

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

## "ZONE BLEUE, ZONE BLANCHE"

(du 26 août 2020)

Mesdames et Messieurs les membres du Conseil général,

Vous trouverez, ci-après, le préavis du Bureau concernant la validité de l'initiative communale:

"Zone bleue, zone blanche"

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 l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC; RSF 710.1);
- le règlement d'exécution de la LATEC (RELATEC; RSF 710.11);
- la LF sur la circulation routière (LCR; RS 741.01);
- la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR; RSF 781.1);
- l'ordonnance du Conseil d'Etat du 22 mai 2012 déléguant à la commune de Fribourg des compétences en matière routière (ROF 2012\_045).

### 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 (article 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 (article 141 al. 3 LEDP qui renvoie aux articles 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 à l'initiant. 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 al. 1<sup>bis</sup> 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 "ZONE BLEUE, ZONE BLANCHE"**

La demande d'initiative, déposée le 19 août 2019, a été publiée dans la Feuille officielle du canton de Fribourg no 2 du 10 janvier 2020, p. 46. Le délai de récolte des signatures s'étendait du 11 janvier 2020 au 9 avril 2020. Suite au lock-down décidé par le Conseil fédéral en lien avec la pandémie du Covid-19 et à l'Ordonnance du Conseil d'Etat du 31 mars 2020, le délai de récolte des signatures a été suspendu du 21 mars 2020 au 31 mai 2020. Il s'est terminé le 22 juin 2020. Le 14 juillet 2020, le Conseil communal constatait l'aboutissement de l'initiative communale. Sur 2647 signatures valides requises, 2655 ont été récoltées (voir la Feuille officielle du canton de Fribourg no 29 du 17 juillet 2020, p. 1098).

### **1. Texte de l'initiative**

Le texte, formulé en termes généraux et tendant à l'adoption d'un règlement de portée générale par le Conseil général (art. 51<sup>ter</sup> al. 1 let. b et al. 2 LCo) à la teneur suivante:

---

*L'initiative demande:*

- 1. de requalifier au minimum 20 % des places de stationnement en zone bleue et ce dans chaque zone de stationnement;*
  - 2. de requalifier au minimum 10 % des places de stationnement en zone blanche.*
-

## **2. Examen de la validité**

Après une première analyse sommaire, l'initiative semble respecter les impératifs de l'**unité de forme**, de l'**unité de matière** et de l'**unité de rang** en ce sens qu'elle est entière rédigée en termes généraux et porte sur un seul sujet, la réintroduction de la zone bleue et blanche sur le domaine public communal, et vise 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 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).

### 1) Répartition verticale des tâches

Le stationnement sur le domaine public est lié à l'aménagement du territoire communal pour lequel la LATeC prévoit à l'art. 41 un plan directeur communal qui fixe les objectifs, entre autre, en matière d'utilisation du sol et de mobilité. L'art. 24 al. 2 RELATeC prescrit en ce qui concerne la commune de Fribourg un concept de stationnement qui est un élément obligatoire du plan directeur communal. Le concept de stationnement fixe les mesures visant à gérer qualitativement et quantitativement le stationnement (art. 24 al. 1 RELATeC).

Le stationnement sur le domaine public est également lié à la circulation routière pour laquelle les communes jouissent d'une délégation de compétence (art. 3 al. 2 LCR et art. 2 let. i LALCR). Concernant la commune de Fribourg, l'ordonnance du 22 mai 2012 du Conseil d'Etat lui donne la compétence d'interdire et de restreindre la circulation et le stationnement sur son territoire, à l'exception des limitations de vitesse (art. 1 al. 1 let. c de l'ordonnance du 22 mai 2012).

La compétence pour régler le stationnement est bien une compétence communale.

### 2) Répartition horizontale des tâches

L'art. 60 al. 2 LCo prévoit que le Conseil communal exerce toutes les attributions qui ne sont pas déléguées par la loi à un autre organe. Sur la base des dispositions énoncées sous 1. ci-dessus, il y a lieu de constater que la planification des places de parc sur le domaine public tant qualitativement et quantitativement est de la seule compétence du conseil communal (art. 36 al. 1 et 79 LATeC). Le Conseil général n'a aucune compétence en matière d'aménagement resp. de planification du stationnement. Il ne peut dès lors pas élaborer, ni approuver un règlement de portée générale fixant des quotas de places de parc en zone bleue et en zone blanche sur le territoire communal.

Si le Conseil général n'a pas de compétence en la matière, toute personne intéressée peut, pendant la consultation de 30 jours du plan directeur communal et du programme d'équipement, faire des observations et des propositions motivées (art. 78 al. 2 LATeC).

Le Bureau ne peut que constater que la condition cumulative de la conformité de l'initiative au droit supérieur n'est pas remplie.

### **3. Conclusion**

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

Au nom du Bureau du Conseil général

La Présidente:

Le Secrétaire de Ville adjoint

Adeline Jungo

Mathieu Maridor