

SEANCE DU CONSEIL GENERAL DES 20 ET 21 JUIN 2011

Point 10 de l'ordre du jour

Décision sur la validité de l'initiative PS « Pour une Grand-Rue piétonne »
--

1. Préambule

1.1. *La question de la validité de l'initiative «Pour une Grand-Rue piétonne»*

Le 14 juillet 2010, un Comité d'initiative a déposé la demande d'initiative communale suivante:

«Pour une Grand-Rue piétonne :

**La Grand-Rue de Bulle est mise en zone piétonne entre la Place du Tilleul,
à la hauteur du N° 7 de la Grand-Rue, et la bifurcation de la Ruelle des Chanoines,
à la hauteur du No 43 de la Grand-Rue».**

La récolte de signatures ayant abouti, le Conseil général doit maintenant décider de la suite à lui donner. Comme l'initiative demande l'adoption d'un règlement de portée générale (art. 137 ss LEDP avec art. 51^{ter} al. 1 let. b LCo), le Conseil général aurait en soi le choix entre deux options : soit s'y rallier, soit la mettre au vote populaire. Pour ce faire, il faut cependant que l'initiative soit *valable*, c'est-à-dire qu'elle remplisse un certain nombre de conditions assurant que les élus et les citoyens n'adoptent un nouveau règlement selon une procédure illégale et/ou dont le contenu serait illégal.

Pour qu'une initiative communale soit valable (valide ou recevable), il faut qu'elle respecte les principes de l'unité de rang, de forme et de matière, qu'elle soit conforme au droit supérieur et qu'elle soit réalisable au plan juridique comme matériel. La loi fribourgeoise sur l'exercice des droits politiques charge le Conseil général de cet examen (art. 141 al. 2 LEDP).

1.2. *La mission d'expertise confiée au Prof. Jacques Dubey*

Comme l'analyse de ces conditions est en l'occurrence assez complexe, le Bureau a décidé de solliciter un avis de droit de la part du Prof. Jacques Dubey, afin que le Conseil dispose de tous les éléments pour statuer sur la validité de l'initiative en cause. Le Bureau lui a donné pour mission de vérifier si, à la lumière des règles de droit et d'interprétation en vigueur, une initiative populaire communale pouvait avoir le contenu de celle déposée en faveur de la piétonisation de la Grand-Rue. Car si tel n'était pas le cas, le Conseil n'aurait pas d'autre choix que de déclarer celle-ci invalide, étant précisé que sa décision pourrait faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal, puis au Tribunal fédéral.

1.3. *Le rapport d'expertise rendu par le Prof. Jacques Dubey*

Au terme d'une "Note d'information juridique à l'intention du Conseil général de la Ville de Bulle" d'environ 40 pages, l'expert en question parvient à la conclusion que l'initiative «Pour une Grand-Rue piétonne» n'est pas valide, raison pour laquelle le Conseil ne devrait ni adopter un règlement allant dans son sens, ni organiser de vote à son propos. Cette conclusion générale repose sur une analyse détaillée de toutes les conditions qu'une initiative doit respecter dont, selon lui, plusieurs ne sont pas remplies en l'occurrence.

Compte tenu du régime de circulation actuel de la Grand-Rue (zone 30) et de l'interdiction de circuler requise (zone piétonne), l'initiative litigieuse devrait en effet donner lieu à deux types de mesures pour s'y conformer :

- d'une part, il faudrait adopter des *mesures de restriction de la circulation* respectivement de *signalisation routière*;
- d'autre part, il faudrait prendre des *mesures de construction*, voire de *planification routière* pour que la restriction et la signalisation en question puissent être mises en œuvre de manière sûre.

Or, selon le Prof. Dubey, les lois fédérales et cantonales qui s'appliquent respectivement à ce genre de mesures, de même que la législation cantonale qui régit l'exercice des droits politiques, empêchent qu'elles soient adoptées par le biais d'une initiative communale comme celle dont il s'agit d'apprécier la validité. Les lignes qui suivent résument brièvement cette opinion.

2. Les arguments qui plaident contre la validité de l'initiative litigieuse

2.1. La question du droit de déposer une initiative visant une mesure de signalisation routière

Selon l'art. 137 al. 1 LEDP, "la loi sur les communes détermine les questions qui peuvent faire l'objet d'une initiative". Ces questions sont recensées à l'art. 51^{er} al. 1 LCo, dont seule la let. b entre en ligne de compte en l'espèce. Ainsi, pour être valable, l'initiative communale «Pour une Grand-Rue piétonne» devrait tendre à l'adoption, à la modification ou à l'abrogation d'un "*règlement de portée générale*". Or, selon l'avis de droit susmentionné, ni les mesures de restriction/signalisation routière requises pour la mise en zone piétonne de la Grand-Rue, ni celles de planification/construction routière n'entrent dans cette catégorie.

La notion de "*règlement de portée générale*" doit être interprétée en ce sens qu'une initiative communale fribourgeoise ne peut porter que sur un *acte normatif ou législatif*, c'est-à-dire une prescription générale et abstraite : *générale*, parce qu'elle vise un nombre indéterminé et indéterminable de personnes; *abstraite* parce qu'elle vise un nombre indéterminé et indéterminable de situations ou de circonstances. Par opposition, une telle initiative populaire ne saurait porter sur un *acte administratif ou une décision*, par quoi on entend un acte *individuel et/ou concret*.

Or, en l'espèce, tel est bien le cas de l'initiative «Pour une Grand-Rue piétonne», en tant qu'elle requiert des mesures de restriction et de signalisation routière pour sa mise en œuvre. Une telle mesure s'analyse en effet comme une *décision générale ou collective* : elle s'adresse bien à tous les usagers de la route, c'est-à-dire à un cercle de personnes indéterminées; cependant, elle ne s'applique qu'à une situation particulière, à savoir celle du tronçon de route dont il s'agit de définir le régime de circulation. N'étant pas à la fois générale et abstraite, il lui manque donc l'une des deux caractéristiques d'un "*règlement de portée générale*".

2.2. La question du droit de déposer une initiative visant une mesure de construction routière

Une analyse similaire s'impose à propos des mesures de planification et de construction routière nécessaires à ce que la Grand-Rue soit rendue piétonne. En effet, les aménagements urbains à réaliser pour que ce nouveau régime de circulation soit compris et respecté par les usagers nécessiteraient en particulier l'adoption d'un plan de projet définitif (art. 32 al. 1 let. c LR) en lieu et place d'une autorisation de construire (art. 135 al. 3 LATeC). Quelle que soit la nature controversée d'un tel plan, dont la loi sur les routes (art. 37 LR) soumet l'adoption aux règles applicables aux plans d'affectation et aux plans d'aménagement de détail communaux (art. 83 ss LATeC), celui-ci présente également un caractère concret qui empêche que l'on considère qu'il s'agit d'un "*règlement de portée générale*" au sens de l'art. 51^{er} al. 1 let. b LCo.

2.3. *La question de la compétence en matière de signalisation routière*

Selon l'avis de droit susmentionné, l'initiative «Pour une Grand-Rue piétonne» pose à divers autres égards un problème de conformité avec le droit supérieur. Qu'il s'agisse des mesures de restriction/signalisation routière ou de celles de planification/construction routière, une première série de questions se pose en ce qui concerne la répartition des compétences entre canton et communes, d'une part, et au sein de la Commune de Bulle, d'autre part. Car, de même qu'une initiative communale ne peut tendre qu'à la légifération d'un règlement de portée générale, elle ne peut tendre qu'à la légifération d'un règlement que le Conseil général a effectivement la compétence d'adopter, de modifier ou d'abroger.

Tel n'est pas le cas en l'espèce du Conseil général de la Ville de Bulle, dans la mesure où l'initiative litigieuse tend à l'adoption des mesures de signalisation/restriction routière que le droit fédéral et cantonal ne place pas dans sa compétence.

Au niveau fédéral, l'art. 3 LCR dispose que les *cantons* sont compétents pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes (al. 2), étant précisé qu'ils peuvent déléguer cette compétence aux *communes*, sous réserve de recours à une autorité cantonale. Au niveau cantonal fribourgeois, l'art. 5 LALCR prévoit que la Direction en charge des routes - actuellement la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (ci-après "DAEC") - édicte les mesures durables pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur les routes et sur les aires de circulation publique appartenant à des particuliers (al. 1) et qu'elle est l'*autorité compétente* en matière de signalisation routière (al. 2). Quant à l'art. 2 let. i, il précise que le Conseil d'Etat peut *déléguer aux communes* qui disposent des services nécessaires, des tâches concernant l'application de la législation sur la circulation.

Sauf délégation de la part du Conseil d'Etat, les autorités communales fribourgeoises ne sont donc pas compétentes pour décider d'une mesure d'interdiction ou de restriction de la circulation routière et pour décider de la mesure de signalisation routière correspondante. Or, à l'exception de la commune de Fribourg, les communes du canton de Fribourg ne disposent pas d'une telle délégation de compétence. Dès lors que la signalisation routière de Bulle relève de la Direction cantonale, l'initiative en cause n'est pas valide, puisqu'elle requiert du Conseil général d'adopter un acte qu'il n'a pas la compétence d'adopter - qui plus est sous la forme inadaptée d'un règlement communal.

2.4. *La question de la compétence en matière de construction routière*

L'avis de droit parvient aussi à la conclusion que l'initiative «Pour une Grand-Rue piétonne» outrepassa la compétence du Conseil général de Bulle, dans la mesure où elle tend à l'adoption de mesures de planification/construction routière.

Abstraction faite des routes nationales (art. 83 Cst.), la planification et la construction des routes en Suisse relève de la compétence cantonale (art. 3 Cst.; art. 3 al. 1 LCR). Dans le canton de Fribourg, la législation prévoit des compétences et des procédures différentes, selon qu'il s'agit d'une route cantonale ou communale. Dans le second cas, comme en l'espèce, l'art. 37 let. b LR dispose que l'approbation, la modification et l'abandon des plans sont régis par l'application analogique des art. 83 à 89 LATeC, lesquels attribuent au *conseil communal* la compétence d'adopter les plans d'aménagement et de statuer sur les oppositions qu'ils ont suscitées lors de leur mise à l'enquête. Quant à l'art. 45 LR, il précise que l'exécution des travaux de construction et d'aménagement est ordonnée par le *conseil communal*, sous réserve des dispositions de la loi sur les communes relatives aux compétences des diverses autorités en matière financière.

Ainsi, si la législation cantonale fribourgeoise place effectivement la planification et la construction des routes communales dans la compétence des *communes*, elle prescrit aussi aux communes une certaine répartition des compétences en leur sein, puisqu'elle désigne de manière impérative le *conseil communal* comme étant l'autorité compétente pour établir les plans de route et pour pourvoir à leur réalisation. L'initiative litigieuse n'est à cet égard pas conforme au droit cantonal, en tant qu'elle demande au parlement communal de procéder à des actes qui ressortent de la compétence du pouvoir exécutif.

2.5. *La question de la conformité avec les principes constitutionnels*

Mis à part ces questions liées à la forme juridique et à la compétence légale d'une mise en zone piétonne de la Grand-Rue, cette mesure ne semble pas d'emblée matériellement contraire aux règles de droit fédéral et cantonal qui régissent la signalisation et la construction routière. A cet égard, l'expert consulté par la Commune relève que les autorités disposent d'un large pouvoir d'appréciation, dans le respect des principes constitutionnels de l'interdiction de l'arbitraire, de l'intérêt public ou de la proportionnalité.

2.6. *La question de la conformité avec la planification du réseau routier*

Sous l'angle de la proportionnalité et, plus précisément, de la prise en compte et de la mise en balance d'autres intérêts publics et privés s'opposant à l'interdiction de circuler sur la Grand-Rue, l'expert exprime cependant une réserve qui nécessiterait un examen plus approfondi. En effet, comme la mise en zone piétonne de la Grand-Rue équivaut à désaffecter celle-ci en tant que voie de circulation routière, la pesée des intérêts à mener en termes de signalisation doit s'insérer de manière cohérente dans la pesée des intérêts conduite de manière plus large en matière de réseau routier, sous la forme de la planification locale des transports. Or, des doutes existent en l'état quant à savoir si la mise en zone piétonne de la Grand-Rue serait conforme à cette planification, telle qu'elle a été arrêtée à ce jour.

Dans le contexte de la création de la route de contournement H189, le réseau routier bullois a fait l'objet d'une intense activité de planification durant les deux dernières décennies. S'agissant de la Grand-Rue, cette planification a comporté notamment les étapes suivantes: l'élaboration d'une "Conception directrice de la Grand-Rue" (1995) qui prévoyait un aménagement qui ressemble à celui réalisé aujourd'hui; l'adoption d'un *plan directeur partiel des transports* (PDPT) (1998 et 2001) qui prévoyait des "typologies de mesures applicables à la Grand-Rue" pour une charge journalière moyenne de trafic (TJM 24) d'environ 6'700 au lieu de 13'000 vhc en 2010; l'adoption du *Projet d'agglomération bulloise* MOBUL (2007) qui chiffrait la charge de trafic sur la Grand-Rue en 2020 à 10'600 vhc sans projet d'agglomération, respectivement à 6'800 vhc avec projet; l'élaboration d'un *Plan directeur régional de l'agglomération bulloise* (2008) qui reprenait cette option de développement consistant à dissuader sans l'interdire le trafic de transit par la Grand-Rue; la réalisation d'un nouveau *Plan d'aménagement local* (2011), dont le plan directeur de circulation consacré aux transports individuels motorisés (A: TIM) classe la Grand-Rue en "rue du centre historique (zone à vitesse modérée)".

Dans ces conditions, il faut faire deux constats corollaires : d'une part, que le traitement actuel de la Grand-Rue comme "zone 30" est conforme à cette planification; d'autre part, et inversement, que cette planification ne destine pas pour l'heure la Grand-Rue à une piétonisation, puisque les divers scénarios développés à l'horizon de 2010 puis de 2020 se fix(ai)ent pour objectif d'y limiter le trafic à 6'700 ou 6'800 vhc. Dans cette mesure, l'interdiction totale de circuler dans les deux sens outrepasserait ces objectifs, avec les reports de charges et de nuisances que cela supposerait sur d'autres brins du réseau. Il conviendrait donc de vérifier la compatibilité de ce nouveau régime de circulation avec les buts et les principes du droit de l'aménagement et de l'environnement et, le cas échéant, de prendre d'autres mesures d'accompagnement là où elles s'imposent.

2.7. *La question du droit de recourir à l'encontre d'une mesure de construction routière*

En cas de piétonisation de la Grand-Rue, les voisins, les bordiers, les commerçants ou certains usagers devraient se voir reconnaître le droit de recourir contre ces mesures de restriction/signalisation et/ou de planification/construction routière. Or, l'initiative litigieuse est aussi problématique de ce point de vue, dans la mesure où elle tend à ce que ce nouveau régime de circulation soit adopté sous la forme d'un règlement de portée générale. Dans la règle en effet, le droit fribourgeois ne connaît pas le recours (abstrait) contre un acte législatif (art. 113 s. CPJA).

En renvoyant par analogie aux art. 83 à 89 LATeC pour l'adoption des plans de projet définitif d'une route communale, l'art. 37 let. b LR renvoie à la procédure applicable aux plans d'affectation des zones, des plans d'aménagement de détail et de leur réglementation. Cette procédure est en particulier destinée à assurer la protection des intérêts des personnes touchées par la construction d'une route et qui ont un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Elle comporte donc, outre la faculté de s'opposer au plan, celle de recourir contre lui auprès du Tribunal cantonal. C'est dire que l'initiative en cause est difficilement compatible avec ce régime de protection juridique typique d'un acte administratif, puisqu'elle ne pourrait y être rendue conforme que par l'adoption d'un règlement communal qui réserverait un recours judiciaire. Cela, en contradiction avec les règles cantonales ordinaires de procédure administrative.

2.8. *La question du droit de recourir à l'encontre d'une mesure de signalisation routière*

La même remarque s'impose en ce qui concerne la possibilité de recourir contre la nouvelle signalisation routière. La législation fédérale et cantonale prévoit en effet aussi la possibilité de recourir en matière de signalisation routière. Selon l'art. 107 al. 1 OSR, les réglementations locales du trafic au sens de l'art. 3 al. 3 et 4 LCR doivent, sous réserve d'exceptions, faire l'objet d'une décision formelle, laquelle doit faire l'objet d'une publication indiquant en particulier les voies de droit. De même, l'art. 12 al. 1 LALCR dispose que les décisions prises en application de cette loi sont sujettes à recours conformément au CPJA. Il s'ensuit que les décisions de la DAEC agissant par son SPC en matière de restriction/signalisation routière peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal de la part de quiconque a la qualité pour ce faire.

Dès lors, cependant que l'initiative litigieuse tend à modifier le régime de circulation de la Grand-Rue par la voie législative d'un "règlement de portée générale", elle fait surgir des objections difficilement surmontables quant à la manière dont la protection juridique des citoyens plus particulièrement intéressés par ces mesures pourrait être assurée de manière effective, dans le respect du droit supérieur. Si ce n'est justement en soumettant de manière contradictoire le (quasi-) règlement communal en cause au régime de la décision générale, c'est-à-dire celui de la mise à l'enquête, du droit d'être entendu et du recours judiciaire.

3. **Deux questions liées au traitement de l'initiative litigieuse**

3.1. *La durée de la procédure*

L'avis de droit commandé par le Bureau aborde encore deux questions relatives au traitement de l'initiative «Pour une Grand-Rue piétonne». La première concerne le délai d'environ 7 mois qui s'est écoulé entre l'aboutissement de celle-ci (le 9 novembre 2010) et la décision du Conseil général quant à sa validité (le 20 juin 2011).

A ce propos, il constate que, contrairement à ce qui vaut en matière d'initiative cantonale, la loi ne fixe pas de délai d'ordre pour le traitement d'une initiative communale. Pour autant, le Conseil communal et le Bureau du Conseil général n'étaient pas moins obligés de soumettre l'initiative en cause dans un *délai convenable*, par quoi il faut entendre un délai qui concilie l'intérêt des auteurs et des signataires de l'initiative à ce que cette dernière soit soumise au vote du peuple *le plus tôt possible* avec, de l'autre côté, l'intérêt public à ce que la décision du Conseil général quant à la validité de cette initiative et, en cas de validité, la décision quant à l'opportunité de s'y rallier ou pas, soit prise dans *les meilleures conditions possibles*.

Comme il s'agissait en l'occurrence de juger de l'utilité de son propre travail, l'auteur de l'expertise s'est imposé une grande retenue, quant à juger si un délai de plus de 7 mois était encore convenable - malgré les élections intervenues dans l'intervalle. Selon lui, tel était néanmoins bien le cas, puisque l'initiative «Pour une Grand-Rue piétonne» posait des questions nombreuses et difficiles, qu'il était justement opportun, voire nécessaire de faire éclaircir (art. 20 RCG-Bulle), avant que de statuer sur sa validité.

3.2. *La possibilité d'organiser un vote consultatif*

La seconde question abordée par l'expert en ce qui concerne le traitement de l'initiative litigieuse tient à la possibilité pour le Conseil communal ou le Conseil général de la soumettre à un vote consultatif dont le résultat ne serait pas contraignant - faute qu'elle soit valable, selon lui, et donc susceptible de faire l'objet d'une votation en bonne et due forme (art. 141 al. 2 LEDP).

Cette manière de vouloir concilier le respect du droit cantonal avec la démocratie communale devrait semble-t-il être exclue. Selon la jurisprudence fédérale et l'avis majoritaire de la doctrine, une telle consultation exige en effet une base légale, sous réserve de cas d'exception sans pertinence en l'espèce. Or, en l'état actuel de la législation cantonale et de la réglementation communale, aucune règle de droit générale ou spéciale n'autorise les autorités bulloises à procéder de la sorte.

4. **Proposition du Bureau du Conseil général**

Au vote, le Bureau du Conseil général a pris les décisions suivantes à la majorité :

- **Il préavise favorablement la décision sur la validité de l'initiative PS « Pour une Grand-Rue piétonne ».**
- **Il estime que cette décision doit être soumise à la population lors d'une prochaine votation.**

Il appartient au Conseil général de statuer sur la validité de cette initiative.

