publique propriétaire de la route concernée a rempli son obligation de diligence ou non.
- 3) Un passage pour piétons qui, en violation des recommandations en matière d'éclairage nocturne contenues dans la norme SN 240 241 (2016), respectivement dans la directive 202 de l'Association suisse pour l'éclairage (Schweizer Licht Gesellschaft, SLG), pourrait dès lors être considéré comme un ouvrage défectueux au sens de l'article 58 CO.
- 4) En cas d'accident de circulation de nuit sur un passage pour piétons non éclairé, la collectivité publique propriétaire de la route qui ne respecterait pas les recommandations en matière d'éclairage nocturne contenues dans la norme SN 640 241 (2016) de la VSS, respectivement dans la directive 202 de la SLG, ne pourrait donc se libérer de sa responsabilité que si elle peut invoquer des motifs suffisamment sérieux pour s'écarter de ces recommandations.
- 5) La volonté d'économiser l'énergie ne semble pas, à elle seule, être un motif suffisant pour justifier une extinction de l'éclairage nocturne des passages pour piétons, puisque la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR, RS 741.01) et sa législation d'exécution instaurent le principe général de la visibilité des signaux. Par contre, ce souci devrait être pris en compte en envisageant des solutions alternatives à une extinction complète telles des solutions fonctionnant à l'aide de détecteurs de présence/mouvement. Une optimisation de l'éclairage existant, par exemple par des lampes à LED avec système de commande intelligents, pourrait également être envisagée.
- 6) Si une autorité communale (autre que celles des communes de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds ou Le Locle, qui bénéficient d'une délégation de compétence en la matière) décide de ne pas/plus éclairer un passage pour piétons en violation des recommandations fédérales et que, de plus, elle omet de solliciter l'approbation du

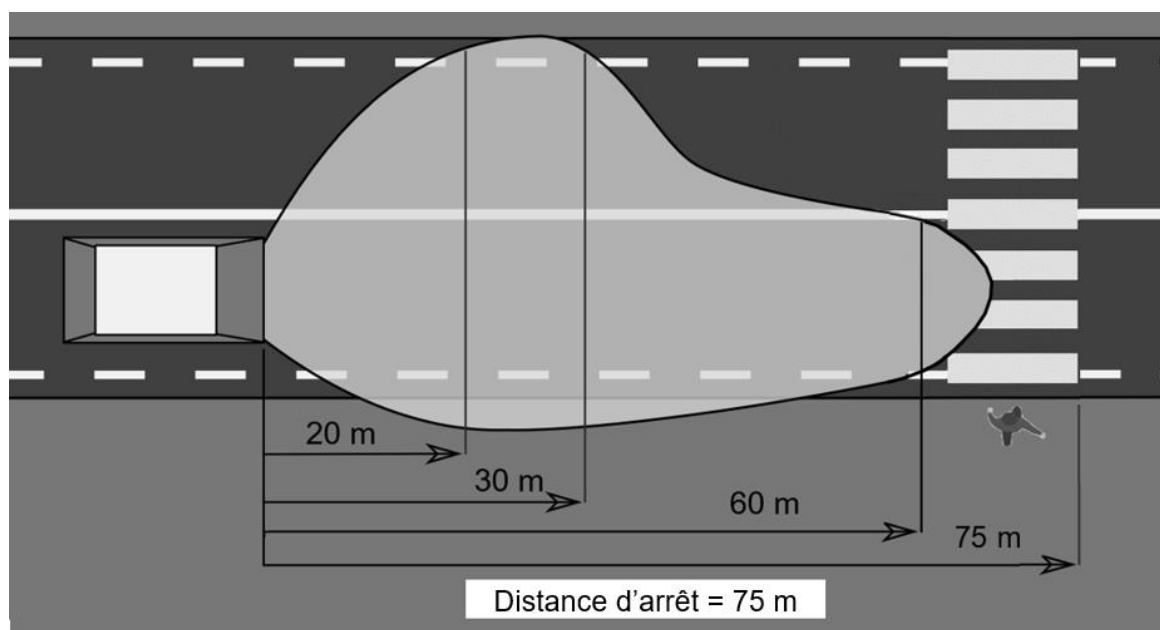
Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE) en violation de l'article 2, al. 1, let. b de la loi neuchâteloise d'introduction des prescriptions fédérales sur la circulation routière du 1^{er} octobre 1968 (RSN 761.10, LI-LCR), il est peu probable que le Conseil d'État, respectivement le DDTE, puissent être tenus responsable au sens de la loi neuchâteloise du 26 juin 1989 sur la responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents (loi sur la responsabilité, LResp, RSN 150.10). Dans cette hypothèse, le DDTE ne serait probablement même pas au courant de la décision prise par l'autorité communale.

- 7) Si, par contre, une autorité communale (autre que celles des communes de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds ou Le Locle) sollicite l'approbation d'une décision de ne pas/plus éclairer un passage pour piétons en violation des recommandations fédérales et que le DDTE accorde son approbation, il n'est pas exclu que le DDTE, respectivement le Conseil d'État, puissent être tenus pour co-responsables au sens de la LResp.

3. ÉLÉMENTS TECHNIQUES

Paramètres influant sur la visibilité

La question des distances d'éclairage atteintes par les phares des véhicules doit impérativement être prise en considération dans toute réflexion relative à la visibilité routière nocturne. En effet, pour assurer la sécurité des piétons en localité, la distance de visibilité – déterminée par la distance de freinage – doit être de 75 m à une vitesse de 60 km/h ou de 55 m à 50 km/h. Cependant, il n'y a aucune garantie que les feux de croisement de tous les véhicules en circulation éclairent suffisamment loin, puisque, selon le « Règlement no 48 de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies – Prescriptions relatives à l'homologation des véhicules en ce qui concerne l'installation des dispositifs d'éclairage et de signalisation lumineuse », document de référence en Suisse, la distance minimale éclairée par les feux de croisement d'un véhicule homologué doit être de 24 m à plat, mesuré sur le sol, soit au niveau des semelles des chaussures d'un piéton. Les surfaces éclairées se présentent de la manière suivante :



Actuellement, les réglages de base des véhicules homologués et sortant d'usine permettent une distance d'éclairage allant de 30 à 67 m au sol. Seuls les feux de route

doivent éclairer efficacement les chaussées sur une distance de 100 m au moins, mais il n'existe aucune obligation de les utiliser. Leur usage est même déconseillé dans les localités, et ils doivent impérativement être éteints lorsqu'ils risquent d'éblouir un autre usager de la route. Il faut encore préciser que les distances évoquées ci-dessus ne tiennent pas compte des variations de pente de la route, des effets de cuvette ou de dos d'âne, qui peuvent réduire la distance éclairée de manière très importante.

Il serait donc incorrect de considérer que les phares des véhicules sont suffisants pour rendre les piétons visibles, car même dans le cas de véhicules en parfaite conformité avec les réglementations européennes et suisses, la distance d'éclairage réelle peut être très inférieure à la distance de visibilité indispensable pour assurer la sécurité d'un piéton. De plus, même si les distances d'éclairage au sol atteignaient les distances de visibilité minimale, le piéton lui-même ne serait pas éclairé, seul le sol à ses pieds le serait.

Dans un autre domaine, le fait que les piétons portent souvent des vêtements sombres doit être souligné, puisque l'automobiliste ne percevra la présence d'un piéton qu'avec retard.

Les conditions climatiques peuvent aussi grandement influencer la visibilité pour l'usager de la route. En cas de pluie ou de brouillard, le conducteur n'a pratiquement aucune chance de discerner la présence d'un piéton engagé sur un passage pour piétons non-éclairé. En effet :

- Le brouillard peut fortement réduire la vision.
- La pluie crée de nombreux reflets qui cachent les éléments non lumineux, dont particulièrement les piétons.
- La neige ou le verglas rendent la route glissante et allongent la distance de freinage.

La distance de vision d'un automobiliste peut aussi être diminuée en raison de l'éblouissement créé par les phares d'un véhicule roulant en sens inverse. Dans ces circonstances, sans éclairage public, rien d'autre n'est visible pendant un court laps de temps. Le conducteur peut être âgé et n'avoir qu'une acuité visuelle réduite durant la nuit, ce qui aggrave encore la situation.

De manière générale, le piéton apprend depuis son plus jeune âge qu'il a la priorité lorsqu'il traverse une route sur un passage pour piéton. Il verra très bien la voiture arriver, puisqu'elle dispose d'un éclairage, et ne pensera pas que lui n'est pas visible. Il est donc très probable qu'il se lancera sur le passage pour piéton sûr de son bon droit, alors que l'automobiliste ne l'aura pas vu.

Économies avec des éclairages à LED

La ville de Neuchâtel a installé en 2009 les premiers éclairages à LED. Selon la réponse à l'interpellation formulée lors de la séance du Conseil général du 10 septembre 2018 « Le remplacement des luminaires traditionnels par des LED permet de réaliser des économies d'électricité de l'ordre de 80%. Pour la ville, cette stratégie est adoptée depuis 2008 et les résultats sont très encourageants puisqu'à la fin de l'année 2017, la consommation d'électricité globale de l'éclairage public a été réduite de 50% par rapport à 2007. »

Il faut relever que la ville a également mis en œuvre une stratégie d'éclairage dynamique avec des abaissements de 30 à 50% dès minuit et la mise en œuvre d'éclairage dynamique sur les zones de cheminements piétonniers, notamment ceux liés à l'aménagement extérieur du tunnel de Serrières. En l'occurrence, la consommation électrique pour l'éclairage public de la ville de Neuchâtel a été réduite de 50% entre 2008 et 2018 sans procéder à des extinctions de nuit.

Dernièrement, la commune de Val-de-Ruz a également décidé d'éteindre l'éclairage public la nuit. Pour des raisons de sécurité, elle maintiendra l'éclairage des passages pour piétons. Le retour sur investissement des travaux prévus est évalué à moins de 10 ans.

4. ARTICULATION DES LOIS, ORDONNANCES ET NORMES EN VIGUEUR

Loi sur les routes et voies publiques (LRVP), compétences du Canton

Dans la loi sur les routes et voies publiques (LRVP), du 21 août 1849, l'article 8 précise que « Le département est chargé de la surveillance de toutes les routes et voies de communication de la République et Canton de Neuchâtel. » Ainsi, le Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE), par son service des ponts et chaussées (SPCH), est notamment en charge de la surveillance de tous les aménagements réalisés sur les routes du canton, y compris les passages pour piétons et leur équipement, dont l'éclairage.

Ordonnance sur la circulation routière (OCR), les passages pour piétons

Dans la loi fédérale sur la circulation routière (LCR), du 19 décembre 1958, ainsi que dans son Ordonnance d'application (OCR), du 13 novembre 1962, le passage pour piétons est cité à plusieurs reprises. La réglementation oblige le conducteur à une prudence particulière, voire à s'arrêter pour laisser la priorité aux piétons qui se trouvent déjà sur le passage pour piétons ou souhaitent s'y engager. Pour traverser la chaussée, les piétons sont tenus de l'emprunter où cela est possible, notamment lorsqu'il se trouve à moins de 50 m.

