

Rapport du Bureau au Conseil général au sujet de la validité de l'initiative communale

"LA PREMIERE HEURE DE PARKING GRATUITE A FRIBOURG"

(du 10 janvier 2024)

Mesdames et Messieurs les membres du Conseil général,

Vous trouverez, ci-après, le préavis du Bureau concernant la validité de l'initiative communale "La première heure de parking gratuite à Fribourg". Le préavis se base sur les

TEXTES LEGAUX ET REGLEMENTAIRES suivants:

- la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSF 115.1);
- la loi sur les communes (LCo; RSF 140.1);
- le règlement du Conseil général de la Ville de Fribourg du 18 septembre 2018 (RCG);
- la loi sur le domaine public (RSF 750.1);
- la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR; RSF 781.1);
- le règlement communal sur le stationnement des véhicules sur la voie publique du 28 janvier 1991 (RSVF 310.1);

I. REMARQUES PRELIMINAIRES

On peut distinguer deux moments dans le traitement d'une initiative communale par le Conseil général: un premier temps où il examine la validité de l'initiative (art. 141 al. 2 LEDP) et un deuxième où il traite de l'initiative au fond et décide s'il s'y rallie ou non et s'il présente le cas échéant un contre-projet (art. 141 al. 3 LEDP qui renvoie aux art. 126 et 127 LEDP; ces deux dispositions trouvent leur pendant aux art. 6s. RCG).

Bien qu'il incombe à un organe politique, le contrôle de la validité d'une initiative communale est une question de droit et non une question politique, cette dernière se posant au moment de traiter l'initiative au fond.

En vertu de l'adage *in dubio pro populo*, le Conseil général ne doit déclarer l'initiative invalide que s'il ne fait aucun doute qu'elle l'est.

Quelques principes doivent guider l'examen. En particulier, il s'agit d'examiner l'initiative à l'aune du texte déposé et non en se fondant sur une volonté subjective qu'on pourrait prêter aux initiants. De plus, en cas de doute, le texte doit être interprété dans le sens le plus favorable, en lui donnant, si besoin est, un sens conforme au droit supérieur (cantonal et fédéral) dans la mesure du possible.

S'agissant de l'examen de la validité à proprement parler, les exigences suivantes sont à prendre en considération de manière cumulative (art. 117 al. 1^{bis} LEDP):

- unité de forme;
- unité de la matière;
- unité de rang;

- conformité au droit supérieur;
- exécutabilité juridique et matérielle.

Cela étant, le Conseil général peut décider de déclarer l'initiative complètement, ou seulement partiellement, valide ou invalide.

Finalement, le Bureau observe que le contrôle de la validité a pour but de sauvegarder le droit des votants à s'exprimer sur un objet qui respecte les principes de l'Etat de droit et qui est réalisable.

II. **INITIATIVE "LA PREMIERE HEURE DE PARKING GRATUITE A FRIBOURG"**

La demande d'initiative, déposée le 15 mai 2023, a été publiée dans la Feuille officielle du canton de Fribourg n° 21 du 26 mai 2023, p. 921. Le délai de récolte des signatures s'étendait du 26 mai au 23 août 2023. Le 31 août 2023, le Conseil communal constatait l'aboutissement de l'initiative communale. Sur 2'595 signatures valides requises, 2'827 ont été récoltées (voir la Feuille officielle du canton de Fribourg n° 36 du 8 septembre 2023, p. 1506).

1. **Texte de l'initiative**

Le texte, formulé en termes généraux et tendant à l'adoption ou la modification d'un règlement de portée générale par le Conseil général (art. 51^{ter} al. 1 lettre b et al. 2 LCo), a la teneur suivante:

A l'instar des communes d'Estavayer, de Düdingen ou de Payerne, tout comme le pratiquent certains grands magasins périphériques, l'initiative demande d'offrir la première heure de stationnement sur le domaine public de la Ville de Fribourg (exception faite aux abords de la gare, max. 50m), afin d'améliorer son attractivité.

Précisions par rapport au texte:

- 1) Par abords de la gare, il faut, sans doute, entendre la gare CFF/TPF.
- 2) L'initiative vise les places de parc sises sur le domaine public qui sont soumises à une réglementation communale, donc à priori aussi celles des 4 parkings d'échange P+R de l'agglomération sur le terrain communal (La Chassotte, Heitera, Saint-Léonard et Bourguillon), pour autant qu'il s'agisse d'un stationnement sans l'usage des transports publics (voir l'art. 7 1^{ère} phrase du règlement sur le stationnement des véhicules sur les parkings d'échange de l'agglomération de Fribourg du 3 mars 2011) (ci-après: le règlement de l'agglomération de Fribourg).

2. **Examen de la validité**

Après une première analyse sommaire, l'initiative semble respecter les impératifs de l'**unité de forme** et de l'**unité de rang**, en ce sens qu'elle est rédigée en termes généraux et qu'elle vise un règlement de portée générale à l'exclusion de tout autre acte d'un rang différent. S'agissant de l'**unité de matière**, elle peut être admise, si l'initiative ne porte que sur les places de parc sises sur le domaine public qui sont soumises aux tarifs de l'autorité communale et non aux tarifs du règlement de l'agglomération de Fribourg.

La principale question examinée par le Bureau a été celle de la **conformité au droit supérieur** et, plus particulièrement, celle de la répartition des compétences entre la commune et le canton ainsi qu'entre les organes communaux. En effet, une initiative communale tendant à l'adoption ou la modification d'un règlement de portée générale par le Conseil général ne peut être valide que si elle vise une matière qui relève de la compétence de celui-ci. Il s'agit donc de déterminer d'abord si la matière est du ressort du canton ou des communes (répartition verticale) puis, si la deuxième alternative est vraie, s'il s'agit d'une compétence de l'exécutif ou du législatif (répartition horizontale).

a) Répartition verticale des tâches

Le prélèvement de taxes pour le stationnement de véhicules sur le domaine public est du ressort de la commune qui est propriétaire (art. 3 de la loi sur le domaine public).

La compétence de la commune découle également de l'art. 2 let. i LALCR par lequel le Conseil d'Etat peut déléguer aux communes qui disposent des services nécessaires des tâches concernant l'application de la législation sur la circulation routière.

b) Répartition horizontale des tâches

L'art. 10 al. 1 let. e et al. 3 LCo donne la compétence à l'assemblée communale ou au Conseil général de fixer dans un règlement de portée générale des contributions publiques, à l'exception des émoluments de chancellerie, resp. de déléguer la compétence au Conseil communal d'arrêter le tarif des contributions publiques.

En l'occurrence, le Conseil général de la Ville de Fribourg a adopté le 28 janvier 1991 un règlement sur le stationnement des véhicules sur la voie publique (412.03-2), dans lequel il a fixé à l'art. 3 al. 1 le maximum de la taxe à CHF 3.00/heure. A l'art. 3 al. 2, il a donné compétence au Conseil communal d'arrêter le tarif de la taxe dans les limites fixées par le présent règlement.

L'initiative qui a abouti vise manifestement à modifier le règlement précité.

La conformité de l'initiative au droit supérieur, en ce qui concerne la répartition verticale et horizontale des tâches, est respectée aux yeux du Bureau.

3. Conclusion

Sur la base des considérations ci-dessus, le Bureau juge l'initiative comme **valide**.

AU NOM DU BUREAU DU CONSEIL GENERAL

La présidente:



Sonja Gerber

Le secrétaire de Ville adjoint:



Mathieu Maridor