AU NOM DU BUREAU DU CONSEIL GENERAL DE LA COMMUNE DE BULLE

La Secrétaire

A. Carrel Meyer

Le Président

P. Morand

Annexe : Avis de droit du Prof. Dr Jacques Dubey – Note d'information juridique du 28 avril 2011

NOTE D'INFORMATION JURIDIQUE

à l'intention du

CONSEIL GÉNÉRAL DE LA VILLE DE BULLE

à propos de l'initiative communale

«POUR UNE GRAND-RUE PIÉTONNE»

* * * * *

Prof. Dr Jacques Dubey

Faculté de droit de l'Université de Fribourg
et Ecole polytechnique fédérale de Lausanne

PLAN

I. L'INITIATIVE LITIGIEUSE ET LE MANDAT D'EXPERTISE

A. Quel sort réserver à l'initiative «Pour une Grand-Rue piétonne»?

1. Le texte de l'initiative
 - a. Le dépôt de l'initiative 6
 - b. L'aboutissement de l'initiative 6
2. La portée de l'initiative
 - a. L'obligation de donner suite 6
 - b. La condition de la validité 7
3. L'instruction de l'initiative
 - a. Les réserves du Conseil communal avant la récolte des signatures 7
 - b. La prudence du Bureau du Conseil général suite à la récolte des signatures 7

B. Quel rôle pour un avis de droit dans ce contexte?

1. La mission d'expertise
 - a. Les instructions données à l'expert 8
 - b. Les documents remis à l'expert 8
 - c. Les contacts établis par l'expert 8
2. Le rapport d'expertise
 - a. La question de la validité 9
 - b. La question de la célérité 9
 - c. Les questions non traitées 9

II. L'EXAMEN DE VALIDITÉ D'UNE INITIATIVE COMMUNALE FRIBOURGEOISE ET SON CONTRÔLE JUDICIAIRE

A. Le programme et le mode d'examen de validité à mener par le Conseil général

1. L'obligation de contrôle 10
2. Le cadre du contrôle
 - a. L'objet d'examen 10
 - b. La méthode d'examen 10
 - c. L'intensité de l'examen 11
3. La sanction du contrôle
 - a. En cas d'invalidité 11
 - b. En cas d'invalidité partielle 11

B. Le contrôle judiciaire de l'examen de validité mené par le Conseil général

1. La possibilité de recours au Tribunal cantonal 12
2. La possibilité de recours au Tribunal fédéral 12

III. LES MESURES REQUISES PAR L'INITIATIVE LITIGIEUSE ET LEUR LÉGALITÉ

A. Les mesures à prendre pour mettre en œuvre l'initiative litigieuse

1. De la "zone 30" à la "zone piétonne" 13
2. Le statut actuel de la Grand-Rue
 - a. La Grand-Rue comme route communale 13
 - b. La Grand-Rue comme zone 30 13
3. La mise en zone piétonne de la Grand-Rue
 - a. La "mise en zone piétonne" comme mesure de gestion du domaine public communal 14
 - b. La "mise en zone piétonne" comme mesure de restriction de la circulation 14
 - c. La "mise en zone piétonne" comme mesure de construction routière 14

B. Les divers aspects susceptibles d'affecter la validité de l'initiative litigieuse

1. La conformité des mesures requises à la législation fribourgeoise sur les droits politiques 15
2. La conformité des mesures requises au droit supérieur en matière routière
 - a. Les questions de compétence en matière de construction et la signalisation routière 15
 - b. Les questions de compatibilité avec le droit de la construction et de la signalisation routière 16
3. Les aspects non problématiques 16

IV. LA QUESTION DE LA NATURE JURIDIQUE DES MESURES REQUISES PAR L'INITIATIVE LITIGIEUSE

A. Que faut-il entendre par "règlement de portée générale" au sens de l'art. 51^{er} al. 1 let. b LCo?

1. La distinction entre initiative législative et administrative 16
2. Au plan théorique
 - a. La distinction entre acte normatif et administratif 17
 - b. La distinction entre loi au sens formel et matériel 17
 - c. La question de la définition matérielle de la loi formelle 17
 - d. La question de la définition de l'objet d'une initiative populaire 18
3. Au plan cantonal fribourgeois 18
4. Au plan communal fribourgeois
 - a. Les règlements communaux comme actes législatifs 19
 - b. Les règlements de portée générale comme normes générales et abstraites 19
 - c. L'initiative communale selon l'art. 51^{er} al. 1 let. b LCo comme initiative législative 21

B. Les mesures requises pour la mise en œuvre de l'initiative litigieuse sont-elles des "règlements de portée générale"?

1. Une mesure de signalisation routière est-elle un "règlement de portée générale"?
 - a. Le panneau de circulation comme décision générale 21
 - b. L'absence d'initiative communale en matière de signalisation routière en droit fribourgeois 22
2. Une mesure de construction routière est-elle un "règlement de portée générale"?
 - a. L'adoption d'un plan de projet définitif comme acte sui generis 22
 - b. L'absence d'initiative communale en matière de construction routière en droit fribourgeois 22

C. Conclusions intermédiaires 23

V. LA QUESTION DE LA COMPÉTENCE DE PRENDRE LES MESURES REQUISES PAR L'INITIATIVE LITIGIEUSE

A. La question de la compétence en matière routière

1. La question de la répartition horizontale des compétences (entre législatif et exécutif) 24
2. La question de la répartition verticale des compétences (entre Cantons et communes) 24

B. La mise en zone piétonne est-elle de la compétence du Conseil général?

1. Le Conseil général est-il compétent en matière de signalisation routière?
 - a. La répartition des compétences entre Confédération et cantons 25
 - b. La répartition des compétences à Fribourg entre Canton et communes 25
 - c. L'absence de délégation de compétence en faveur de la Ville de Bulle 25
2. Le Conseil général est-il compétent en matière de construction routière?
 - a. La répartition des compétences entre Confédération et cantons 26
 - b. La répartition des compétences à Fribourg entre Canton et communes et au sein des communes 26
 - c. L'absence de compétence en faveur du Conseil général de la Ville de Bulle 26

C. Conclusions intermédiaires 27

VI. LA QUESTION DE LA CONFORMITÉ AU DROIT DES MESURES REQUISES PAR L'INITIATIVE LITIGIEUSE

A. La liberté des autorités compétentes en matière de restriction de la circulation

1. La question de la conformité avec les principes constitutionnels
 - a. L'obligation de respecter les principes constitutionnels 27
 - b. La mise en zone piétonne de la Grand-Rue respecterait-elle ces principes? 28
2. La question de la conformité avec la planification du réseau routier
 - a. L'obligation de planifier le réseau routier communal 28
 - b. La mise en zone piétonne de la Grand-Rue serait-elle conforme à la planification locale? 29
3. Conclusions intermédiaires 30

B. La protection judiciaire des intérêts des administrés particulièrement atteints

1. Le droit de recourir à l'encontre d'une mesure de construction routière
 - a. Le régime de protection juridique des art. 83 ss LATeC 31
 - b. Une initiative populaire est-elle compatible avec le régime de la LATeC 31
2. Le droit de recourir à l'encontre d'une mesure de restriction/signalisation routière
 - a. Le régime de protection juridique de l'art. 107 OSR 32
 - b. Une initiative populaire est-elle compatible avec le régime de l'OSR? 33
3. Conclusions intermédiaires 33

VII. LE TRAITEMENT DE L'INITIATIVE LITIGIEUSE

A. Le délai à respecter pour statuer sur la validité de l'initiative litigieuse

1. L'absence de règle de droit
 - a. L'absence de délai légal de traitement d'une initiative communale 34

b. L'absence de renvoi au délai légal de traitement d'une initiative cantonale	34
2. L'application des principes généraux	
a. La notion de délai convenable déduit du droit fédéral	36
b. Le délai de sept mois en l'espèce est-il convenable?	36
B. La décision à rendre en ce qui concerne la validité de l'initiative litigieuse	
1. De la mise en votation populaire	
a. La probable invalidité totale de l'initiative litigieuse - selon la présente note	37
b. Le probable succès d'un recours contre la décision du Conseil général - selon la présente note	38
2. De la mise en consultation populaire	
a. De l'organisation d'un vote consultatif en lieu et place d'une véritable votation	38
b. Les initiants et signataires ont-ils un droit à l'organisation d'un vote consultatif?	38
c. Le Conseil communal ou général a-t-il le droit d'organiser un vote consultatif?	38
d. L'absence de base légale	39
e. L'absence de situation exceptionnelle	39
 VIII. CONCLUSIONS FINALES	 40
 ANNEXE	 41

I. L'INITIATIVE LITIGIEUSE ET LE MANDAT D'EXPERTISE

A. Quel sort réserver à l'initiative «Pour une Grand-Rue piétonne»?

1. Le texte de l'initiative

a. Le dépôt de l'initiative

Le 14 juillet 2010, un Comité d'initiative a déposé au secrétariat de la commune de Bulle une demande d'initiative communale qualifiée de *proposition faite en termes généraux* et dont le texte se lit comme suit:

«Pour une Grand-Rue piétonne

La Grand-Rue de Bulle est mise en zone piétonne entre la Place du Tilleul, à la hauteur du N° 7 de la Grand-Rue, et la bifurcation de la Ruelle des Chanoines, à la hauteur du N° 43 de la Grand-Rue.»

b. L'aboutissement de l'initiative

Cette demande a été publiée à la Feuille officielle du 27 août 2010. Par courrier du 11 novembre 2010, le Conseil communal a ensuite transmis au Bureau du Conseil général sa décision constatant l'aboutissement de l'initiative. Cette décision a été publiée à la Feuille officielle le 19 novembre 2010.

2. La portée de l'initiative

a. L'obligation de donner suite

L'initiative communale litigieuse est fondée sur les art. 137 ss de la loi cantonale fribourgeoise sur l'exercice des droits politiques du 6 avril 2001 (ci-après "LEDP"¹), ainsi que sur l'art. 51^{ter} de la loi cantonale fribourgeoise sur les communes du 25 septembre 1980 (ci-après "LCo"²) – auquel l'art. 138 al. 1 LEDP renvoie. En instituant un droit d'initiative dans les communes disposant d'un conseil général, la législation cantonale fribourgeoise reconnaît aux citoyens de ces communes un droit politique. En vertu de ce droit, une fraction du corps électoral - équivalant en l'occurrence au dixième des citoyens actifs (art. 51^{ter} al. 1 LCo) - peut faire soumettre au vote une proposition tendant à l'adoption, à la modification ou à l'abrogation d'un acte étatique normatif et/ou décisionnel³. S'agissant en l'occurrence d'une initiative non formulée, les initiants ont plus précisément droit à ce que le Conseil général adopte l'un ou l'autre des deux comportements suivants (art. 126 s. par renvoi de l'art. 141 al. 3 LEDP):

- soit, s'il s'y rallie, il doit *élaborer un acte* conforme au texte de l'initiative et soumis à référendum;
- soit, s'il ne s'y rallie pas, il doit *soumettre au peuple* ledit texte et, en cas d'acceptation, élaborer un acte qui lui est conforme.

¹ RSF 115.1.

² RSF 140.1.

³ Cpr. AUER Andreas, Les droits politiques dans les cantons suisses, Genève 1978, p. 52; GRISEL Etienne, Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 3^{ème} éd., Berne 2004, p. 58; HANGARTNER Yvo / KLEY Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurich 2000, n. 361 ss; TORNAY Bénédicte, La démocratie directe saisie par le juge, L'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse, Zurich 2008, p. 8 s.

b. *La condition de la validité*

Le droit des initiants et des signataires à voir ainsi, tantôt soumis au vote du peuple, tantôt repris par ses représentants, le texte d'une initiative conçue en termes généraux, est subordonné à la condition préalable que celle-ci soit *valable*. Outre les conditions liées à son aboutissement, une initiative populaire doit en effet remplir un certain nombre de *conditions formelles et matérielles*. A défaut de les respecter, l'initiative doit être soustraite au vote populaire, faute de quoi les droits politiques des citoyens appelés à s'exprimer seraient violés. Car ces droits garantissent à ces derniers en particulier de pouvoir manifester leur volonté de manière libre, fidèle et sûre à propos de propositions régulières au plan juridique et réalisables au plan pratique⁴.

3. L'instruction de l'initiative

a. *Les réserves du Conseil communal avant la récolte des signatures*

Suite au dépôt de l'initiative litigieuse au 14 juillet 2010, le Conseil communal de la ville de Bulle avait interpellé le Service des communes (SCom), le Service des ponts et chaussées (SPC) puis la Préfecture de la Gruyère à propos des doutes qu'il nourrissait en ce qui concerne sa validité. Alors que le SCom s'était déclaré incompétent, le SPC et le Préfet de la Gruyère avaient formulé de grandes réserves à ce sujet. Au vu de ces réserves, les initiants avaient été invités par courrier du 10 août 2010 à confirmer avant le 16 août 2010 leur volonté de voir le texte en cause publié à la Feuille officielle, aux fins de la récolte de signatures. Par courriel du 16 août 2010, le président du Parti socialiste de la ville de Bulle avait *confirmé* au nom du Comité d'initiative vouloir poursuivre la procédure d'initiative jusqu'à son aboutissement.

b. *La prudence du Bureau du Conseil général suite à la récolte des signatures*

Depuis que le Conseil communal a constaté l'aboutissement de l'initiative par décision du 9 novembre 2010, le Bureau du Conseil général de la ville de Bulle a pour tâche d'instruire le dossier, en rédigeant notamment un rapport à l'intention du législatif communal (art. 111 du règlement communal du Conseil général de la ville de Bulle du 1^{er} décembre 2008 [ci-après "RCG-Bulle"]), afin que celui-ci statue sur sa validité (art. 141 al. 2 LEDP). Cette tâche étant impossible à réaliser avant la prochaine séance prévue le 13 décembre 2010, le Bureau a envisagé de soumettre cet objet au Conseil général lors de la séance suivante du 28 février 2011. Par décision du 24 janvier 2011, il a cependant décidé de reporter le traitement de l'initiative au mois de juin 2011, soit à la première séance du Conseil général à tenir après les élections communales du 20 mars 2011. Par communiqué de presse du 26 janvier 2011, le Bureau a expliqué cette décision en indiquant que l'examen de l'initiative «Pour une Grand-Rue piétonne» était *complexe* et que cet examen n'avait pas à intervenir dans un certain délai légal. Partant, il convenait:

«de solliciter un avis de droit auprès d'un expert en droit administratif afin de disposer de tous les éléments détaillés pour analyser la recevabilité de cette initiative communale».

Dans son communiqué de presse, le Bureau mentionnait également sa volonté de ne "pas précipiter les choses à la veille du renouvellement des autorités communales". Cette préoccupation a conduit le Comité d'initiative à réagir par voie de communiqué de presse daté du 26 janvier 2011, en indiquant que la décision du Bureau du Conseil général contrevenait au délai de trois mois que la LEDP impartirait pour statuer sur la validité d'une initiative communale, par analogie à ce qui vaut pour une initiative cantonale.

⁴ Cpr. ATF 123 I 63, cons. 4b; 121 I 138 cons. 3; 119 Ia 271, cons. 3a; 118 Ia 259, cons. 3; 116 Ia 41, cons. 5; 116 Ia 359, cons. 3b; 116 Ia 452, cons. 3a; 115 Ia 201, cons. 4; 113 Ia 46, cons. 4a.

B. Quel rôle pour un avis de droit dans ce contexte?

1. La mission d'expertise

a. Les instructions données à l'expert

Par courriel du 27 janvier 2011, le Bureau du Conseil général de la ville de Bulle a offert au soussigné de lui confier un mandat portant sur l'analyse des points suivants:

- "Principalement, examiner la recevabilité, respectivement la validité de l'initiative communale «Pour une Grand-Rue piétonne» au regard - notamment - de l'art. 51^{er} al. 1 let. b LCo;
- Subsidiairement, vérifier l'interprétation faite par le Comité d'initiative en ce qui concerne le traitement d'une initiative communale dans le délai de 3 mois par analogie au droit cantonal (art. 116 et 117 LEDP);
- Enfin, fournir toute information utile et pertinente qui permettra au Conseil général de statuer en toute connaissance de cause sur la suite à donner à ce dossier."

Le soussigné a accepté cette mission d'expertise juridique par courriel du 31 janvier 2011, en précisant que:

- s'agissant d'une question de nature certes juridique, mais dont l'examen incombe à un organe démocratique, l'avis de droit à rédiger ne devait pas s'entendre d'un conseil juridique au sens littéral du terme;
- dans le respect de la pratique en matière de droits politiques, il devait plutôt s'agir d'une notice explicative ou informative sur les tenants et les aboutissants juridiques de la décision à prendre par le Conseil général.

Par courriers des 7 et 8 février 2011, le Département administration de la ville de Bulle a confirmé le mandat d'expertise dans ces termes. A défaut de déboucher sur un conseil juridique - qu'il n'appartient pas à un académique de donner à un parlement -, le présent rapport s'efforce donc de contribuer utilement aux délibérations du Conseil général de Bulle, en recensant les arguments qui militent pour ou contre une invalidation de l'initiative litigieuse⁵.

b. Les documents remis à l'expert

Pour les besoins de cette expertise, le Bureau du Conseil général a remis divers documents au soussigné, dont la liste figure en annexe au présent rapport. Par la suite, le soussigné s'est encore fait remettre des extraits des séances du Conseil général du 25 mai 2009 et du 31 mai 2010.

c. Les contacts établis par l'expert

Aux fins de l'accomplissement de sa mission, le soussigné est entré en contact avec les services techniques cantonaux et communaux concernés par une éventuelle mise en zone piétonne de la Grand-Rue:

- le 1^{er} mars 2011, lors d'une séance à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des

⁵ N.B. La démarche consistant pour une autorité exécutive ou législative à solliciter un avis de droit avant que la validité d'une initiative populaire ne soit examinée n'est pas usuelle, mais elle n'est pas non plus inédite. A titre d'exemple, le Conseil d'Etat ("Regierungsrat") du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures avait demandé un avis de droit au Prof. René SCHAFFHAUSER en vue de la décision du Grand Conseil ("Kantonsrat") portant sur la validité de l'initiative cantonale intitulée "12 dimanches sans voitures" (cf. ATF 130 I 134 [Faits]). De même, le Parlement jurassien avait chargé le Prof. Andreas AUER d'un avis de droit à propos de la validité d'une initiative cantonale concernant la création d'une deuxième ligne de chemin de fer entre Glovelier et Delémont (cf arrêt du TF du 23 décembre 2005, 1P.470/2005 [Faits]).

constructions de l'Etat de Fribourg (DAEC), rue des Chânoines 17, 1700 Fribourg;

- le 14 mars 2011, lors d'une séance au Département technique de la commune de Bulle, rue de la Perreire 3, 1635 La Tour-de-Trême.

Pour le reste, le soussigné n'a été en rapport avec aucun des protagonistes politiques concernés par l'initiative, qu'ils soient membres du Comité d'initiative, du Conseil communal ou du Conseil général. Il n'a évidemment reçu aucune instruction quant au contenu de son rapport, ni n'a subi aucune tentative d'influence à ce propos. A toutes fins utiles, le soussigné précise qu'il n'est lié par aucun rapport familial, personnel, associatif, politique ou professionnel avec l'une ou l'autre partie, qui soit de nature à compromettre l'impartialité de son analyse.

2. Le rapport d'expertise

a. La question de la validité

Dans le cadre de la mission d'expertise, le présent rapport traite essentiellement de la *question de la validité de l'initiative* «Pour une Grand-Rue piétonne». Il aborde cette question exclusivement sous l'angle de la réglementation fédérale et cantonale sur les droits politiques, d'une part, et sous l'angle de la législation fédérale et cantonale sur la planification et la circulation routière, d'autre part.

