

Rapport du Conseil communal au Conseil général

**INITIATIVE COMMUNALE
"PLUS DE FLUIDITE, MOINS DE SENS UNIQUES"**

(du 23 août 2011)



Ville de Fribourg

Rapport du Conseil communal

au

Conseil général

(du 23 août 2011)

INITIATIVE COMMUNALE "PLUS DE FLUIDITE, MOINS DE SENS UNIQUES"

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les membres du Conseil général,

Par le présent rapport, le Conseil communal vous soumet l'initiative communale "Plus de fluidité, moins de sens uniques".

I. GENERALITES

A. Bref historique de l'initiative

En date du 1^{er} octobre 2010, les Jeunes Libéraux Radicaux et la section PLR de la Ville de Fribourg déposaient une demande d'initiative, tendant à l'adoption d'un règlement de portée générale, dénommée "Plus de fluidité, moins de sens uniques".

Le 19 octobre 2010, le Conseil communal, constatant la validité des signatures des vingt citoyens actifs inscrits au registre électoral de la Ville de Fribourg, acceptait la demande d'initiative. Conformément aux dispositions légales, le texte de celle-ci a été publié dans la Feuille officielle du 29 octobre 2010, en mentionnant que le délai de 90 jours pour la récolte des signatures courrait du samedi 30 octobre 2010 au jeudi 27 janvier 2011.

A cette même date, le Conseil communal a publié un communiqué de presse pour indiquer, en substance, que si l'initiative devait aboutir, le Conseil général serait compétent pour statuer sur sa validité (art. 141 al. 2 de la Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP)). A cet égard, le Conseil communal tenait à préciser d'emblée qu'il devrait pour sa part proposer au Conseil général l'invalidation de l'initiative. A titre d'argument, il indiquait notamment, d'une part, que l'initiative empiétait sur des compétences réservées au Canton par la législation en matière de circulation routière – la Ville n'agissant que sur délégation de ce dernier – et que, d'autre part, la réglementation de restrictions à la circulation routière ne pouvait se faire que par voie de décisions, ce qui ne laisse pas de place à un règlement de portée générale (cf. communiqué de presse en annexe).

En date du 8 février 2011, le Conseil communal prenait acte de l'aboutissement de l'initiative, celle-ci étant munie de 3'232 signatures valables, alors que 2400 signatures étaient requises. Cette décision était publiée dans la Feuille officielle du 18 février 2011 et l'initiative était transmise aux Services concernés pour étude et transmission au Conseil général.

B. Le texte de l'initiative

L'initiative communale comporte le texte suivant :

Initiative communale "Plus de fluidité, moins de sens uniques"

Les personnes soussignées, citoyen(ne)s actif(ve)s de la Ville de Fribourg, soutiennent cette initiative faite en terme généraux tendant à l'adoption du règlement général suivant (art. 51ter al. 1 let. b en relation avec l'al. 2 LCo) :

La fluidité du trafic motorisé (privé et public) est assurée en Ville de Fribourg.

Aucune artère principale servant au trafic de transit ne peut être mise en sens unique ou interdite à la circulation.

Les mesures de circulation contraires au présent règlement prises antérieurement à son entrée en vigueur sont annulées par le Conseil communal dans les 6 mois.

Seules les personnes ayant l'exercice des droits politiques dans la Commune de Fribourg peuvent signer cette liste (...)

Le texte de l'initiative est complété par le message informatif suivant :

Chères concitoyennes, chers concitoyens,

La gestion du trafic dans notre ville constitue un défi complexe car elle doit à la fois garantir la mobilité individuelle, l'accessibilité et la fluidité, limiter les nuisances, notamment dans les zones résidentielles, ainsi que prendre en compte les intérêts économiques locaux.

La mise en sens unique de l'avenue de la Gare est contraire à ces objectifs et déploie des effets néfastes. D'autres mesures annoncées, en particulier la fermeture du pont de Zähringen, accentueront les difficultés auxquelles est confronté le trafic aujourd'hui.

L'initiative « Plus de fluidité, moins de sens uniques » veut rappeler au Conseil communal qu'il doit choisir des solutions qui permettent aux habitants et commerçants de notre ville de vivre et de travailler sans contrainte inutile.

En soutenant cette initiative, vous donnez au Conseil communal l'opportunité de trouver des solutions moins draconiennes et plus respectueuses des intérêts de l'ensemble de la population ! Merci beaucoup !

II. EXAMEN DE L'INITIATIVE

A. Le cadre juridique général

Fondée sur les art. 137 ss de la Loi cantonale sur l'exercice des droits politiques (LEDP) et sur l'art. 51ter al. 1 let. b de la Loi sur les communes (LCo), cette initiative demande l'adoption d'un règlement de portée générale. S'agissant d'une initiative formulée en termes généraux, deux options se présentent au Conseil général (art. 126 LEDP) : soit il s'y rallie et élabore un règlement conforme au texte de l'initiative, soit il ne s'y rallie pas et soumet le texte de cette dernière au peuple avec, en cas d'acceptation, le devoir d'élaborer un règlement.

