



CANTON DE FRIBOURG / KANTON FREIBURG

Tribunal cantonal
Kantonsgericht

601 2011-133

Arrêt du 12 juillet 2012

I^E COUR ADMINISTRATIVE

COMPOSITION

Présidente : Marianne Jungo
Juges : Christian Pfammatter,
Gabrielle Multone
Greffière-stagiaire : Pauline Volery

PARTIES

A._____, **recourant**, représenté par Me Jérôme Magnin, avocat,

B._____, **recourante**, représentée par Me Jérôme Magnin, avocat,

C._____, **recourant**, représenté par Me Jérôme Magnin, avocat,

PARTI LIBÉRAL-RADICAL DE LA VILLE DE FRIBOURG, recourant,
représenté par Me Jérôme Magnin, avocat

contre

CONSEIL GÉNÉRAL DE LA VILLE DE FRIBOURG, autorité intimée

OBJET

Droits politiques

Recours du 24 octobre 2011 contre la décision du 17 octobre 2011

c o n s i d é r a n t e n f a i t

A. Le 1^{er} octobre 2010, les Jeunes Libéraux Radicaux et la section du Parti Libéral Radical (PLR) de la Ville de Fribourg ont déposé une demande d'initiative tendant à l'adoption d'un règlement de portée générale.

L'initiative intitulée "Plus de fluidité, moins de sens uniques" a la teneur suivante:

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

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

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

B. Le 19 octobre 2010, le Conseil communal de la Ville de Fribourg a accepté la demande d'initiative, qui a été publiée dans la Feuille officielle.

Le 29 octobre 2010, cette même autorité a publié un communiqué de presse pour indiquer d'emblée qu'en cas d'aboutissement de l'initiative, elle devrait en proposer l'invalidation. Elle estimait en effet que l'initiative empiétait sur les compétences réservées au canton par la législation en matière de circulation routière – la Ville n'agissant que sur délégation de ce dernier – et que les restrictions à la circulation routière ne pouvaient se faire que par voie de décisions, ce qui ne laissait pas de place à un règlement de portée générale.

Par avis dans la Feuille officielle, le Conseil communal a pris acte de l'aboutissement de l'initiative, munie de 3'232 signatures valables sur les 2'400 requises.

C. Le 23 août 2011, reprenant en les développant les arguments figurant dans son communiqué de presse du 29 octobre 2011, le Conseil communal a spontanément présenté au Conseil général un rapport constatant qu'à son avis, l'initiative violait le principe de l'unité de rang en tant qu'elle visait des mesures de signalisation routière dès lors qu'un règlement général et abstrait ne peut s'appliquer à ce type de mesures en raison de leur caractère concret. De plus, les mesures de signalisation routière relevaient de la compétence exclusive de l'exécutif communal, de sorte que l'initiative qui postulait une intervention du législatif n'était pas conforme au droit supérieur. Il a relevé également qu'en tant qu'elle visait notamment le sens unique de l'avenue de la Gare et la fermeture au trafic motorisé du pont de Zaehringen, cette initiative n'était pas conforme à l'ensemble de la planification communale et régionale des transports, qui lie les autorités entre elles.

Le 6 octobre 2011, le Bureau du Conseil général a estimé, lui aussi, que l'initiative n'était pas conforme au droit supérieur et a proposé, par une décision prise à la majorité, au Conseil général de la déclarer entièrement invalide.

Le lendemain, il a communiqué aux Conseillers généraux le rapport du Conseil communal du 23 août 2011, en relevant que ce rapport n'avait aucune base légale et qu'il était

empreint d'une apparente absence de volonté d'interpréter le texte de l'initiative dans un sens favorable.