- Ses conclusions ne valent donc que pour la mesure requise ("mise en zone piétonne"), là où elle est requise ("Grand-Rue de Bulle").
- S'agissant d'une autre mesure (suppression de sens interdit[s]) dans un autre contexte matériel (avenue de la Gare de Fribourg) et juridique (délégation de compétence du Canton à la Commune), les conclusions de cette étude ne sauraient en particulier s'appliquer telles quelles à l'initiative communale lancée en ville de Fribourg sous le titre «Plus de fluidité, moins de sens uniques».

b. La question de la célérité

Le présent rapport s'impose une grande retenue en ce qui concerne la *question de la célérité du traitement* de l'initiative litigieuse, à compter de son aboutissement. Pour les raisons exposées plus loin (VII.A.), il dépend en effet notamment de ce que le présent avis de droit était ou non justifié par les circonstances que le comportement des autorités bulloises a ou n'a pas été conforme au droit. Or, le soussigné n'est à l'évidence pas le mieux placé pour juger de l'opportunité de la mission d'expertise qu'il a acceptée.

c. Les questions non traitées

Le présent rapport ne traite des questions juridiques liées à la mise en zone piétonne de la Grand-Rue de Bulle que si et dans la mesure où celles-ci importent pour résoudre la question de la validité de l'initiative populaire qui demande cette mise en zone piétonne. Il ne s'agit pas, en d'autres termes, de recenser et de résoudre tous les problèmes de droit liés à cette opération. En particulier, la protection des droits des tiers (propriétaires, commerçants, bordiers et/ou usagers) ne fait pas l'objet d'un examen exhaustif.

* * * * *

II. L'EXAMEN DE VALIDITÉ D'UNE INITIATIVE COMMUNALE FRIBOURGEOISE ET SON CONTRÔLE JUDICIAIRE

A. Le programme et le mode d'examen de validité à mener par le Conseil général

1. L'obligation de contrôle

La validité des initiatives populaires est un aspect suffisamment important de cet instrument de démocratie (semi-)directe pour que le Tribunal fédéral ait établi de longue date que l'autorité cantonale ou communale saisie d'une demande est habilitée à contrôler le respect de cette condition, même sans base légale⁶. En matière d'initiative communale, la législation cantonale fribourgeoise prévoit expressément un tel contrôle, lorsqu'elle dispose que "*le conseil général statue sur la validité de l'initiative*" (art. 141 al. 2 LEDP). A rigueur de texte, cette règle doit être interprétée en ce sens que le contrôle a lieu d'office, de sorte que le Conseil général de la ville Bulle doit y procéder en l'espèce - contrairement à ce que peuvent prévoir d'autres législations cantonales⁷.

2. Le cadre du contrôle

a. L'objet d'examen

L'art. 141 LEDP ne précise pas quel doit être l'objet du contrôle à mener par le Conseil général. Conformément à la théorie générale qui se dégage tant de la jurisprudence que de la doctrine en la matière – et que l'art. 117 al. 1^{bis} LEDP consacre d'ailleurs à l'intention du Grand Conseil à propos des initiatives cantonales –, il ne fait toutefois guère de doute que la condition générale de la validité de l'initiative litigieuse doit s'analyser à l'aune des *sous-conditions* suivantes:

- respect de l'unité de rang;
- respect de l'unité de forme;
- respect de l'unité de matière;
- conformité au droit supérieur;
- exécutabilité juridique et matérielle.

b. La méthode d'examen

Comme cela ressort de ce programme d'examen, il n'appartient pas au Conseil général de refuser pour des motifs d'opportunité politique la mise au vote populaire d'une initiative à laquelle il ne se rallierait pas pour de tels motifs. Il doit bien plutôt limiter son contrôle aux (sous-)conditions de validité susmentionnées. Pour le surplus, son contrôle doit être guidé par les principes suivants:

- le Conseil général doit interpréter l'initiative litigieuse *à la lumière du texte déposé*, à l'aide des méthodes usuelles, et non pas sur la base de la volonté subjective ou supposée des initiants ou des signataires⁸;
- le Conseil général doit donner au texte déposé *le sens le plus favorable* aux initiants et aux signataires, qui permette de faire apparaître l'initiative comme valable⁹;

⁶ Cf. p. ex. arrêt du TF non publié du 7 novembre 1956 dans la cause Dafflon contre Grand Conseil du canton de Genève ATF 61 I 331, cons. 2; 63 I 167, cons. 4c; 80 I 155, cons. 3; 88 I 248, cons. 1 s.; 89 I 371, cons. 2; 96 I 636, cons. 3; 98 Ia 637, cons. 2. Cf. ég. ZBl 1991 p. 164.

⁷ Cpr. p. ex. ATF 105 Ia 11, cons. 2a; 102 Ia 548, cons. 2a; 99 Ia 724, cons. 1 i.f.; 96 I 636, cons. 1.

⁸ ATF 129 I 392, cons. 2.2.

⁹ ATF 132 I 282, cons. 3.1.

- le Conseil général doit en particulier s'efforcer de donner au texte de l'initiative litigieuse un *sens conforme au droit cantonal et fédéral*, plutôt que de déclarer celle-ci invalide¹⁰;
- le Conseil général ne doit soustraire l'initiative au vote populaire que *s'il n'y a pas de doute* sur le fait que celle-ci ne peut pas être interprétée dans un sens conforme au droit supérieur ("*in dubio pro populo*")¹¹.

c. *L'intensité de l'examen*

Contrairement à d'autres législations cantonales, la loi fribourgeoise ne subordonne pas expressément l'invalidation d'une initiative populaire à la condition que celle-ci soit "*manifestement*" contraire au droit¹². Selon certaines approches, cette limitation du pouvoir d'examen de l'autorité appelée à statuer découlerait cependant de l'adage "*in dubio pro populo*", de sorte que le droit cantonal ne serait pas déterminant à cet égard¹³. Tel n'est toutefois pas l'avis du Tribunal fédéral, qui fait dépendre son propre pouvoir d'examen des prescriptions du droit cantonal¹⁴. On peut en déduire deux autres principes à suivre:

- le Conseil général ne peut *pas s'en tenir à un examen limité aux seuls vices manifestes* qui affecteraient l'initiative litigieuse;
- le Conseil général doit cependant, dans l'exercice de ce pouvoir d'examen libre, *tenir compte du fait qu'il s'agit d'une initiative non formulée*, de sorte que les vices dont elle pourrait être affectée sont encore susceptibles d'être corrigés au moment de sa concrétisation législative¹⁵.

3. La sanction du contrôle

a. *En cas d'invalidité*

En cas d'invalidité d'une initiative communale, le droit fribourgeois ne laisse aucune marge d'appréciation au Conseil général: celui-ci doit la soustraire au vote. Cela ne ressort certes pas expressément de l'art. 141 al. 2 LEDP. Dès lors toutefois que cette disposition fait obligation audit conseil – comme on l'a vu ci-dessus – de contrôler la validité d'une initiative communale, il faut en conclure qu'elle lui fait aussi obligation de ne pas soumettre cette initiative au vote, en cas d'invalidité¹⁶.

b. *En cas d'invalidité partielle*

En cas d'invalidité partielle, la jurisprudence fédérale impose désormais, au nom du principe de la proportionnalité, de ne soustraire au vote populaire que la partie irrégulière du texte, si et dans la mesure où la partie restante conserve un sens cohérent, et que l'on peut raisonnablement admettre que les signataires l'auraient aussi soutenue¹⁷. S'agissant en l'espèce d'une initiative non formulée tendant à l'adoption d'une mesure unique, une invalidation partielle ne semble toutefois pas de mise – pas même en ce qui concerne la portion de la Grand-Rue concernée. Le Conseil général la déclarera donc soit totalement valide, soit intégralement invalide.

¹⁰ Arrêt non publié du TF du 28 février 2007 (1P.451/2006), cons. 2.1.

¹¹ ATF 133 I 110, cons. 2.5; 129 I 392, cons. 2.2; 129 I 232, cons. 2.3.

¹² Cpr. art. 66 Cst.-GE. Cpr. ég. SJ 2001 p. 237, cons. 3b i.f.

¹³ Arrêt du TC VD du 19 mai 2010 [CCST 2009.0009], cons. 5c. Contra: AUER Andreas / MALINVERNI Giorgio / HOTTE-LIER Michel, *Droit constitutionnel suisse*, vol. I, 2^{ème} éd., n. 2231 p. 777 s.

¹⁴ ATF 132 I 282, cons. 1.3; 99 Ia 724, cons. 2; 98 Ia 637, cons. 2. Cf. ég. ZBl. 1996 p. 521.

¹⁵ ATF 125 I 227, cons. 14.

¹⁶ Cpr. implicitement ATF 114 Ia 267, cons. 3. Plus nuancé: GRISEL, op. cit. n. 3, p. 269.

¹⁷ ATF 105 Ia 362, cons. 3.

B. Le contrôle judiciaire de l'examen de validité mené par le Conseil général

1. La possibilité de recours au Tribunal cantonal

Au titre des "Contestations en matière de droits populaires" (Section 4, art. 155 s.), la LEDP indique spécifiquement que la décision relative au non aboutissement d'une initiative - en cas de dépôt tardif (art. 155) ou de signatures déclarées nulles (art. 156) - peut faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal. En revanche, la LEDP ne fait pas expressément mention de la possibilité de recourir contre la décision constatant la validité ou l'invalidité d'une initiative populaire.

Ne serait-ce cependant que parce que le droit fédéral exige aujourd'hui¹⁸ un tel recours judiciaire préalablement au recours devant le Tribunal fédéral¹⁹ (art. 82 let. c avec art. 88 al. 1 let. a et al. 2 LTF), la décision du Conseil général à propos de l'initiative litigieuse sera sujette à recours auprès du Tribunal cantonal selon les art. 150 ss LEDP, lesquels sont consacrés de manière générale aux "Votations et élections cantonales et communales" (Section 3)²⁰. Depuis la réforme apportée à ces dispositions par la loi cantonale du 9 octobre 2008²¹, en prévision de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur le Tribunal fédéral, le Tribunal cantonal statue d'ailleurs sur tout recours en matière de votations, y compris en cas de recours dirigé contre un acte préparatoire au sens de l'art. 150 al. 2 LEDP²². Or, la décision de soumettre ou de ne pas soumettre au vote une initiative populaire doit s'analyser comme un acte préparatoire, en tant qu'il s'agit d'une "opération [ou d'une mesure d'organisation] effectuée par une autorité avant le scrutin".

2. La possibilité de recours au Tribunal fédéral

Le jugement du Tribunal cantonal pourra, à son tour, faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral en vertu de l'art. 82 let. c LTF. Cette règle ouvre la voie à un recours en matière de droit public particulier, dans la mesure où il concerne le droit de vote des citoyens ainsi que les élections et votations populaires, en matière cantonale notamment (cpr. art. 189 al. 1 let. f Cst.; cpr. ég. art. 85 let. a aOJ).

La déclaration d'invalidité d'une initiative entre dans ce champ d'application²³, comme celle de validité, lorsque le droit cantonal prévoit un contrôle obligatoire. Ce recours peut être formé, à la différence de ce qui vaut usuellement (art. 82 let. a et b avec art. 95 let. a à c et e LTF)²⁴, pour "violation des dispositions cantonales sur le droit de vote des citoyens ainsi que sur les élections et votations populaires" (art. 95 let. d LTF). Saisi d'un tel recours, le Tribunal fédéral revoit donc librement l'application des règles de droit cantonal, constitutionnel ou de rang inférieur, qui précisent le contenu et l'étendue des droits politiques²⁵, ainsi que de celles qui leur sont étroitement liées²⁶.

¹⁸ Cpr. cpdt ATF 89 I 371, où la décision du Grand Conseil fribourgeois avait été attaquée directement devant le TF.

¹⁹ N.B. Au vu de l'art. 29a Cst. et du but de la réforme de l'organisation judiciaire fédérale, le TF a décidé que l'instance de recours cantonale requise par l'art. 88 al. 2 1^{ère} phrase LTF devait être une autorité judiciaire; cela, tant en matière de droits politiques cantonaux que communaux (ATF 134 I 199; cons. 1.2; arrêt du TF [1P.338/2006 et 1P.582/2006] du 12 février 2007, cons. 3.10, in ZBl. 2007 p. 313; arrêt non publié du TF [1C.185/2007] du 6 novembre 2007, cons. 1.2). L'exception réservée à l'art. 88 al. 2 2^{ème} phrase LTF en ce qui concerne "les actes du parlement et du gouvernement" n'entre pas en ligne de compte ici, dès lors que cette clause ne vise que les actes d'autorités cantonales (arrêt non publié du TF [1C.161/2009] du 3 mars 2010, cons. 1).

²⁰ Comme la législation cantonale fribourgeoise prévoit un contrôle obligatoire de la validité des initiatives populaires, la décision à ce propos est susceptible de violer les droits politiques des citoyens concernés, ce dont ceux-ci doivent pouvoir se plaindre au TC avant le TF. Cpr. arrêt non publié du TF (1P.187/2001) du 11 janvier 2002, cons. 1.2.

²¹ ROF 2008_118. Cf. ég. le Message n° 77 du 24 juin 2008 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi d'adaptation à la loi sur le Tribunal fédéral (accès à une autorité judiciaire en matière de droit public), BO GC 2008 III, p. 1831 ss.

²² Auparavant, le recours contre un acte préparatoire communal était de la compétence du préfet (art. 150 al. 2 aLEDP).

²³ Arrêt non publié du TF (1P.248/2005) du 27 avril 2005, cons. 2.2. Cf. ég. ATF 117 Ia 66 cons. 1.d.cc

²⁴ Arrêt non publié du TF (1C.9/2007) du 3 mai 2007; ATF 131 I 386, cons. 2.2.

²⁵ ATF 123 I 175, cons. 2.d.aa; 121 I 357, cons. 3; 119 Ia 154, cons. 2c; 118 Ia 184; cons. 3; 118 Ia 422, cons. 1; 113 Ia 46, cons. 2b.

²⁶ En cas de doute important, il affirme toutefois se rallier à la solution adoptée par l'autorité de dernière instance cantona-

III. LES MESURES REQUISES PAR L'INITIATIVE LITIGIEUSE ET LEUR LÉGALITÉ

A. Les mesures à prendre pour mettre en œuvre l'initiative litigieuse

1. De la "zone 30" à la "zone piétonne"

L'initiative litigieuse étant formulée en termes généraux (art. 126 avec 141 al. 3 LEDP), elle donne droit aux signataires, depuis son aboutissement, à ce que le Conseil général y donne suite en la soumettant au vote ou en élaborant un règlement qui lui soit *conforme*. La première question à résoudre pour juger de sa validité consiste donc à déterminer, selon les méthodes et les principes d'interprétation susmentionnés, les mesures requises de la part du Conseil général en vue de sa mise en œuvre. L'interprétation littérale du titre et du texte de l'initiative litigieuse conduit à conclure qu'elle tend à ce que le Conseil général auquel elle s'adresse pourvoie à ce que la Grand-Rue fasse l'objet d'une modification de son régime de circulation consistant à lui appliquer désormais celui de la "zone piétonne" au sens des art. 2a et 22c de l'ordonnance fédérale du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière (ci-après "OSR"²⁷, code n° 2.59.3 de l'annexe 2).

2. Le statut actuel de la Grand-Rue

a. La Grand-Rue comme route communale

La Grand-Rue s'analyse au plan juridique comme une route communale au sens de l'art. 12 al. 1 de la loi cantonale fribourgeoise sur les routes du 15 décembre 1967 (ci-après "LR"²⁸). A ce titre, elle est actuellement affectée à l'usage commun par et depuis son ouverture à la circulation (art. 17 al.1 LR). En tant que chose sise sur le territoire de la commune de Bulle, affectée à l'usage commun et aménagée à cette fin, la Grand-Rue entre dans la composition du domaine public communal dont la ville de Bulle est propriétaire, conformément aux art. 1 et 3 al. 2 ch. 2 de la loi cantonale fribourgeoise sur le domaine public du 4 février 1972 (ci-après "LDP"²⁹). Elle est d'ailleurs dûment immatriculée, en tant que telle, au registre foncier (immeubles n° 3404 et 3717).

b. La Grand-Rue comme zone 30

Comme les autres rues du centre-ville de Bulle, la Grand-Rue fait aujourd'hui l'objet de mesures de modération de trafic et de vitesse au sens de l'art. 21a LR. Ces mesures ont été décidées et appliquées dans le cadre de la planification et de la réalisation de la nouvelle route de contournement H189, laquelle assure désormais tant le trafic de transit que la desserte urbaine. En tant que mesures d'accompagnement liées à la H189, ces aménagements s'inscrivaient dans la planification globale de la mobilité au sein de la région bulloise arrêtée par le Plan directeur partiel des transports de 1998 (ci-après "PDPT"). Ils ont été mis en travaux à partir de 2007 et en exploitation dès fin 2009. Ils ont permis de modérer la circulation et de limiter la vitesse par application du régime de la "zone 30" au sens des art. 2a et 22a OSR (code n° 2.59.1 de l'annexe 2).

le, pour autant cependant qu'il s'agisse du parlement ou du peuple. Cf. ATF 123 I 175, cons. 2.d.aa; 119 Ia 154, cons. 2c; 111 Ia 115, cons. 2a; ZBl. 1991 p. 164, cons. 1b.

²⁷ RS 741.21.

²⁸ RSF 741.01.

²⁹ RSF 750.1.

3. La mise en zone piétonne de la Grand-Rue

a. La "mise en zone piétonne" comme mesure de gestion du domaine public communal

S'agissant d'une chose immobilière dont elle est propriétaire au titre du domaine public communal (art. 3 al. 2 LDP), la commune de Bulle peut en disposer librement, dans les limites et dans les formes prévues par la loi – à commencer par la loi sur le domaine public elle-même. Outre à la haute police de l'Etat (art. 2 LDP) et aux hautes surveillances de la Confédération (art. 6 LDP) expressément réservées par la législation cantonale, la commune de Bulle est ainsi soumise, dans la gestion d'un bien appartenant à son domaine public, à l'ensemble des règles de droit fédéral ou cantonal dont le champ d'application s'étend à la disposition de cette chose. A l'image de ce qui vaut en matière de propriété privée, ces règles font mutatis mutandis figure d'autant de restrictions à la liberté de la Commune, en ce qui concerne l'affectation et l'utilisation de son domaine public. Dès lors que la chose en question est une route affectée à la circulation, il s'agit en l'espèce des règles régissant la *construction* et la *circulation routière*.

b. La "mise en zone piétonne" comme mesure de restriction de la circulation

Dès lors qu'elle requiert le passage de la Grand-Rue de la "zone 30" (2.59.1) à une "zone piétonne" (2.59.3), l'initiative litigieuse s'analyse premièrement comme une *mesure de restriction de la circulation* donnant lieu à une *mesure de signalisation routière*. Il s'ensuit que sa validité doit notamment être analysée à la lumière des réglementations suivantes:

- Au plan fédéral: loi du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (ci-après "LCR"³⁰); ordonnance déjà citée sur la signalisation routière (OSR);
- Au plan fribourgeois: loi du 12 novembre 1981 d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (ci-après "LALCR"³¹); arrêté du 6 juillet 1999 d'exécution de la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (ci-après "AELALCR"³²).

c. La "mise en zone piétonne" comme mesure de construction routière

A dire d'experts, la mise en œuvre de l'initiative litigieuse ne requerrait pas seulement la pose de nouveaux signaux de circulation "zone piétonne" (n° 2.59.3), en lieu et place des actuels signaux de "zone 30" (n° 2.59.1). D'une part, compte tenu de l'impact que ce nouveau régime de circulation serait susceptible d'avoir sur l'ensemble du réseau routier local, voire régional, il devrait faire l'objet de mesures d'études et, le cas échéant, de *coordination* à l'échelle pertinente, afin de maîtriser les reports de flux. D'autre part, pour que la nouvelle signalisation soit à la fois respectée par les automobilistes et sûre pour l'ensemble des usagers, elle devrait, selon toute vraisemblance - et en dépit de travaux récemment achevés -, s'accompagner de certaines *mesures de construction routière* destinées à adapter la physiologie de la rue au régime piétonnier (création de rebroussements de part et d'autre, condamnation des accès latéraux, [voire, logiquement,] suppression des trottoirs, etc.). Il en découle que la validité de l'initiative litigieuse doit également être analysée à la lumière des réglementations publiques suivantes³³ - pour ne pas évoquer les réglementations privées³⁴:

- Législation routière nominale: loi susmentionnée sur les routes (LR); règlement du 7 décem-

³⁰ RS 741.01.

³¹ RSF 781.1.

³² RSF 781.11.

³³ S'agissant de deux procédures distinctes, la procédure de construction routière et la procédure de signalisation routière devraient être coordonnées au plan matériel et formel, conformément à la pratique en usage dans le canton de Fribourg: le dossier de signalisation routière devrait faire partie des documents mis à l'enquête pour la construction routière; la mise à l'enquête de la signalisation routière devrait n'intervenir qu'une fois franchies les étapes de l'opposition et de la décision sur opposition communale dans la procédure de construction routière.