Cela étant, il faut au préalable que l'initiative en question soit déclarée valable, c'est-à-dire qu'elle respecte un certain nombre de conditions formelles et matérielles, à défaut de quoi elle doit être soustraite au vote populaire. Il s'agit en effet d'éviter que les élus et les citoyens ne se prononcent sur un acte dont le contenu ne serait pas correct au plan juridique et/ou réalisable au plan pratique. Or, pour que l'initiative communale soit considérée comme valable, il faut que celle-ci respecte les condi-

tions suivantes, applicables par analogie à l'art. 117 al. 1bis LEDP : elle doit respecter le principe de l'unité de rang, de forme et de matière, être conforme au droit supérieur et réalisable au plan juridique comme matériel. Conformément aux art. 141 al. 2 LEDP et 5 du Règlement du Conseil général de la Ville de Fribourg, le Conseil général est compétent pour procéder à cet examen et statuer sur la validité de l'initiative.

Il est à relever que le contrôle par le Conseil général doit s'effectuer à la lumière du texte de l'initiative, en s'efforçant de donner à celui-ci le sens le plus favorable aux initiants et aux signataires et susceptible d'être conforme au droit cantonal et fédéral plutôt que de déclarer celle-ci invalide. En d'autres termes et en vertu de l'adage "in dubio pro populo", l'initiative ne doit être déclarée invalide et soustraite au vote populaire que si cette dernière ne peut pas être interprétée dans un sens conforme au droit supérieur.

Si le Conseil général arrive à la conclusion que l'initiative est invalide, il doit en principe la soustraire au vote. Bien que cela ne ressorte pas expressément de l'art. 141 al. 2 LEDP, il faut en effet conclure de l'obligation qu'a le Conseil général de contrôler la validité d'une initiative communale qu'il a aussi l'obligation de ne pas la soumettre au vote en cas d'invalidité (cf. not. ATF 114 la 267, cons. 3). Si l'initiative n'est que partiellement invalide, la jurisprudence commande en revanche de ne soustraire au vote populaire que la partie irrégulière du texte, dans la mesure où la partie restante conserve un sens cohérent et que l'on peut raisonnablement admettre que les signataires l'auraient aussi soutenue (ATF 105 la 362, cons. 3).

Enfin, il est à noter que la LEDP ne mentionne pas expressément la possibilité de recourir à l'encontre d'une décision constatant la validité ou l'invalidité d'une initiative populaire. Toutefois, en vertu du principe selon lequel le droit fédéral exige un recours judiciaire préalablement au recours devant le Tribunal fédéral (art. 82 let. c et 88 al. 1 let. 1 et al. 2 de la Loi sur le Tribunal fédéral (LTF)), la décision du Conseil général sur la validité de l'initiative litigieuse sera sujette à recours auprès du Tribunal cantonal, une telle décision pouvant être qualifiée d'acte préparatoire au sens de l'art. 150 al. 2 LEDP.

B. L'examen des mesures demandées par l'initiative

1. Remarques préliminaires

Comme il ressort de son texte, cette initiative, formulée en termes généraux, tend à l'adoption d'un règlement de portée générale visant à ce que la fluidité du trafic motorisé (privé et public) soit assurée en Ville de Fribourg. Pour atteindre cet objectif, l'initiative préconise d'interdire purement et simplement de recourir à deux types de "mesures de circulation" routière sur certains axes. En effet, selon son texte, aucune "artère principale servant au trafic de transit" ne peut être "mise en sens unique" ou "interdite à la circulation". En outre, l'initiative comporte une clause de rétroactivité en requérant que "les mesures de circulation contraires au présent règlement prises antérieurement à son entrée en vigueur sont annulées par le Conseil communal dans les 6 mois".

Il est important de préciser, au préalable, que cette initiative, bien que formulée en termes généraux, vise indirectement et prioritairement deux "mesures de circulation" bien particulières en ville de Fribourg, à savoir d'une part la mise en sens unique de l'avenue de la Gare et, d'autre part, la fermeture au trafic motorisé du pont de Zaehringen. Le message accompagnant le texte de l'initiative fait d'ailleurs clairement référence à ces deux objets lorsqu'il indique que "La mise en sens unique de l'avenue de la Gare est contraire à ces objectifs et déploie des effets néfastes. D'autres mesures annoncées, en particulier la fermeture du pont de Zähringen, accentueront les difficultés auxquelles est confronté le trafic aujourd'hui". En outre, dans des déclarations faites à la presse (cf. article de La Liberté du 19 janvier 2011), une des initiantes a notamment précisé que l'initiative ne visait pas les rues de Lausanne et de Romont, qui sont pourtant interdites à la circulation depuis 1992 et pourraient, à ce titre, tout à fait entrer dans le cadre des mesures visées par l'initiative. Ces affirmations permettent donc de confirmer que l'initiative doit être interprétée comme visant prioritairement à toucher la mise en sens unique de l'avenue de la Gare et la fermeture au trafic du pont de Zaehringen.

Cela étant, de par la manière dont elle est formulée (en termes généraux) et en vertu de son effet rétroactif, la mise en œuvre de l'initiative obligerait le Conseil communal à abroger toutes les mesures déjà entrées en force, respectivement à interdire, à l'avenir, tout recours à des mesures du type "sens unique", respectivement "interdiction à la circulation" sur toutes les "artères principales servant au trafic de transit" sises sur le territoire de la Ville de Fribourg. L'initiative est donc susceptible de porter atteinte à plusieurs mesures de signalisation routière que l'autorité compétente a récemment édictées (ou est sur le point d'édicter) – comme par ex. la mise en sens unique de l'avenue de la Gare ou la fermeture à la circulation du pont de Zaehringen – mais également à des mesures qui ont été adoptées et mises en œuvre depuis longtemps. En outre, en contraignant le Conseil communal à renoncer à user de telles mesures à l'avenir, l'initiative porte gravement atteinte à la compétence dont bénéficie l'autorité compétente pour traiter les problématiques de circulation routière. Comme il est démontré plus bas, ces divers effets posent de multiples problèmes juridiques et plaident clairement en défaveur de l'initiative.