Le 9 octobre 2011, la minorité du Bureau du Conseil général a rendu son propre rapport concluant que, malgré certains doutes quant à l'admissibilité du paragraphe 3 de l'initiative, il se justifiait de soumettre l'intégralité du texte au verdict populaire, le doute devant profiter au peuple. Il a retenu en particulier que, s'il était vrai que l'interdiction et la restriction de la circulation et du stationnement sur le territoire étaient en principe une compétence cantonale, la commune de Fribourg était de longue date au bénéfice d'une délégation valable de cette compétence. Dans la mesure où dite délégation s'adressait à la "commune", sans autre précision, il y avait lieu d'estimer que, conformément à l'art. 51ter al. 1 let. b de la loi sur les communes (LCo; RSF 140.1), les initiants avaient correctement fait usage du droit d'initiative concernant un règlement de portée générale. Se référer à la compétence par défaut du Conseil communal prévue à l'art. 60 LCo pour faire obstacle au droit d'initiative revenait à vider ce droit de sa substance. La minorité a affirmé ne pas douter que le Conseil général disposait de la compétence d'adopter un règlement de portée générale destiné à assurer la fluidité du trafic en ville.

D. Le 17 octobre 2011, le Conseil général a déclaré l'initiative totalement invalide par 37 voix contre 33.

E. Agissant le 24 octobre 2011, A._____, B._____, C._____ et le Parti libéral-radical de la Ville de Fribourg ont contesté devant le Tribunal cantonal la décision du 17 octobre 2011 dont ils demandent l'annulation. Ils concluent à ce que l'initiative "Plus de fluidité, moins de sens uniques" soit déclarée valide. Subsidiairement, ils requièrent que cette initiative soit déclarée partiellement valide et, plus subsidiairement, à ce qu'un nouveau scrutin soit ordonné.

A l'appui de leurs conclusions, les recourants invoquent tout d'abord une violation du droit d'initiative communal et du droit de vote au sens de l'art. 51ter LCo et des art. 137 ss, 142 de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSF 115.1). Estimant que la notion de "règlement de portée générale" selon l'art. 51ter al. 1 let. b LCo se réfère exclusivement à l'adoption de règles générales, ils font valoir que le droit d'initiative doit pouvoir porter aussi bien sur des initiatives législatives que sur des initiatives administratives, pour autant que ces dernières aient une portée générale. Il n'est pas nécessaire que le texte en cause contienne une réglementation abstraite. Il peut contenir des dispositions générales et concrètes. En l'espèce, ils constatent qu'après une première phrase relevant plutôt du but poursuivi, soit assurer un trafic motorisé privé et public fluide en Ville de Fribourg, la seconde phrase de l'initiative demande qu'aucune artère principale servant au trafic de transit ne puisse être mise en sens unique ou interdite à la circulation. Dans ce sens, l'initiative est vouée à être appliquée à un nombre indéterminé de personnes et de véhicules automobiles; elle n'est donc pas individuelle, mais bien de portée générale. Formulée en termes généraux, elle nécessitera l'élaboration d'une loi qui respecte son esprit, sa lettre et le droit supérieur. Quant à la dernière phrase du texte litigieux, il concerne la rétroactivité limitée dans le temps de l'initiative. Là encore, il ne s'agit pas de mesures individuelles, peu importe qu'elles puissent concerner l'Avenue de la Gare et le Pont de Zaehringen. Quoi qu'il en soit, rien n'interdit qu'un règlement communal puisse contenir des dispositions générales et concrètes.

Pour le surplus, appliquant par analogie l'art. 117 al. 1bis LEDP relatif aux initiatives constitutionnelles et législatives, les recourants estiment que leur texte respecte le

principe de l'unité de la forme (initiative présentée en termes généraux), le principe de l'unité de rang (initiative qui ne tend pas simultanément à l'adoption de normes qui appartiennent à des rangs normatifs différents), le principe de l'unité de la matière (interdiction de regrouper divers objets dans un même texte) et s'avère exécutable. Sous l'angle de l'inexécutabilité, les recourants relèvent que celle-ci doit être manifeste et ressortir clairement du texte de l'initiative. Or, en l'espèce, aucune impossibilité matérielle ou juridique ne s'oppose à leur projet. A leur avis, une interprétation de leurs vœux conforme à la Constitution est possible, surtout si l'on applique le principe qui veut qu'en cas de doute, les autorités interprètent l'initiative dans le sens qui s'avère le plus favorable aux initiants: *in dubio pro populo*.