Ordonnance sur la signalisation routière (OSR), visibilité des signaux

L'article 103 alinéa 2 OSR instaure un principe général de visibilité des signaux : ils seront placés de telle manière qu'ils puissent être aperçus à temps et ne soient pas masqués par des obstacles. Les signaux non éclairés doivent être placés de manière à apparaître dans les feux des véhicules. Cette disposition de l'OSR s'apprécie en partant du principe que le conducteur prête à la route toute l'attention voulue. Elle ne traite que des signaux (verticaux), pas des marques, mais le Tribunal fédéral a comblé cette lacune : la condition de « distinction aisée » par le conducteur s'applique aussi aux marques. La LCR prescrit certes l'obligation pour chacun de se conformer aux signaux et aux marques, mais selon le Tribunal fédéral (TF), le respect de cette obligation implique que l'utilisateur puisse aisément distinguer les signaux. En d'autres termes, un signal masqué n'a aucune validité.

Dans une affaire relative à la signalisation d'une sortie autoroutière, le TF a considéré qu'un signal non éclairé (en l'occurrence, la limitation de vitesse) doit être facilement lisible de nuit à une distance de 100 m. Dans le cas des passages pour piétons, cela signifie que le conducteur doit pouvoir le distinguer très tôt lorsqu'il s'en approche.

L'article 47 alinéa 1 OSR prévoit notamment qu'on placera un signal 4.11 « Emplacement d'un passage pour piétons » pour mettre en évidence la présence du passage pour piétons. Le signal sera toujours placé devant les passages pour piétons situés hors des localités et, dans les localités, devant les passages pour piétons auxquels on ne s'attend pas ou qui ne sont pas aisément visibles.

Article 115 alinéa 1 OSR, aménagement des passages pour piétons

Selon l'article 115 alinéa 1 OSR, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) peut édicter des instructions

concernant l'exécution, l'aspect et la mise en place des signaux, marques, dispositifs de balisage, réclames routières et autres installations similaires, et conférer un caractère obligatoire aux normes techniques (article 115 alinéa 1 OSR). Il a concrétisé cette compétence avec l'adoption de l'Ordonnance concernant les normes applicables à la signalisation des routes, des chemins pour piétons et des chemins de randonnée pédestre, du 12 juin 2007, dont l'article 4 lettre a indique que la norme « Circulation piétonne; passages pour piétons » SN 640 241 (édition de septembre 2000) est applicable aux marques routières, à l'exclusion du chapitre C « Équipement ».

Les principes suivants y sont relevés :

- Les passages pour piétons ne sont pas à considérer comme un simple marquage au sol, mais doivent être appréhendés comme des ouvrages à planifier, à projeter et à réaliser. Il conviendra de tenir compte des influences liées à l'exploitation, à l'équipement lui-même et à son entourage lors de l'évaluation et de l'aménagement d'un passage pour piétons.
- Les passages pour piétons ne doivent être disposés qu'aux endroits bien visibles. Les passages pour piétons ainsi que les zones d'attente doivent, de jour comme de nuit, être reconnaissables et permettre une vue d'ensemble sur toute leur longueur, tant pour le conducteur que pour le piéton.

En 2013, dans le cadre de Via Sicura, l'article 6a alinéa 2 LCR a été adopté, qui prévoit, au titre de la sécurité des infrastructures routières, que la Confédération édicte, en collaboration avec les cantons, des prescriptions concernant l'aménagement des passages pour piétons. La mise en œuvre de cette disposition peut impliquer un meilleur éclairage, la construction d'un îlot central, la régulation par des feux, voire la suppression du passage si les conditions de sécurité minimales ne sont pas remplies.

La norme VSS SN 640 241 de 2016, un cadre réglementaire voulu par le DETEC

Le DETEC a renoncé à rédiger une ordonnance d'application concernant les prescriptions présentées ci-avant, mais a décidé de mettre en œuvre l'obligation formulée à l'article 6a LCR sous la forme d'une norme. À cet effet, sur mandat de l'OFROU, la VSS a créé un groupe d'experts dont le travail a abouti à la nouvelle norme SN 640 241 de 2016. Selon la VSS, la Confédération devrait lui conférer une valeur contraignante. En tout état de cause, cette norme fait actuellement référence en matière d'aménagement de passages pour piétons.

Contacté à ce sujet, l'OFROU indique ceci :

La norme SN 604 241 de février 2016 concernant les passages pour piétons n'a pas de caractère obligatoire, elle n'a pas valeur d'instruction du DETEC (au sens de l'article 115 alinéa 1 de l'OSR). La nouvelle norme n'est plus contraignante dans ce sens, mais elle devrait être observée dans la mesure du possible. Elle contient des indications importantes pour les passages pour piétons et représente une référence sur le plan des connaissances actuelles en matière de sécurité routière et d'aménagement. Elle représente l'état de l'art et il ne peut être exclu qu'un tribunal applique cette règle en cas de litige. On ne devrait donc pas déroger à ces dispositions sans une raison vraiment pertinente.

Dans une décision récente, la Cour de droit public considère que les autorités peuvent également se fonder sur ces normes, étant précisé qu'elles doivent être appliquées en fonction des circonstances concrètes et en accord avec les principes généraux du droit, dont celui de la proportionnalité.

Selon la directive de l'Association suisse pour l'éclairage (Schweizer Licht Gesellschaft, SLG), les routes fortement éclairées ne nécessitent généralement pas d'éclairage

supplémentaire des passages pour piétons, les valeurs exigées étant atteintes au niveau des personnes se situant au bord de la route ou sur le passage. En revanche, avec un éclairage moins intense, un éclairage supplémentaire est nécessaire pour les passages pour piétons, qui doit permettre de garantir que les personnes qui attendent au bord de la route ou la traversent sur le passage pour piétons soient suffisamment illuminées, afin que le contraste ainsi créé par rapport à leur arrière-plan les rende bien visibles pour les conducteurs qui s'en approchent.

Le cas de l'éclairage des passages pour piétons

Il n'y a actuellement pas de règle contraignante qui mentionnerait expressément que l'éclairage nocturne des passages pour piétons soit obligatoire. Toutefois, la norme de 2016 de la VSS, qui représente l'état de l'art actuel, constitue la mise en œuvre voulue par le législateur fédéral lorsqu'il a rédigé l'article 6a alinéa 2 LCR.

La norme renvoie aux recommandations de la SLG et préconise un éclairage nocturne, sauf circonstances particulières. Elle contient des indications importantes au sujet des passages pour piétons et représente une référence sur le plan des connaissances actuelles en matière de sécurité routière et d'aménagement.

Quant à la Confédération, elle fait comprendre aux autorités cantonales et communales qu'elles sont libres d'appliquer ou non la norme VSS 640 241 de 2016, mais que, dans tous les cas, elles doivent veiller à la sécurisation des passages aménagés.

Au niveau cantonal, en vertu de Loi d'introduction des prescriptions fédérales sur la circulation routière, du 4 mars 1969, et de son arrêté d'exécution, le DDTE, par le SPCH, est compétent pour ordonner le placement des signaux et l'apposition des marques sur les routes cantonales, les approuver sur les autres routes, et prendre à la place d'une autorité communale ne disposant pas des compétences techniques nécessaires les dispositions commandées par les circonstances. Le SPCH applique le droit fédéral et exerce une haute surveillance sur les trois villes qui disposent de compétences étendues.

Ainsi, une commune ne saurait renoncer de son propre chef à l'éclairage des passages pour piétons, puisque l'approbation du département est nécessaire. Un passage pour piétons est bien plus qu'un outil usuel constitué de signaux et de marques, c'est une infrastructure routière qui doit être aménagée et dont la sécurisation revêt une importance particulière, voulue par le législateur dans l'article 6a LCR.

Une décision générale (interdiction ou obligation d'éclairage nocturne, par voie de directive par exemple) n'est pas possible, puisque chaque passage pour piétons doit être considéré comme un aménagement spécifique devant faire l'objet d'un examen technique. Si une commune souhaite supprimer l'éclairage nocturne d'un passage pour piétons, elle doit formuler une demande précise et étayée, et démontrer que les règles de sécurité et de visibilité demeurent garanties en tout temps. Il incombera au SPCH de rendre une décision motivée au cas par cas, susceptible de recours au DDTE.

Dans le cas où le canton approuverait l'extinction de l'éclairage, il devrait se fonder sur une circonstance particulière qui permette d'y renoncer. Ce peut être le cas lorsqu'une gestion de l'éclairage à l'aide de détecteurs peut être envisagée.

Directive 202 de l'Association suisse pour l'éclairage (SLG)

La volonté d'économiser l'énergie n'est pas, à elle seule, suffisante pour justifier une extinction de l'éclairage nocturne des passages pour piétons. En effet, tant l'Office fédéral de l'énergie que la législation en matière d'énergie plaident en faveur d'une optimisation de l'éclairage nocturne (LED avec système de commande intelligent) et se réfèrent aux normes VSS et aux recommandations de la SLG.

Le chapitre 2.3 de la directive 202 de la SLG explicite les dispositions nécessaires à mettre en œuvre pour assurer un éclairage suffisant – non pour évaluer si cet éclairage est nécessaire – lorsqu'elle mentionne que « Durant les heures à faible trafic, par exemple après minuit et jusqu'aux petites heures du matin, il peut être avantageux d'éteindre l'éclairage pour des raisons d'économie et d'écologie. Cela réduit à zéro tant la consommation d'énergie que l'immission de lumière. Le moment de la coupure nocturne et du ré-enclenchement le matin est fixé par l'autorité compétente pour la route. » Cet extrait de la directive précise bien que le choix de l'extinction ou non de l'éclairage revient à l'autorité compétente. La directive ne tranche pas a priori sur la pertinence de ce choix.

5. CONCLUSIONS

Votre autorité a validé la recommandation dont il est question, qui demande ne pas entraver les communes dans leur volonté de protéger leur environnement nocturne et la santé de leurs habitants ou faire des économies d'énergie en éteignant leur éclairage public au cœur de la nuit.

Si cette demande est naturellement pleinement justifiée en ce qui concerne la protection de l'environnement au sens large, la conséquence de l'extinction de l'éclairage public durant la nuit comporte aussi un effet sur la sécurité routière et plus particulièrement la sécurité des piétons sur les traversées de route sur passages pour piétons. Le fait que la présence d'un piéton puisse être aisément identifiée par un automobiliste est garant de la sécurité du piéton autant que de l'automobiliste.

L'application des dispositions prévues dans l'OSR vise avant tout à garantir la meilleure sécurité routière pour tout un chacun. L'application de ladite ordonnance, même sans zèle, ne peut pas faire abstraction de ce point central.

Même si la réglementation fédérale ne traite pas explicitement de l'obligation ou non d'éclairer les passages pour piétons, les principes de conception des aménagements routiers et les règles prévalant en matière de sécurité routière convergent clairement vers une prise en compte inconditionnelle de la sécurité des usagers, qu'ils empruntent les routes ou les trottoirs.