2. La qualification juridique des mesures préconisées par l'initiative

a) Les "mesures de circulation routière"

Les "mesures de circulation routière" auxquelles fait référence l'initiative relèvent de la Loi fédérale sur la circulation routière (LCR), laquelle prévoit à son art. 3 al. 2 que *"les cantons sont compétents pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes. Ils peuvent déléguer cette compétence aux communes sous réserve de recours à une autorité cantonale"*. L'al. 4 de cette disposition expose en détail les situations dans lesquelles des mesures de signalisation routière (ou "règlementations locales du trafic" selon la terminologie consacrée par l'art. 107 al. 1 de l'ordonnance fédérale sur la signalisation routière (OSR)) peuvent être édictées. Ainsi, la circulation peut être restreinte et le parage réglementé de façon spéciale en vue, notamment, de protéger les habitants ou d'autres personnes touchées de manière similaire contre le bruit et la pollution de l'air, d'assurer la sécurité, de faciliter ou régler la circulation, de préserver la structure de la route ou, enfin, pour satisfaire à d'autres exigences imposées par les conditions locales (art. 3 al. 4 LCR).

Dans le canton de Fribourg, la Direction de l'aménagement et des constructions (DAEC) est l'autorité cantonale compétente pour édicter des mesures durables pour interdire, restreindre ou régler la circulation selon l'art. 5 de la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR). La Ville de Fribourg bénéficie toutefois également d'une telle prérogative puisque le Conseil d'Etat a délégué à cette Commune la compétence *"d'interdire et restreindre la circulation et le stationnement sur son territoire, à l'exception des limitations de vitesse"* (art. 2 let. c de l'arrêté du Conseil d'Etat du 7 juillet 1998). Historiquement, cette délégation de compétence remonte au 11 octobre 1968 ; elle a été renouvelée une première fois par arrêté du Conseil d'Etat du 22 mars 1977 puis, une deuxième fois, par arrêté de cette même Autorité le 7 juillet 1998. La Commune de Fribourg est donc compétente pour décider de tous types de mesures de signalisation routière sur les routes du territoire communal, à l'exception des limitations de vitesse dont l'exclusivité appartient au Canton, par l'intermédiaire de la DAEC.

Par ailleurs, il est à noter que cet arrêté du Conseil d'Etat a également délégué à la Commune de Fribourg la compétence *"d'établir les plans de route cantonale pour les sections représentées sur le plan no 1 en annexe et de pourvoir à leur exécution"* (art. 2 let. a de l'arrêté du Conseil d'Etat du 7 juillet 1998). Il s'agit d'une délégation de compétence fondée sur la Loi cantonale sur les routes (LR), qui permet notamment à la Commune de mettre en place des mesures "constructives", à savoir des aménagements routiers destinés à l'accompagnement d'une mesure de signalisation routière, comme par exemple des modérateurs de trafic, des îlots de protection ou encore des bornes. Il est à relever à ce sujet que le type de mesures de signalisation routière que l'initiative préconise d'interdire (sens unique et accès interdit de toutes sortes, selon signaux OSR 2.01 ss) est très souvent accompagné, en pratique, de mesures constructives destinées à assurer le bon fonctionnement de la mesure principale que constitue la signalisation concernée. La procédure de mise à l'enquête publique applicable à ces aménagements – prévue par les art. 83 à 89 de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) par renvoi de l'art. 37 LR – est donc en pratique étroitement coordonnée avec la procédure de publication réservée aux mesures de signalisation routière (art. 107 OSR).

L'abrogation des mesures de signalisation routière requises par l'initiative est donc susceptible d'affecter également les mesures constructives qui ont été adoptées simultanément et, partant, de remettre en cause leur raison d'être.

b) Les "artères principales servant au trafic de transit"

Pour en revenir aux mesures de signalisation routière que l'initiative entend prioritairement toucher, il y a lieu de définir ce qu'il faut entendre par "artère principale servant au trafic de transit".

Cette notion est en fait inconnue dans la hiérarchie du réseau routier communal, telle que définie par le Plan directeur des transports figurant au chapitre 4 du Plan d'aménagement local (PAL) de 1991. Ce dernier prévoit en effet que le réseau des transports individuels se compose des routes à grand débit, des routes principales, des routes collectrices et des routes de desserte (PAL, ch. 4.2, p. 155). Or, selon le PAL, l'avenue de la Gare n'est classée ni comme route principale ni comme route collectrice mais comme artère piétonne, le plan directeur prévoyant, à terme, une mise en zone piétonne continue de la place de la Gare à la place du Petit-St-Jean, via l'avenue de la Gare, la rue de Romont, et la rue de Lausanne (PAL, ch. 4.4.1, p. 175). Par ailleurs, les art. 10 et 11 LR parlent "d'axes prioritaires" et "d'axes secondaires", toutes notions qui ne correspondent manifestement pas à celles de l'initiative. Dans ces circonstances, le texte de celle-ci ne paraît pas exécutable, en tant qu'il vise le sens unique instauré à l'avenue de la Gare, puisque cet axe n'est, d'après la planification en vigueur, ni une route principale ni un axe servant au trafic de transit, dès lors qu'il s'agit d'une artère piétonne. Il pourrait s'agir là d'un premier motif d'invalidité partielle de l'initiative, en tant qu'elle concerne la mise en sens unique de l'avenue de la Gare.