S'agissant de déterminer si l'initiative respecte la répartition verticale des compétences entre les autorités, les recourants soulignent que, selon l'art. 3 al. 2 de la loi fédérale sur la circulation routière, les cantons sont autorisés à déléguer aux communes la compétence d'interdiction, de restriction et de réglementation de la circulation. Or, la Commune de Fribourg est la seule du canton à bénéficier de la délégation de compétence précitée. Par arrêté du 7 juillet 1998, le canton de Fribourg lui a délégué la compétence:

- a) d'établir les plans de route cantonale pour les sections représentées sur le plan n° 1 en annexe et de pourvoir à leur exécution;
- b) d'exécuter le service d'hiver et les autres travaux d'entretien et d'exploitation pour les sections représentées sur le plan n° 2 en annexe;
- c) d'interdire et restreindre la circulation et le stationnement sur son territoire, à l'exception des limitations de vitesse.

Compte tenu de l'existence de cette délégation de compétence, la commune dispose donc du pouvoir de décider dans les matières évoquées par l'initiative.

S'agissant de la répartition horizontale des compétences, les recourants affirment que la matière en cause ne concerne pas une activité administrative strictement déterminée par la loi qui exclurait de par sa nature le recours au droit d'initiative populaire. De plus, les mesures de restriction, respectivement de suppression de la circulation routière sur le territoire communal paraissent ne pas relever exclusivement du pouvoir exécutif. En effet, ces mesures – et donc l'objet de l'initiative – ont et auront manifestement des conséquences financières qui, elles, relèvent de l'assemblée communale (art. 10 al. 1 let. b ss LCo). De plus, en vertu de l'art. 10 al. 1 let. f LCo, l'assemblée communale est libre d'adopter les règlements de portée générale qui ne vont pas au-delà des compétences communales, en l'espèce valablement déléguées par le canton. En d'autres termes, le Conseil général dispose du pouvoir d'adopter des règlements de portée générale dans toute manière qui relève de la compétence communale. Dans ce cadre également, il convient d'appliquer le principe *in dubio pro populo* et d'interpréter l'initiative en ce sens qu'il appartiendra à l'exécutif de définir les artères principales qui ne doivent pas être interdites ou limitées à un sens unique.

En ce qui concerne la question de la signalisation routière qui relève de la compétence cantonale, les recourants estiment qu'en vertu de la délégation de compétence du 7 juillet 1998, le Conseil général est en droit d'édicter les règlements de portée générale qui concernent la circulation sur le territoire communal. Il appartient ensuite à l'autorité cantonale de procéder aux modifications de la signalisation routière. Cette signalisation est subséquente aux décisions de circulation.

En ce qui concerne la planification locale, les recourants estiment que le principe de la stabilité des plans n'est pas absolue et que la planification actuelle doit être revue et adaptée aux circonstances actuelles. Le plan d'aménagement local de 1991 n'est plus à jour et doit de toute façon être modifié. Ils considèrent que le plan directeur des transports ne paraît pas s'opposer à la solution préconisée par l'initiative dès lors que l'avenue de la Gare garde sa fonction routière, même limitée aux transports publics.

Par ailleurs, aucune planification de rang supérieur ne paraît non plus obliger le Conseil communal à mettre l'avenue de la Gare en sens unique. Les intérêts publics qui ont été invoqués pour instaurer cette mesure n'ont pas été atteints. Dès lors que les mesures mises en œuvre et planifiées sont un échec, il y a lieu de revenir sur la planification en question. Pour les recourants, rien n'interdit en principe une initiative de planification. Quoi qu'il en soit, selon le principe in dubio pro populo, les éventuels vices de l'initiative peuvent être corrigés au moment de la concrétisation législative, par exemple en donnant au Conseil communal un mandat d'intervention dans sa politique de circulation routière tendant à remettre en cause, par tout moyen juridique et politique, la planification qui le lierait, dans un sens conforme à l'initiative. Une telle interprétation permettrait de laisser ouverte la question de la validité d'une initiative de planification.