³⁴ Cf. p. ex. la norme VSS n° 640213 "Conception de l'espace routier; éléments de modération du trafic" (de 2000).

bre 1992 d'exécution de la loi sur les routes (ci-après "RELRL"³⁵);

- Législation routière fonctionnelle: loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (ci-après "LATEC"³⁶); règlement du 1^{er} décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ci-après "ReLATEC"³⁷).

B. Les divers aspects susceptibles d'affecter la validité de l'initiative litigieuse

1. La conformité des mesures requises à la législation fribourgeoise sur les droits politiques

La confrontation de la grille d'examen établie plus haut avec les diverses législations dont l'initiative litigieuse relève conduit à identifier trois aspects problématiques qui méritent analyse, dans la mesure où ils sont susceptibles d'affecter sa validité au sens de l'art. 141 al.2 LEDP. Une première question surgit à propos de la nature juridique des mesures requises pour la mise en œuvre de l'initiative litigieuse, au regard de la législation fribourgeoise en matière de droits politiques. En exigeant en effet qu'une initiative cantonale ou communale respecte le principe de l'*unité de rang* - ou de genre - (cpr. art. 117 al. 1^{bis} LEDP), cette législation prohibe le dépôt d'initiatives tendant simultanément à l'adoption, la modification ou l'abrogation d'actes de rangs différents³⁸. Ainsi, par exemple, une révision constitutionnelle ne peut-elle pas être demandée simultanément à une réforme législative. Or, cette condition de validité inclut une condition implicite que l'on pourrait appeler celle de l'*identité de rang*, en vertu de laquelle une initiative populaire ne peut tendre qu'à la légifération 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.

En l'espèce, la question se pose donc de savoir si les mesures de construction et de signalisation routière requises pour la mise en zone piétonne de la Grand-Rue font partie des actes susceptibles de faire l'objet d'une initiative communale. En disposant que "la loi sur les communes détermine les questions qui peuvent faire l'objet d'une initiative", l'art. 137 al. 1 LEDP renvoie à la liste figurant à l'art. 51^{er} al. 1 LCo, dont seule la let. b entre en ligne de compte en l'espèce. La question à résoudre à cet égard est donc de déterminer si la notion de "*règlement de portée générale*" couvre des actes comme l'adoption d'un plan de route et/ou d'un signal de circulation. On en traitera sous chiffre IV.

2. La conformité des mesures requises au droit supérieur en matière routière

a. Les questions de compétence en matière de construction et la signalisation routière

L'initiative litigieuse soulève ensuite une deuxième série de questions sous l'angle du critère de la *conformité au droit supérieur*, par quoi il faut entendre ici la loi cantonale sur les communes, ainsi que la législation fédérale et cantonale recensée plus haut relative à la planification et à la signalisation routière. En effet, qu'elle soit législative ou administrative, une initiative populaire ne peut tendre qu'à la promulgation d'actes qui relèvent de la compétence de l'organe étatique auquel elle est adressée en l'occurrence, c'est-à-dire le pouvoir législatif³⁹.

Or, en l'espèce, la question se pose de savoir si l'initiative litigieuse respecte la *répartition des compétences* prévue par les lois cantonales applicables, lorsqu'elle tend à ce que le Conseil général de la ville de Bulle pourvoie à la piétonisation de la Grand-Rue - n.b. censément par voie de règlement de portée générale. On traitera au chiffre V. de cette double question de *répartition verticale* (i.e. entre Canton et communes) et *horizontale des compétences* (i.e. entre Conseils communal et général).

³⁵ RSF 741.11.

³⁶ RSF 710.1.

³⁷ RSF 710.11.

³⁸ Dans le même sens, cf. p. ex. TORNAY, op. cit. n. 3, p. 74 s.

³⁹ Cpr. AUER Andreas, MICOTTI Sébastien / BÜTZER Michael, La démocratie communale en Suisse: vue générale, institutions et expériences dans les villes 1990-2000, Die Gemeindedemokratie in der Schweiz: Übersicht, Institutionen und Erfahrungen in den Städten 1990-2000, Rapport de recherche au FNS/SNF, Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe, c2d, Université de Genève, 2003 (www.c2d.ch), p. 32 et 64 ss.

b. *Les questions de compatibilité avec le droit de la construction et de la signalisation routière*

Abstraction faite des questions de compétence, d'autres questions se posent troisièmement en ce qui concerne la compatibilité de l'initiative litigieuse avec les prescriptions de forme et de fond des lois fédérales et cantonales qui ont été listées ci-dessus et qui s'appliquent à la planification respectivement à la signalisation d'une zone piétonne. Il en sera question sous chiffre VI.

3. Les aspects non problématiques

Sous l'angle des critères de l'*unité de la forme* et de l'*unité de la matière*, l'initiative «Pour une Grand-Rue piétonne» ne semble pas poser problème, s'agissant d'une initiative intégralement formulée en termes généraux⁴⁰ qui tend à l'adoption d'une seule mesure relevant de domaines de droit connexes⁴¹: le cas échéant, ni la formulation ni l'objet de l'initiative n'empêcherait les citoyens de Bulle de manifester leur volonté démocratique de manière libre, sûre et fidèle. Pour le surplus l'initiative litigieuse ne paraît pas se heurter à un obstacle matériel (ou juridique) dirimant⁴² - outre ceux envisagés aux chiffres IV. V. et VI.⁴³. Partant, elle ne semble pas devoir être déclarée invalide, du fait qu'elle serait impossible à mettre en œuvre ou "inexécutable" (cpr. art. 117 al. 1^{bis} LEDP).

* * * * *

IV. LA QUESTION DE LA NATURE JURIDIQUE DES MESURES REQUISES PAR L'INITIATIVE LITIGIEUSE

A. Que faut-il entendre par "règlement de portée générale" au sens de l'art. 51^{ter} al. 1 let. b LCo?

1. La distinction entre initiative législative et administrative

La question se pose de savoir si la législation cantonale fribourgeoise reconnaît un droit d'*initiative législative* et/ou *administrative* au niveau communal, lorsqu'elle dispose que, "dans les communes qui ont un conseil général, le dixième des citoyens actifs peuvent présenter une initiative concernant (...) un règlement de portée générale" (art. 51^{ter} al. 1 let. b LCo par renvoi de l'art. 137 al. 1 LEDP). Cette question d'interprétation n'a semble-t-il jamais été tranchée en ce qui concerne l'initiative communale fribourgeoise. Elle a en revanche fait l'objet d'une abondante jurisprudence fédérale à propos d'initiatives communales ou cantonales d'autres cantons (2). De même, elle a déjà été abordée par le Tribunal fédéral en ce qui concerne l'initiative cantonale fribourgeoise prévue depuis 1921 par l'art. 28^{ter} de l'ancienne Constitution fribourgeoise⁴⁴ (3). Aussi, un rappel de ces notions et de ces acquis est-il utile, avant d'en venir au sens qu'il convient de donner à la notion de "règlement de portée générale" selon l'art. 51^{ter} al. 1 let. b LCo (4).

⁴⁰ Cpr. p. ex. GRISEL, op. cit. n. 3, p. 262 ss et réf. cit.

⁴¹ Cpr. p. ex. HANGARTNER/KLEY, op. cit. n. 3, p. 835 ss et réf. cit.

⁴² Cpr. p. ex. TORNAY, op. cit. n. 3, p. 84 ss et réf. cit.

⁴³ N.B. Pour autant que l'on puisse vraiment distinguer le critère de la conformité au droit supérieur de celui de l'exécutabilité juridique. Cpr. cpdt arrêt non publié du TF (1P.454/2006) du 22 mai 2007, cons. 3.1; arrêt du TF du 7 mars 1894, in ZBl. 1984 p. 552, cons. 4c.

⁴⁴ ATF 89 I 371 (arrêt du 25 septembre 1963 dans la cause Ayer et consorts contre Grand Conseil du canton de Fribourg), à propos d'une initiative tendant à l'adoption d'une loi cantonale introduisant des mesures propres à lutter contre la spéculation foncière.

2. Au plan théorique

a. La distinction entre acte normatif et administratif

Selon une théorie générale issue du principe de la séparation des pouvoirs, on distingue entre les actes normatifs (en part. les "lois") et les actes administratifs (en part. les "décisions" ou les "décrets") selon le cercle de personnes visées et le nombre des situations concernées par une prescription:

- un *acte normatif* ou législatif ("Rechtssatz")⁴⁵ s'entend d'une prescription générale et abstraite;
- un *acte administratif* ("Verwaltungsakt")⁴⁶ se dit d'un acte individuel ou général et concret⁴⁷, ou, pour reprendre les termes de l'art. 4 al. 1 du Code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (ci-après "CPJA"⁴⁸), d'un acte qui règle un rapport juridique administratif "dans un cas d'espèce".

Il dépend donc de l'ampleur des effets juridiques attachés de manière unilatérale à un acte étatique de droit public, que celui-ci soit qualifié d'acte normatif ou administratif, avec le régime qui s'y attache. Pour appartenir à la première catégorie citée, l'acte en question devra présenter cumulativement les caractéristiques de généralité et d'abstraction:

- est *général* un acte qui vise un nombre indéterminé et indéterminable de personnes⁴⁹;
- est *abstrait* est un acte qui vise un nombre indéterminé et indéterminable de situations ou de circonstances⁵⁰.

b. La distinction entre loi au sens formel et matériel

S'agissant des actes normatifs que sont les "lois", une seconde distinction s'impose, qui consiste à différencier entre la *loi au sens matériel* et *loi au sens formel*:

- la notion de *loi au sens matériel* ("Rechtssatz") est de nature doctrinale; elle correspond à celle rappelée ci-dessus d'acte normatif, au sens où elle désigne tous les actes consistant en des règles générales et abstraites - n.b. indépendamment de leur auteur, de leur forme ou de leur titre;
- la notion de *loi au sens formel* ("Gesetz") est de nature légale; elle désigne les actes adoptés ou à adopter par le pouvoir législatif selon la procédure législative et désignés comme lois⁵¹.

c. La question de la définition matérielle de la loi formelle

On parle de *définition matérielle de la loi au sens formel* pour désigner la description que la constitution fédérale ou cantonale fait des prescriptions qui doivent obligatoirement être revêtues de la forme de la loi au sens formel⁵². La plupart du temps, cette description retient les critères de l'importance

⁴⁵ Cpr. ATF 101 Ia 73, cons. 3 et réf. cit. ("Rechtssätze sind Anordnungen genereller und abstrakter Natur, die für eine unbestimmte Vielheit von Menschen gelten und die eine unbestimmte Vielheit von Tatbeständen regeln ohne Rücksicht auf einen bestimmten Einzelfall oder auf eine Person").

⁴⁶ Cpr. ATF 101 Ia 73, cons. 3 et réf. cit. ("Der Verwaltungsakt, bzw. die Verfügungsverfügung ist demgegenüber ein individueller, an den einzelnen gerichteten Hoheitsakt, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird").

⁴⁷ RSF 150.1.

⁴⁸ Cpr. GRISEL André, Traité de droit administratif, T. I, Neuchâtel 1984, p. 403 ("L'acte administratif est un acte individuel ou un acte général et concret").

⁴⁹ Cpr. MOOR Pierre / POLTIER Etienne, Droit administratif, Vol. II, Les actes administratifs et leur contrôle, 3^{ème} éd., Berne 2011, p. 198.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Cpr. TSCHANNEN Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Berne 2004, p. 548 s.

⁵² Cpr. AUER Andreas, La notion de loi en droit cantonal: Carrefour du fédéralisme et de la démocratie suisses; in: AUER Andreas / KALIN Walter éd., La loi en droit public cantonal, Zurich 1991, p. 26.

et/ou de la structure de la prescription, pour indiquer au législateur ce qu'il peut ou doit couler dans la forme de la loi formelle. Cette description implique donc une répartition des compétences législatives. C'est ainsi, par exemple, que la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (ci-après "Cst.-FR"⁵³) prévoit à l'art. 91 al. 1 que "les actes législatifs du Grand Conseil revêtent la forme de la loi ou de l'ordonnance parlementaire" et à l'art. 93 al. 2 que "les règles de droit d'importance doivent (...) être édictées sous forme de loi"⁵⁴.

d. La question de la définition de l'objet d'une initiative populaire

On sait que la distinction entre actes normatifs et actes administratifs ne se recoupe pas complètement avec la division entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif. En effet, de nombreuses lois au sens matériel sont adoptées des exécutifs; inversement, les parlements adoptent de nombreux actes administratifs. Aussi, lorsque la législation cantonale reconnaît un droit d'initiative cantonale ou communale tendant à l'adoption ou l'abrogation d'une "loi", la question se pose de savoir si ce mot doit être compris au sens formel et/ou matériel. Plus précisément, il s'agit de déterminer si une initiative peut aussi tendre à l'adoption d'un acte administratif, ou si elle ne peut tendre qu'à l'adoption d'un acte normatif ou législatif - dans les deux cas, selon la procédure législative ordinaire. En d'autres termes encore, la définition de l'objet d'une initiative populaire dépend de ce que le droit cantonal⁵⁵ applicable connaît ou non une définition matérielle de la loi formelle⁵⁶:

- *dans l'affirmative*, seule une règle de droit générale et abstraite peut en être l'objet, à l'exclusion des prescriptions individuelles et/ou concrètes, d'une part, et des dispositions-programmes sans effet contraignant, d'autre part.
- *dans la négative*, un acte individuel ou général et concret peut en être l'objet.

3. Au plan cantonal fribourgeois

La plupart des constitutions ou des législations cantonales donnent aujourd'hui une définition matérielle à la loi au sens formel. A défaut le Tribunal fédéral tend à privilégier l'interprétation du droit cantonal selon laquelle ce dernier se fonde implicitement sur une définition de la loi formelle fondée sur le contenu matériel de celle-ci⁵⁷.

En 1963, tel a en particulier été son interprétation de l'art. 28^{ter} introduit en 1921 dans la Constitution du canton de Fribourg de 1857 et aux termes duquel "6000 citoyens [avaient] le droit de demander l'élaboration ou la modification d'une loi". Cette interprétation procédait de la lecture croisée de cet art. 28^{ter} avec l'art. 28^{bis} aCst-FR qui avait introduit à la même date le droit de référendum pour "toute loi ou décret de portée générale (...) n'ayant pas le caractère d'urgence": comme l'art. 28^{ter} ne mentionnait que la "loi", d'un côté, et que l'art. 28^{bis} parlait de décret de "portée générale"⁵⁸, de l'autre côté, le Tribunal fédéral avait jugé que le constituant fribourgeois avait voulu que l'initiative cantonale en question ne pût porter que sur une loi au sens matériel, en tant qu'elle contient des normes générales et abstraites. Comme on s'apprête à le voir, cette jurisprudence fédérale doit jouer un rôle important pour le sens à donner à la notion de "règlement de portée générale" selon les art. 10 al. 1 let. f et 51^{ter} al. 1

⁵³ RSF 10.1.

⁵⁴ Cpr. art. 164 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS 101 ("Toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale").

⁵⁵ Critique sur cette approche du TF fondée sur la définition que le droit cantonal donne de la loi: TANQUEREL Thierry, in RDAF 1999 I p. 439 (note relative à l'arrêt cité ci-après).

⁵⁶ Cpr. ATF 128 I 190, cons. 3; 119 Ia 154; 111 Ia 303, cons. 4; 104 Ia 415, cons. 3; 102 Ia 113, cons. 5 et réf. cit.; 98 I 637, cons. 3; 96 I 636, cons. 8; 89 I 371, cons. 3 s. Cf. ég. arrêt du TF du 8 avril 1997, in ZBl. 1998, p. 24 et RDAF 1999 I p. 437; arrêt du TF du 11 janvier 2002, in ZBl. 2002 p. 529 et RDAF 2003 I p. 371, cons. 4.2.2; arrêt du TF (1P.470.2005) du 23 décembre 2005, in RJJ 2006 p. 333.

⁵⁷ ATF 73 I 103, cons. 5; 74 I 110, cons. 3.

⁵⁸ Sur proposition du rapporteur de la commission, cette précision avait été ajoutée sans opposition lors des délibérations devant le Grand Conseil, afin de restreindre le référendum aux décrets "assimilables aux lois", du fait justement qu'ils sont "de portée générale" (BO GC 1920 p. 3, séance du 20 janvier 1920).

let. b LCo, parce que les rédacteurs de ces articles s'y sont eux-mêmes référés.

4. Au plan communal fribourgeois

a. Les règlements communaux comme actes législatifs

La qualification de l'initiative cantonale fribourgeoise selon l'art. 41 let. b Cst.-FR comme initiative matériellement législative poserait vraisemblablement moins question aujourd'hui puisque, comme on l'a vu, la nouvelle Constitution fribourgeoise définit désormais expressément le contenu matériel des *lois cantonales* (art. 91 al. 1 avec art. 93 al. 2 Cst.; cpr. ég. art. 87 al. 1 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil). Tel n'est en revanche pas le cas des *règlements communaux* (de portée générale), dont ni la Constitution, ni la loi sur les communes ne définit expressément le contenu matériel.

L'art. 91 al. 2 Cst.-FR n'en fournit cependant pas moins une indication importante en disposant, à la suite de l'art. 91 al. 1 Cst.-FR relatif à la forme des actes législatifs du Grand Conseil, que "les actes législatifs des autres autorités revêtent la forme de l'ordonnance ou du règlement". Les "autres autorités visées" en l'occurrence sont certes des autorités cantonales (Titre VI, Autorités cantonales). Il n'en demeure pas moins que le constituant fribourgeois prescrit en l'occurrence spécifiquement et expressément la forme du "règlement" pour l'adoption d'actes "législatifs"⁵⁹. Sans préjudice de ce que l'on va dire maintenant à propos des art. 10 al. 1 let. f et 51^{ter} al. 1 let. b LCo, c'est là un premier argument d'interprétation littérale et logique pour retenir qu'à l'instar des lois et des règlements cantonaux fribourgeois, les règlements communaux fribourgeois doivent se concevoir comme des actes normatifs, c'est-à-dire des règles de droit générales et abstraites.

b. Les règlements de portée générale comme normes générales et abstraites

La notion de "règlement de portée générale" que l'art. 51^{ter} al. 1 let. b LCo déclare susceptible de faire l'objet d'une initiative communale doit être rapprochée de la même notion que l'art. 10 al. 1 let. f LCo mentionne parmi les attributions de l'assemblée communale, respectivement du conseil général (art. 6 let. b et 26 s. LCo). L'art. 52 let. e LCo fait également du "règlement de portée générale" un objet de referendum. Quant à l'art. 84 al. 2^{bis} LCo, il semble opposer les règles qui concernent la généralité des citoyens à celles qui servent à l'organisation interne des autorités communales, lorsqu'il distingue les "règlements de portée générale" des "règlements administratifs" – comme avant lui l'art. 84 al. 3 et l'art. 61 al. 3 aLCo jusqu'en 2006⁶⁰.

Abstraction faite des ambiguïtés dont l'expression "règlement" a pu être entourée⁶¹, l'expression de "règlement de portée générale" dans son interprétation littérale ne laisse que peu de doute quant au sens qu'il convient de lui donner, en particulier dans sa version allemande ("allgemeinverbindliches Reglement"). Dans la typologie des actes de puissance publique en Suisse, la "portée générale" ("Allgemeinverbindlichkeit") qui caractérise l'effet juridique des règlements en cause est en effet historiquement une *expression synonyme du caractère général et abstrait* des règles de droit ainsi visées⁶².

⁵⁹ Cf. les travaux de la Commission 4 de l'Assemblée constituante (Droits politiques, révision de la Constitution, dispositions transitoires), Thèses adoptées par le plenum du 30 avril 2002, p. 3 (ch. 5.1.9).

⁶⁰ La notion de "règlement administratif" est une survivance de la version initiale de l'art. 61 al. 3 aLCo notamment, en vertu duquel le conseil communal pouvait, "par un règlement administratif, déléguer à ses membres, à des commissions administratives ou à des services la compétence de traiter des affaires d'importance secondaire et de prendre les décisions qui s'y rapportent". Or, il ressort des délibérations au Grand Conseil que cette expression avait justement été choisie pour distinguer les règlements en question des "règlements de portée générale" (BO GC 1979 II p. 1935, Quatorzième séance de la première lecture du 6 décembre). Depuis une modification adoptée le 16 mars 2006 (ROF 2006_021), l'art. 61 al. 4 LCo parle à bon escient d'un "règlement d'organisation", dont le conseil communal est désormais obligé de se doter (cf. ég. le Message n° 237 du 6 décembre 2005 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les communes, BO GC 2006 I p. 117 et 125).