Finalement, l'analyse des responsabilités en présence, tant en ce qui concerne les autorités d'approbation que quant aux propriétaires des routes, démontre que l'État et/ou les communes seraient très probablement tenues pour responsables d'aménagements qui ne seraient pas à même d'offrir les conditions minimales de sécurité.

En conclusion, la recommandation objet du présent rapport doit être appréhendée sous trois angles, soit, la protection de l'environnement, la sécurité des usagers et la question des responsabilités. Deux de ces trois composantes doivent conduire à renoncer à soutenir une application de l'OSR qui n'en tienne qu'insuffisamment compte.

Au vu de ce qui précède et des éléments consistants détaillés dans le présent rapport, le Conseil d'État propose de renoncer à la mise en œuvre de la recommandation 18.191.

Néanmoins, dans le cadre de la politique énergétique qu'il mène, le canton souhaite la réduction voire l'extinction de l'éclairage public nocturne par les communes, notamment par le biais de systèmes d'éclairage LED. Pour une question de sécurité piétonnière, elles maintiendront toutefois l'éclairage des passages pour piétons, pour le moins par un système de détection. Cette position est partagée par les associations partenaires de l'État

du domaine de la mobilité douce (ATE, TCS, Pro-Vélo) ainsi que par les organisations Pro Infirmis et Centrevue.

Si une commune souhaite toutefois supprimer l'éclairage nocturne de passages pour piétons au cas par cas, elle peut formuler une demande précise et étayée au SPCH, en démontrant que les règles de sécurité et de visibilité demeurent garanties. Sur la base de cette expertise, le SPCH rendra une décision motivée, susceptible de recours.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 21 août 2019

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
A. RIBAUD

La chancelière,
S. DESPLAND

Annexe : Avis de droit de la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel

AVIS DE DROIT

Éclairage nocturne des passages pour piétons

Christoph Müller

Professeur, LL.M. (Columbia), avocat, FCI Arb

Faculté de droit, Université de Neuchâtel

I	Résumé des conclusions	3
II	Contexte et questions	4
III	Documents	5
IV	Principes de la responsabilité du propriétaire d'ouvrage	6
1	Nature juridique.....	6
2	Sujet de la responsabilité.....	7
3	Conditions de la responsabilité	7
3.1	Vue d'ensemble	7
3.2	Les conditions générales	7
3.3	L'ouvrage.....	8
3.4	Le défaut de l'ouvrage	8
4	La responsabilité des collectivités publiques pour les défauts du réseau routier	10
V	Cadre légal de l'éclairage nocturne des passages pour piétons	10
1	LCR, OCR et OSR	10
2	O-DETEC et norme SN 640 241 de la VSS.....	12
3	Nature juridique de la norme SN 640 241.....	14
4	Conclusions intermédiaires	17
VI	La norme SN 640 241 (2016) comme référence.....	17
VII	Responsabilité du Conseil d'État respectivement du DDTE	18
1	Principe de la responsabilité du Conseil d'État respectivement du DDTE.....	18
2	DDTE comme autorité de validation.....	19

I Résumé des conclusions

- 1 Le présent avis de droit arrive aux conclusions principales suivantes par rapport aux questions à examiner (cf. N 5) :
 - 1) Il n'existe actuellement aucune norme juridiquement contraignante au niveau du droit fédéral qui impose l'éclairage nocturne des passages pour piétons (« **PPP** »).
 - 2) Le fait qu'aucune norme de droit fédéral ne reconnaisse à la norme SN 640 241 (2016) de l'Association suisse des professionnels de la route et des transports (*Schweizerischer Verband der Strassen- und Verkehrsfachleute* ; « **VSS** ») le caractère d'une règle juridiquement contraignante ne signifie pas pour autant qu'elle n'a pas de valeur juridique. Il est au contraire fort probable qu'en cas d'accident de circulation de nuit sur un PPP non éclairé, un tribunal utilise la norme SN 640 241 (2016) pour décider si la collectivité publique propriétaire de la route concernée a rempli son obligation de diligence ou pas.
 - 3) Un PPP qui, en violation des recommandations en matière d'éclairage nocturne contenues dans la norme SN 240 241 (2016), respectivement la directive 202 de la SLG, pourrait dès lors être considéré comme un ouvrage défectueux au sens de l'article 58 CO.
 - 4) En cas d'accident de circulation de nuit sur un PPP non éclairé, la collectivité publique propriétaire de la route qui ne respecterait pas les recommandations en matière d'éclairage nocturne contenues dans la norme SN 640 241 (2016) de la VSS, respectivement la directive 202 de l'Association suisse pour l'éclairage (*Schweizer Licht Gesellschaft* ; « **SLG** »), ne pourrait donc se libérer de sa responsabilité que si elle peut invoquer des motifs suffisamment sérieux pour s'écarter de ces recommandations.
 - 5) La volonté d'économiser l'énergie ne semble pas, à elle seule, être un motif suffisant pour justifier une extinction de l'éclairage nocturne des PPP, puisque la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (RS 741.01 ; « **LCR** ») et sa législation d'exécution instaurent le principe général de la visibilité des signaux. Par contre, ce souci devrait être pris en compte en envisageant des solutions alternatives à une extinction complète telles que des solutions fonctionnant à l'aide de détecteurs de présence/mouvement. Une optimisation de l'éclairage existant par exemple par des lampes LED avec systèmes de commande intelligents pourrait également être envisagée.
 - 6) Si une autorité communale décide de ne pas/plus éclairer un PPP en violation des recommandations fédérales et qu'elle omet en plus de solliciter l'approbation du Département du développement territorial et de l'environnement (« **DDTE** ») en violation de l'article 2 al. 1^{er} let. b de la loi neuchâteloise d'introduction des prescriptions fédérales sur la circulation routière du 1^{er} octobre 1968 (RSN 761.10 ; « **LI-LCR** »), il est peu probable que le Conseil d'État, respectivement le DDTE, pourraient être tenus responsable au sens de la loi neuchâteloise du 26 juin 1989 sur la responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents (loi sur la responsabilité, « **LResp** » ; RSN 150.10). Dans cette hypothèse, le DDTE ne serait probablement même pas au courant de la décision prise par l'autorité communale.

- 7) Si par contre une autorité communale sollicite l'approbation d'une décision de ne pas/plus éclairer un PPP en violation des recommandations fédérales et que le DDTE accorde son approbation, il n'est pas exclu que le DDTE, respectivement le Conseil d'État, puissent être tenus pour co-responsables au sens de la LResp.

II Contexte et questions

- 2 Le 1^{er} octobre 2018, le groupe PopVertsSol a déposé au Grand Conseil neuchâtelois la Recommandation N° 18.191 portant le titre « Les communes ne doivent pas être obligées de maintenir éclairés toute la nuit les passages pour piétons ». La Recommandation a le contenu suivant : « *Le Conseil d'État est prié de ne pas entraver les communes dans leur volonté de protéger leur environnement nocturne et la santé de leurs habitants ou faire des économies d'énergie en éteignant leur éclairage public au cœur de la nuit. Il est invité à appliquer l'Ordonnance fédérale de la signalisation routière, avec discernement et sans zèle. En effet, celle-ci n'émet aucune directive concernant l'éclairage public. Le Département fédéral de l'environnement, des transports de l'énergie et de la communication (DETEC), quant à lui, ne reconnaît pas le caractère légal des normes de droit privé. Dès lors, le service des ponts et chaussées ne saurait semer le trouble auprès des communes en les menaçant d'être responsables en cas d'accident sur un passage piétons non éclairé* ». Par rapport à une éventuelle responsabilité des collectivités publiques en cas d'accident, les auteurs de la Recommandation estiment que « *celles-ci sont jusqu'alors très bien protégées par la Loi sur la circulation routière qui précise à son article 32 que « La vitesse doit toujours être adaptée aux circonstances, notamment {...} aux conditions de la route, de la circulation et de la visibilité ». Avec cet article, une commune ou un canton ne saurait être tenu responsable d'un accident pour n'avoir pas ou mal éclairé une route* ».
- 3 Lors de la séance du Grand Conseil du 5 décembre 2018, les députés ont accepté par 61 voix contre 44 et 7 abstentions cette Recommandation.
- 4 A la suite de cette séance, le Conseil d'État dispose de six mois pour rédiger un rapport indiquant s'il entend ou non donner suite à cette recommandation, si non, pourquoi et si oui, comment et avec quelles conséquences.
- 5 A cette fin, le DDTE, par son SPCH, a sollicité le présent avis de droit au sujet des deux questions suivantes :
- « 1. *L'État de Neuchâtel et les communes, en leur qualité de propriétaires des routes publique respectivement cantonales et communales, peuvent-ils être tenus en tout ou partie responsables, au sens de l'article 58 CO, en cas d'accident de circulation de nuit sur un passage pour piétons non éclairé, étant entendu que le conducteur aurait respecté toutes les règles générales de circulation et plus particulièrement les articles 31 à 33 LCR ?*
- L'éventualité qu'un automobiliste ayant « raisonnablement observé » l'art. 32 LCR poursuive le propriétaire de la route pourrait par exemple reposer sur le fait que, compte tenu des distances d'éclairage des phares d'une voiture normalement homologuée, la distance de visibilité nécessaire pour permettre au conducteur de détecter la présence d'un piéton au bord de la route, puis d'arrêter son véhicule, n'est pas couverte par l'éclairage dudit véhicule.*

2. *En vertu de la loi d'introduction des prescriptions fédérales sur la circulation routière (LI-LCR), du 1^{er} octobre 1968 et de son Arrêté d'exécution, du 34 mars 1969 [recte : 4 mars 1969], le Conseil d'État, respectivement le Département du développement territorial et de l'environnement est compétent, par l'intermédiaire du service des ponts et chaussées, pour ordonner le placement des signaux et l'apposition des marques sur les routes cantonales et les approuver (« sous réserve de l'approbation du service des ponts et chaussées », selon l'article premier de l'Arrêté susmentionné). A ce titre, est-ce que le Conseil d'État, respectivement le Département du développement territorial et de l'environnement ou le service des ponts et chaussées, pourraient être tenu responsable en sa qualité « d'organe de surveillance » en cas d'accident de circulation de nuit sur un passage pour piétons non éclairé ; étant entendu que le conducteur aurait respecté toutes les règles de prudence et d'attention, au sens de l'article 32 LCR ?*

Il s'agit d'examiner la question en gardant à l'esprit que les communes et les villes sont responsables de tout ce qui concerne les routes communales, mais aussi de la signalisation et des aménagements sécuritaires (yc. l'éclairage public et les passages pour piétons) sur les routes cantonales en localité, bien qu'elles ne soient pas propriétaires desdites routes. C'est à ce niveau que la haute surveillance dont est chargé le canton intervient et qu'il faut en définir les contours sous l'angle des responsabilités. L'OSR confie d'ailleurs aussi cette responsabilité au canton (art. 104 al. 2).