En vertu du principe "in dubio pro populo" évoqué plus haut (partie II.-, let. A), il convient néanmoins d'interpréter le texte des initiants comme paraissant vouloir se rapporter, de manière générale, à des routes situées sur le territoire communal, d'une certaine importance ("principales") et qui connaissent un trafic de transit. On peut dès lors admettre que le cercle de routes visées par l'initiative correspond plus ou moins à la définition des "routes principales" qui, d'après le PAL, sont celles qui permettent les liaisons entre les bassins démographiques et les pôles économiques et de service de la ville, supportent un trafic important et pour lesquelles la fonction de transport est prépondérante.

Font notamment partie de cette catégorie la route franchissant le pont de Zaehringen, que le PAL classe comme "route principale à trafic contrôlé", mais également le tronçon du boulevard de Pérolles situé entre la place de la Gare et la rue des Pilettes (sens unique dans le sens Pilettes-Gare) et le tronçon de la route des Arsenaux entre la place de la Gare et la rue des Pilettes (sens unique dans le sens Gare-Pilettes). On doute cependant que l'initiative vise à remettre en cause les mesures de signalisation routière qui sont en place depuis fort longtemps sur ces derniers axes (mise en service en 1980). Par conséquent et sous les réserves qui précèdent, l'examen qui suit se concentre uniquement sur l'interdiction de la mise en sens unique de l'avenue de la Gare ainsi que sur la fermeture à la circulation motorisée du pont de Zaehringen.

III. LES ARGUMENTS QUI PLAIDENT CONTRE LA VALIDITE DE L'INITIATIVE

A. Le droit de déposer une initiative concernant des mesures de signalisation routière

Une des premières questions qui se pose est celle de savoir si les mesures de signalisation routière, que l'initiative vise à interdire, font partie des actes susceptibles de faire l'objet d'une initiative communale. Il convient donc de déterminer, au préalable, si la notion de "règlement de portée générale" couvre des actes comme l'adoption d'une mesure de signalisation routière.

L'art. 117 al. 1bis LEDP exige notamment qu'une initiative respecte le principe de "l'unité de rang (ou de genre)", ce qui signifie, en d'autres termes, que le dépôt d'initiatives tendant simultanément à l'adoption, la modification ou l'abrogation d'actes de rangs différents est prohibé. Il s'agit d'une condition de validité formelle de l'initiative populaire, en vertu de laquelle cette dernière ne peut tendre

qu'à l'adoption d'un acte dont le rang correspond à l'un de ceux qui peuvent faire l'objet d'une telle initiative, selon le droit applicable (sous-principe dit de "l'identité de rang").

Dans le cas d'espèce, l'initiative vise à l'adoption d'un "règlement de portée générale" au sens des art. 10 al. 1 let. f et 51ter al. 1 let. b LCo. L'art. 91 al. 1 Cst-FR, relatif à la forme des actes législatifs du Grand Conseil, dispose que "les actes législatifs des autres autorités revêtent la forme de l'ordonnance ou du règlement". Bien que ces "autres autorités" soient en l'espèce des autorités cantonales, il n'en demeure pas moins que la Constitution fribourgeoise a spécifiquement et expressément prescrit la forme du "règlement" pour l'adoption d'actes législatifs. Il faut dès lors considérer que le "règlement de portée générale" représente un acte normatif (ou législatif), soit un acte qui contient des règles de droit générales et abstraites. L'interprétation littérale de l'expression de "règlement de portée générale" ne prête en outre guère à discussion quant au sens qu'il convient de donner à cette notion.

Or, il est manifeste que les panneaux de signalisation appartiennent à la catégorie des actes dont l'effet juridique est général et concret. Les mesures de signalisation routière sont tout d'abord "générales" dès lors qu'elles s'adressent à tous les usagers de la route, soit à un cercle indéterminé de personnes, même si elles atteignent plus particulièrement certains d'entre eux, comme par exemple les bordiers. Elles sont ensuite "concrètes" puisqu'elles ne s'appliquent qu'à une situation particulière, soit celle du tronçon de route dont il s'agit de définir le régime de circulation. Selon la doctrine et la jurisprudence, les panneaux de signalisation peuvent donc être classés dans la catégorie particulière des "décisions générales ou collectives" (Cf. Grisel, Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 3^{ème} éd., Berne 2004, no. 48, p. 403 ; p. ex. ATF 101 la 73, cons. 3a). Par opposition aux actes dits "normatifs", qui ont une portée générale et abstraite (p. ex. lois fédérales et cantonales, règlements communaux, etc.), les panneaux de signalisation sont donc des "actes administratifs" dont la portée peut être certes générale ou collective mais dont l'effet demeure concret. En d'autres termes, les panneaux de signalisation sont donc des actes qui règlent un rapport juridique administratif "dans un cas d'espèce" et qui correspondent à la définition de la "décision" selon l'art. 4 al. 1 du Code de procédure et de juridiction administrative (CPJA).

Ainsi, bien qu'elles aient un caractère "général", les deux types de mesures de signalisation routière visées par l'initiative ne correspondent pas au sens qu'il y a lieu de donner à l'art. 51ter al. 1 let. b LCo. En effet, le droit cantonal fribourgeois (LEDP) limite la possibilité de déposer une initiative communale aux actes normatifs (généraux et abstraits), ce qui exclut clairement les actes administratifs tels que les mesures de signalisation routière.

De ce fait, l'initiative viole le principe de l'unité de rang (ou de genre). Pour ce premier motif déjà, sa validité ne peut être admise.