⁶¹ Au sujet de l'ambiguïté de l'expression "règlement", cf. MICHEL Nicolas, La loi en droit fribourgeois; in: AUER Andreas / KÄLIN Walter édit., La loi en droit public cantonal, Zurich 1991, p. 131.

⁶² Cpr. art. 89 al. 1 de l'ancienne Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 (ci-après "aCst.") avec les 6 al. 1 et 7 al. 1 de l'ancienne loi fédérale du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils (ci-après "aLREC"). Cette loi abrogée en 2003 imposait la forme de l'arrêté fédéral de portée générale pour les actes législatifs contenant des

Dans une certaine mesure, l'expression historique de "règlement de portée générale" de la loi sur les communes de 1980 (art. 10 al. 1 let. f et 51^{er} al. 1 let. b LCo) paraît même redondante, dès lors que la constitution cantonale de 2004 conçoit les règlements - cantonaux il est vrai - comme des "actes législatifs [i.e. normatifs]" (cf. art. 91 al. 2 et 93 al. 2 Cst.-FR): le caractère général et abstrait de ces actes est, pour ainsi dire, exprimé deux fois.

Outre qu'il s'agit là de l'interprétation retenue de longue date par le Tribunal cantonal fribourgeois (anciennement Tribunal administratif)⁶³, cet argument d'interprétation littérale et systématique est corroboré par un argument d'interprétation historique tiré des travaux législatifs de l'art. 10 al. 1 let. f (let. e du projet) dont l'art. 51^{er} al. 1 let. b LCo doit être rapproché. Lors des délibérations au Grand Conseil en 1979, le député rapporteur avait en effet spécifiquement renvoyé à la pratique fédérale pour exposer le projet⁶⁴: *"pour savoir quand il y a portée générale, on peut se référer à la jurisprudence du Tribunal fédéral. Dans un arrêt de 1972⁶⁵, il est dit qu'«est considéré comme de portée générale l'acte qui établit une règle de droit, par opposition à celui qui a pour objet une mesure individuelle prise à propos d'un cas concret»"*⁶⁶. Le projet de nouvelle loi sur les communes avait d'ailleurs été notamment motivé par le souci de confier, à l'instar des autres cantons, le pouvoir législatif dans les communes à l'assemblée communale plutôt qu'au conseil communal, comme jusque là⁶⁷.

Lors de ces délibérations relatives à la LCo du 25 septembre 1980, la proposition d'introduire un droit d'initiative au niveau communal sur le modèle de l'initiative cantonale fut rejetée⁶⁸. L'un des arguments avancés lors du débat d'entrée en matière par le commissaire du gouvernement a alors pesé durant toutes les délibérations: dans le système politique suisse, l'initiative est constitutionnelle ou législative; dès lors cependant que les communes ne font ni constitution ni lois, l'initiative ne devrait logiquement pas y être introduite (sic)⁶⁹. Dix ans plus tard, lors des débats qui ont finalement conduit à l'introduction de l'initiative au plan communal avec l'actuel art. 51^{er} LCo, cet argument fut encore invoqué, mais sans succès. Pour le surplus, la notion de "règlement de portée générale" de l'art. 51^{er} al. 1 let. b ne prêta guère à discussion. Il faut en déduire que les rédacteurs de cette règle n'ont pas entendu définir cet objet d'initiative autrement qu'au sens de l'art. 10 al. 1 let. f LCo dans l'interprétation qu'on vient de lui donner.

règles de droit, par quoi elle entendait "toutes les normes générales et abstraites qui imposent des obligations ou confèrent des droits aux personnes physiques ou morales, ainsi que celles qui règlent l'organisation, la compétence ou les tâches des autorités ou fixent une procédure" (art. 5 al. 2). A ce sujet, cf. en part. MÜLLER Georg / AUBERT Jean-François, Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1974; in: AUBERT Jean-François / EICHENBERGER Kurt / MÜLLER Jörg Paul / RHINOW René / SCHINDLER Dietrich (édit.), Bâle Zurich Berne 1996, n. 3 ad art. 89 al. 1 et les réf. cit.

⁶³ Cf. en part. l'arrêt du TA FR du 7 avril 1993, in RFJ 1993 p. 329 ss, cons. 3a ("L'art. 154 LCo englobe également sous cette définition les mesures prises par le législatif communal concernant l'adoption de règles générales et abstraites figurant dans les règlements communaux. [...] Dans la mesure où une des tâches fondamentales de l'assemblée communale ou du conseil général consiste précisément à discuter et adopter les règlements communaux de portée générale, on doit admettre qu'en ouvrant la voie du recours contre «toute» décision de ces autorités législatives, le Grand Conseil entendait permettre aux citoyens actifs de contester non seulement les mesures concernant des cas d'espèce, mais également les mesures générales et abstraites telles que contenues dans les règlements communaux").

⁶⁴ BO GC 1979 p. 1129 (première lecture, séance du 19 septembre 1979).

⁶⁵ ATF 98 Ia 203, cons. 4.

⁶⁶ Suit un long développement dont il ressort que la "portée générale" des règlements du même nom doit aussi être opposée à la "portée interne" (des directives ou ordonnances législatives). On y reviendra plus loin.

⁶⁷ Message n° 68 du 30 décembre 1977 du Conseil d'Etat du Canton de Fribourg au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur les communes, BO GC 1979 I p. 952 i.f. "Même s'il n'y a pas à proprement parler de pouvoir «législatif» dans la commune, il est plus conforme au système démocratique de prévoir que le peuple, par l'assemblée, ait son mot à dire quant aux normes réglementaires locales. Bien que ce ne soit pas un argument nécessairement décisif, notre canton est actuellement le seul où le conseil communal dispose du pouvoir réglementaire (du moins dans les communes non dotées d'un conseil général)".

⁶⁸ BO GC 1979 p. 1204 ss et BO GC 1980 p. 971 ss.

⁶⁹ Cpr. ég. BO GC 1984 p. 208 (à propos de la motion Jean Cattin concernant le droit d'initiative populaire au niveau communal).

c. *L'initiative communale selon l'art. 51^{er} al. 1 let. b LCo comme initiative législative*

Trois constats résultent de ce qui précède:

- premièrement, que les règlements de portée générale de l'art. 10 al. 1 let. f LCo s'analysent comme des lois au sens formel, s'agissant d'actes adoptés par l'équivalent communal du pouvoir législatif, selon une procédure formelle incluant la possibilité de référendum⁷⁰;
- deuxièmement et simultanément, que le droit cantonal fribourgeois connaît une définition matérielle de ces lois au sens formel (art. 10 al. 1 let. b LCo; cpr. art. 91 al. 2 Cst.-FR), en ce sens que la forme du "règlement de portée générale" est réservée aux règles de droit générales et abstraites;
- troisièmement et conséquemment, que le droit constitutionnel (art. 50 al. 2 Cst-FR) et légal fribourgeois (art. 137 al. 1 LEDP) réserve l'initiative communale aux lois au sens matériel et formel, lorsqu'il dispose qu'un "règlement de portée générale" peut en faire l'objet (art. 51^{er} al. 1 let. b LCo).

B. Les mesures requises pour la mise en œuvre de l'initiative litigieuse sont-elles des "règlements de portée générale"?

1. Une mesure de signalisation routière est-elle un "règlement de portée générale"?

a. *Le panneau de circulation comme décision générale*

On a vu que l'initiative litigieuse requerrait, aux fins de sa mise en œuvre, la pose de nouveaux signaux de circulation à la Grand-Rue. Or, les signaux de circulation sont des actes étatiques qui ne s'insèrent pas parfaitement dans la dichotomie traditionnelle consistant à opposer les règles (générales et abstraites), d'un côté, et les décisions (individuelles et/ou concrètes), de l'autre. De fait, leur effet juridique est par nature *général et concret*:

- les mesures de signalisation routière sont "générales", dès lors qu'elles s'adressent à tous les usagers de la route, c'est-à-dire à un *cercle de personnes indéterminées* - même si elles atteignent plus particulièrement certains administrés (p. ex. les bordiers);
- ce faisant, les mesures de signalisation routière sont "concrètes", dans la mesure où elles ne s'appliquent qu'à une situation particulière, à savoir celle du tronçon de route dont il s'agit justement de définir le régime de circulation.

En raison de cette particularité, doctrine⁷¹ et jurisprudence⁷² tendent à classer les panneaux de circulation dans la catégorie tierce des *décisions générales* ou *collectives*. Tandis que le régime juridique applicable à ces actes hybrides est parfois affecté d'incertitudes⁷³, les avis convergent cependant de longue date pour les considérer comme des actes administratifs⁷⁴, faute par eux d'être - conformément à la définition des actes normatifs - à la fois généraux et abstraits⁷⁵. On verra d'ailleurs plus loin que la législation fédérale et cantonale en matière de circulation routière instaure un régime de nature plus administrative que législative, en ce qui concerne l'*adoption par les autorités* et la *contestation par les administrés* des panneaux de signalisation.

⁷⁰ Dans le même sens: MICHEL, op. cit. n. 61, p. 131.

⁷¹ Cf. p. ex. GRISEL, op. cit. n. 48, p. 403; HÄFELIN Ulrich / MÜLLER Georg / UHLMANN Felix, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6^{ème} éd., Zurich, Bâle et Genève 2010, n. 924 ss.

⁷² Cf. p. ex. ATF 101 Ia 73, cons. 3a.

⁷³ Cf. en part. JAAG Tobias, Die Allgemeinverfügung im schweizerischen Recht, ZBl. 1984 p. 433 ss.

⁷⁴ Dans ce sens, cf. en part. GRISEL, op. cit. n. 48, p. 193; ATF 101 Ia 73, cons. 3a et les réf. cit.

⁷⁵ Dans ce sens en droit fribourgeois, cf. l'arrêt du TA FR du 12 mai 2005 (1A 05 12), cons. 1a ("acte général et concret [Allgemeinverfügung]" assimilable à un acte individuel et, par conséquent, susceptible de recours").

b. *L'absence d'initiative communale en matière de signalisation routière en droit fribourgeois*

Quel que soit le caractère "général" (ou "collectif") de cette décision, la mesure de signalisation routière consistant à rendre la Grand-Rue de Bulle piétonne se révèle donc ne pas correspondre à l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un "règlement de portée générale", au sens qu'il convient de donner à l'art. 51^{ter} al. 1 let. b LCo. En effet, tandis que le droit cantonal fribourgeois limite à cet égard l'initiative communale aux actes normatifs (généraux et abstraits), l'initiative litigieuse porte sur un acte administratif (général mais concret)⁷⁶. Il s'ensuit que cette initiative paraît ne pas satisfaire à l'exigence légale et constitutionnelle que l'on a appelée celle de l'*identité de rang*. Ce qui constitue un premier argument à l'encontre de sa validité.

2. **Une mesure de construction routière est-elle un "règlement de portée générale"?**

a. *L'adoption d'un plan de projet définitif comme acte sui generis*

On a vu aussi que la mise en œuvre de l'initiative litigieuse devrait donner lieu, en sus des mesures de signalisation routière, à des mesures de construction et donc de planification routière. La procédure à suivre en la matière est réglée aux art. 4 ss LR:

- ces règles exigent que le réseau routier communal fasse l'objet d'une planification à l'échelle de l'ensemble du territoire de la commune dans le cadre du *plan directeur communal* au sens de l'art. 41 LATeC (art. 5 al. 1) - de manière coordonnée au niveau régional et de manière harmonisée avec le réseau cantonal;
- ces règles exigent aussi que ce réseau routier communal soit *construit et aménagé conformément à cette planification* et aux nécessités techniques, économiques, de sécurité et du trafic (art. 20 al. 1);
- dans cette perspective, elles prescrivent en particulier que les routes communales doivent faire l'objet d'un *plan de projet définitif* (art. 32 al. 1 let. c);
- ce plan doit comprendre, entre autres éléments, le *plan des emprises*, ainsi que les *indications nécessaires* sur le genre, les dimensions et l'emplacement de l'ouvrage et de ses installations annexes, sur les mesures de sécurité qui en découlent ainsi que sur les détails de nature technique (art. 36 al. 1 et 2);
- son approbation, sa modification et son abrogation sont régies par application analogique des art. 83 à 89 LATeC (art. 37), c'est-à-dire des dispositions de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire qui régissent la procédure applicable aux plans d'affectation et aux plans d'aménagement de détail communaux, ainsi qu'à leur réglementation - en prévoyant en particulier une mise à l'enquête publique et une possibilité d'opposition des personnes touchées.

b. *L'absence d'initiative communale en matière de construction routière en droit fribourgeois*

En soi, l'adoption d'un plan de projet définitif selon la procédure applicable aux plans d'affectation et d'aménagement communaux est de nature à soulever une question similaire à celle discutée ci-avant, à propos de l'adoption d'une nouvelle signalisation routière. En raison de ses effets particuliers - à la fois généraux, concrets et coordonnés - le plan d'affectation est en effet un acte difficile à attribuer à l'une des deux catégories génériques de l'*acte normatif ou administratif*. Les lois, les juges et les auteurs tendent ainsi à en faire un *acte sui generis*, dont le régime emprunte tantôt à l'un, tantôt à l'autre⁷⁷.

⁷⁶ Dans un sens similaire en droit jurassien (cons. 3.3), après s'être référé à la situation fribourgeoise (cons. 3.1), cf. l'arrêt non publié du TF du 23 décembre 2005 (1P.470/2005): "Il n'en demeure pas moins que le droit d'initiative est limité, en droit jurassien, aux seuls actes normatifs, ce qui exclut les dispositions présentant un caractère soit individuel, soit concret".

⁷⁷ Cf. p. ex. BESSE Marc-Olivier, Le régime des plans d'affectation, En particulier le plan de quartier, Genève Zurich et

La question de principe relative à la possibilité de faire d'un plan et/ou d'un règlement d'affectation l'objet d'une initiative législative stricto sensu ne se pose toutefois pas directement en l'espèce⁷⁸. En effet, le plan de projet définitif dont l'initiative litigieuse requerrait l'adoption devrait certes suivre une procédure analogue à celle qui préside à l'adoption d'un plan d'affectation communal. Pour autant, ce plan d'aménagement routier n'en concernerait pas moins la réalisation d'un ouvrage déterminé qu'il servirait à décrire en détail. Pour cet ouvrage, la procédure d'approbation de plan décrite aux art. 83 ss LATeC tiendrait d'ailleurs lieu de procédure de permis de construire (art. 135 al. 3 LATeC), c'est-à-dire de procédure tendant typiquement à une décision administrative (cpr. art. 22 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, [ci-après "LAT"⁷⁹]). S'agissant d'un acte dont le contenu, plus individuel et concret que général et abstrait, ne correspond pas à celui d'un "règlement de portée générale" au sens de l'art. 51^{ter} al. 1 let. b LCo, un plan de projet définitif selon les art. 32 al. 1 let. c et 36 LR ne paraît pas pouvoir faire l'objet d'une initiative communale conforme aux art. 137 ss LEDP. Cela, même en mettant les initiants au bénéfice de la maxime d'interprétation *in dubio pro populo*.

Durant les travaux législatifs relatifs à l'art. 10 al. 1 let f LCo (let. e du projet) qui confie à l'assemblée communale respectivement au conseil général la compétence d'adopter les règlements de portée générale, un député avait voulu s'assurer que cette compétence s'étendrait bien à celle "d'adopter le règlement et le plan d'aménagement du territoire communal"⁸⁰. Le rapporteur avait répondu à cette préoccupation en renvoyant aux dispositions finales du projet (art. 178 de la loi entrée en vigueur), lesquelles préoyaient que la loi cantonale sur les constructions du 15 mai 1962 - alors en révision suite à l'adoption de l'art. 22^{quater} aCst. (en 1969) et de la LAT (en 1979) - serait modifiée "dans le sens que le conseil communal établit les plans d'aménagement communaux"⁸¹. Or, ni cette disposition finale, ni l'art. 10 al. 1 LCo n'a été modifié au cours de ces délibérations de 1979 pour faire suite à l'intervention en question. De même, en 1989, les délibérations parlementaires relatives à l'art. 51^{ter} LCo n'ont guère donné lieu à débat, en ce qui concerne l'éventuelle assimilation des plans d'aménagement à des règlements communaux proprement dits. Quand bien même un plan de projet définitif pour une route selon la LR devrait être pleinement assimilé à un plan d'affectation du territoire selon la LATeC, sans doute ne pourrait-il pas faire l'objet d'une initiative législative comme la législation fribourgeoise la prévoit en matière communale - sous réserve par exemple des décisions concernant une dépense qui ne peut être couverte en un seul exercice (art. 51^{ter} al. 1 let. a). Le législateur aurait en effet dû préciser spécifiquement qu'il entendait soumettre un tel objet à l'initiative communale, dès lors qu'il y voyait manifestement un acte de nature administrative plus que normative, à placer comme tel dans la compétence exécutive plutôt que législative. Cela, sans égard aux questions de compétence justement, dont on va traiter maintenant.

C. Conclusions intermédiaires

Première conclusion intermédiaire:

En tant qu'elle requiert l'adoption d'une mesure de restriction et de signalisation routière, l'initiative «Pour une Grand-Rue piétonne» porte sur un acte juridique qui ne peut pas faire l'objet d'une initiative communale selon le droit fribourgeois, lequel réserve ce droit politique à des actes normatifs.

Bâle 2010, p. 114 ss.

⁷⁸ Pour une approche qui détermine le régime à suivre en fonction du contexte dans lequel s'inscrit le plan en cause, cf. p. ex. ATF 108 Ib 121, cons. 4b et réf. cit. Cf. ég. ZEN-RUFFINEN Piermarco / GUY-ECABERT Christine, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, p. 124.

⁷⁹ RS 700.

⁸⁰ BO GC 1979 p. 1130 (première lecture, séance du 19 septembre 1979, votum d'André Ecoffey).

⁸¹ BO GC 1979 p. 1131 (première lecture, séance du 19 septembre 1979).

Deuxième conclusion intermédiaire:

En tant qu'elle requiert une mesure de planification et de construction routière, l'initiative «Pour une Grand-Rue piétonne» porte sur un acte juridique qui ne peut pas faire l'objet d'une initiative communale selon le droit fribourgeois, lequel réserve ce droit politique à des actes normatifs.

* * * * *

V. LA QUESTION DE LA COMPÉTENCE DE PRENDRE LES MESURES REQUISES PAR L'INITIATIVE LITIGIEUSE

A. La question de la compétence en matière routière

1. La question de la répartition horizontale des compétences (entre législatif et exécutif)

Cette question est connexe à celle traitée ci-dessus de la nature normative ou administrative des mesures à prendre pour satisfaire l'initiative litigieuse, mais elle ne se recoupe pas avec elle. En effet, la distinction entre acte normatif (général et abstrait) et administratif (individuel ou général et concret) ne coïncide pas totalement avec la répartition entre compétences législative et exécutive. C'est ainsi, par exemple, que les conseils d'Etat cantonaux adoptent certaines règles de droit (cpr. en part. art. 111 al. 2 Cst.-FR), tandis que les grands conseils prennent certaines décisions (cpr. en part. art. 103 et 105 Cst.-FR). Sous l'angle du critère susmentionné de la *conformité au droit supérieur*, la question se pose donc de déterminer si et dans quelle mesure le Conseil général de la ville de Bulle est compétent, en tant que pouvoir (quasi-)législatif, pour adopter les mesures requises en vue de la mise en œuvre de l'initiative litigieuse. De jurisprudence constante en effet⁸², les tribunaux jugent invalides les initiatives cantonales ou communales qui tendent à ce que le parlement auquel elles s'adressent prenne une mesure que le droit fédéral ou cantonal en question place dans la compétence du pouvoir exécutif (séparation des pouvoirs)⁸³.