- 6 Conformément à ces instructions, le présent avis de droit repose donc sur l'hypothèse que le conducteur impliqué dans l'accident aurait respecté toutes les règles de prudence et d'attention au sens des articles 31 à 33 LCR :

Sous le titre marginal « Maîtrise du véhicule », l'article 31 al. 1^{er} LCR pose le principe suivant : « *Le conducteur devra rester constamment maître de son véhicule de façon à pouvoir se conformer aux devoirs de la prudence* ».

Sous le titre marginal « Vitesse », l'article 32 al. 1^{er}, 1^{ère} phrase LCR prévoit que « *[l]a vitesse doit toujours être adaptée aux circonstances, notamment aux particularités du véhicule et du chargement, ainsi qu'aux conditions de la route, de la circulation et de la visibilité* ».

Finalement, l'article 33 LCR, sous le titre marginal « Obligations à l'égard des piétons », a la teneur suivante : « *(1) Le conducteur facilitera aux piétons la traversée de la chaussée. (2) Avant les passages pour piétons, le conducteur circulera avec une prudence particulière et, au besoin, s'arrêtera pour laisser la priorité aux piétons qui se trouvent déjà sur le passage ou s'y engagent. (3) Aux endroits destinés à l'arrêt des véhicules des transports publics, le conducteur aura égard aux personnes qui montent dans ces véhicules ou qui en descendent* ».

III Documents

- 7 En vue de la rédaction du présent avis de droit, les documents suivants m'ont été soumis :

- Note interne du SPCH du 25 octobre 2018 intitulé « Extinction des éclairages de passages pour piétons » ;

- Recommandation de M. Laurent Debrot, du groupe PopVerts-Sol du 1^{er} octobre 2018 ;
- Courrier du SPCH adressé au Conseil communal de Val-de-Ruz en date du 12 juillet 2018 ;
- Courriel de l'Office fédéral des routes (« **OFROU** ») du 25 juin 2018 ;
- Courriel de l'OFROU du 9 octobre 2017.

IV Principes de la responsabilité du propriétaire d'ouvrage

1 Nature juridique

- 8 Selon l'article 58 du Code des obligations suisse (« **CO** »), « [l]e propriétaire d'un bâtiment ou de tout autre ouvrage répond du dommage causé par des vices de construction ou par le défaut d'entretien ».
- 9 La responsabilité du propriétaire d'ouvrage (*Werkeigentümerhaftung*) est une responsabilité objective simple¹. Elle est conçue comme une responsabilité du fait d'un état (*Zustandshaftung*), à savoir l'état dangereux qui découle d'un ouvrage défectueux. Les raisons à la base de cet état dangereux et notamment le comportement (négligent ou non) du sujet de la responsabilité (cf. N 11 ss) importe peu². Le propriétaire de l'ouvrage répond donc indépendamment de la question de savoir si lui-même ou un de ses auxiliaires a commis une faute³. Il répond également lorsqu'une tierce personne⁴ ou le hasard⁵ a causé le défaut, pour autant que ces derniers n'atteignent pas un degré d'intensité propre à interrompre le lien de causalité avec le défaut⁶.
- 10 A la différence de l'employeur (art. 55 CO) et du détenteur d'animaux (art. 56 CO), le propriétaire d'ouvrage ne bénéficie pas d'une preuve libératoire. C'est pourquoi cette responsabilité est plus sévère que les autres responsabilités objectives simples⁷.

¹ WERRO Franz, La responsabilité civile, 3^{ème} éd., Berne 2017, N 756.

² OFTINGER Karl/STARK Emil W., Schweizerisches Haftpflichtrecht – Besonderer Teil, vol. II/1, Zurich 1987, § 19 N 2 ; REY Heinz/WILDHABER Isabelle, Ausservertragliches Haftpflichtrecht, 5^{ème} éd., Zurich/Bâle/Genève 2018, N 1208 ; FELLMANN Walter/KOTTMANN Andrea, Schweizerisches Haftpflichtrecht, vol. I, Berne 2012, N 899. Contra : WERRO, N 701 ; ROBERTO Vito, *Haftpflichtrecht*, 2^{ème} éd., Berne 2018, N 10.17.

³ ATF 108 II 51 c. 4b p. 55.

⁴ ATF 69 II 394 c. 3 p. 398.

⁵ ATF 111 II 429 c. 3b p. 444.

⁶ FELLMANN/KOTTMANN, N 899.

⁷ REY/WILDHABER, N 1205.

2 Sujet de la responsabilité

- 11 Selon l'article 58 CO, le sujet de la responsabilité est le « propriétaire » de l'ouvrage. Il s'agit en principe du propriétaire au sens des droits réels⁸. En règle générale, le propriétaire d'ouvrage est identique au propriétaire du fonds au-dessus ou au-dessous duquel l'ouvrage est établi (art. 667 CC). C'est donc la personne inscrite au registre foncier qui est à la fois la propriétaire du fonds (art. 656 al. 1^{er} CC) et de l'ouvrage. Peu importe que le propriétaire exerce lui-même la maîtrise directe sur la chose ou qu'il l'ait cédée à une tierce personne sur la base d'un droit réel limité (p.ex. usufruit, servitude) ou d'un droit personnel (p.ex. bail à loyer, bail à ferme)⁹.
- 12 Peuvent être propriétaires au sens de l'article 58 al. 1^{er} CO des personnes physiques ou morales de droit privé ou public¹⁰. Tel est notamment le cas pour une collectivité publique qui, sur la base de sa position juridique particulière, exerce sur un ouvrage une maîtrise comparable à celle résultant de la propriété privée. Dans cette hypothèse, il y a lieu d'assimiler la collectivité publique qui exerce sa maîtrise en partie ou complètement sur la base du droit public à un propriétaire privé sous l'angle de l'article 58 CO¹¹.
- 13 Dans le canton de Neuchâtel, c'est l'État de Neuchâtel qui est le propriétaire des routes cantonales et les communes qui sont propriétaires des routes communales¹².

3 Conditions de la responsabilité

3.1 Vue d'ensemble

- 14 La responsabilité selon l'article 58 al. 1^{er} CO présuppose les trois conditions générales suivantes : un préjudice (cf. N 16), un acte illicite (cf. N 17) et un rapport de causalité entre le préjudice et le défaut de l'ouvrage (cf. N 18). L'article 58 al. 1^{er} CO présuppose également deux conditions spécifiques, à savoir un ouvrage (cf. N 19) ainsi qu'un défaut de l'ouvrage (cf. N 20).

3.2 Les conditions générales

- 15 Les conditions générales de la responsabilité du propriétaire d'ouvrage ne posent pas de problèmes particuliers en l'occurrence.
- 16 En effet, la question d'une éventuelle responsabilité de l'État de Neuchâtel et/ou des communes ne peut se poser que si un piéton subit un préjudice corporel et/ou matériel.
- 17 En outre, comme le préjudice envisageable est de nature corporelle et/ou matérielle, la condition de l'acte illicite est également remplie (cf. cependant N 80).

⁸ ATF 123 III 306 c. 3a/aa p. 309 ; ATF 121 III 448 c. 2a p. 449 ; arrêt du Tribunal cantonal CC.2006.96 du 8 mars 2010, c. 3a.

⁹ ATF 106 II 201 c. 2a et 2b p. 203 ss.

¹⁰ ATF 112 II 228 c. 2b p. 231.

¹¹ ATF 121 III 448 c. 2d p. 451 ; BAUER Alain, La responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents (spécialement dans le canton de Neuchâtel), RJN 2005, p. 34.

¹² Pour les routes cantonales, ATF 129 III 65 c. 1 p. 66 ss ; pour les routes communales, arrêt du Tribunal cantonal CC.2006.96 du 8 mars 2010, c. 3.

L'illicéité résultant dans cette hypothèse d'une atteinte à un droit absolu (la vie, l'intégrité physique et psychique pour le dommage corporel ; la propriété pour le dommage matériel), le résultat du fait dommageable est par définition illicite (illicéité par le résultat, *Erfolgsunrecht*)¹³.

- 18 Finalement, une éventuelle responsabilité de l'État de Neuchâtel et/ou des communes n'entre en ligne de compte que s'il existe un lien de causalité naturelle et adéquate entre le préjudice et le défaut de l'ouvrage (cf. N 20 ss)¹⁴.

3.3 L'ouvrage

- 19 La condition spécifique de l'ouvrage (*Werk*) ne pose pas non plus de problème en l'occurrence, l'article 58 al. 1^{er} CO visant un « bâtiment ou tout autre ouvrage ». Le terme déterminant est l'ouvrage, le bâtiment n'étant que le cas d'application le plus fréquent¹⁵. Sont ainsi des ouvrages au sens de l'article 58 al. 1^{er} CO les bâtiments ainsi que les autres aménagements ou équipements techniques stables réalisés par l'être humain, qui sont, de manière directe ou indirecte, durablement rattachés au sol¹⁶. La mention spécifique du terme « bâtiment » à l'article 58 al. 1^{er} CO ne signifie donc pas que « tout autre ouvrage » doit avoir une structure comparable à celle d'un bâtiment¹⁷. C'est ainsi que le Tribunal fédéral qualifie les routes d'ouvrages au sens de l'article 58 al. 1^{er} CO¹⁸.

3.4 Le défaut de l'ouvrage

- 20 Le propriétaire d'ouvrage doit réparer le préjudice causé « par des vices de construction ou par le défaut d'entretien » (art. 58 al. 1^{er} CO). De manière générale, un ouvrage est défectueux lorsqu'il n'offre pas la sécurité suffisante pour l'usage auquel il est destiné¹⁹.
- 21 L'article 58 al. 1^{er} CO distingue entre deux types de défauts de l'ouvrage, à savoir le vice de construction et le défaut d'entretien. Il y a vice de construction lorsque l'ouvrage a été conçu ou construit de manière défectueuse²⁰. Il y a défaut d'entretien lorsque, en raison de l'écoulement du temps et/ou de l'usure, l'ouvrage devient dangereux pour des tierces personnes et que le propriétaire ne prend pas les mesures (suffisantes) pour y remédier²¹. En l'occurrence, il s'agirait le cas échéant d'un défaut de construction.
- 22 Le défaut de l'ouvrage s'apprécie de manière objective. L'ouvrage doit satisfaire aux exigences de sécurité objectives que tout ouvrage similaire doit remplir dans des circonstances identiques. Il ne suffit donc pas que l'ouvrage soit, aux yeux de son propriétaire, adapté à l'usage prévu, qu'il soit donc subjectivement conforme à sa

¹³ MÜLLER Christoph, La responsabilité civile extracontractuelle, Bâle 2013, N 159.

¹⁴ MÜLLER, N 207-233.

¹⁵ BREHM Roland, Berner Kommentar (BK), Obligationenrecht – Die Entstehung durch unerlaubte Handlungen, Art. 41-61 OR, Berne 2013, 58 CO N 24.

¹⁶ ATF 130 III 736 c. 1.1 p. 740.

¹⁷ REY/WILDHABER, N 1221.

¹⁸ ATF 130 III 736 c. 1.1 p. 740.