Il est intéressant de noter que, bien que l'initiative ne porte pas directement sur les aménagements routiers qui accompagnent généralement les mesures de signalisation, il en irait de même de ces mesures de type constructif. En effet, de telles mesures font l'objet d'une procédure d'approbation des plans qui leur est propre, laquelle découle de la procédure applicable en matière de plans d'affectation (cf. art. 37 LR qui renvoie aux art. 83 à 89 LATeC). Or, de par sa nature, un plan d'aménagement routier constitue un acte dont le contenu est individuel et concret, ce qui ne correspond pas à la notion de règlement de portée générale (art. 51ter al. 1 let. b LCo). A l'instar des mesures de signalisation routière, les aménagements routiers ne pourraient donc pas non plus faire l'objet d'une initiative communale. Du reste, on peut également relever que l'art. 85 LR réserve expressément la législation fédérale sur la circulation routière en ce qui concerne les restrictions à l'utilisation des routes (tant cantonales que communales). Le Grand Conseil lui-même n'est par conséquent pas compétent pour régler ces questions.

B. La compétence en matière de signalisation routière

La distinction entre "acte normatif" (général et abstrait) et "acte administratif" (individuel ou général et concret) ne coïncide pas toujours avec la répartition entre compétences législatives et exécutives. Il s'agit donc de déterminer, sous l'angle du critère de la conformité au droit supérieur, si et dans quelle mesure le Conseil général de la Ville de Fribourg est compétent, pour adopter les mesures requises par l'initiative. Selon une jurisprudence constante, les tribunaux jugent en effet invalides les initiatives

cantonaux ou communales qui demandent que le parlement auquel elles sont adressées prenne une mesure que le droit fédéral ou cantonal place dans la compétence du pouvoir exécutif. Il s'agit là d'un principe découlant de la séparation des pouvoirs (cf. not. ATF 114 la 413, 113 la 212 et 111 la 284).

La question de la répartition des compétences entre le Conseil général et l'Exécutif communal pré-suppose que l'objet de l'initiative en cause relève effectivement de la compétence communale et non pas cantonale. Or, comme on l'a vu ci-dessus (partie II.-, let. B, ch. 2a), la Commune de Fribourg bénéficie, depuis le 11 octobre 1968, d'une délégation de compétence de la part du Canton qui lui permet "*d'interdire et restreindre la circulation et le stationnement sur son territoire, à l'exception des limitations de vitesse*". La Commune est donc bel et bien compétente pour décider du type de mesures de circulation routière sur lequel porte l'initiative, du moins pour celles qui ont été édictées depuis 1968. Pour les mesures qui auraient été prises antérieurement à cette date, le principe du parallélisme des formes commande en effet que c'est l'autorité à l'origine de la décision – à savoir le Canton – qui est compétente pour décider de leur abrogation. Le cas ne se pose toutefois pas ici dès lors que, comme exposé plus haut, l'initiative vise prioritairement, si ce n'est exclusivement, des mesures récentes (sens unique de l'avenue de la Gare et fermeture au trafic motorisé du pont de Zaehringen), qui ont été décidées par l'Autorité communale.

Cela étant, et par analogie avec l'art. 5 LALCR qui, au niveau cantonal, désigne la DAEC comme autorité compétente en matière de signalisation routière, c'est bien le Conseil communal qui est l'autorité compétente en matière de signalisation routière au niveau communal. Le Conseil général n'a aucune compétence en la matière. Cette compétence ressort également de l'art. 36 LATeC, qui désigne expressément le Conseil communal comme autorité responsable de l'aménagement local, ainsi que, de manière générale, de l'art. 60 al. 1 LCo, qui donne au Conseil communal le pouvoir d'exercer "toutes les attributions qui ne sont pas déléguées par la loi à un autre organe", ce qui implique en l'espèce la compétence d'édicter les décisions en matière de signalisation routière que le Canton a délégué à la Commune.

Si, contre toute attente, l'initiative devait tout de même être déclarée valide, puis soumise au vote populaire et, enfin, acceptée par le peuple, il ne fait nul doute que le Conseil d'Etat, par la DAEC – qui est l'autorité de surveillance en matière de signalisation routière (art. 104 al. 2 et 105 al.2 OSR et 5 al. 2 LALCR) – serait en droit de retirer la délégation de compétence dont bénéficie la Commune de Fribourg. La mise en œuvre des mesures préconisées par l'initiative serait en effet de nature à violer gravement l'utilisation de cette délégation de compétence et permettrait à l'autorité cantonale délégante de retirer le pouvoir conféré à la Commune en la matière. Une telle mesure irait d'ailleurs dans le sens des moyens de surveillance pouvant être pris à l'encontre d'une Commune qui viole des prescriptions légales ou compromet des intérêts prépondérants d'autres Communes ou du Canton (cf. art. 151 ss LCo et art. 128 LR).

Dès lors qu'elle porte sur des mesures de signalisation routière relevant de la compétence exclusive de l'exécutif communal, l'initiative n'est pas conforme au droit supérieur et, partant, est également invalide sous cet angle.