2. La question de la répartition verticale des compétences (entre Canton et communes)

La question de la répartition des compétences entre exécutif et législatif communal ne se pose évidemment que si et dans la mesure où l'objet de l'initiative en cause relève effectivement de la compétence communale, et non pas cantonale. Aussi, une question de répartition verticale des compétences se pose-t-elle préalablement à celle de la répartition horizontale, qui consiste à circonscrire les attributions respectives du canton de Fribourg, d'une part, et de la commune de Bulle, d'autre part, en matière de signalisation (B.1.) et/ou de construction routière (B.2.).

⁸² Dans le même sens en doctrine, cf. p. ex. GRISEL, op. cit. n. 3, p. 217; TORNAY, op. cit. n. 3, p. 103.

⁸³ Cf. p. ex. ATF 114 Ia 413; 113 Ia 212; 111 Ia 284. Cf. ég. p. ex. jugement du TA SZ du 18 septembre 1998, in EGVSZ 1998 p. 31; décision du Département de l'intérieur AG du 20 novembre 1991, in AVGE 1991 p. 454.

B. La mise en zone piétonne est-elle de la compétence du Conseil général?

1. Le Conseil général est-il compétent en matière de signalisation routière?

a. La répartition des compétences entre Confédération et cantons

L'art. 82 al. 1 Cst. attribue à la Confédération la compétence de légiférer en matière de circulation routière. Forte de cette compétence, celle-ci a notamment adopté la loi fédérale sur la circulation routière (LCR), dont les art. 2 et 5 notamment contiennent des normes de délégation en faveur du Conseil fédéral⁸⁴. Sur cette base, ce dernier a en particulier adopté l'ordonnance fédérale sur la signalisation routière (OSR). Quant à l'art. 3 LCR, il confère certaines attributions aux cantons:

- selon l'al. 1, la souveraineté cantonale sur les routes est réservée dans les limites du droit fédéral;
- en vertu de l'al. 2, les *cantons* sont compétents pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes;
- toujours selon cet art. 3 al. 2, les cantons peuvent déléguer cette compétence aux *communes*, sous réserve de recours à une autorité cantonale.

b. La répartition des compétences à Fribourg entre Canton et communes

Au plan cantonal fribourgeois, la répartition des compétences en matière de signalisation routière résulte de la loi cantonale d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR) - pour ne pas mentionner l'arrêté d'exécution de cette loi d'application (AELALCR). Celle-ci dispose en particulier:

- à l'art. 5, que la Direction en charge des routes - actuellement la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (ci-après "DAEC") - édicte les mesures durables pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur les routes et sur les aires de circulation publique appartenant à des particuliers (al. 1) et qu'elle est l'*autorité compétente* en matière de signalisation routière (al. 2); - l'art. 128 LR indique dans ce contexte que la DAEC est l'autorité de surveillance des routes publiques du canton (al. 1) et qu'elle exerce ses attributions par l'intermédiaire du Service des ponts et chaussées (SPC) -;
- à l'art. 2 let. i, que le Conseil d'Etat peut *déléguer aux communes* qui disposent des services nécessaires, des tâches concernant l'application de la législation sur la circulation;
- à l'art. 9 let. c, que les communes exercent, outre celles mentionnées aux let. a et b, les autres tâches qui leur sont déléguées par les dispositions d'exécution de la loi.

c. L'absence de délégation de compétence en faveur de la ville de Bulle

Il résulte de ce qui précède que, sauf délégation de la part du Conseil d'Etat, les autorités communales fribourgeoises ne sont guère compétentes pour décider d'une mesure d'interdiction ou de restriction de la circulation routière et pour décider de la mesure de signalisation routière correspondante. Or, à l'exception de la commune de Fribourg⁸⁵, les communes du canton de Fribourg ne disposent pas d'une telle délégation de compétence; ainsi donc, en particulier, la commune de Bulle, dont la signalisation routière relève de la Direction cantonale - fût-ce à propos d'une route appartenant au domaine public communal. L'initiative litigieuse n'étant pas conforme à ce régime de droit supérieur, sa validité s'en trouve affectée.

⁸⁴ Cf. p. ex. SCHAFFHAUSER René, *Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts*, Bd I: Grundlagen, Verkehrszu-lassung und Verkehrsregeln, 2ème éd., Berne 2002, p. 34 ss.

⁸⁵ Cette information a été transmise par la DAEC au soussigné lors de leur rencontre du 1^{er} mars 2011.

Il ressort de la pratique que les mesures de signalisation adoptées par l'autorité cantonale fribourgeoise le sont, la plupart du temps, à la requête des autorités exécutives communales concernées. Dès lors que la mesure requise est conforme au droit (LCR, OSR, etc.), la première citée donne suite aux demandes des secondes nommées. Aussi, pourrait-on se demander si, pour satisfaire à l'obligation d'interpréter l'initiative litigieuse dans le sens le plus favorable aux signataires, il conviendrait de l'interpréter en ce sens qu'elle n'obligerait pas le Conseil général à *adopter la mesure de signalisation en cause*, mais l'obligerait à *enjoindre le Conseil communal de requérir la DAEC ou le SPC de le faire*. Cette interprétation ne permettrait toutefois pas de donner à l'initiative «Pour une Grand-Rue piétonne» un contenu conforme au droit cantonal. En effet, lorsque les art. 137 al. 1 LEDP et 51^{er} al. 1 let. b LCo réservent l'initiative communale aux "règlement[s] de portée générale", ils exigent que cette initiative tende à l'adoption de règles de droit dotées d'effets externes (sur les particuliers), à l'exclusion des instructions à caractère interne (entre autorités). Ce que les travaux parlementaires du Grand Conseil à propos de l'art. 10 al. 1 let. f LCo expriment on ne peut plus clairement⁸⁶.

2. Le Conseil général est-il compétent en matière de construction routière?

a. La répartition des compétences entre Confédération et cantons

Abstraction faite des routes nationales (art. 83 Cst.), la planification et la construction des routes en Suisse relève de la compétence cantonale (art. 3 Cst.; art. 3 al. 1 LCR).

b. La répartition des compétences à Fribourg entre Canton et communes et au sein des communes

Dans le canton de Fribourg, la législation distingue entre routes dépendant du domaine public de l'Etat (art. 4 et 9 ss LR) et des communes (art. 5 et 12 LR) – n.b. sans parler des routes privées affectées à l'usage commun. Toutes sont soumises à la haute police de l'Etat (art. 2 LDP), mais les premières sont dans la propriété du canton (art. 3 al. 1 ch. 3 LDP), tandis que les secondes sont dans la propriété des communes concernées (art. 3 al. 2 ch. 3). En conséquence, la loi sur les routes prévoit des compétences et des procédures différentes, selon qu'il s'agit d'une route cantonale ou communale. Dans le second cas, comme en l'espèce:

- l'art. 37 let. b LR prévoit que l'approbation, la modification et l'abandon des plans (de projet définitif en particulier) sont régis par l'application analogique des art. 83 à 89 LATeC, lesquels attribuent au *conseil communal* la compétence d'adopter les plans d'aménagement et de statuer sur les oppositions qu'ils ont suscitées lors de leur mise à l'enquête;
- l'art. 45 LR précise que l'exécution des travaux de construction et d'aménagement est ordonnée par le *conseil communal*, sous réserve des dispositions de la loi sur les communes relatives aux compétences des diverses autorités en matière financière.

c. L'absence de compétence en faveur du Conseil général de la ville de Bulle

Il ressort de ce qui précède que la législation cantonale fribourgeoise place effectivement la planification et la construction des routes communales dans la compétence des *communes*, contrairement à ce qui vaut de la répartition verticale des compétences pour la signalisation sur ces routes. Toutefois, il ressort également de ce qui précède, que le législateur cantonal a prescrit aux communes une certaine répartition horizontale des compétences en leur sein, puisqu'il a désigné de manière impérative le *conseil communal* comme étant l'autorité compétente pour établir les plans de route et pour pourvoir à leur réalisation - les questions financières étant réservées. En ce qui concerne les mesures de planification et de construction routière, un constat parallèle s'impose donc à celui qui s'est imposé à propos des mesures de restriction et de signalisation routière, à savoir que l'initiative litigieuse n'est pas conforme au droit cantonal, en tant qu'elle demande au parlement communal de procéder à des actes qui resser-

⁸⁶ BO GC 1979 p. 1129 (première lecture, séance du 19 septembre 1979).

tent de la compétence du gouvernement municipal⁸⁷.

C. Conclusions intermédiaires

Troisième conclusion intermédiaire:

En tant qu'elle porte sur une mesure de restriction et de signalisation routière, l'initiative communale «Pour une Grand-Rue piétonne» n'est pas conforme au droit supérieur, qui place ce genre de mesures dans la compétence du pouvoir exécutif cantonal.

Quatrième conclusion intermédiaire:

En tant qu'elle porte sur une mesure de planification et de construction routière, l'initiative communale «Pour une Grand-Rue piétonne» n'est pas conforme au droit supérieur, qui place ce genre de mesures dans la compétence du pouvoir exécutif communal.

* * * * *

VI. LA QUESTION DE LA CONFORMITÉ AU DROIT DES MESURES RE- QUISES PAR L'INITIATIVE LITIGIEUSE

A. La liberté des autorités compétentes en matière de restriction de la circulation

1. La question de la conformité avec les principes constitutionnels

a. L'obligation de respecter les principes constitutionnels

Abstraction faite des questions relatives à la *nature* de la mesure consistant à interdire la circulation routière sur la Grand-Rue et relatives à la *compétence* de prendre une telle mesure, des questions peuvent se poser en ce qui concerne la conformité d'une telle interdiction avec les autres prescriptions formelles et les prescriptions matérielles en matière de signalisation et de construction routière. En particulier, il convient de déterminer si une telle mesure de restriction du trafic serait conforme au droit fédéral et cantonal applicable. A cet égard, il sied de rappeler que l'art. 3 LCR donne aux cantons la souveraineté sur les routes, dans les limites de droit fédéral suivantes:

- aux termes de l'al. 2, les cantons sont compétents pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes;

⁸⁷ Dans un arrêt relativement ancien (ATF 104 Ia 415, cons. 5, "Wohnliche Stadt"), le Tribunal fédéral avait jugé qu'un arrêté du Grand Conseil par lequel le gouvernement cantonal était chargé d'élaborer une planification étendue du trafic pouvait faire l'objet d'une initiative populaire au sens du droit du canton de Bâle-Ville. Dans cette affaire, la situation juridique était toutefois très différente de celle qui prévaut aujourd'hui à Fribourg puisque, à défaut de répartition (légale et spéciale) des compétences en matière de planification, le tribunal s'était fondé sur la disposition constitutionnelle cantonale désignant le Grand Conseil comme l'autorité suprême du canton.

- selon l'al. 3, la circulation des véhicules automobiles et des cycles peut être interdite complètement ou restreinte temporairement sur les routes qui ne sont pas ouvertes au grand transit;
- à teneur de l'al. 4, d'autres limitations ou prescriptions peuvent être édictées lorsqu'elles sont nécessaires pour protéger les habitants ou d'autres personnes touchées de manière comparable contre le bruit et la pollution de l'air, pour éliminer les inégalités frappant les personnes handicapées, pour assurer la sécurité, pour faciliter ou régler la circulation, pour préserver la structure de la route, ou pour satisfaire à d'autres exigences imposées par les conditions locales; pour de telles raisons, la circulation peut être restreinte et le parage réglementé de façon spéciale, notamment dans les quartiers d'habitation; les communes ont qualité pour recourir lorsque des mesures touchant la circulation sont ordonnées sur leur territoire.

La «mise en zone piétonne de la Grand-Rue» demandée par l'initiative litigieuse devant s'interpréter comme une interdiction de circuler dans les deux sens, la mesure en question entrerait dans le champ d'application de l'art. 3 al. 3 LCR. Doctrine⁸⁸ et jurisprudence⁸⁹ concourent à constater que cette règle n'impose ni condition, ni restriction au pouvoir des cantons 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 gouvernent l'activité administrative, à commencer par ceux de l'intérêt public, de la proportionnalité et de la prohibition de l'arbitraire.

b. La mise en zone piétonne de la Grand-Rue respecterait-elle ces principes?

Les routes ouvertes au grand transit sont désignées par l'ordonnance du Conseil fédéral du 6 juin 1983 concernant les routes de grand transit (RS 741.272)⁹⁰. En ce qui concerne la ville de Bulle, cette ordonnance mentionne les routes "Bulle-Broc-Jaun"(n° 189) et "Bulle-Epagny-Montbovon-Château-d'Oex" (n° 190). La Grand-Rue ne faisant justement plus/pas partie de ces routes cantonales ouvertes au grand transit, elle pourrait bien faire l'objet d'une mesure d'interdiction cantonale au sens de l'art. 3 al. 3 LCR, dans le respect des principes constitutionnels qui doivent guider l'autorité compétente dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation.

La question de savoir si la mise en zone piétonne requise par l'initiative litigieuse serait matériellement conforme à ces principes ne saurait être traitée de manière exhaustive par la présente note, compte tenu de l'ensemble des circonstances à prendre en considération. Prima facie, il y a cependant lieu de constater qu'une telle mesure ne serait assurément *pas dépourvue d'intérêt public* et qu'elle ne serait a priori *pas arbitraire*, n'étant pas dépourvue de motif sérieux, objectif, raisonnable ou pertinent.

En ce qui concerne la *proportionnalité*, c'est-à-dire schématiquement la prise en compte et la mise en balance d'autres intérêts publics et privés s'opposant à l'interdiction de circuler sur la Grand-Rue, une réserve s'impose d'emblée, malgré la retenue qu'observe la présente note. En effet, dans la mesure où la mise en zone piétonne de la Grand-Rue équivaut à désaffecter celle-ci en tant que voie de circulation routière, la pesée des intérêts à mener en termes de signalisation doit évidemment s'insérer de manière cohérente dans la pesée des intérêts conduite de manière plus large en matière de réseau routier, sous forme de planification⁹¹. En d'autres termes, la question se pose de savoir si cette mesure serait conforme à la conception des transports, telle qu'elle a été prévue à ce jour.

2. La question de la conformité avec la planification du réseau routier

a. L'obligation de planifier le réseau routier communal

Que l'on appréhende cette mesure de restriction du trafic (art. 3 al. 3 LCR) comme une mesure de si-

⁸⁸ Cf. en part. SCHAFFHAUSER, op. cit. n. 84, p. 41. Cf. ég. BUSSY André / RUSCONI Baptiste, Code suisse de la circulation routière, 3^{ème} éd., Lausanne 1996, n. 4.4.1 ad art. 3 LCR

⁸⁹ Cf. p. ex. arrêt non publié du TA FR du 4 décembre 2002 (3A 02 169 et 172), cons. 4a.

⁹⁰ Cpr. arrêt du TA VD du 30 octobre 1992 (GE R9 1150/31), in RDAF 1993 p. 230, cons. 4.b

⁹¹ Cpr., dans un sens similaire, arrêt du TA VD du 30 octobre 1992 (GE R9 1150/31), in RDAF 1993 p. 230, cons. 4.b ss.

gnalisation routière ou comme une mesure de construction routière, un même constat s'impose: en vertu de l'*obligation de planifier* à respecter en matière de routes, cette mesure ponctuelle doit être coordonnée avec toutes les autres mesures qui concourent à atteindre les buts et les principes de l'ensemble des législations applicables en matière d'aménagement du territoire au sens large - y.c., en particulier, le droit de l'environnement, avec la protection contre le bruit et contre les pollutions atmosphériques. C'est ainsi que l'art. 5 LR dispose que:

- la planification du réseau routier communal s'opère sur l'ensemble du territoire de la commune, dans le cadre du *plan directeur communal* (al. 1);
- la planification [de ce] réseau routier (...) doit s'harmoniser avec celle du réseau routier cantonal (al. 3).

Quant à l'art. 41 al. 1 LATeC consacré au plan directeur communal, il précise de manière concordante que celui-ci doit fixer les *objectifs de la commune* au minimum en matière de mobilité - outre en matière d'utilisation du sol, de ressources du sous-sol, de site et paysage et d'énergie.

b. *La mise en zone piétonne de la Grand-Rue serait-elle conforme à la planification locale?*

Le réseau routier bullois a fait l'objet d'une intense activité de planification durant les deux dernières décennies, dans le contexte notamment de la création de la route de contournement H189. S'agissant de la Grand-Rue, on peut rappeler comme suit les différentes étapes de cette planification:

- en 1995, un document intitulé "*Conception directrice de la Grand-Rue*" prévoyait un aménagement qui ressemble à celui réalisé aujourd'hui, même s'il n'y était pas encore expressément question de mise en "zone 30";
- le *plan directeur partiel des transports* (PDPT) adopté et approuvé en 1998 et 2001 aux fins de la réalisation de la H189 prévoyait des "typologies des mesures applicables à la Grand-Rue"; ces mesures d'accompagnement s'inscrivaient dans un concept de mobilité global en vertu duquel la charge journalière moyenne de trafic sur la Grand-Rue (TJM 24) devait s'établir à environ 6'700 au lieu de 13'000 vhc en 2010 - grâce justement à ces mesures de modération;
- ces mesures d'accompagnement ont motivé le lancement en 2003 d'une *procédure de mandats d'étude parallèles*; sur cette base, ces mesures auraient dû être adoptées sous la forme d'une "zone de rencontre" ("zone 20"); mais, suite à diverses oppositions et à des études complémentaires, elles ont pris la forme actuelle de la "zone 30";
- les mesures de restriction du trafic en ville de Bulle ont ensuite fait l'objet d'un effort de coordination à l'échelle régionale, avec l'adoption en 2007 du *Projet d'agglomération bulloise* MOBUL (Bulle, Morlon, Le Pâquier, Riaz et Vuadens); ce document chiffrait la charge de trafic sur la Grand-Rue en 2020 à 10'600 vhc sans projet d'agglomération, respectivement à 6'800 vhc avec projet - étant précisé que le trafic mesuré en 2006 atteignait déjà 13'000 vhc;
- conformément à la LATeC, les aspects territoriaux de ce projet d'agglomération ont été entérinés sous la forme d'un *Plan directeur régional de l'agglomération bulloise* contraignant pour les autorités; mis à l'enquête en 2008, ce plan reprend ces options de développement en précisant notamment que "les entrées dans le centre de l'agglomération doivent être spécialement aménagées de manière à renforcer l'effet de porte et à souligner la sensibilité du milieu traversé"⁹² et que "les axes d'entrée dans la ville de Bulle sont aménagés de manière à dissuader le

⁹² Ce plan reprend ainsi la teneur de l'art. 5 ("Aménagement de l'espace routier") de l'ordonnance fédérale du 28 septembre 2001 sur les zones 30 et les zones de rencontre (RS 741.213.3): "Les transitions entre le réseau routier usuel et une zone doivent être facilement reconnaissables. Le début et la fin de la zone doivent être mis en évidence par un aménagement contrasté faisant l'effet d'une porte (al. 1). Le caractère de zone peut être mis en évidence par des marques particulières conformément aux normes techniques pertinentes (al. 2). Au besoin, d'autres mesures doivent être prises pour

trafic de transit et à encourager la distribution du trafic sur les différentes voies d'accès à la ville⁹³;

- au début 2011, la commune de Bulle a mis à l'enquête publique un nouveau *Plan d'aménagement local* qui contient, outre le(s) plan(s) d'affectation des zones (A et B), un dossier directeur composé notamment de trois plans directeurs de circulation, consacrés respectivement aux transports individuels motorisés (A: TIM), aux transports publics (B: TP) et à la mobilité douce (C: MD); dans le premier nommé, la Grand-Rue figure comme l'ensemble du périmètre en couleur brune, à laquelle la légende suivante est associée: "rue du centre historique (zone à vitesse modérée)".

Deux constats corollaires s'imposent au vu de ce bref historique de la planification du réseau routier communal bullois: d'une part, le traitement actuel de la Grand-Rue comme "zone 30" est conforme à cette planification; d'autre part, et inversement, cette planification ne destine pas pour l'heure la Grand-Rue à une piétonisation, puisque les divers scénarios développés à l'horizon de 2010 puis de 2020 se fix(ai)ent pour objectif d'y limiter le trafic à 6'700 ou 6'800 vhc (TJM 24).

Dans cette mesure, l'interdiction totale de circuler dans les deux sens outrepasserait ces objectifs, avec les *reports de charges et de nuisances* que cela supposerait sur d'autres brins du réseau. - Cela, d'autant que la charge effective pourrait actuellement se situer déjà au-delà de ces objectifs. - Il conviendrait alors de vérifier la compatibilité de ce nouveau régime de circulation avec les buts et les principes du droit de l'aménagement et de l'environnement et, le cas échéant, de prendre d'autres mesures d'accompagnement ailleurs.