¹⁹ ATF 130 III 736 c. 1.3 p. 741 s. ; arrêt du Tribunal cantonal CACIV.2011.19 du 22 février 2012, c. 5, publié in : RJN 2012, p. 165.

²⁰ FELLMANN/KOTTMANN, N 945 ss.

²¹ BK-BREHM, 58 CO N 76.

destination²². Le propriétaire de l'ouvrage répond ainsi même lorsqu'il ignore l'existence du défaut²³. Le fait que l'utilisateur connaissait le défaut ne libère pas non plus le propriétaire de l'ouvrage, mais peut conduire à une réduction de l'indemnité due à une faute concomitante au sens de l'article 44 al. 1^{er} CO²⁴.

- 23 Le défaut de l'ouvrage s'apprécie ensuite de manière concrète, c'est-à-dire en tenant compte de toutes les circonstances du cas d'espèce. Cela exclut également d'établir des règles rigides pour certaines catégories d'ouvrages²⁵. Des ouvrages publics ou des ouvrages privés accessibles au public doivent ainsi répondre à des exigences plus élevées. Des personnes âgées ou handicapées doivent pouvoir utiliser de tels ouvrages sans devoir craindre pour leur sécurité²⁶. Même si le défaut de l'ouvrage s'apprécie en principe de manière objective (cf. N 22), il ne suffit pas pour le propriétaire de prendre uniquement les mesures de sécurité usuelles. Au contraire, le défaut s'apprécie en fonction du danger effectif qui découle de l'ouvrage en question. Une autorisation administrative ou le respect de normes de police ne permet pas de conclure nécessairement à l'absence d'un défaut. Par contre, la violation de telles normes signifie en règle générale un défaut de l'ouvrage au sens de l'article 58 al. 1^{er} CO²⁷.
- 24 Pour juger du caractère défectueux ou non d'un ouvrage, il faut également tenir compte du but qui lui a été assigné. Un ouvrage est défectueux lorsqu'il n'offre pas la sécurité suffisante pour l'usage auquel il est destiné²⁸.
- 25 Cependant, le propriétaire peut attendre un minimum d'attention de la part des utilisateurs de l'ouvrage. Il ne doit pas prévenir tout danger. Il peut donc ignorer les risques que les utilisateurs de l'ouvrage ou les personnes entrant en contact avec l'ouvrage peuvent éviter avec un minimum de prudence. Le propriétaire ne doit ainsi pas anticiper un comportement insolite ou invraisemblable de la part des usagers²⁹.
- 26 Une autre limite, notamment du devoir d'entretien du propriétaire, découle de la faisabilité technique et de la proportionnalité financière. Il faut que l'élimination d'éventuels défauts, respectivement la mise en place d'installations de sécurité, soient techniquement faisables et que les coûts y afférents soient raisonnables par rapport à l'intérêt de protection des usagers et au but de l'ouvrage. L'on ne peut raisonnablement attendre du propriétaire des dépenses disproportionnées par rapport au but assigné à l'ouvrage³⁰.

²² ATF 122 III 229 c. 5a/bb p. 235.

²³ KESSLER Martin A., Basler Kommentar – Obligationenrecht I (BSK OR I), Art. 1-529 OR, Bâle 2015, 58 CO N 14.

²⁴ BK-BREHM, 58 CO N 56.

²⁵ KELLER Alfred, Haftpflichtrecht, 3^{ème} éd., Bâle 2012, p. 201 s.

²⁶ ATF 117 II 399 c. 3d p. 400.

²⁷ ATF 130 III 736 c. 1.4 p. 743.

²⁸ ATF 130 III 736 c. 1.4 p. 743 ; ATF 129 III 65 c. 1.1 p. 66 s. ; ATF 126 III 113 c. 2a/cc p. 116.

²⁹ ATF 130 III 736 c. 1.3 p. 742.

³⁰ ATF 130 III 736 c. 1.3 p. 742.

4 La responsabilité des collectivités publiques pour les défauts du réseau routier

- 27 Les routes, les places, les trottoirs et les chemins aménagés sont également des ouvrages au sens de l'article 58 al. 1^{er} CO³¹. Même si la construction et l'entretien du réseau routier sont des tâches de la collectivité publique, la responsabilité de cette dernière pour le préjudice causé par un vice de construction ou un défaut d'entretien est soumise au droit privé, c'est-à-dire à l'article 58 al. 1^{er} CO³².
- 28 En principe, les routes doivent – comme tous les ouvrages – être construites et entretenues de manière à offrir aux usagers une sécurité suffisante. En comparaison avec d'autres ouvrages, la construction et l'entretien des routes ne doivent toutefois pas être soumis à des exigences trop strictes. Le réseau routier ne peut pas être entretenu comme, par exemple, un bâtiment isolé³³.
- 29 On ne peut pas attendre des propriétaires publics des routes de construire et d'entretenir chacune d'elles de manière à ce qu'elles offrent la plus grande sécurité routière. Il suffit que l'utilisateur moyennement diligent puisse utiliser la route sans danger. Il incombe donc en premier lieu aux usagers d'utiliser la route avec prudence et d'adapter leur comportement aux conditions de route et de temps³⁴. Pour que les usagers de la route soient en mesure de reconnaître des dangers particuliers, en relation avec un chantier par exemple, le propriétaire doit y attirer leur attention à temps. L'absence de signalisation de dangers peut ainsi, le cas échéant, constituer un défaut de l'ouvrage³⁵.
- 30 Il s'agit en outre d'examiner si les circonstances temporelles, techniques et financières du cas d'espèce permettaient au propriétaire de la route de remplir son devoir d'entretien³⁶. On ne peut ainsi attendre d'une collectivité publique qu'elle s'occupe ou qu'elle sale l'ensemble de son réseau routier, et ceci indépendamment des moyens techniques, personnels et financiers³⁷. La question de savoir quelles mesures de sécurité peuvent être raisonnablement attendues d'une collectivité publique dépend également du type de route concerné, à savoir une autoroute, une route principale avec une fréquentation importante ou un chemin à travers champs³⁸.

V Cadre légal de l'éclairage nocturne des passages pour piétons

1 LCR, OCR et OSR

- 31 Outre à son article 33 (cf. N 6), la LCR mentionne les PPP aussi à son article 49 al. 2 : « *Les piétons traverseront la chaussée avec prudence et par le plus court chemin*

³¹ REY/WILDHABER, N 1300.

³² ATF 129 III 65 c. 1 p. 66.

³³ ATF 130 III 736 c. 1.4 p. 742 ; arrêt du Tribunal cantonal CCC.2005.171 du 18 juillet 2006, c. 2.

³⁴ ATF 130 III 736 c. 1.4 p. 743. Par exemple, lorsque la température avoisine le point de congélation, il faut compter avec la formation de plaques de glace, de sorte que l'automobiliste doit adapter sa vitesse au risque de dérapage (ATF 129 III 65 c. 1.2 p. 67).

³⁵ ATF 108 II 184 c. 1b p. 186 ; RJN 1980/81, p. 64 ; BAUER Alain, La responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents (spécialement dans le canton de Neuchâtel), RJN 2005, p. 34.

³⁶ ATF 130 III 736 c. 1.4 p. 743.

³⁷ REY/WILDHABER, N 1315.

³⁸ ATF 130 III 736 c. 1.4 p. 743.

- en empruntant, où cela est possible, un passage pour piétons. Ils bénéficient de la priorité sur de tels passages, mais ne doivent pas s'y lancer à l'improviste ».*
- 32 L'article 47 de l'Ordonnance sur les règles de la circulation routière (« **OCR** ») précise à ce sujet ce qui suit :
- « (1) Les piétons s'engageront avec circonspection sur la chaussée, notamment s'ils se trouvent près d'une voiture à l'arrêt, et traverseront la route sans s'attarder. Ils utiliseront les passages pour piétons ainsi que les passages aménagés au-dessus ou au-dessous de la chaussée qui se trouvent à une distance de moins de 50 m.*
- (2) Sur les passages pour piétons où le trafic n'est pas réglé, les piétons ont la priorité, sauf à l'égard des tramways et des chemins de fer routiers. Ils ne peuvent toutefois user du droit de priorité lorsque le véhicule est déjà si près du passage qu'il ne lui serait plus possible de s'arrêter à temps ».*
- 33 Sous le titre marginal « Passage pour piétons », l'article 77 al. 1 de l'Ordonnance sur la signalisation routière (« **OSR** ») prévoit ce qui suit :
- « (1) Les passages pour piétons sont marqués par une série de bandes jaunes, le cas échéant de bandes blanches lorsqu'il s'agit de pavages, parallèles au bord de la chaussée (6.17).*
- (2) Avant les passages pour piétons, une ligne interdisant l'arrêt (jaune continue ; 6.18), d'une longueur d'au moins 10 m, sera marqué parallèlement au bord droit de la chaussée, à une distance de 50 à 100 cm ; elle interdit l'arrêt volontaire sur la chaussée et sur le trottoir adjacent. Sur les routes à sens unique, la ligne interdisant l'arrêt sera tracée sur les bords droit et gauche de la chaussée. Elle ne sera pas tracée sur la superficie des intersections, près des bandes cyclables, ainsi que sur les créneaux de parcage et d'arrêt précédant un passage pour piétons.*
- (3) Les bandes longitudinales pour piétons (art. 41, al. 3, OCR) seront délimitées sur la chaussée par des lignes jaunes continues ; la surface de ces bandes sera striée de lignes obliques (6.19) ».*
- 34 Sous le titre marginal « Autres signaux impliquant des règles de comportement », l'article 47 al. 1^{er} OSR prévoit que « [l]e signal « Emplacement d'un passage pour piétons » (4.11) met en évidence la présence d'un passage pour piétons (art. 77). Il sera toujours placé devant les passages situés hors des localités et, dans les localités, devant ceux auxquels on ne s'attend pas ou qui sont difficilement visibles. Un seul signal visible pour les deux sens de circulation suffit s'il est placé sur le refuge, sur les routes qui en sont munies, ou au bord de la chaussée, sur les routes secondaires étroites. L'art. 11 s'applique à la présignalisation au moyen du signal « Passage pour piétons » (1.22) ».
- 35 Sous le titre marginal « Emplacement des signaux », l'article 103 al. 2 OSR prévoit que « [l]es signaux seront placés de telle manière qu'ils puissent être aperçus à temps et ne soient pas masqués par des obstacles. Les signaux non éclairés (art. 102, al. 4) doivent être placés de manière à apparaître dans les feux des véhicules ».
- 36 Ce principe général de la visibilité des signaux s'applique aussi aux marques³⁹.
- 37 La non-observation de signaux ou de marques n'est donc punissable que si l'utilisateur pouvait aisément les distinguer. Tel est le cas lorsque le conducteur peut les distinguer avec l'attention commandée. Il en va autrement lorsque l'usage ou

³⁹ ATF 104 IV 201 c. 2b p. 204 ; ATF 86 IV 111 c. 1 p. 112.

d'autres raisons ont comme conséquence que les signaux et marques ne sont plus guère visibles⁴⁰.