C. La (non-)conformité au droit de l'initiative

1. Du point de vue des mesures de signalisation routière

a) En général

Se pose ensuite la question de la conformité au droit des mesures requises par l'initiative litigieuse, laquelle prévoit l'annulation (l'abrogation) des mesures contraires au règlement proposé. Comme il a été démontré ci-dessus, les mesures de signalisation en question (mise en sens unique et fermeture au trafic motorisé du pont de Zaehringen) entrent dans le champ d'application de l'art. 3 al. 4 LCR. Or, tant la doctrine que la jurisprudence s'accordent pour constater que ces dispositions n'imposent ni condition, ni restriction au pouvoir des Cantons, respectivement des Communes au bénéfice d'une délégation de compétence, d'interdire totalement ou partiellement la circulation des véhicules automobiles sur les routes qui ne sont pas ouvertes au grand transit, si ce n'est celles qui résultent des principes constitutionnels qui régissent l'activité administrative, à savoir ceux de l'intérêt public, de la proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire (cf. not. Bussy et Rusconi, Code suisse de la circulation routière, 3^{ème} éd., Lausanne, 1996, no 4.4.1 ad art. 3 LCR et réf. citées).

Dans ce cadre, le Conseil communal bénéficie d'un large pouvoir d'appréciation pour décider de l'opportunité des mesures de signalisation routière à prendre sur le territoire de la ville de Fribourg, en particulier pour trancher les questions techniques et apprécier les circonstances locales (Bussy et Rusconi, op. cit., no 7.1.3 ad art. 3 LCR). Un particulier n'a d'ailleurs aucun droit à ce que soit prise une mesure de restriction de la signalisation (LU 1987 LGVE 1987 III p. 413). La mise en œuvre des mesures requises par l'initiative aurait donc pour effet de vider de sa substance le pouvoir d'appréciation de l'Autorité communale, de telle sorte que cette dernière ne serait plus en mesure d'exercer normalement sa compétence en la matière. Il est en effet inconcevable de priver l'Autorité compétente de certains outils au service de sa mission – soit en l'occurrence des divers types de signaux permettant une mise en sens unique et une fermeture de routes à la circulation, cf. signaux OSR 2.01 ss –, au même titre qu'il ne serait pas imaginable que l'on empêche, par exemple, cette dernière de mettre en place des giratoires ou de la signalisation lumineuse. La nature aussi diverse que complexe des problèmes de circulation routière exige en effet qu'un large choix de signalisations soit à disposition de l'autorité, pour permettre à cette dernière d'opter pour la mesure la plus appropriée dans un cas d'espèce.

La mise en œuvre de l'initiative litigieuse aurait donc pour effet de restreindre le pouvoir d'appréciation du Conseil communal, en matière de signalisation routière, de manière telle que ce dernier ne serait plus en mesure d'exercer normalement sa compétence.

b) Le sens unique de l'avenue de la Gare

Il est essentiel de relever que la mise en sens unique de l'avenue de la Gare dans le sens Gare-Temple est une mesure de signalisation routière qui est aujourd'hui entrée en force.

En vertu de la délégation de compétence dont elle dispose, la Commune de Fribourg a en effet publié cette mesure dans la Feuille officielle du 19 mars 2004. Suite aux recours déposés à son encontre devant la Préfecture, puis devant le Tribunal administratif cantonal, la mesure est définitivement entrée en force le 6 janvier 2009. La mesure de sens unique a ainsi pu être mise en service en date du 12 juillet 2010. Dès lors que la procédure de publication de la signalisation routière prévue par l'art. 107 OSR a été correctement menée à son terme, il n'est évidemment pas possible d'annuler cette dernière comme le requiert l'initiative, sauf en violant de manière crasse la sécurité du droit et la protection juridique des citoyens. C'est en effet dans le cadre de la procédure de signalisation précitée que les intéressés avaient la possibilité de contester cette mesure, en formant recours contre la décision publiée par le Conseil communal. Cette dernière ne peut donc pas être subséquemment attaquée par le biais d'une initiative communale qui, comme on l'a vu, ne peut d'ailleurs porter sur des actes généraux et concrets comme une mesure de signalisation.

Pour ce motif, l'initiative n'est donc pas compatible avec le régime de protection juridique spécifique qui s'applique aux mesures de signalisation routière.

A ce constat s'ajoute le fait que cette signalisation a nécessité la mise en œuvre de toute une série de mesures d'accompagnement, destinées à garantir le bon fonctionnement de cette mesure principale (la mise en sens unique) afin, en particulier, d'éviter des reports de trafic dans les secteurs et quartiers périphériques. C'est ainsi que d'autres mesures de signalisation routière ont été mises en place au chemin de Lorette, au Karrweg, à l'avenue des Vanils et sur la place du Petit-St-Jean et que des mesures de limitation de vitesse (zones 30) ont été créées dans les quartiers de l'Auge, de Gambach, du Jura et de la Neuveville. L'instauration du sens unique a également nécessité la réalisation de mesures "constructives", comme les aménagements routiers effectués à l'avenue de la Gare et dans les quartiers voisins (Auge, Neuveville, Bourguillon, Gambach et Jura), qui ont fait l'objet d'une procédure de mise à l'enquête selon la Loi sur les routes (LR). Coordonnées avec la mesure principale instaurant le sens unique à l'avenue de la Gare, l'ensemble de ces mesures d'accompagnement sont également entrées en force et ont été mises en place à ce jour.