Les recourants font valoir que, conformément à l'art. 51ter al. 1 let. b LCo, il est possible pour le Conseil général d'édicter des règles de politique générale en matière de circulation routière, sous la forme d'un règlement de portée générale. Il appartient ensuite au Conseil communal de suivre ces règles ainsi que l'exige l'art. 60 al. 3 let. a LCo.

Les recourants invoquent également une violation de l'art. 34 al. 2 de la Constitution fédérale (Cst. féd.; RS 101) qui impose aux autorités le devoir de donner une information correcte et retenue à l'occasion d'un scrutin, tout en leur interdisant d'intervenir de manière plus importante. En l'espèce, en intervenant à plusieurs reprises (communiqué de presse, rapport sans base légale) avant que le Conseil général ne se prononce sur la validité de l'initiative, le Conseil communal aurait faussé le scrutin du 17 octobre 2011. Il l'aurait politisé alors que la réflexion devait être purement juridique.

Subsidiairement, à supposer qu'une des conditions de validité de l'initiative fasse défaut, il est reproché au Conseil général de n'avoir pas prononcé une décision d'invalidation partielle. De l'avis des recourants, il est excessif d'invalidier totalement leur initiative et il aurait été nécessaire de la soumettre au moins partiellement à votation populaire.

Les recourants demandent à être dispensés des frais de procédure (art. 129 let. c CPJA) et ils renoncent à solliciter une indemnité de partie.

F. Le 6 janvier 2012, le Bureau du Conseil général s'est déterminé sur le recours dont il conclut au rejet. Rappelant que la LCo ne procède pas à une répartition stricte entre les compétences du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, il souligne que le Conseil général n'est pas véritablement le législateur communal. La compétence d'adopter des règlements de portée générale qui est reconnue à ce Conseil ne l'autorise pas à édicter des règlements dans toutes les matières ressortissant de la compétence des communes. Encore faut-il que le Conseil général soit compétent en raison de la matière. Selon la LCo, ce n'est le cas que si cette compétence matérielle lui est spécifiquement attribuée; à défaut c'est le Conseil communal qui la détient (art. 60 al. 2 LCo). Or, en l'espèce, il n'y a pas de compétence du Conseil général en matière de circulation routière ou dans les

matières proches du thème de l'initiative. La compétence financière du Conseil général est trop éloignée du sujet pour admettre qu'elle fonde la validité de l'initiative.

G. Le 10 février 2012, les recourants ont déposé leur détermination sur les observations de l'autorité intimée. Ils maintiennent leurs conclusions. En particulier, ils estiment que les critiques qu'ils ont formulées sur l'échec de la planification locale en matière de circulation établissent que les circonstances ont évolué et que la planification actuelle ne saurait lier les autorités communales. Ils relèvent en outre que les mesures de restriction, respectivement de suppression de la circulation routière sur le territoire communal ne relèvent pas exclusivement du pouvoir exécutif. Ces dernières ont des conséquences financières qui, elles, relèvent de l'assemblée communale. Ainsi, du moment que le Conseil général est habilité à voter les dépenses d'investissement liées aux mesures de circulation, il ne saurait prétendre que l'initiative litigieuse échappe à sa compétence matérielle, à tout le moins sous ses aspects financiers.

H. Le 30 mars 2012, le Bureau du Conseil général a fait savoir qu'il n'avait pas d'observations complémentaires à formuler.

I. Le 1^{er} juin 2012 est entrée en vigueur l'ordonnance du 22 mai 2012 déléguant à la commune de Fribourg des compétences en matière routière (ROF 2012-045; ci-après, l'ordonnance du 22 mai 2012). Tout en abrogeant l'arrêté du 7 juillet 1998, cette ordonnance maintient la compétence de la commune de Fribourg s'agissant de l'interdiction et de la restriction de la circulation et du stationnement sur son territoire, à l'exception des limitations de vitesse (art. 1 al. 1 let. c). Elle retire cependant la délégation en ce qui concerne les projets cantonaux situés sur le territoire de la commune (art. 1 al. 2).