2 O-DETEC et norme SN 640 241 de la VSS

- 38 Sous le titre marginal « Sécurité de l'infrastructure routière », l'article 6a LCR, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2013⁴¹, précise que « [l]a Confédération édicte en collaboration avec les cantons des prescriptions concernant l'aménagement des passages pour piétons ».
- 39 Selon les travaux législatifs, de telles prescriptions peuvent impliquer « un meilleur éclairage des lieux, la construction d'un îlot central, une régulation par des feux, le déplacement du passage, voire sa suppression »⁴².
- 40 L'article 115 al. 1^{er} OSR prévoit que « [l]e DETEC [Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication ; « DETEC »] peut édicter des instructions concernant l'exécution, l'aspect et la mise en place des signaux, marques, dispositifs de balisage, réclames routières et autres installations similaires et conférer un caractère obligatoire aux normes techniques ».
- 41 Le DETEC a utilisé cette compétence avec l'adoption de l'Ordonnance du DETEC concernant les normes applicables à la signalisation des routes, des chemins pour piétons et des chemins de randonnée pédestre du 12 juin 2007 (« O-DETEC » ; RS 741.211.5).
- 42 Sous le titre marginale « Marques routières », l'article 4 let. a de l'O-DETEC prévoit que « [l]es normes suivantes sont applicables aux installations de feux de circulation : a. Circulation piétonne ; passages pour piétons : SN 640 241 (édition de septembre 2000) ; à l'exclusion du chapitre C « Equipement » ».
- 43 La norme SN 640 241 est édictée par le VSS.
- 44 L'actuel article 4 let. a de l'O-DETEC renvoie toujours à l'édition de septembre 2000. Toutefois, il existe une nouvelle édition de la norme SN 640 241, qui est entrée en vigueur au 31 janvier 2016 et qui a remplacé, d'après le texte de la norme SN 640 241 (2016), l'édition de 2000.
- 45 Le législateur fédéral est conscient de cette problématique. C'est pourquoi le Conseil fédéral a mis en consultation, le 10 octobre 2018, un projet de révision de l'OSR. Cette consultation se terminera le 25 janvier 2019. Sous le titre marginal « Normes applicables pour une durée déterminée », le Conseil fédéral propose l'introduction d'un nouvel article 115a dans l'OSR avec la teneur suivante :

« Les normes ci-après sont applicables jusqu'au 31 décembre 2024 :

- a. disposition des voies de circulation : norme suisse (SN) 640 814b, édition de mai 1998 ;
- b. signalisation des autoroutes et semi-autoroutes, indicateurs de direction, présentation : SN 640 820a, édition de juin 2004 ;

⁴⁰ ATF 104 IV 201 c. 2b p. 204 ; ATF 86 IV 111 c. 1 p. 112.

⁴¹ RO 2012 6291 ; FF 2010 7703.

⁴² BO 2011 CN 2125-2127.

- c. *plaques numérotées pour routes européennes ainsi que pour autoroutes et semi-autoroutes : SN 640 821a, édition de mars 2003 ;*
- d. *signalisation touristique sur les routes principales et secondaires : SN 640 827c, édition de juin 1995 ;*
- e. *indicateurs de direction pour les hôtels : SN 640 828, édition de novembre 1979 ;*
- f. *signalisation du trafic lent : SN 640 829a, édition de décembre 2005 ; à l'exclusion du ch. 10 ;*
- g. *marques ; aspects et domaines d'application : SN 640 850a, édition de novembre 2004 ;*
- h. *feux encastrés : SN 640 853, édition de décembre 2006 ; à l'exclusion du chap. D « Entretien et exploitation ».*

46 La norme SN 640 241 ne figure pas dans cette liste.

47 Dans son rapport explicatif, le DETEC explique à ce sujet ce qui suit :

« [L'O-DETEC] déclare plusieurs normes suisses (SN) applicables et, partant, juridiquement contraignantes, en faisant des renvois statiques à celles-ci. Certaines des normes mentionnées ayant entre-temps été abrogées ou révisées, l'O-DETEC fait parfois référence à des normes qui n'existent plus. Une révision du texte s'impose donc de toute manière.

Toutefois, on peut légitimement se demander si la démarche consistant à déclarer des normes techniques comme juridiquement contraignantes est pertinente ici. En effet, les normes représentent l'état de la technique et s'orientent vers un état idéal. L'ordonnance sur la signalisation routière vise au contraire à établir un standard pouvant en principe être observé indépendamment de l'endroit considéré. Elle fixe des exigences minimales qui devront être satisfaites dans tous les cas par les autorités chargées de la signalisation. Les objectifs de l'ordonnance et des normes sont donc différents. Le système actuel incite les commissions chargées de l'élaboration des normes à trop axer celles-ci sur les exigences minimales, puisque c'est le seul moyen d'en permettre une reprise dans l'O-DETEC. Pour supprimer ce mauvais signal, il convient de procéder autrement et d'abroger l'O-DETEC. La marge de manœuvre pour l'élaboration des normes s'en trouvera accrue, et leur importance sera en fin de compte renforcée.

De plus, le système actuel n'offre pas la possibilité de déroger à la norme et d'opter pour d'autres solutions équivalentes dans des cas particuliers. Par ailleurs, parmi les normes déclarées applicables dans l'O-DETEC, nombreuses sont celles qui ne nécessitent pas de caractère contraignant. En effet, les normes sont une représentation de l'état des règles concernant la signalisation et le marquage. En cas de litige, elles seraient considérées ainsi et reprises par les tribunaux même si l'O-DETEC n'existait pas (comme les ont les normes SIA en cas de différends en matière de droit de la construction). De ce fait, il ne faut pas partir du principe que les autorités chargées de la signalisation s'écarteraient sans motif des prescriptions contenues dans les normes. Ainsi, l'objectif principal de l'O-DETEC, qui peut être vu comme l'harmonisation des mesures en matière de signalisation, est atteint même sans elle. Enfin, il faut également souligner que conformément au droit relatif aux publications, les normes juridiquement contraignantes doivent être publiées officiellement et fournies gratuitement. Cette exigence n'est pas remplie dans le cas des normes SN déclarées contraignantes, qui peuvent seulement être achetées auprès de l'Association suisse des professionnels de la route et des transports (VSS).

Les arguments exposés plaident en faveur de l'abrogation de l'O-DETEC.

Cependant, certains contenus des normes en question devront rester contraignants, comme celui de la norme relative à la signalisation touristique sur les routes principales et les routes secondaires. A cette fin, une disposition provisoire sera ajoutée à l'OSR, avant une véritable intégration de ces contenus importants dans cette dernière lors d'une future révision »⁴³.

- 48 Selon son article A.1 (« Champ d'application »), la norme SN 640 241 (2016) s'appliquant « *aux passages pour piétons (PPP) existants et planifiés sur les routes publiques* ». D'après son article A.1 (« Domaine d'application »), la norme SN 640 241 (2016) s'applique « *aux passages piétons qui ne sont pas sécurisés au moyen d'installations de feux de circulation tricolores permanentes* ». La norme SN 640 241 (2016) « *définit les exigences qui doivent être remplies afin que la sécurité demandée puisse être garantie à ces installations de passages piétons* ».
- 49 L'article 6b de la norme SN 640 241 (2000) prévoyait sous le titre « Distance de visibilité » ce qui suit :
- « Les PPP ne doivent être disposés qu'aux endroits bien visibles. Les PPP ainsi que les zones d'attente doivent de jour comme de nuit être reconnaissables et permettre une vue d'ensemble sur toute leur longueur, tant pour le conducteur que le piéton ».*
- 50 Sous le titre marginal « Eclairage », l'article D.23 al. 1^{er} de la norme SN 640 241 (2016) prévoit ce qui suit :
- « De nuit, les passages piétons et leurs zones d'approche doivent être éclairés afin que les piétons qui les empruntent soient détectables. L'éclairage doit être conforme à la directive 202 de la SLG « Eclairage public : Eclairage des routes, chapitre 2.3 <Eclairage des passages piétons> » [...]*
- 51 La directive 202 de la SLG, à savoir la directive « Eclairage public – Compléments à SNR 13201-1 et SN EN 13201-2 à -5 » du 23 mai 2016, contient les règles suivantes sur l'éclairage de PPP. Elle prévoit notamment que lorsqu'une route est déjà bien éclairée, c'est-à-dire lorsqu'une route profite d'une luminosité de 1.5 candela par mètre carré (cd/m²) respectivement 20 lux à l'horizontale, aucun éclairage supplémentaire n'est nécessaire aux PPP⁴⁴. En revanche, les PPP sur des routes avec un éclairage plus bas nécessitent un éclairage supplémentaire à l'endroit du passage⁴⁵.

Le point 1.3 de la directive SLG 202: 1.3 Coupure de l'éclairage durant la nuit

Durant les heures à faible trafic, par exemple après minuit et jusqu'aux petites heures du matin, il peut être avantageux d'éteindre l'éclairage pour des raisons d'économie et d'écologie. Cela réduit à zéro tant la consommation d'énergie que l'immission de lumière.

3 Nature juridique de la norme SN 640 241

- 52 La jurisprudence du Tribunal fédéral est contradictoire quant à la qualification juridique de la norme SN 640 241 (2000). Dans un arrêt du 8 juillet 2010, il avait estimé que « *en vertu de l'article 4 al. 1 let. a de l'ordonnance du DETEC concernant les normes applicables à la signalisation des routes, des chemins pour piétons et des chemins de randonnée pédestre du 12 juin 2007 (RS 741.211.5), cette norme*

⁴³ Rapport explicatif du DETEC du 10 octobre 2018 « Modification des règles de la circulation et des prescriptions en matière de signalisation – Ordonnance sur la signalisation routière (OSR), Ordonnance sur les amendes d'ordre (OAO), Ordonnance du DETEC concernant les normes applicables à la signalisation des routes, des chemins pour piétons et des chemins de randonnée pédestre, Instructions du DETEC concernant les marques particulières sur la chaussée, p. 12 s.

⁴⁴ Directive 202 (2016) « Eclairage public » de la SLG du 23 mai 2016, p. 16.

⁴⁵ Directive 202 (2016) « Eclairage public » de la SLG du 23 mai 2016, p. 16-20.

a valeur de directive du DETEC »⁴⁶. Dans un arrêt du 20 juillet 2011, il a affirmé au contraire que « [d]ans ces circonstances, il importe peu que les normes VSS ne sont pas respectées, puisque celles-ci ne sont pas des règles de droit et ne lient en principe pas le juge »⁴⁷. Dans un troisième arrêt plus récent du 15 avril 2016, le Tribunal fédéral s'est référé à son arrêt du 20 juillet 2011 en indiquant « que les normes VSS ne constituent pas des règles de droit et ne lient en principe pas les autorités »⁴⁸.