La mise en œuvre d'une des mesures requises par l'initiative (à savoir l'annulation du sens unique) nécessiterait donc l'annulation de tout un nombre de décisions annexes, aujourd'hui aussi entrées en force, avec lesquelles la mise en sens unique a été coordonnée. Une telle situation constituerait, pour ce motif également, une atteinte inacceptable à la sécurité du droit.

c) La fermeture à la circulation motorisée du pont de Zaehringen

Ce qui a été exposé ci-dessus, au sujet de la mise en sens unique de l'avenue de la Gare, s'applique également à la fermeture à la circulation motorisée du pont de Zaehringen et ce, bien que la mesure de signalisation routière y relative n'ait pas encore été publiée par la DAEC (la publication devant intervenir probablement début 2012), la Commune de Fribourg ayant exceptionnellement renoncé à sa compétence dans ce dossier, pour des motifs de coordination des procédures. Ainsi, comme pour la mesure de sens unique, les personnes qui entendent contester la fermeture de cet ouvrage doivent agir dans le cadre de la procédure spécifique de publication de la signalisation routière (art. 107 OSR), en déposant un recours contre la prochaine décision de la DAEC. Cette mesure ne saurait donc être contestée par le biais d'une initiative.

Pour ces divers motifs, l'initiative "Plus de fluidité, moins de sens uniques" doit être déclarée invalide, dès lors qu'elle viole les règles et principes de droit matériel supérieur, applicables aux mesures de signalisation routière, notamment eu égard au régime de protection juridique spécifique qui s'applique à ces dernières.

2. Du point de vue de la planification existante

a) Le sens unique de l'avenue de la Gare

Bien qu'il s'agisse d'une mesure de signalisation routière particulière, la mise en sens unique de l'avenue de la Gare doit être examinée au regard de l'ensemble de la planification régionale et communale en matière de circulation routière. Or, à cet égard, force est de constater que la mesure n'a pas été prise de manière isolée, mais découle d'une planification intense, complète et détaillée, qui est contraignante pour l'autorité communale. Cette planification est résumée ci-après.

La mise en sens unique trouve d'abord son origine dans le Plan directeur des transports, faisant partie du PAL de la commune de Fribourg, adopté en 1991, lequel préconise l'élimination du trafic étranger (trafic de transit) au centre-ville et la dissuasion de laisser pénétrer celui dont il est la destination, en favorisant les transports en commun, les déplacements à pied et par cycles. Comme exposé plus haut, le PAL prévoit en effet, à terme, la piétonisation de l'avenue de la Gare, pour créer un cheminement piéton continu entre la place de la Gare et celle du Petit-St-Jean. La mesure découle également du Plan directeur de l'agglomération, approuvé par le Conseil d'Etat le 30 juin 2009.

Le Projet général de la CUTAF, qui a été adopté en 2003, prévoit pour sa part expressément la mise en sens unique de l'avenue de la Gare pour le trafic automobile, dans le sens Gare-Temple d'ici à décembre 2004, date de l'entrée en vigueur du nouvel horaire de Rail 2000. Il précise, à cet égard, que cette mesure vise à réduire le transit traversant le centre-ville, à diminuer les nuisances environnementales dans ce secteur et à améliorer le fonctionnement du pôle d'échange TPF de la Gare. Le Projet général préconise également à terme, avec la réalisation du pont de la Poya, la suppression du trafic automobile à l'avenue de la Gare. La même année, le Plan directeur des transports s'est conformé au Projet général, en modifiant le secteur des Grand-Places (approbation du Plan directeur des Grand-Places) pour inclure notamment, dans les mesures particulières liées aux projets situés dans le secteur, la mise en sens unique de l'avenue de la Gare. C'est ainsi que, toujours en 2003, sur la base du préavis du Service de l'environnement (Sen), le Préfet du district de la Sarine a expressément conditionné la délivrance du permis de construire, pour le multiplexe de cinémas et la galerie marchande, à la mise en sens unique de l'avenue de la Gare.

C'est sur cette base que cette mesure a été publiée par le Conseil communal de Fribourg, dans la Feuille officielle du 19 mars 2004, cette mesure étant entrée en force le 6 janvier 2009. A noter également que la mise en sens unique ainsi que les mesures d'accompagnement (zones 30 dans les quartiers périphériques) ont été intégrées au Plan directeur de l'agglomération (2007). En outre, l'approbation de la modification du Plan d'aménagement de détail (PAD) "Avenue de la Gare-Sud" secteur B par la DAEC, en 2009, a également été conditionnée par la mise en sens unique de l'avenue de la Gare et la réalisation des mesures d'accompagnements y relatives. L'art. 15 du Règlement du PAD Gare-Sud conditionne d'ailleurs notamment la construction de tout ou partie de l'extension du parking à la mise en sens unique de l'avenue de la Gare.

Il faut enfin signaler que, sous l'angle de la protection de l'environnement, la mise en sens unique de l'avenue de la Gare (à l'instar de toute mesure d'interdiction de circuler en général) fait expressément partie du catalogue des mesures de réorganisation du trafic, prévues par le Plan cantonal de mesures de protection de l'air (OPair) dans l'agglomération fribourgeoise (mesure M5).

Au vu de ce qui précède, on constate donc que la mise en sens unique de l'avenue de la Gare repose sur une planification locale, régionale et cantonale très claire et complète, qui lie les autorités entre elles et en particulier le Conseil communal. Cette mesure constitue en outre une des conditions qui ont permis la réalisation du multiplexe et de la galerie marchande et l'approbation du PAD "Avenue de la Gare-Sud". Pour ce motif, non seulement une des mesures requises par l'initiative (annulation du sens unique) irait gravement à l'encontre de la planification en vigueur mais elle aurait également pour effet de remettre en cause d'autres décisions administratives (multiplexe et galerie marchande), respectivement des plans d'affectation (PAD "Avenue de la Gare-Sud"), aujourd'hui entrés en force et qui sont étroitement coordonnés avec la mesure de signalisation en question.