Invités à se déterminer sur le point de savoir si, compte tenu de cette modification légale, leur recours n'était pas devenu sans objet, les recourants ont répondu, le 13 juin 2012, en constatant que leur initiative, formulée en termes généraux, ne visait pas a priori une mesure particulière. A leur avis, des routes communales qui présentent les caractéristiques d'un axe de transit pourront à l'avenir être l'objet de mesures d'interdiction ou de restriction de la circulation prises par la commune de Fribourg, sans que ces mesures ne s'inscrivent dans un projet cantonal. De plus, certaines mesures déjà prises de réorganisation du trafic en Ville de Fribourg (mise en sens unique de l'avenue de la Gare) ne peuvent être qualifiées de projet d'envergure cantonale. Partant, de l'avis des recourants, leur recours n'est pas devenu sans objet.

Le 26 juin 2012, le Bureau du Conseil général s'en est remis à justice sur ce point, tout en confirmant la teneur de ses déterminations précédentes.

e n d r o i t

1. a) Selon l'art. 150 al. 1 LEDP, le Tribunal cantonal statue sur les recours en matière de votations et d'élections cantonales et communales, y compris en cas de recours dirigé contre un acte préparatoire au sens de l'art. 150 al. 2 LEDP. Or, la décision de soumettre ou de ne pas soumettre au vote une initiative populaire constitue un acte préparatoire puisqu'il s'agit d'une "opération (...) effectuée par les autorités avant le scrutin". Il apparaît dès lors que le Tribunal cantonal est compétent pour statuer sur le recours.

Déposé le 24 octobre 2011 contre la décision du Conseil général prise en séance du 17 octobre 2011, le recours l'a été dans le délai de 5 jours prévu par l'art. 152 al. 3 LEDP. La question peut demeurer ouverte de savoir si, en réalité, le délai de recours n'a pas commencé à courir seulement dès l'approbation par le Conseil général du procès-verbal de la séance du 17 octobre 2011 lors de sa séance du 21 novembre 2011.

Pour le surplus, le recours satisfait aux règles de forme et de motivation prévues aux art. 80 et ss de code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur ses mérites.

b) Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (lettre a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (lettre b). Aucune question d'opportunité ne se pose par ailleurs dans le cas d'un litige concernant l'invalidation d'une initiative populaire.

c) Dès l'instant où il n'existe pas de relation directe entre le texte de l'initiative intitulée "Plus de fluidité, moins de sens unique", conçu pour être transposé dans un règlement de portée générale, et la délégation de compétence dont dispose la commune en matière routière en application de l'ordonnance du 22 mai 2012, l'entrée en vigueur de cette ordonnance n'a pas pour effet de rendre l'initiative sans objet. Cas échéant, la portée pratique de l'initiative pourra tout au plus être modifiée compte tenu des compétences qui ont été retirées à la commune pour les projets cantonaux par l'art. 1 al. 2 de dite ordonnance.

2. a) Selon l'art. 5 de la loi sur les routes (LRoutes; RSF 741.1), la planification du réseau routier communal s'opère sur l'ensemble du territoire de la commune, dans le cadre du plan directeur communal prévu par l'art. 41 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1).

L'art. 41 LATeC prévoit que le plan directeur communal fixe les objectifs de la commune au minimum en matière d'utilisation du sol, de ressources du sous-sol, de mobilité, de sites et paysage et d'énergie (al. 1). En particulier, ce plan détermine le réseau des transports, en tenant compte des charges existantes, de la mobilité liée au développement prévu par la commune et des impacts sur l'environnement qui en résulte (al. 2).

Selon le système de l'aménagement du territoire prévu dans le canton de Fribourg, pour élaborer le plan directeur communal, la commune doit tenir compte du plan directeur régional, notamment du projet d'agglomération, qui lie les autorités cantonales, les autorités communales et les régions voisines (art. 31 LATeC). Le plan directeur régional se fonde lui-même sur le plan directeur cantonal (art. 26 al. 1 let. a LATeC) et il traite au minimum de l'urbanisation, de la mobilité et de l'environnement (art. 29 al. 1 LATeC). Il va de soi que le plan directeur cantonal consacre aussi un large chapitre aux questions de transports et de mobilité et qu'il lie les autorités (art. 18 LATeC).