- 53 Dans des arrêts concernant des permis de construire, le Tribunal fédéral a par ailleurs précisé que les autorités communales et cantonales « peuvent également se fonder sur les normes édictées en la matière par l'Union des professionnels suisses de la route, étant précisé qu'elles doivent être appliquées en fonction des circonstances concrètes et en accord avec les principes généraux du droit, dont celui de la proportionnalité [...] »⁴⁹. La Cour de droit public du Tribunal cantonal neuchâtelois s'est référée à cette jurisprudence dans un arrêt du 16 novembre 2017 également en rapport avec l'octroi d'un permis de construire en ces termes : « S'agissant des normes VSS, la jurisprudence précise qu'elles doivent être appliquées en fonction des circonstances concrètes et en accord avec les principes généraux du droit, dont celui de la proportionnalité (arrêt du TF du 10.07.2008 [1P_157/2008] cons. 2.1). Enfin, les autorités communales et cantonales disposent d'un important pouvoir d'appréciation en la matière, que les autorités judiciaires doivent respecter (ATF 121 I 65 cons. 3a in fine) »⁵⁰.
- 54 SCHAFFHAUSER, un des rares auteurs à notre connaissance qui s'est spécifiquement prononcé sur la qualification juridique de l'ancienne version de la norme SN 640 241 (2000) (cf. N 44), estime que celle-ci doit être qualifiée de véritable directive (*Weisung*) contenant des instructions internes à l'administration⁵¹. En règle générale, elles seraient édictées par l'autorité supérieure et s'adresseraient à une ou plusieurs autorités inférieures, afin de garantir une mise en œuvre homogène. Du point de vue de son contenu, une directive réglerait le comportement des autorités administratives. Une directive serait un acte souverain, unilatéral, obligatoire et exécutoire. Partant, elle serait en principe une norme juridique (ou une règle de droit) qui s'imposerait à l'autorité compétente dans le domaine concerné. Une violation d'une telle directive pourrait représenter un acte illicite au sens de la responsabilité civile extracontractuelle. L'observation d'une directive pourrait à l'inverse constituer un motif justificatif en droit pénal.
- 55 SCHAFFHAUSER est ainsi d'avis que de telles règles s'imposent aux collectivités publiques. Il critique le fait que les collectivités publiques ne sont en règle générale pas sanctionnées lorsqu'elles ne respectent pas de telles règles. En cas d'accident,

⁴⁶ Arrêt du TF 1C_537/2009 du 8 juillet 2010, *Municipalité de Vevey c. Service des routes du canton de Vaud*, c. 2.1 (JdT 2010 I 520) ; décision du Conseil d'Etat argovien du 1^{er} décembre 2010, *Aargauische Gerichts- und Verwaltungspraxis (AGVE) 2011*, p. 457 s. (le tribunal administratif a rejeté le recours de droit administratif interjeté par le Conseil communal de X.). Voir aussi LEEB Rolf, *La nouvelle norme de la VSS accroît la sécurité sur les passages piétons, Route et trafic N° 1-2*, janvier-février 2016, p. 8, accessible sous : www.vss.ch/fileadmin/redacteur/e-paper_SuV/e-paper_SUV_01_02_16/epaper/ausgabe.pdf (21.01.2019).

⁴⁷ Arrêt du TF 1C_90/2011 du 20 juillet 2011, *A. c. Commune de Begnins*, c. 4.2 (JdT 2011 I 297).

⁴⁸ Arrêt du TF 1C_430/2015 du 15 avril 2016, c. 3.2.

⁴⁹ Arrêt du TF 1C_846/2013 du 4 juin 2014, c. 8.1 ; arrêt du TF 1C_532/2012 du 25 avril 2013, c. 3.1 ; arrêt du TF 1C_148/2009 du 29 juillet 2009, c. 4.1 ; arrêt du TF 1C_9/2009 du 24 mars 2009, c. 4.1.

⁵⁰ CDP.2016.342, c. 3b ; voir également l'arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal neuchâtelois du 9 juillet 2015 (CDP.2015.65), c. 3.

⁵¹ SCHAFFHAUSER René, *Zur Sicherheit der Strasseninfrastruktur : Zwischen Worten und Taten, Circulation routière 4/2012*, p. 41 s.

ce seraient les conducteurs qui supporteraient la responsabilité sur la base de l'article 32 al. 1^{er} LCR (cf. N 6). En citant FELLMANN/KOTTMANN⁵², il remarque que cette pratique a comme conséquence que le trafic doit s'adapter aux conditions de la route et non pas la route au trafic. Ce seraient dès lors les conducteurs qui supportent les conséquences des dangers créés par la négligence des collectivités publiques. On ne se poserait alors en règle générale même pas la question de savoir s'il existe un vice de construction ou un défaut d'entretien et donc si un tel défaut ait rendu plus difficile la situation pour le conducteur, ce dont il faudrait tenir compte. En d'autres termes, le conducteur supporterait en quelque sorte la responsabilité (supplémentaire) pour la négligence de la collectivité publique dans le sens où il devrait en tenir compte dans sa manière de conduire⁵³.

56 GIGER a également fait remarquer (en 2014) que l'article 6a LCR ne contenait rien de nouveau, mais que les collectivités publiques ne respectaient souvent pas des règles qui sont contraignantes pour elles et qu'elles violaient ainsi leur devoir de diligence. Elles n'en seraient toutefois guère rendues responsables. La responsabilité serait reportée aux usagers de la route par le biais de l'article 32 al. 1^{er} LCR (cf. N 6), en exigeant une adaptation de la vitesse aux conditions de la route. Cela devrait compenser les dangers créés par les négligences des collectivités publiques. Dans une société dans laquelle chacun doit assumer une responsabilité et doit supporter les conséquences de sa négligence, une telle situation serait inacceptable. GIGER craignait cependant que les nouvelles dispositions de « Via sicura » ne seraient probablement pas en mesure de résoudre le problème de base de la responsabilité des collectivités publiques pour un comportement négligent⁵⁴.

57 Contacté par le SPCH, l'OFROU a indiqué ce qui suit dans un courriel du 9 octobre 2017 :

« Les questions d'éclairage des routes ne font pas partie du droit fédéral de la circulation routière. Le problème que vous citez n'y est donc pas réglé. En ce qui concerne les passages pour piétons et de leurs zones d'approche, la norme SN 640 241 prévoit un tel éclairage pendant la nuit, comme vous le soulignez. Bien que la norme en question n'ait pas valeur d'instruction du DETEC, elle représente une référence en reflétant les connaissances actuelles en matière de sécurité routière ; il ne faudrait pas y déroger sans une raison très pertinente. Un passage pour piétons sans aucun éclairage nocturne n'est pas envisageable. Mais l'emplacement du passage peut également jouer un rôle, p.ex. s'il y a déjà un éclairage routier suffisant et en fonction dans la localité. Comme il s'agit d'un élément de l'équipement de la route respectivement du passage pour piétons, le canton peut par conséquent fixer ses propres exigences. Je ne peux pas vous dire quel serait le jugement d'un tribunal en cas de procès après un accident avec des piétons si l'éclairage du ppp fait défaut ».

58 Contacté une nouvelle fois par le SPCH, l'OFROU a indiqué ce qui suit dans un courriel du 25 juin 2018 :

« La norme VSS 604 241 de février 2016 concernant les passages pour piétons n'a pas de caractère obligatoire, elle n'a pas de valeur d'instruction du DETEC (au sens de l'article 115 alinéa 1 de l'ordonnance sur la signalisation routière, OSR). La nouvelle norme n'est plus contraignante dans ce sens, mais elle devrait être observée dans la mesure du possible. Elle contient des indications importantes pour les passages pour piétons et représente une référence sur le plan des connaissances

⁵² FELLMANN/KOTTMANN, N 952.

⁵³ SCHAFFHAUSER, p. 45.

⁵⁴ GIGER Hans, SVG Kommentar, Orell Füssli Kommentar (Navigator.ch), 8^{ème} éd., Zürich 2014, art. 6a LCR, N 1, p. 85 s.

actuelles en matière de sécurité routière et d'aménagement. **La norme représente l'état de l'art et il ne peut pas être exclu qu'un tribunal appliquera cette règle en cas de litige. On ne devrait donc pas déroger à ces dispositions sans une raison vraiment pertinente ».**

4 Conclusions intermédiaires

- 59 Il résulte de cette analyse qu'il n'existe actuellement aucune norme juridiquement contraignante au niveau du droit fédéral qui impose l'éclairage nocturne des PPP.
- 60 En effet, l'article 4 let. a O-DETEC renvoie certes à la norme SN 640 241 (2000) (à l'exclusion du chapitre C « Equipement ») qui fait référence à son tour à la directive 202 de la SLG imposant un éclairage supplémentaire pour les PPP lorsque la luminosité est inférieure à 1.5 cd/m² respectivement 20 lux à l'horizontale.
- 61 Toutefois, selon la VSS, la norme SN 640 241 (2000) a été abrogée par la norme SN 640 241 (2016). Pour résoudre cette incohérence, le législateur ne propose actuellement pas de mettre à jour la référence à l'article 4 let. a O-DETEC par un renvoi à la norme SN 640 241 (2016), mais de supprimer tout renvoi dans l'O-DETEC à cette norme.

VI La norme SN 640 241 (2016) comme référence

- 62 Le fait qu'aucune norme du droit fédéral ne reconnaisse à la norme SN 640 241 (2016) le caractère d'une règle juridiquement contraignante ne signifie pas pour autant qu'elle n'a pas de valeur juridique.
- 63 Il est au contraire fort probable qu'en cas d'accident de circulation de nuit sur un PPP non éclairé, un tribunal utilise les critères fixés par la norme SN 640 241 (2016) pour décider si la collectivité publique propriétaire de la route concernée a rempli ou non son obligation de diligence en la matière.
- 64 Le Tribunal fédéral a confirmé cette approche en rapport avec la responsabilité des entreprises de remontées mécaniques dans un accident de ski : « *Pour déterminer concrètement quels sont les devoirs de la prudence, on peut prendre en compte les normes édictées en vue d'assurer la sécurité et d'éviter des accidents [...]. A défaut de dispositions légales ou réglementaires, il est également possible de se référer à des règles analogues qui émanent d'associations privées ou semi-privées, lorsqu'elles sont généralement reconnues [...]* »⁵⁵. Le Tribunal fédéral retient ainsi comme référence en la matière les Directives pour l'aménagement, l'exploitation et l'entretien des descentes pour sports de neige élaborées par la Commission suisse pour la prévention des accidents sur les descentes pour sports de neige ainsi que les Directives relatives à l'obligation d'assurer la sécurité pour sports de neige de la Commission des questions juridiques relatives aux descentes pour sports de neige. Le Tribunal fédéral précise à ce sujet que même si de telles directives ne représentent pas du droit objectif, elles ont une fonction de concrétisation importante pour déterminer le contenu des devoirs de prudence. Le Tribunal fédéral

⁵⁵ ATF 126 III 113 c. 2b p. 116.

précise par ailleurs dans ce contexte que l'étendue des devoirs de prudence dépend des circonstances du cas d'espèce⁵⁶.

