

RAPPORT DU BUREAU SUR LA VALIDITE DE L'INITIATIVE COMMUNALE "PLUS DE FLUIDITE, MOINS DE SENS UNIQUES" (du 6 octobre 2011)

Mesdames et Messieurs les membres du Conseil général,

Vous trouverez, ci-après, le rapport du Bureau concernant la validité de l'initiative communale "Plus de fluidité, moins de sens uniques" :

TEXTES LEGAUX ET REGLEMENTAIRES :

- loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR ; RS 741.01) ;
- ordonnance du Conseil fédéral du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière (OSR ; RS 741.21) ;
- loi du 12 novembre 1981 d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR ; RSF 781.1) ;
- loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP ; RSF 115.1) ;
- loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo ; RSF 140.1) ;
- arrêté du Conseil d'Etat du 7 juillet 1998 portant sur la délégation de compétence en matière routière à la commune de Fribourg.

REMARQUES LIMINAIRES :

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 (article 141 alinéa 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 (article 141 alinéa 3 LEDP qui renvoie aux articles 126 et 127 LEDP).

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

au comité d'initiative. 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 (article 117 alinéa 1^{bis} LEDP):

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

LE TEXTE DE L'INITIATIVE :

La demande d'initiative, déposée le 1^{er} octobre 2010, a été validée par le Conseil communal le 19 octobre 2010. Le délai de récolte des signatures s'étendait du 20 octobre 2010 au 27 janvier 2011. Sur 2'400 signatures valides requises, 3'232 ont été récoltées. Le 8 février 2011, le Conseil communal constatait l'aboutissement de l'initiative communale.

Le texte, formulé en termes généraux et tendant à l'adoption d'un règlement de portée de général par le Conseil général (article 51^{er} alinéa 1 lettre b et alinéa 2 LCo), a la teneur suivante :

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 six mois.

Il s'agit bien d'une initiative formulée en termes généraux.

La première phrase est une postulation de principe et n'a pas de portée propre. En cas d'acceptation de l'initiative, elle contraindrait le Conseil général à adopter, dans le cadre de ses compétences, un règlement de portée générale contenant des règles de droit visant à réaliser le principe énoncé.

La deuxième phrase soulève la question de savoir ce qu'est une « artère principale servant au trafic de transit ». Le cas échéant, il appartiendra au Conseil général de définir ou préciser ce terme dans le règlement de portée générale qu'il pourrait être amené à adopter. Dit règlement devrait proscrire la mise en sens unique ou l'interdiction de circulation sur de tels artères.

La troisième phrase soulève deux questions : la séparation des pouvoirs et la rétroactivité. En ce qui concerne la première, le Bureau précise qu'un éventuel règlement de portée générale voté par le Conseil général ne pourrait pas imposer une telle obligation au Conseil communal. En effet, les dispositions ainsi adoptées par le législatif communal ne peuvent pas avoir un effet sur une autre autorité, mais uniquement sur les administrés se trouvant sur le territoire de la commune. A ce moment de l'analyse, on peut donc d'ores et déjà douter la validité de cette phrase de l'initiative. De plus, il faut relever que, même à considérer qu'elle était valide, cette phrase ne pourrait viser que les mesures décidées par le Conseil communal, à l'exclusion de celles qui auraient pu être décidées par une autorité cantonale, par exemple.

EXAMEN DE LA VALIDITE

Après une première analyse sommaire, l'initiative semble respecter les impératifs de l'unité de forme, de l'unité de la matière et de l'unité de rang, en ce sens qu'elle est entière rédigée en termes généraux, porte sur un seul objet, la circulation routière au sens large, et vise l'adoption d'un règlement de portée générale à l'exclusion de tout autre acte d'un rang différent.

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 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, puis, si la deuxième alternative est vraie, s'il s'agit d'une compétence de l'exécutif ou du législatif.

LES COMPETENCES EN MATIERE DE CIRCULATION ROUTIERE

Selon l'article 3 alinéa 2 LCR, les cantons sont compétents pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes (phrase 1). Ils peuvent déléguer cette compétence aux communes sous réserve de recours à une autorité cantonale (phrase 2). L'autorité désignée par le droit cantonal (article 5 alinéa 1 LALCR) pour exercer cette tâche est la Direction en charge des routes, soit la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC).

En application de l'article 3 alinéa 2 LCR et de l'article 2 lettre i LALCR, le Conseil d'Etat, par arrêté du 7 juillet 1998, a délégué à la commune de Fribourg cette compétence d'interdiction et de restriction (chiffre 2 lettre c de l'arrêté).