La jurisprudence en matière d'aménagement du territoire témoigne de ce que l'institution de l'initiative populaire est difficile à concilier avec l'obligation de planifier⁹⁴: tandis que la première est souvent utilisée pour réclamer une mesure d'affectation ponctuelle, la seconde impose au contraire justement de coordonner entre elles des mesures éparses⁹⁵. Dans le cas d'espèce, la contradiction systémique entre initiative populaire et planification des transports ne devrait toutefois pas être rédhibitoire pour l'initiative litigieuse. S'agissant en effet d'une initiative non formulée à interpréter dans le sens le plus favorable aux signataires, on pourrait en effet lui donner la portée d'une instruction donnée au pouvoir législatif ou, par lui, au pouvoir exécutif, de (re-)planifier dans le sens souhaité. Cela supposerait toutefois que ce genre d'instructions puisse faire l'objet d'une initiative populaire, ce qui n'est pas le cas en droit fribourgeois, selon la présente note (cf. art. 137 LEDP avec art. 51^{ter} al. 1 let. b LCo). Cela supposerait aussi que le conseil général soit compétent pour planifier le réseau routier ou pour donner des instructions pour ce faire au conseil communal, ce qui n'est pas non plus le cas selon la législation fribourgeoise (cf. art. 79 LATeC par renvoi de l'art. 5 al. 1 LR).

3. Conclusions intermédiaires

que la vitesse maximale prescrite soit respectée, telles que la mise en place d'éléments d'aménagement ou de modération du trafic (al. 3)."

⁹³ Plan directeur de l'agglomération bulloise, p. 14 (3. Concept et projet, 3.3 Transports, 3.31 Le réseau routier et le stationnement, b) Mesures de mise en œuvre).

⁹⁴ Dans un sens similaire en doctrine: HOHL Andreas, *Probleme des Initiativrechts auf dem Gebiet des Baurechts und der Raumplanung*, thèse Zurich 1989, p. 89 à 91.

⁹⁵ Pour un exemple, cf. l'arrêt du TF non publié du 19 septembre 2007 (1P.387/2006), à propos d'une initiative cantonale genevoise intitulée "15'000 logements pour sortir Genève de la crise", que le TF a jugé en substance incompatible avec la pesée globale de tous les intérêts en présence selon l'art. 3 OAT. Cf. ég. l'arrêt de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal vaudois du 16 novembre 2010 (CCST.2010.0004) à propos d'une initiative populaire cantonale intitulée "Sauvez Lavaux" qui, en prétendant rendre inconstructible tout un périmètre, ne permettait pas selon le TC VD "la pesée d'intérêts en présence qu'exige la mise en œuvre des principes régissant l'aménagement du territoire" (cons. 3d i.f.).

Cinquième conclusion intermédiaire:

En requérant la mise en zone piétonne de la Grand-Rue, l'initiative litigieuse ne paraît pas - de prime abord - contrevenir aux règles et aux principes de droit matériel supérieur applicables à une telle mesure de restriction de la circulation et de signalisation routière.

Sixième conclusion intermédiaire:

En requérant la mise en zone piétonne de la Grand-Rue, l'initiative litigieuse ne paraît pas - en l'état - constituer une mesure assurément conforme à la planification des routes et des transports, telle que les autorités bulloises l'ont adoptée conformément à la législation cantonale sur les routes et le territoire.

B. La protection judiciaire des intérêts des administrés particulièrement atteints

1. Le droit de recourir à l'encontre d'une mesure de construction routière

a. Le régime de protection juridique des art. 83 ss LATeC

En renvoyant par analogie aux art. 83 à 89 LATeC pour l'adoption des plans de projet définitif d'une route communale, l'art. 37 let. b LR renvoie, comme on l'a dit, à la procédure applicable à l'approbation des plans d'affectation des zones, des plans d'aménagement de détail et de leur réglementation. Cette procédure est en particulier destinée à assurer la protection des intérêts des personnes touchées par le plan et qui ont un intérêt digne de protection à ce qu'il soit annulé ou modifié - comme en l'espèce éventuellement les voisins, les bordiers, les commerçants, ou certains autres usagers. Conformément aux exigences du droit fédéral en la matière (art. 33 LAT), cette procédure selon la LATeC comporte les étapes suivantes:

- mise à l'enquête du plan durant 30 jours (art. 83 al. 1);
- possibilité pour les personnes ayant la qualité correspondante de faire opposition au plan (art. 83 al. 2 avec art. 84);
- décision du conseil communal sur les oppositions non liquidées (art. 85 al. 1) et, simultanément, décision d'adoption du plan (art. 85 al. 2);
- possibilité pour les personnes ayant la qualité correspondante de faire recours auprès de la DAEC contre les décisions communales (art. 88 al. 1);
- décision de la DAEC sur les recours interjetés contre les décisions communales sur les oppositions (art. 88 al. 2) et, simultanément, décision d'approbation du plan après examen du point de vue de sa légalité, de son opportunité et de sa concordance avec les plans cantonaux et régionaux (art. 86 al. 3);
- possibilité pour les personnes ayant la qualité correspondante de faire recours auprès du Tribunal cantonal contre les décisions de la DAEC (art. 88 al. 3).

b. Une initiative populaire est-elle compatible avec le régime de la LATeC

Si l'on peut débattre à propos de la nature juridique d'un plan d'affectation et, par extension, d'un plan de projet définitif pour un aménagement routier, force est ici de constater que le législateur fédéral

(art. 33 LAT) et, à sa suite, le législateur cantonal (art. 83 ss LATeC et art. 37 let. b LR) ont prévu un régime de *protection juridique* qui consiste à le traiter comme un *acte administratif* plutôt que comme un acte normatif. Aussi, ce régime de protection juridique de droit supérieur n'est-il pas sans poser des difficultés du point de vue de la validité de l'initiative litigieuse. En effet, en prétendant faire déterminer le contenu d'un projet d'aménagement routier directement par voie de règlement de portée générale, les initiants tendent à priver les personnes intéressées de la possibilité de faire valoir leur point de vue par le biais d'une opposition puis de recours⁹⁶. En tout état de cause, un projet de piétonisation de la Grand-Rue devrait réserver ces moyens de droit.

Sans entrer dans l'analyse d'une problématique plus générale qui va faire l'objet d'un arrêt du Tribunal fédéral important vraisemblablement à l'automne 2011⁹⁷, c'est là au plan fribourgeois une raison systématique supplémentaire de refuser d'interpréter la notion de "règlement de portée générale" en ce sens qu'elle inclurait les plans de projet de routes ainsi que les panneaux de signalisation. En effet, cela reviendrait à reconnaître l'existence d'actes (pseudo-)normatifs devant pouvoir faire l'objet d'un recours jusqu'au Tribunal cantonal de la part de toute personne intéressée.

Certes, le droit cantonal fribourgeois n'exclut pas complètement les *recours dits abstraits* à l'encontre des règlements communaux. L'art. 154 al. 1 LCo dispose en effet que "toute décision de l'assemblée communale, du conseil général ou de leur bureau peut, dans les trente jours dès la fin du délai de rédaction du procès-verbal, faire l'objet d'un recours au préfet" (al. 1). Or, comme le Tribunal cantonal (anciennement Tribunal administratif) a eu l'occasion de le dire, la notion de "*décision*" au sens de cette disposition inclut également les règles générales et abstraites adoptées sous la forme d'un *règlement* - contrairement à la notion éponyme de l'art. 4 al. 1 CPJA, dont l'art. 113 dudit code fait de manière générale le seul objet susceptible de recours à Fribourg. Partant, le Tribunal en a déduit que, "par ce recours, l'intéressé peut ainsi obtenir un contrôle abstrait de la norme, indépendant de tout cas concret d'application"⁹⁸. Comme l'art. 154 al. 2 LCo le précise, ce type recours est toutefois réservé aux "membres de l'assemblée communale ou du conseil général ainsi [qu'au] conseil communal" (al. 2).⁹⁹, c'est-à-dire aux "citoyens actifs", pour reprendre le titre marginal de cette disposition, à l'exclusion des simples citoyens (non "actifs") ou des citoyens d'autres communes, dont les intérêts peuvent pourtant être plus particulièrement atteints par le règlement en cause (cpr. art. 76 CPJA). Dans ces conditions, qualifier la mesure de planification/construction routière litigieuse de "règlement de portée générale" reviendrait soit à priver les personnes intéressées de la protection juridique dont elles devraient jouir en vertu du droit cantonal (art. 37 let. b LR avec art. 83 ss LATeC), soit à leur ouvrir une voie de droit qui n'est pas prévue par le droit cantonal fribourgeois de procédure administrative (art. 4 avec art. 113 CPJA et art. 154 LCo).

2. Le droit de recourir à l'encontre d'une mesure de restriction/signalisation routière

a. Le régime de protection juridique de l'art. 107 OSR

De même que les législations fédérale et cantonale ouvrent la voie à des recours à l'encontre de plans d'affectation et, par analogie, de plans de route, les législations fédérale et cantonale prévoient aussi la possibilité de recourir en matière de signalisation routière. Selon l'art. 107 al. 1 OSR, les réglementations locales du trafic au sens de l'art. 3 al. 3 et 4 LCR qui sont indiquées par des signaux de prescription ou de priorité ou par d'autres signaux ayant un caractère de prescription doivent, sous réserve d'exceptions, faire l'objet d'une *décision formelle*, laquelle doit faire l'objet d'une publication indiquant en particulier les voies de droit. Les signaux ne peuvent d'ailleurs être mis en place que lorsque la décision y afférente est exécutoire.

⁹⁶ Dans un sens similaire à propos d'une initiative formulée s'analysant comme un plan d'affectation, voir l'arrêt non publié du TC VD du 16 novembre 2010 (CCST.2010.0004).

⁹⁷ Un recours a été porté au TF contre l'arrêt cantonal susmentionné relatif à l'initiative "Sauvez Lavaux".

⁹⁸ Arrêt du TA FR du 7 avril 1993, in RFJ 1993 p. 229 ss, cons. 3a. Cf. ég. l'arrêt non publié du TA FR du 12 mai 2005 (1A 05 12), cons. 1a et l'arrêt du TC FR du 12 août 2008 (602 2008-16), Grande Carrière I, cons. 2.

⁹⁹ N.B. Outre le fait que ce recours devrait être adressé au Préfet, plutôt qu'à la Direction cantonale.

Au niveau cantonal fribourgeois, l'art. 5 LALCR attribue à la DAEC, comme on l'a dit, la compétence d'édicter les mesures durables pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur les routes et sur les aires de circulation publiques appartenant à des particuliers (al. 1) et celle de décider des mesures de signalisation routière (al. 2). Quant à l'art. 12 al. 1 LALCR, il dispose que les décisions prises en application de cette loi sont sujettes à recours conformément au CPJA. Conformément à l'art. 114 al. 1 let. a CPJA, il s'ensuit que les décisions de la DAEC agissant par son SPC en matière de restriction du trafic et/ou de signalisation routière peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal de la part de quiconque a la qualité pour ce faire (art. 76 CPJA).

b. Une initiative populaire est-elle compatible avec le régime de l'OSR?

S'agissant de la protection juridique des personnes atteintes par la décision entreprise et qui ont un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée, la même remarque s'impose donc à propos du volet "interdiction du trafic et signalisation routière" qu'à propos du volet "planification et construction routière": dès lors que l'initiative litigieuse tend à modifier le régime de circulation de la Grand-Rue par la voie législative d'un "règlement de portée générale", elle fait surgir des objections difficilement surmontables quant à la manière dont la protection juridique des citoyens non actifs ou des non citoyens plus particulièrement intéressés par ces mesures pourrait être assurée de manière effective, dans le respect du *droit supérieur*. Si ce n'est justement en soumettant de manière contradictoire le (quasi-) règlement communal en cause au régime de la décision générale, c'est-à-dire celui de la mise à l'enquête, du droit d'être entendu et du recours judiciaire.

3. Conclusions intermédiaires

Septième conclusion intermédiaire:

L'initiative «Pour une Grand-Rue piétonne» paraît difficilement compatible avec les règles de droit fédéral et cantonal régissant la protection juridique des personnes particulièrement atteintes par une mesure de circulation/signalisation routière, lorsqu'elle requiert qu'une telle mesure soit prise sous la forme d'un "règlement de portée générale".

Huitième conclusion intermédiaire:

L'initiative «Pour une Grand-Rue piétonne» paraît difficilement compatible avec les règles de droit cantonal régissant la protection juridique des personnes particulièrement atteintes par une mesure de planification/construction routière, lorsqu'elle requiert qu'une telle mesure soit prise sous la forme d'un "règlement de portée générale".

* * * * *

VII. LE TRAITEMENT DE L'INITIATIVE LITIGIEUSE

A. Le délai à respecter pour statuer sur la validité de l'initiative litigieuse

1. L'absence de règle de droit

a. *L'absence de délai légal de traitement d'une initiative communale*

Avant d'en venir à la décision que le Conseil général va être amené à prendre le 20 juin 2011, il convient encore de se demander si les autorités communales bulloises ont adopté un comportement conforme au droit, en prévoyant le traitement de l'initiative litigieuse à cette date, alors que l'aboutissement de celle-ci a été constaté par décision du 9 novembre 2010 publiée le 19 novembre 2010. Près de sept mois se seront écoulés entre ces deux dates, étant précisé que les élections communales se sont tenues dans l'intervalle. La réponse à cette question suppose de rappeler, dans un premier temps, les différentes étapes et démarches prévues par la législation cantonale et la réglementation communale pour l'instruction d'une initiative communale, à compter du moment où les signatures ont été récoltées et déposées:

- 1. vérification et dénombrement des signatures par le secrétariat communal (art. 140 al. 1 i.i. LEDP);
- 2. publication de l'aboutissement ou non de l'initiative par le conseil communal (art. 140 al. 1 i.f. LEDP);
- 3. transmission par le conseil communal du résultat et du texte de l'initiative au conseil général (art. 141 al. 1 LEDP; art. 111 RCG-Bulle);
- 4. décision du conseil général sur la validité de l'initiative et sur sa soumission à votation populaire (art. 141 al. 2 LEDP; art. 111 RCG-Bulle);
- 5. le cas échéant, votation populaire (art. 142; et art. 112 s. RCG-Bulle).

Dans un second temps, il sied de rappeler quels sont les délais prévus par la réglementation cantonale sur les droits politiques, voire par le règlement communal du Conseil général de la ville de Bulle, pour l'accomplissement de ces différentes étapes et démarches:

- selon l'art. 140 al. 1 LEDP, lorsque les listes ont été déposées, le secrétariat communal dispose d'un délai de 20 jours pour vérifier et dénombrer les signatures;
- l'art. 141 al. 3 LEDP dispose que, lorsque l'initiative porte sur un règlement de portée générale, les art. 126 et 127 relatifs à l'initiative législative en matière cantonale sont applicables par analogie; ces règles détaillent les actes à accomplir par le Grand Conseil, selon qu'il se rallie ou non à une initiative formulée en termes généraux ou entièrement rédigée, en précisant dans chaque hypothèse le délai dont il dispose pour élaborer une loi, un contre-projet et/ou soumettre l'initiative au vote; les art. 112 et 113 RCG-Bulle reprennent ce schéma, en prévoyant cependant des délais plus courts pour soumettre au vote une initiative - et son contre-projet - à laquelle le Conseil général ne se rallie pas (180 jours au lieu d'un an à compter de l'arrêté constatant la validité de l'initiative);
- à teneur de l'art. 142 LEDP, en effet, la votation populaire doit avoir lieu au plus tard dans le délai de 180 jours dès la décision du conseil général soumettant l'initiative à la population.

b. *L'absence de renvoi au délai légal de traitement d'une initiative cantonale*

Comme cela ressort de ces rappels, les réglementations cantonale et communale applicables à une initiative communale bulloise ne prescrivent expressément de délai légal ni pour la transmission de

l'initiative du conseil communal au conseil général (étape 1 à 2), ni pour l'instruction et le traitement de celle-ci par le conseil général (étape 3 à 4)¹⁰⁰. Les seuls délais d'ordre prescrits en la matière concernent en effet la durée du décompte des signatures par le secrétariat communal (étape 1) et le temps susceptible de s'écouler entre la décision du conseil général de se rallier ou non à une initiative communale et l'adoption d'un (contre-)projet, d'une part, respectivement entre cette décision ou l'adoption de ce (contre-)projet et une votation populaire, d'autre part.

La situation à cet égard est différente de celle qui prévaut en matière cantonale, puisque la LEDP n'indique pas le délai dans lequel les signatures doivent être vérifiées et décomptées¹⁰¹. Elle précise en revanche à l'art. 116 que, "lorsque l'initiative a abouti, le Conseil d'Etat [doit,] dans les trois mois suivant la publication dans la Feuille officielle de la décision sur l'aboutissement de l'initiative, transmettre au Grand Conseil, en session ordinaire, le résultat du dénombrement des signatures et le texte de l'initiative" (al. 1). Elle dispose cependant aussi que, si ce "délai de trois mois pour la transmission de l'initiative ne peut être respecté, celle-ci [peut être] transmise au Grand Conseil à la session suivante".

Selon la présente note, et contrairement à l'opinion que les initiants ont exprimée par voie de presse¹⁰², l'art. 116 LEDP ne s'appliquait pas à la décision par laquelle le Bureau du Conseil général de la ville de Bulle a renoncé le 24 janvier 2011 à porter à l'ordre du jour de la prochaine séance prévue le 28 février 2011 le débat sur la validité de l'initiative litigieuse (cf. art. 38 al. 2 LCo; cf. ég. art. 39 let. a et 69 ch. 3 s. RCG-Bulle). Cette affirmation se fonde sur l'interprétation logique et systématique des art. 140 s. LEDP. Ces règles figurent en effet dans le chapitre 4 de la LEDP intitulé "Initiative et référendum en matière communale" (art. 137 ss), contrairement à l'art. 116 LEDP que l'on trouve au chapitre 3 sous le titre "Mise en œuvre des droits populaires en matière cantonale" (art. 112 ss). Conformément à cette structure législative, le chapitre 4 contient soit des dispositions qui *règlent de manière spécifique* les droits politiques communaux, soit des dispositions qui *renvoient de manière spécifique* à certaines règles consacrées aux droits politiques cantonaux - à appliquer par analogie (cf. art. 137 al. 3 renvoyant aux art. 105, 106 et 110 al. 2 LEDP; art. 141 al. 3 renvoyant aux art. 126 et 127 LEDP; art. 141 al. 4 renvoyant à l'art. 118 LEDP).

Ainsi, dès lors que l'art. 116 LEDP ne fait pas partie de ces renvois exprès, on ne saurait retenir que son délai de 3 mois doive s'appliquer par analogie à une initiative communale¹⁰³. Au vu de la systématique légale choisie, il faut bien plutôt constater que le législateur aurait prévu un renvoi dans ce sens,

¹⁰⁰ Cpr. à ce propos les art. 103 s. et 105 s. de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement, LParl, RS 171.10) qui impartit à l'Assemblée fédérale, sous peine de péremption (ATF 100 Ia 55, cons. 5a), un délai de deux ans à compter de son dépôt pour statuer sur le sort d'une initiative fédérale revêtant la forme d'une proposition rédigée en termes généraux. A moins que les circonstances ne permettent à l'Assemblée fédérale de proroger ce délai, il incombe au Conseil fédéral d'ordonner la votation populaire dès son expiration, sans que le Parlement ne puisse plus approuver l'initiative ou en recommander le rejet.

¹⁰¹ En modification de la loi de 1976, l'art. 115 du projet de LEDP proposait de porter de 10 à 20 jours le délai dans lequel les communes devaient vérifier les signatures, la Chancellerie d'Etat ayant pour sa part 20 jours pour les leur transmettre à compter de leur dépôt (Message n° 227 du 26 avril 2000 accompagnant le projet de loi sur l'exercice des droits politiques, BO GC 2001 I p. 3 ss). Cette disposition semble avoir été adoptée en première lecture (BO GC 2001 I p. 360) et confirmée en deuxième lecture (BO GC 2001 I p. 478), mais elle ne figurait pas à la loi publiée au Bulletin officiel (BO 2001 p. 169).