En tant qu'elle concerne le sens unique de l'avenue de la Gare, l'initiative n'est donc pas du tout conforme à l'ensemble de la planification des transports, qui lie les autorités fribourgeoises.

A l'instar de ce qui a été exposé pour les mesures de signalisation routière, c'est dans le cadre de la procédure de mise en consultation publique de la planification directrice régionale et locale que les intéressés avaient la possibilité de faire leurs observations (art. 78 al. 2 LATeC). Il en va de même en ce qui concerne la planification de détail (not. le PAD "Avenue de la Gare-Sud"), contre laquelle les intéressés avaient la possibilité de faire opposition, lors de sa mise à l'enquête publique (art. 83 ss LATeC).

b) La fermeture à la circulation motorisée du pont de Zaehringen

Cette mesure de signalisation routière est intrinsèquement liée à la construction du pont de la Poya, dont elle constitue la principale mesure d'accompagnement. Elle fait ainsi partie intégrante du projet Poya dont elle est indissociable, et ce depuis 1992 déjà. En tant que telle, la fermeture au trafic individuel motorisé du pont de Zaehringen (exceptés pour les cycles et les transports publics) contribue à atteindre le principal objectif assigné à ce projet, à savoir de soulager le quartier du Bourg de son trafic de transit.

Cette mesure est expressément prévue par le Plan directeur partiel des transports (PDpT), adopté par les communes de Fribourg et de Granges-Paccot et approuvé par la DAEC, le 28 novembre 2007. Le PDpT a été élaboré avec pour objectif de contrôler les effets induits par la mise en service du pont de la Poya sur le reste du réseau routier, en prévoyant toute une série de mesures d'accompagnement. S'agissant d'un plan directeur au sens de l'aménagement du territoire (art. 76 LATeC), les mesures prévues par le PDpT lient les autorités entre elles. Comme on l'a vu plus haut, la mise en œuvre concrète des mesures nécessaires à la fermeture de ce pont à la circulation motorisée est de la compétence de la Commune de Fribourg. Il s'agit de la procédure prévue par l'art. 107 OSR pour la mise en place de la signalisation routière (interdiction générale de circuler, bus, cycles et cyclomoteurs exceptés), respectivement de la procédure prévue par la LR pour la mise en place des aménagements physiques (bornes amovibles et rétractables de part et d'autres de l'ouvrage). Or, à ce jour, la procédure de mise à l'enquête concernant les aménagements (bornes) est toujours en cours, des oppositions ayant été déposées. Une fois que le Conseil communal aura statué sur ces dernières – décision ouvrant une voie de recours dans les 30 jours auprès de la DAEC – il est prévu que cette dernière statue sur les éventuels recours à l'encontre de cette décision et procède, simultanément, à la publication de la mesure de signalisation routière relative à la fermeture du pont.

Au vu de ce qui précède, on constate que la mesure de signalisation routière, tendant à la fermeture à la circulation motorisée du pont de Zaehringen, repose sur une planification de niveau intercommunal claire et précise, qui est contraignante pour les autorités. Au demeurant, comme on l'a vu, la contestation de cette mesure ne peut se faire par le biais d'une initiative communale mais doit s'effectuer dans le cadre de la procédure de publication de la signalisation routière applicable, en déposant un recours à l'encontre de la décision, que publiera prochainement la DAEC dans la Feuille officielle. De même, des observations pouvaient également être déposées dans le cadre de la procédure de mise en consultation publique du PDpT, qui est à l'origine de cette mesure.

En tant qu'elle remet en cause la fermeture du pont de Zaehringen à la circulation motorisée, l'initiative n'est donc pas conforme à la planification intercommunale des transports, qui lie l'Autorité communale fribourgeoise.

IV. CONCLUSION

Au vu de l'analyse qui précède, le Conseil communal constate que :

1. l'initiative, en tant qu'elle vise des mesures de signalisation routière qui ont un caractère général et concret, porte sur des actes juridiques (mesures de signalisation routière), qui ne peuvent pas faire l'objet d'une initiative communale selon le droit fribourgeois; elle viole donc le principe de l'unité de rang (ou de genre) (partie III, let. A);
2. l'initiative, en tant qu'elle porte sur des mesures de signalisation routière, qui relèvent de la compétence exclusive de l'Exécutif communal, n'est pas conforme au droit supérieur (partie III, let. B);
3. l'initiative viole les règles et principes de droit matériel supérieur, applicables aux mesures de signalisation routière car elle n'est pas compatible avec le régime de protection juridique spécifique, qui s'applique à ces dernières (partie III, let. C, ch. 1);
4. l'initiative, en tant qu'elle vise notamment le sens unique de l'avenue de la Gare et la fermeture au trafic motorisé du pont de Zaehringen, n'est pas conforme à l'ensemble de la planification communale et régionale des transports, qui lie les autorités entre elles (partie III., let. C, ch. 2).

Pour tous ces motifs, le Conseil communal propose au Conseil général de déclarer l'initiative communale "Plus de fluidité, moins de sens uniques" totalement invalide et de la soustraire au vote populaire.

La décision du Conseil général sur la validité de l'initiative litigieuse est sujette à recours auprès du Tribunal cantonal, une telle décision pouvant être qualifiée d'acte préparatoire au sens de l'art. 150 al. 2 LEDP.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers généraux, l'expression de nos sentiments distingués.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL DE LA VILLE DE FRIBOURG

Le Syndic :

La Secrétaire de Ville :

Pierre-Alain Clément

Catherine Agustoni

Annexe mentionnée