Cela ne signifie pas pour autant que le Conseil général puisse valablement adopter un règlement de portée générale à ce sujet. En effet, faut-il encore que la répartition des compétences entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif le permette.

La législation fribourgeoise sur les communes est ainsi faite que le Conseil communal a la pouvoir d'exercer toutes les attributions qui ne sont pas déléguées par la loi à un autre organe (article 60 alinéa 1 LCo). Autrement dit, s'agissant de la répartition des compétences au niveau communal, à moins que la loi donne une attribution spécifique au Conseil général, celui-ci ne l'a pas et c'est le Conseil communal qui est la seule autorité compétente. Or, ni l'article 10 LCo, ni la LALCR, ni l'arrêté du 7 juillet 1998 n'investissent le Conseil général d'une quelconque compétence en matière d'interdiction ou de restriction de la circulation. Il apparaît donc que la compétence déléguée à la commune de Fribourg est exercée en exclusivité par l'exécutif, de sorte que l'initiative doit également être déclarée invalide de ce point de vue.

Il semblerait par ailleurs que le texte même de l'initiative partage implicitement ce point de vue, en partie du moins, lorsqu'il exige du Conseil communal qu'il procède lui-même à l'annulation des mesures prises antérieurement.

LES AUTRES DOMAINES DE COMPETENCE

LA SIGNALISATION ROUTIERE

L'autorité ordinaire qui détient la compétence pour mettre en place et enlever des signaux et des marques est celle désignée par le droit cantonal (article 104 alinéa 2 OSR et article 1 alinéa 2 lettre c OSR). L'article 5 alinéa 2 LALCR désigne la Direction en charge des routes (DAEC) comme étant cette autorité.

L'article 104 alinéa 2 OSR permet aux cantons de déléguer les tâches concernant la signalisation, à condition qu'ils exercent une surveillance. Toutefois, la commune de Fribourg ne bénéficie pas d'une telle délégation de compétence, de sorte que la signalisation routière, ou plus spécifiquement la décision de mettre en place ou d'enlever des signaux et des marques, est du ressort exclusif de la DAEC. Par ailleurs, au savoir du Bureau, le canton ne partage cette prérogative avec aucune commune.

Au vu de ce qui précède, force est de constater que le Conseil général n'est pas compétent en l'état pour adopter un règlement de portée générale traitant de la signalisation routière sur le territoire de la commune. De ce point de vue, l'initiative doit donc également être déclarée invalide.

LA PLANIFICATION ET LA CONSTRUCTION ROUTIERES

Au chiffre 2 lettre a de l'arrêté du Conseil d'Etat du 7 juillet 1998, le canton a également délégué à la Ville une compétence en matière de planification de certaines routes cantonales en exécution de la loi du 15 décembre 1967 sur les routes (LR ; RSF 741.1). L'initiative se heurte toutefois ici à la répartition des compétences voulues par l'article 50 alinéa 1 LCo. De même, en ce qui concerne les routes communales, les articles 37 et 45 LR attribuent explicitement la faculté de planification et de réalisation au Conseil communal.

L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Pour autant que cela puisse apparaître pertinent, la compétence du Conseil général n'est non plus donnée sous l'angle de l'aménagement local, du plan directeur ou du programme d'équipement. Au niveau communal, ces domaines relèvent en effet du pouvoir exclusif de l'exécutif (articles 36 et 79 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATeC ; RSF 710.1].)

CONCLUSION

Il ressort de ce qui précède que l'initiative méconnaît la répartition des compétences entre canton et commune ainsi qu'entre autorités communales. Partant, elle n'est pas conforme au droit supérieur. Etant donné qu'elle vise intégralement des domaines qui ne sont pas de la compétence du Conseil général, cette irrégularité s'étend à l'ensemble du texte de l'initiative. De plus, on ne saurait réparer ce vice en donnant au texte de l'initiative un sens conforme au droit supérieur.

Au vu de ce qui précède, c'est par 4 voix contre 4, avec la voix prépondérante du Président, que le Bureau adopte le présent rapport et propose au Conseil général de déclarer l'initiative "Plus de fluidité, moins de sens uniques" irrémédiablement invalide dans sa totalité.

Ne partageant pas le point de vue exprimé dans le présent rapport, les membres du Bureau minorisés ont émis le souhait de présenter un rapport de minorité au Conseil général.

Au nom du Bureau du Conseil général de la Ville de Fribourg

Le Président :

Le Secrétaire de Ville adjoint :

Oliver Collaud

André Pillonel