La mise en œuvre des plans directeurs se concrétise notamment au niveau local par des mesures de circulation (interdiction, restriction, régulation) et des mesures de signalisation routière, étant rappelé que les routes publiques doivent être construites et aménagées conformément à la planification routière et aux nécessités techniques, économiques, de sécurité et du trafic (art. 20 LRoutes).

En d'autres termes, l'élément fondamental régissant la mobilité sur le territoire d'une commune fribourgeoise est constitué par le plan directeur au sens de l'art. 41 LATeC, respectivement par la planification routière au sens de l'art. 5 LRoutes.

b) Selon l'art. 36 al. 1 LATeC, le Conseil communal est l'autorité responsable de l'aménagement local. C'est lui qui adopte non seulement le plan d'affectation des zones (art. 85 LATeC), mais également le plan directeur communal (art. 79 LATeC). Les tentatives récentes de démocratisation du processus de planification, qui prévoyaient notamment le transfert au pouvoir législatif communal de la compétence générale d'adopter les plans et règlement, ont été expressément écartées par le Grand Conseil. Même la variante qui consistait à limiter les compétences du pouvoir législatif à la seule adoption du plan directeur sur proposition du Conseil communal a été clairement rejetée (cf. Message du Conseil d'Etat accompagnant le projet de loi sur l'aménagement du territoire et les constructions; BGC 2008 p. 1286; décision du Grand Conseil ad art. 35 du projet de loi, BGC 2008 p. 1740).

Il apparaît dès lors qu'en matière d'aménagement du territoire, respectivement en matière de planification routière (art. 5 LRoutes), le Conseil général n'a strictement aucune compétence.

c) L'élément fondamental du texte de l'initiative litigieuse est énoncé à son paragraphe 2 et prévoit qu'"aucune artère principale servant au trafic de transit ne peut être mise en sens unique ou interdite à la circulation".

A l'évidence, l'organisation territoriale qu'implique la définition et la gestion des artères principales à disposition du trafic routier dans une commune relève de l'aménagement local au sens décrit précédemment. Comme il a été dit, le planificateur local n'est pas totalement libre dans ses choix, qui sont influencés plus ou moins fortement par les planifications de niveau supérieur, et dans la mise en œuvre de ceux-ci, qui dépendent en principe des autorités cantonales. Dans le cas de la Commune de Fribourg, qui bénéficie d'une délégation de compétence partielle fondée sur l'ordonnance du 22 mai 2012, la marge décisionnelle du planificateur est plus étendue que dans les autres communes puisque, dans certains cas (lorsque ne sont pas en cause des projets cantonaux), il peut ordonner lui-même les mesures de circulation aptes à concrétiser son plan directeur. Il n'en demeure pas moins que l'élément central en matière de mobilité est constitué par la planification locale. Même dans les communes ne disposant pas d'une délégation de compétence comparable à celle prévue par l'ordonnance du 22 mai 2012, le point de gravité organisant la mobilité reste le plan directeur communal qui, dûment coordonné, lie également les autorités cantonales appelées à ordonner les mesures de circulation. En d'autres termes, vu l'importance et l'impact des voies de circulation principales dans une commune, celles-ci doivent nécessairement figurer dans le plan directeur. Il va de soi qu'une mise en sens unique, une interdiction à la circulation ou, au contraire, une ouverture au trafic de transit d'une telle voie relève de l'organisation territoriale de la commune. En particulier, dans toutes les villes modernes d'une certaine importance, la gestion du trafic de transit constitue un défi majeur d'aménagement du territoire.

Il s'ensuit qu'en voulant intervenir directement dans l'organisation des voies de communication principales de la Ville de Fribourg, l'initiative vise à imposer au Conseil général l'obligation d'édicter un règlement de portée générale sur un des aspects fondamentaux de l'aménagement local, à savoir sur la mobilité.