¹⁰² Voir le communiqué de presse publié le 26 janvier 2011 par le Parti socialiste de Bulle.

¹⁰³ À supposer que l'art. 116 al. 1 LEDP s'applique en matière communale, on pourrait par ailleurs douter qu'il régit la question litigieuse en l'espèce, à savoir celle du traitement de l'initiative par le Conseil général (par anal. au Grand Conseil), et non pas celle de sa transmission par le Conseil communal (par anal. au Conseil d'Etat). Cela, sans évoquer le fait que l'art. 116 al. 2 LEDP réserve lui-même la possibilité de reporter la transmission de l'initiative de l'exécutif au législatif au-delà du délai de 3 mois, pour "permettre aux députés de se préparer dans des délais raisonnables" (Message n° 227 du 26 avril 2000 accompagnant le projet de loi sur l'exercice des droits politiques, BO GC 2001 I p. 17 ad art. 116). Ce qui plaide par ailleurs pour une interprétation de ce délai comme un délai *d'ordre* plutôt que *de péremption* (cpr. ATF 100 Ia 53, cons. 5a). Ce qui signifie que le non respect de ce délai ne serait, le cas échéant, pas sanctionné par la perte pour le Conseil général de son droit de statuer sur l'initiative. Il serait seulement sanctionné, le cas échéant, dans le cadre d'un recours en matière de droit public pour déni de justice formel, dans l'hypothèse où ledit conseil l'aurait laissé passer de manière abusive sans agir du tout, ou en faisant preuve d'une lenteur injustifiée. Cpr. arrêt du TF du 23 novembre 1998, in RDAT I-1999, n° 1.

s'il avait entendu soumettre le traitement d'une initiative communale au même régime qu'une initiative cantonale. Telle n'était cependant pas sa volonté, ne serait-ce que parce que le nouveau délai retenu de 3 mois au plan cantonal tenait compte "du nouveau rythme des sessions du Grand Conseil"¹⁰⁴ (aujourd'hui, en principe, de huit sessions ordinaires par année¹⁰⁵), lequel ne correspond pas au rythme des sessions d'un conseil général communal (qui siège, de par la loi, au moins deux fois par année¹⁰⁶).

2. L'application des principes généraux

a. La notion de délai convenable déduit du droit fédéral

La réglementation fribourgeoise étant *claire et complète*, il n'y pas lieu de retenir l'existence d'une lacune à combler en ce qui concerne le délai dans lequel le conseil général doit statuer sur la validité d'une initiative communale. Pour autant, on ne saurait admettre que ledit conseil communal puisse indéfiniment retarder la transmission de l'initiative au conseil général (art. 141 al. 1 LEDP), puis que ce dernier puisse éternellement différer sa décision sur la validité de celle-ci (art. 141 al. 2 LEDP). Le principal effet de l'aboutissement d'une initiative populaire étant d'obliger les autorités compétentes de la soumettre à une votation populaire¹⁰⁷, les droits politiques des initiants et des citoyens seraient vidés de leur substance, si ces autorités n'étaient pas tenues d'exécuter leur obligation à un certain moment.

Aussi, lorsque comme en l'espèce le droit cantonal ne prévoit pas de délai pour transmettre et/ou traiter une initiative, le Tribunal fédéral juge-t-il que le respect des droits politiques garantis par le droit constitutionnel fédéral exige qu'une initiative populaire soit soumise à votation populaire dans un *délai convenable*, pour protéger l'intérêt des initiants à ce que leur proposition ait gardé son actualité au moment où le peuple doit se prononcer¹⁰⁸. Au-delà de ce délai et dans la mesure où le retard est injustifié, l'autorité cantonale ou communale en cause commet un déni de justice formel que les initiants-citoyens peuvent attaquer comme tel¹⁰⁹. Un déni de justice formel ne peut toutefois être reproché à l'autorité compétente avant qu'elle ait eu la possibilité d'intervenir *de manière appropriée*. Et l'étendue du délai pendant lequel il lui incombe d'agir dépend de la nature de l'affaire et de l'ensemble des circonstances.

b. Le délai de sept mois en l'espèce est-il convenable?

Faute de délai d'ordre légal en droit cantonal fribourgeois et en droit communal bullois, il s'agit de déterminer si le *délai de sept mois* qui se sera écoulé entre la transmission de l'initiative par le Conseil communal et son traitement par le Conseil général est convenable - étant rappelé que l'initiative litigieuse devrait être soumise au peuple dans un délai de 180 jours dès la date d'adoption de l'arrêté constatant sa validité, dans l'hypothèse où le Conseil général ne s'y ralliait pas. Cette question de bonne foi autant que de proportionnalité suppose de mettre en balance, d'un côté, l'intérêt des auteurs et des signataires de l'initiative, à ce que cette dernière soit soumise au vote du peuple *le plus tôt possible* avec, de l'autre côté, l'intérêt public à ce que la décision du Conseil général quant à la validité de cette initiative et, en cas de validité, la décision quant à l'opportunité de s'y rallier ou pas, soit prise dans *les meilleures conditions possibles*.

En l'occurrence, le Bureau du Conseil général a jugé opportun, au vu de la particularité et de la complexité de l'initiative «Pour une Grand-Rue piétonne», de commander le présent avis de droit dans la perspective de la décision à prendre en ce qui concerne sa validité. Ce faisant, il a exposé se fonder sur l'art. 20 RCG-Bulle¹¹⁰, lequel dispose que "le conseil général, par son bureau, peut faire appel, pour l'examen d'objets importants, avec voix consultative, à d'autres personnes à titre d'experts ou de

¹⁰⁴ BO GC 2001 I p. 17 ad art. 116.

¹⁰⁵ Cf. art. 105 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (ci-après "LGC", RSF 121.1).

¹⁰⁶ Cf. art. 37 al. 2 LCo; cf. é.g. art. 68 ch. 1 RCG-Bulle.

¹⁰⁷ ATF 101 Ia 492, cons. 3.

¹⁰⁸ Dans ce sens é.g. TORNAY, op. cit. n. 3, p. 130.

¹⁰⁹ GRISEL, op. cit. n. 3, p. 152.

¹¹⁰ Voir la décision du Bureau du 24 janvier 2011.

conseillers". Malgré la grande réserve que l'auteur de ces lignes entend s'imposer ici - s'agissant pour lui d'apprécier la célérité et l'opportunité de son propre travail -, il ne lui semble pas que sa consultation en tant qu'expert ait été dilatoire ou superflue. Les lignes qui précèdent, dont il s'agit maintenant de faire la synthèse et de tirer des conclusions finales, ont en effet conduit à confirmer que l'initiative «Pour une Grand-Rue piétonne» soulevait de nombreuses et épineuses questions juridiques, dont l'identification et la clarification paraissent être utiles, pour ne pas dire indispensables, en vue du débat qui doit avoir lieu à leur propos au sein du Conseil général.

B. La décision à rendre en ce qui concerne la validité de l'initiative litigieuse

1. De la mise en votation populaire

a. La probable invalidité totale de l'initiative litigieuse - selon la présente note

L'analyse qui précède a conduit à formuler successivement huit conclusions intermédiaires, dont sept sont des raisons qui militent contre la validité de l'initiative «Pour une Grand-Rue piétonne». En tant qu'elle requiert l'adoption d'une *mesure de restriction/signalisation du trafic*, l'initiative «Pour une Grand-Rue piétonne»:

- **(1^{ère} conclusion intermédiaire)** porte sur une mesure concrète qui ne peut pas faire l'objet d'une initiative communale selon le droit fribourgeois;
- **(3^{ème} conclusion intermédiaire)** n'est pas conforme au droit supérieur qui place ce genre de mesures dans la compétence du pouvoir exécutif cantonal;
- **(7^{ème} conclusion intermédiaire)** paraît difficilement compatible avec les règles de droit fédéral et cantonal régissant la protection juridique des personnes particulièrement atteintes.

Dans la mesure où elle requiert une mesure de *planification/construction routière*, l'initiative «Pour une Grand-Rue piétonne»:

- **(2^{ème} conclusion intermédiaire)** porte sur une mesure concrète qui ne peut pas faire l'objet d'une initiative communale selon le droit fribourgeois;
- **(4^{ème} conclusion intermédiaire)** n'est pas conforme au droit supérieur qui place ces mesures dans la compétence du pouvoir exécutif communal;
- **(6^{ème} conclusion intermédiaire)** ne paraît pas - pour l'heure - constituer une mesure assurément conforme à la planification que les autorités bulloises ont adoptée conformément à la législation cantonale sur les routes et le territoire;
- **(8^{ème} conclusion intermédiaire)** paraît difficilement compatible avec les règles de droit cantonal régissant la protection juridique des personnes particulièrement atteintes.

Ainsi, à supposer que la mise en zone piétonne de la Grand-Rue puisse être mise en œuvre par la seule pose d'une nouvelle signalisation – à l'exclusion de mesures de construction – plusieurs obstacles juridiques persistants à l'analyse s'opposeraient à ce que l'initiative soit déclarée valable et, partant, soumise au vote. Cela, que ce soit sous la forme d'un *projet réduit par le Conseil général* ou d'une *instruction à l'intention du Conseil communal*:

- Comme on l'a dit à titre liminaire, le texte de l'initiative ne laisse guère d'autre choix que de la juger soit totalement valide, soit totalement invalide, dès lors qu'elle tend à l'adoption d'une mesure unique - qui pose de surcroît problème sous l'angle de sa nature juridique et la compétence pour l'adopter.
- Comme on l'a déjà dit aussi, il ne saurait être question d'interpréter l'initiative litigieuse dans le sens favorable aux initiants consistant à considérer qu'elle tendrait à l'adoption par le Conseil

général d'une instruction faisant obligation au Conseil communal de tout mettre en œuvre pour que la Grand-Rue soit mise en zone piétonne dans les meilleurs délais; cette interprétation ne rendrait en effet pas l'initiative en cause plus valide, puisqu'elle ne permettrait pas de lui donner un objet licite ("règlement de portée générale") qui respecte le droit cantonal (compétence cantonale ou exécutive).

b. Le probable succès d'un recours contre la décision du Conseil général - selon la présente note

Pour démocratique qu'elle sera, la décision du Conseil général à propos de la validité de l'initiative «Pour une Grand-Rue piétonne» n'en sera pas pour autant souveraine, puisque les législations cantonale (art. 150 ss LEDP) et fédérale (art. 85 LTF) ouvrent la voie à un recours à son encontre devant le Tribunal cantonal puis le Tribunal fédéral. Compte tenu des vices dont cette initiative est affectée sous l'angle des sous-conditions de l'*identité de rang ou de l'objet*, d'une part, et de la *conformité au droit formel et matériel supérieur*, d'autre part, les chances de succès d'un éventuel recours dirigé contre la décision du Conseil général la jugeant valide doivent être qualifiées d'importantes à très importantes.

2. De la mise en consultation populaire

a. De l'organisation d'un vote consultatif en lieu et place d'une véritable votation

La mission confiée au soussigné comportait la tâche de "fournir toute information utile et pertinente qui permettra au Conseil général de statuer en toute connaissance de cause sur la suite à donner à ce dossier". Dans ce cadre, il convient encore de se demander si, pour concilier le respect de la loi (art. 141 al. 2 LEDP) avec le souci de donner à la population bulloise l'occasion de s'exprimer sur la mise en zone piétonne de la Grand-Rue, il serait loisible aux autorités d'organiser, en lieu et place d'une véritable votation populaire, un vote consultatif, par quoi on entend ici un *vote dont le résultat serait non contraignant* pour les autorités concernées¹¹¹. Moyennant une telle consultation, ces dernières disposeraient d'une indication leur permettant de guider leur action, à commencer par le Conseil communal de Bulle, en tant qu'autorité compétente pour les routes et qu'autorité de contact pour la signalisation¹¹².

b. Les initiants et signataires ont-ils un droit à l'organisation d'un vote consultatif?

A cet égard, il convient d'abord de préciser que les règles et les principes qui gouvernent les droits politiques, en particulier l'obligation d'interpréter une initiative dans le sens le plus favorable aux initiants et aux signataires, ne comportent *pas de droit* pour ces derniers à obtenir des autorités qu'elles organisent une votation consultative à propos d'une initiative invalide et qui, de ce fait, ne pourrait pas faire l'objet d'une votation en bonne et due forme.

c. Le Conseil communal ou général a-t-il le droit d'organiser un vote consultatif?

En amont de la question du droit des initiants et signataires à obtenir l'organisation par le Conseil communal ou général d'un vote consultatif sur la mise en zone piétonne de la Grand-Rue, la question se pose néanmoins de savoir si ces autorités auraient effectivement le droit d'organiser une telle consultation. Au vu de la jurisprudence développée en la matière par le Tribunal fédéral, la réponse à cette question paraît devoir être *négative*.

Selon la jurisprudence majoritairement approuvée par la doctrine¹¹³, la possibilité d'organiser des vota-

¹¹¹ Cpr. p. ex. HANGARTNER/KLEY, op. cit. n. 3, p. 901. Cf. ég. MÜLLER Jörg Paul / SALADIN Peter, Das Problem der konsultativabstimmung im schweizerischen Recht; in: Berner Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1979, Berne et Stuttgart 1979, p. 418.

¹¹² Une telle consultation aurait été d'autant plus adaptée en l'occurrence que la jurisprudence n'exige pas, en la matière, que la question soumise au vote relève effectivement de la compétence de la collectivité appelée à s'exprimer – respectivement de sa représentation parlementaire.

¹¹³ Dans le même sens: GRISEL, op. cit. n. 3, p. 62 et 397 et les réf. cit.; HANGARTNER/KLEY, op. cit. n. 3, p. 906 et 908 et les réf. cit.

tions consultatives constitue en effet une extension des droits politiques¹¹⁴. Car, si le résultat d'une telle votation ne lie pas juridiquement les autorités, il n'en manifeste pas moins la volonté populaire, ce qui est susceptible d'exercer en fait une influence certaine¹¹⁵. Il s'ensuit qu'une telle consultation ne peut, *sauf circonstances extraordinaires*, être organisée que si et dans les conditions où une *base légale ou constitutionnelle* l'autorise - qu'il s'agisse d'un fondement général¹¹⁶ ou spécial¹¹⁷.

d. *L'absence de base légale*

En l'état du droit cantonal fribourgeois (art. 48 ss Cst.-FR; art. 137 ss LEDP et art. 8 ss LCo) et communal bullois (art. 111 RCG-Bulle), *aucune règle positive ne semble pouvoir fonder les autorités communales à organiser une consultation populaire* en matière de routes (LR) ou de circulation routière (LALCR) - à supposer que cela soit compatible avec la force dérogatoire du droit fédéral dans ce dernier cas (LCR et OCR). Faute par la loi de définir les circonstances matérielles et les modalités formelles d'un tel scrutin, le fait de reconnaître au conseil communal ou général d'une commune la faculté d'en organiser librement comporterait le risque, non seulement de nuire à la sécurité et à l'autorité du processus de formation de la volonté populaire par le biais des véritables votations, mais également de faire des votations consultatives des formes d'enquêtes ou de plébiscites lancés de manière intempestive au gré de considérations d'opportunité politique.

e. *L'absence de situation exceptionnelle*

De même, la situation juridique et factuelle qui prévaut à propos de la mise en zone piétonne de la Grand-Rue ne paraît pas telle qu'il faille considérer que les autorités communales bulloises disposent de motifs exceptionnels permettant de lancer une consultation populaire sans base légale pour ce faire. En effet, la seule occurrence où le Tribunal fédéral a apparemment dérogé à l'exigence d'une base légale ou constitutionnelle avait trait à un projet de stand de tir qu'une commune avait l'obligation de réaliser en vertu du droit fédéral, mais qui avait déjà échoué à deux reprises sur référendum financier¹¹⁸. Partant le choix d'un troisième emplacement devait pouvoir faire l'objet d'une consultation préalable, afin d'éviter un nouvel échec ultérieur et un nouveau report de la construction. Et le Tribunal fédéral de conclure que, dans une telle situation d'impasse ("Zwangslage", "Sonderfall"), la faculté reconnue à un parlement communal de procéder à un vote consultatif découle directement de la compétence reconnue aux autorités communales de préparer les projets et les objets soumis au vote ou susceptibles de l'être - cette préparation requérant en l'espèce une consultation.

Dès lors que la mise en zone piétonne de la Grand-Rue ne revêt pas le caractère d'une obligation de droit supérieur, qu'elle n'a pas fait l'objet de deux refus préalables et qu'elle ne relève pas exclusivement de la compétence communale, la situation qui nous occupe ne saurait être comparée à ce précédent - semble-t-il unique. Il s'ensuit qu'un vote consultatif ne devrait pas être organisé à propos de cet objet/projet, quand bien même cette forme de participation démocratique peut être autorisée ailleurs en Suisse, voire pratiquée ailleurs dans le canton de Fribourg.

* * * * *

¹¹⁴ Cf. ATF 104 Ia 226, cons. 2c ("Eine Konsultativabstimmung [bindet] die Behörden faktisch fast ebenso, wie wenn eine rechtlich verbindliche Volksbefragung durchgeführt worden wäre"). Cf. ég. arrêt non publié du TF du 23 décembre 2005 (1P.470/2005), cons. 4.1. Cf. cpdt ég. ATF 104 Ia 236, cons. 2b.

¹¹⁵ Selon AUBERT (Jean-François, Le référendum populaire, RDS 1972 p. 483), un scrutin dépourvu de conséquences juridiques "est presque contradictoire dans les termes".

¹¹⁶ Cf. p. ex. l'art. 48 al. 3 de la loi sur les droits politiques du canton d'Appenzel Rodhes-Extérieures.

¹¹⁷ Cf. p. ex. la loi jurassienne du 30 juin 1983 sur la consultation du peuple en matière nucléaire.

¹¹⁸ ATF 104 Ia 226, cons. 3 ("Die Gemeinde befand sich nach dem negativen Ausgang der beiden ersten Volksabstimmungen in einer ausgesprochenen Zwangslage, und es musste alles daran gesetzt werden, dass hinsichtlich der neu zu erstellenden Schiessanlage doch noch ein annehmender Entscheid der Stimmbürger zustandekomme").

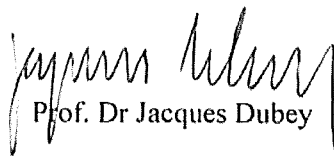
* * * * *

VIII. CONCLUSIONS FINALES

Sans préjudice du débat démocratique à son propos, l'analyse de l'initiative communale «Pour une Grand-Rue piétonne» sous l'angle juridique conduit le soussigné à soutenir que, statuant sur la base de l'art. 141 al. 2 LEDP, le Conseil général de la ville de Bulle devrait, malgré l'adage "in dubio pro populo":

- I. la déclarer invalide;
- II. s'abstenir de s'y rallier en adoptant un "règlement" allant dans son sens;
- III. refuser de la soumettre à un vote contraignant;
- III. s'abstenir de la soumettre à un vote consultatif.

Ainsi fait à Lausanne, le 28 avril 2011


Prof. Dr Jacques Dubey

* * * * *

* * *

*

ANNEXE

Ville de Bulle

Bureau du Conseil général

Initiative communale « Pour une Grand-Rue piétonne »

Liste des documents transmis au Docteur Jacques Dubey

1. Déroulement de l'initiative communale (rappel des faits)
2. Demande d'initiative communale du 14.07.10
3. Démarche du Conseil communal du 14.7.10 et réponse du Service des communes du 16.7.10
4. Lettre du CC à la DAEC du 20.7.10 et courriel du 23.7.10 de M. Martin Leu, Conseiller juridique à la DAEC
5. Lettre du CC à la Préfecture du 4.8.10 et réponse du Préfet du 6.8.10
6. Lettre du CC au PS du 10.8.10 et courriel du président du PS du 16.8.10
7. Lettre du Bureau du CG du 17.12.10 et réponse du Préfet du 20.12.10
8. Lettre du Bureau du CG du 24.01.11 au Conseil communal avec communiqué de presse
9. Communiqué de presse du Parti socialiste du 26.01.11
10. Copies d'extraits des délibérations au Grand Conseil fribourgeois
11. Lettre du Préfet de la Gruyère du 07.02.11 avec détermination du SCom
12. Extraits de lois et articles de presse de la Gruyère et de la La Liberté

Bulle, le 8 février 2011