- 65 Un PPP qui, en violation des recommandations en matière d'éclairage nocturne contenues dans la norme SN 240 241 (2016), respectivement la directive 202 de la SLG, pourrait dès lors être considéré comme un ouvrage défectueux au sens de l'article 58 CO (cf. N 20 ss).
- 66 En cas d'accident de circulation de nuit sur un PPP non éclairé, la collectivité publique propriétaire de la route qui ne respecterait pas les recommandations en matière d'éclairage nocturne contenues dans la norme SN 240 241 (2016), respectivement la directive 202 de la SLG, ne pourrait donc se libérer de sa responsabilité que si elle peut invoquer des motifs suffisamment sérieux (cf. N 47) pour s'écarter de ces recommandations.
- 67 **La volonté d'économiser l'énergie ne semble pas, à elle seule, être un motif suffisant pour justifier une extinction de l'éclairage nocturne des PPP**, puisque la LCR et sa législation d'exécution instaurent le principe général de la visibilité des signaux (cf. N 31 ss). Par contre, ce souci devrait être pris en compte en envisageant des solutions alternatives à une extinction complète telles que des solutions fonctionnant à l'aide de détecteurs de présence/mouvement. Une optimisation de l'éclairage existant par exemple par des lampes LED avec systèmes de commande intelligents pourrait également être envisagée.

VII Responsabilité du Conseil d'État respectivement du DDTE

1 Principe de la responsabilité du Conseil d'État respectivement du DDTE

- 68 Sous le titre marginal « Principe », l'article 5 al. 1^{er} LResp prévoit ce qui suit :
- « 1) La collectivité publique répond du dommage causé sans droit à un tiers par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, sans égard à la faute de ces derniers ».*
- 69 La collectivité publique ne répond que si les conditions générales de la responsabilité (cf. N 14 ss) sont remplies.
- 70 En plus, en vertu du principe général de la légalité (cf. art. 5 et 36 Cst. féd.), la responsabilité de la collectivité publique ne peut être engagée que lorsqu'une base légale le prévoit expressément. C'est le cas pour les collectivités publiques neuchâteloises en vertu de l'article 5 al. 1^{er} LResp.
- 71 L'action (ou l'omission) dommageable doit finalement intervenir dans le cadre de l'activité étatique, c'est-à-dire dans l'accomplissement « d'une tâche d'autorité »⁵⁷. Cette condition ne pose pas non plus de problèmes particuliers dans le contexte du présent avis (cf. N 79 s.).

⁵⁶ ATF 130 III 193 c. 2.3 p. 196 s. : « *Wie weit die Verkehrssicherungspflicht im Einzelnen reicht, hängt von den Gegebenheiten des Einzelfalles ab. Als Massstab zieht das Bundesgericht jeweils die von der Schweizerischen Kommission für Unfallverhütung auf Schneesportabfahrten ausgearbeiteten Richtlinien für Anlage, Betrieb und Unterhalt von Schneesportabfahrten (SKUS-Richtlinien) und die von der Kommission Rechtsfragen auf Schneesportabfahrten der Seilbahnen Schweiz herausgegebenen Richtlinien bei (SBS-Richtlinien, ehemals SVS-Richtlinien [...]). Obwohl diese Richtlinien kein objektives Recht darstellen, erfüllen sie eine wichtige Konkretisierungsfunktion im Hinblick auf die inhaltliche Ausgestaltung der Verkehrssicherungspflicht [...]* ».

⁵⁷ ATF 126 III 14 c. 1a p. 16.

- 72 Le fait pour un agent cantonal (ou communal) d'appliquer du droit fédéral dans le cadre du fédéralisme d'exécution n'équivaut pas à être « directement chargé d'une tâche de droit public par la Confédération » au sens de l'article 1^{er} al. 1^{er} de la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (Loi sur la responsabilité, « **LRCF** » ; RS 170.32). Ainsi, lorsqu'il approuve un arrêté de circulation pris par une autorité communale, l'arrêté d'approbation pris par le DDTE (cf. N 79) est formellement basé sur le droit cantonal, mais matériellement sur le droit fédéral de la circulation routière. Toutefois, cela ne suffit pas pour considérer que sa responsabilité devrait être examinée sous l'angle de la LRCF. En matière de responsabilité des administrations, le critère de rattachement est organique et non pas fonctionnel, en ce sens que le critère pertinent pour définir le droit applicable est celui du rattachement hiérarchique de l'entité visée et non pas celui de la tâche accomplie et du droit matériel appliqué⁵⁸. C'est pourquoi la responsabilité du Conseil d'État, respectivement du DDTE, est régie par la LResp et non pas par la LRCF.

2 DDTE comme autorité de validation

- 73 Sous le titre marginal « Signaux et marques, a) Pose », l'article 2 LI-LCR prévoit ce qui suit :
- « 1) Les autorités compétentes pour ordonner le placement des signaux et l'apposition de marques aux abords ou sur les routes ouvertes à la circulation routière sont :*
- a) Pour les routes cantonales : le Département du développement territorial et de l'environnement (ci-après : le département) ;*
 - b) Pour les autres routes : le Conseil communal, sous réserve de l'approbation du département.*
- 2) En cas de carence du Conseil communal et après avertissement, le département prend à sa place les dispositions commandées par les circonstances.*
- 3) L'article 34 de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat, du 23 juin 1924, est réservé ».*
- 74 Sous le titre marginal « 1. Attributions, b) Service des ponts et chaussées », l'article 3 de l'Arrêté d'exécution de la LI-LCR prévoit ce qui suit :
- « 1) Le service des ponts et chaussées applique la législation fédérale relative à la publicité sur les voies publiques ou à leurs abords, ainsi qu'au placement des signaux et l'apposition de marques concernant la circulation.*
- 2) L'article premier, alinéa 2, demeure réservé ».*
- 75 Selon l'article 2 al. 1^{er} let. b LI-LCR, un Conseil communal doit donc soumettre une décision de placer des signaux ou d'apposer des marques aux abords ou sur les routes ouvertes à la circulation routière qui ne sont pas des routes cantonales à l'approbation du DDTE⁵⁹.
- 76 L'éclairage faisant partie de l'aménagement des PPP (cf. N 38 ss), une autorité communale n'a dès lors pas la compétence de décider de son propre chef de ne plus

⁵⁸ DUBÉY Jacques/ZUFFEREY Jean-Baptiste, Droit administratif général, Bâle 2014, N 1649 s.

⁵⁹ Arrêt du Tribunal cantonal CDP.2018.54 du 18 mai 2018, c. 3a.

éclairer un PPP qui se trouve sur ses routes. A fortiori, elle n'a pas la compétence de décider de manière générale, par exemple par une directive, de ne plus éclairer tous les PPP qui sont situés sur ses routes.

- 77 Si une autorité communale décide de ne pas/plus éclairer un PPP en violation des recommandations fédérales et qu'elle omet en plus de solliciter l'approbation du DDTE en violation de l'article 2 al. 1^{er} let. b LI-LCR, il est peu probable que le Conseil d'État, respectivement le DDTE, pourraient être tenus responsables au sens de la LResp. Dans cette hypothèse, le DDTE ne serait probablement même pas au courant de la décision prise par l'autorité communale.
- 78 Si par contre une autorité communale sollicite l'approbation d'une décision de ne pas/plus éclairer un PPP en violation des recommandations fédérales et que le DDTE accorde son approbation, il n'est pas exclu que le DDTE, respectivement le Conseil d'État, puissent être tenus pour co-responsables au sens de la LResp. Dans une telle hypothèse, l'approbation accordée à tort par le DDTE participerait donc en quelque sorte à l'acte illicite commis par l'autorité communale. En effet, l'article 2 al. 1^{er} let. b LI-LCR impose au DDTE un devoir d'agir pour assurer la protection des intérêts lésés de tierces personnes. Il acquiert ainsi une position de garant (*Garantenstellung*) à l'égard des tiers⁶⁰. Comme l'ordre juridique n'impose pas de devoir général d'agir dans l'intérêt d'autrui – pas même à l'État – une telle position de garant requiert que (i) une norme juridique écrite ou non écrite impose à l'État et à ses agents d'agir ; (ii) en prenant des mesures d'une certaine nature et d'une certaine étendue ; (iii) pour protéger l'intérêt particulier du tiers dans une situation donnée⁶¹. Par son devoir légal d'approuver la décision de l'autorité communale de ne pas/plus éclairer un PPP, le DDTE, respectivement le Conseil d'État, acquiert donc une position de garant à l'égard des piétons traversant de nuit un PPP. Le DDTE, dans sa position de garant, a dès lors l'obligation légale d'empêcher qu'une autorité communale renonce à l'éclairage du PPP en violation des recommandations fédérales. Si le DDTE viole cette obligation d'agir dans l'intérêt des piétons, il pourrait donc être tenu responsable au sens de la LResp.
- 79 Cependant, l'arrêté d'approbation du DDTE doit être qualifié d'acte administratif⁶². Il ne s'agit toutefois pas d'une décision, car il n'est pas contraignant pour l'administré⁶³. C'est pourquoi l'article 5 al. 3 LResp, selon lequel les décisions n'entraînent la responsabilité de la collectivité publique que s'ils sont arbitraires, ne peut pas trouver application⁶⁴.
- 80 En matière d'actes administratifs, le Tribunal fédéral recourt par ailleurs à une définition spéciale de l'illicéité (cf. N 17), qui consiste à se montrer plus restrictif qu'en matière d'actes matériels, en exigeant que le comportement de (l'agent de) l'État ait atteint le seuil de ce que l'on pourrait appeler une illicéité qualifiée⁶⁵. Ainsi, un agent commet un acte entaché d'une illicéité qualifiée (i) lorsqu'il viole une prescription importante (ou essentielle) de ses devoirs de fonction ; (ii) lorsqu'il méseuse grossièrement de son pouvoir d'appréciation ; (iii) lorsqu'il néglige un

⁶⁰ TANQUEREL Thierry, Manuel de droit administratif, 2^e éd., Genève/Zurich/Bâle 2018, N 1651 ; DUBEY/ZUFFEREY, N 1678 ss ; MOOR Pierre/POLTIER Etienne, Droit administratif, Volume II : Les actes administratifs et leur contrôle, 3^{ième} éd., Berne 2011, p. 863.

⁶¹ DUBEY/ZUFFEREY, N 1679.

⁶² DUBEY/ZUFFEREY, N 773.

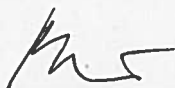
⁶³ DUBEY/ZUFFEREY, N 865.

⁶⁴ Arrêt du Tribunal fédéral 2C_158/2010 du 18 août 2010, c. 3.1 ; Décision du Département de la Justice, de la Sécurité et des Finances (DJSF) DECI.2011.68 (SJEN.2012.435) du 6 mai 2011 ; DUBEY/ZUFFEREY, N 1671 ; HIRSCH Julie, La responsabilité civile des magistrats, en particulier dans le canton de Neuchâtel, RJN 2013, p. 15.

⁶⁵ DUBEY/ZUFFEREY, N 1671.

principe ou une règle de droit clair ; (iv) lorsqu'il viole un principe ou une règle de procédure importante⁶⁶.

Neuchâtel, le 8 mai 2019



Prof. Dr. Christoph Müller

⁶⁶ DUBEY/ZUFFEREY, N 1672.