Du moment qu'il ressort clairement de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions que le Conseil général n'a aucune compétence dans ce domaine réservé exclusivement au Conseil communal, l'initiative ne respecte pas la répartition horizontale des compétences entre les autorités communales, telle que l'a organisée la législation cantonale.

c) Il importe peu que la planification actuellement en vigueur ne soit plus adaptée aux circonstances et qu'une modification du plan d'aménagement local, y compris du plan directeur, s'avère indispensable, notamment pour tenir compte du projet d'agglomération en matière de mobilité. Les critiques des recourants sur ce point n'ont aucune pertinence. En effet, la nécessité incontestée de revoir la planification en vigueur – sa révision générale est d'ailleurs en cours – n'a aucune influence sur le fait que le Conseil général n'est pas l'organe de planification de la commune et que, par conséquent, l'initiative ne peut pas le charger d'intervenir dans ce domaine.

3. Face à cette situation, les initiants ne peuvent pas tourner la difficulté en imposant à l'organe législatif communal d'adopter un règlement de portée générale qui empièterait ne serait-ce qu'indirectement sur la liberté du planificateur local, que ce soit au stade de la formation de la volonté du Conseil communal (en le forçant à user de sa liberté dans un sens prescrit) ou au stade de l'exécution (en s'immisçant dans la mise en œuvre du plan directeur par le biais des mesures de circulation et de signalisation).

a) S'agissant tout d'abord de la liberté du planificateur local, il faut constater que le droit fribourgeois ne permet pas, au niveau communal, une initiative populaire en matière d'aménagement du territoire. L'art. 51ter LCo, qui énumère les domaines susceptibles de faire l'objet du droit d'initiative, ne prévoit pas cette possibilité. Face à cette constatation, il est exclu d'utiliser la norme générale de l'art. 51ter al. 1 let. b LCo, - qui autorise les initiatives concernant un règlement de portée générale – pour construire indirectement un droit d'initiative en matière d'aménagement, notamment en considérant qu'en application de l'initiative, le Conseil général serait obligé d'élaborer un règlement de portée générale qui forcerait le planificateur local à utiliser son pouvoir d'appréciation dans un sens défini. Outre qu'il a été vu que le Conseil général n'a aucune compétence en matière d'aménagement du territoire, il faut prendre acte qu'en adoptant l'art. 51 ter al. 1 let. b LCo, le législateur cantonal a exigé que le règlement de portée générale dont peut faire l'objet l'initiative tende à édicter des règles de droit dotées d'effets externes (sur les particuliers), à l'exclusion des instructions à caractère interne, entre autorités (cf. JACQUES DUBEY, avis de droit à propos de l'initiative communale "Pour une Grand-Rue piétonne" du 28 avril 2011, p. 26, p.30 et les références, notamment BGC 1979 p. 1129).

Quoi qu'il en soit, l'art. 3 al. 1, 1^{ère} phrase, de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 7001) prescrit que, lorsque dans l'accomplissement et la coordination de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire les autorités disposent d'un pouvoir d'appréciation, elles sont tenues de peser les intérêts en présence. Compte tenu de cette obligation fondamentale de procéder à la pondération globale des intérêts en présence, il n'est pas admissible, par le biais d'une initiative, d'imposer au planificateur local d'utiliser son pouvoir d'appréciation dans un sens prédéfini pour faire prévaloir dans chaque cas certains intérêts particuliers, en l'occurrence l'intérêt à l'ouverture des artères principales au trafic de transit (arrêt du Tribunal fédéral 1P.387/2006 du 19 septembre 2007, consid. 3).

Il n'est donc pas possible d'interpréter l'initiative dans le sens qu'elle imposerait au Conseil général de prendre un règlement de portée générale qui ne constituerait qu'une instruction impérative au Conseil communal sur la manière d'utiliser son pouvoir d'appréciation dans le cadre de sa fonction de planificateur local.

b) Ne pouvant intervenir en amont de l'activité du planificateur local, l'initiative ne peut pas non plus agir en aval de celle-ci, au stade de la mise en œuvre des mesures de circulation et de signalisation routière.

Comme il a été dit, la mise en œuvre de mesures de circulation et de signalisation routière est subordonnée à la conformité de ces mesures au plan directeur. Du moment que le plan directeur communal lie les autorités communales et cantonales (art. 81 LATeC), il n'est pas possible que de telles mesures soient prises en contradiction avec la solution retenue par le planificateur communal. Il n'est pas non plus envisageable que l'adoption préalable de mesures de circulation puissent forcer la main du Conseil communal dans son activité d'élaboration du plan directeur. Certes, il n'est pas contesté que le planificateur local doive coordonner sa planification pour l'intégrer dans un système cohérent. Il est exclu, en revanche, qu'au niveau strictement communal, sa liberté soit entravée par des mesures qui relèvent de l'exécution.

Quoi qu'il en soit, l'examen de l'ordonnance du 22 mai 2012 montre que le Conseil d'Etat n'a pas procédé à une délégation de compétence en matière routière au bénéfice du Conseil général, mais s'est limité à l'accorder à la commune sans autre précision. Or, selon le texte clair de l'art. 60 al. 2 LCo, le Conseil communal exerce toutes les attributions qui ne sont pas déléguées par la loi à un autre organe. Le Conseil général n'est donc pas compétent pour exercer les prérogatives déléguées.

4. Enfin, contrairement aux affirmations des recourants, il n'est pas possible de fonder une compétence matérielle du Conseil général pour imposer l'ouverture des artères principales de la ville au trafic de transit sur le fait que cette autorité décide du budget et approuve les comptes (art. 10 al. 1 let. b LCo).

S'il est vrai que, selon le système fribourgeois, l'assemblée communale, respectivement le Conseil général, peut refuser de financer des mesures d'aménagement ou de planification routière qui ne trouvent pas son aval, il n'en demeure pas moins que cette compétence financière s'apparente à un simple droit de veto. Le législatif communal ne peut en aucune manière imposer une solution, il peut simplement refuser celle choisie par le Conseil communal. Partant, les initiants ne peuvent pas s'appuyer valablement sur cette compétence financière pour prétendre que le Conseil général serait habilité à édicter un règlement qui imposerait le choix d'une solution au Conseil communal en matière d'aménagement du territoire et de planification routière. Ce procédé serait contraire au principe fondamental de la LATeC qui attribue exclusivement au Conseil communal la charge de planificateur local.

5. a) Il apparaît ainsi que, quel que soit le point de vue sous lequel on se place, l'initiative est contraire à la répartition horizontale des compétences entre organes communaux. Elle demande au Conseil général d'établir un règlement dans un domaine qui échappe à sa compétence et qui relève exclusivement de l'exécutif communal. La conclusion principale du recours doit ainsi être rejetée.

b) Du moment que ce défaut de compétence a pour effet de vicier toute la substance de l'initiative litigieuse, il faut constater qu'une invalidation partielle n'entre

pas en considération. C'est donc en vain que les recourants présentent leur conclusion subsidiaire.

c) Enfin, dès lors qu'il a été vu ci-dessus que l'initiative est clairement invalide, il importe peu que, dans la phase préparatoire du scrutin du Conseil général consacré à l'examen de la validité de cette initiative, le Conseil communal soit intervenu à plusieurs reprises, cas échéant sans base légale, et que ses démarches aient été ressenties comme étant très partisans. Il est en effet exclu d'ordonner un nouveau scrutin sur un objet invalide. La conclusion très subsidiaire des recourants ne peut être, elle aussi, que rejetée.

6. Il y a lieu d'exempter les recourants, qui succombent, des frais de procédure en application de l'art. 129 CPJA.

La commune n'a pas droit à une indemnité de partie (art. 139 CPJA).

l a C o u r a r r ê t e :

I. Le recours est rejeté.

Partant, la décision invalidant l'initiative intitulée "Plus de fluidité, moins de sens unique" prise le 17 octobre 2011 par le Conseil général de la Commune de Fribourg est confirmée.

II. Il n'est pas perçu de frais de procédure, ni alloué d'indemnité de partie.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification.

Givisiez, le 12 juillet 2012 /cpf

La Greffière-stagiaire :

La Présidente :

Communication.