

5. Décision sur la validité de l'initiative communale contre la création et l'exploitation d'une décharge pour matériaux de type A au lieu-dit Le Haut-Carro et contre le changement d'affectation de la zone agricole du Haut-Carro en zone spéciale

1. Contexte

L'historique est connu des Conseillers généraux.

Concernant l'initiative :

- 10.05.2019 : Avis de la Commune dans la feuille officielle du dépôt de l'initiative ; délai pour la récolte des signatures : du 10.05.2019 au 12.08.2019
- 12.08.2019 : le secrétariat communal de Cheyres-Châbles a reçu l'initiative dûment complétée et a vérifié les signatures. Il a dénombré finalement 269 signatures valables sur 168 requises
- 19.08.2019 : le Conseil communal valide formellement l'aboutissement de l'initiative communale (publication d'un avis y relatif dans la FO du 23.08.2019)
- 21.08.2019 : transmission de l'initiative au Conseil général pour décision sur la validité de l'initiative

2. Etat actuel

2.1 Le Conseil communal a dénoncé la convention

2.2 Recours d'Orllati

Orllati SA a déposé en date du 15 juillet 2019 un recours contre la décision du Conseil communal de Cheyres-Châbles du 13 juin 2019. Le recours a été déposé auprès du Préfet, mais il est finalement traité par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions qui, par courrier du 9 août 2019, a invité le Conseil communal à se déterminer sur le recours. En résumé, les motifs du recours sont les suivants :

- *Violation du droit d'être entendu* : la commune n'a pas donné à Orllati la possibilité de s'exprimer avant de rendre sa décision et la décision n'est pas motivée.
- *Violation de la procédure du droit de l'aménagement du territoire* :

Le Conseil communal ne peut pas refuser de mettre à l'enquête la modification de la zone, car le dossier remplit toutes les exigences de forme ;

- de plus, par la convention, le Conseil communal s'est engagé à effectuer toutes les démarches en vue de la délivrance de l'autorisation d'exploiter ;
- le Conseil communal de Cheyres-Châbles ne peut pas renier les engagements pris par son prédécesseur ;

- toute décision prise par le Conseil général est inopérante, car c'est le Conseil communal qui est compétent (art. 34 LATeC) ;
- *Conformité du projet :*
 - il existe un besoin de 1'317'000 m³ alors que le volume total de la réserve des décharges existantes est de 950'000 m³ ;
 - ce besoin tient compte tant des décharges existantes dans le canton de Fribourg (dix, dont deux dans la Broye) que dans celui de Vaud ;
 - concernant l'accès, la décharge ne provoquera qu'un passage de 18 camions par jour et les zones d'habitation ne seront que peu touchées.

3. Texte de l'initiative

« Initiative communale contre la création et l'exploitation d'une décharge pour matériaux de type A au lieu dit Le Haut-Carro et contre le changement d'affectation de la zone agricole du Haut-Carro en zone spéciale »

4. Examen de l'initiative

4.1 Remarque préliminaire

Le présent chapitre reprend des considérations qui ressortent :

- du rapport du 23 août 2011 du Conseil communal de la Ville de Fribourg à l'attention du Conseil général concernant l'initiative communale « plus de fluidité, moins de sens uniques »¹
- de l'avis de droit du Prof. Jacques Dubey « Démocratie communale fribourgeoise » établi dans le cadre du postulat Markus Ith / Didier Castella (P 2018.12) "Prise en compte de la volonté du peuple dans les affaires communales"²

4.2 Lois applicables

art. 137 ss de la Loi cantonale sur l'exercice des droits politiques (LEDP) et art. 51ter al. 1 let. b de la Loi sur les communes (LCo).

4.3 Autorité compétente

Conformément à l'art. 141 al. 2 LEDP, le Conseil général statue sur la validité de l'initiative.

4.4 Examen de la validité (considérations générales)

Le premier point que le Conseil général doit examiner en relation avec une initiative communale est celui de sa validité. Pour qu'elle soit déclarée valable, l'initiative en question doit respecter un certain nombre de conditions formelles et matérielles, à défaut de quoi elle doit être soustraite au vote populaire. Il s'agit

¹ https://www.ville-fribourg.ch/sites/default/files/2018-07/plus_de_fluidit_moins_de_sens_uniques.pdf

² https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/publ/_www/files/pdf74/2013-DIAF-89_Rapport_democratie_communale_fribourgeoise.PDF

en effet d'éviter que les élus et les citoyens ne se prononcent sur un acte dont le contenu ne serait pas correct au plan juridique et/ou réalisable au plan pratique. Or, pour que l'initiative communale soit considérée comme valable, il faut que celle-ci respecte les conditions suivantes, applicables par analogie à l'art. 117 al. 1bis LEDP : elle doit respecter le principe de l'unité de rang, de forme et de matière, entre conforme au droit supérieur et réalisable au plan juridique comme matériel.

Il est à relever que le contrôle par le Conseil général doit s'effectuer à la lumière du texte de l'initiative, en s'efforçant de donner à celui-ci le sens le plus favorable aux initiant et aux signataires et susceptible d'être conforme au droit cantonal et fédéral plutôt que de déclarer celle-ci invalide. En d'autres termes et en vertu de l'adage "in dubio pro populo", l'initiative ne doit être déclarée invalide et soustraite au vote populaire que si cette dernière ne peut pas être interprétée dans un sens conforme au droit supérieur.

Si le Conseil général arrive à la conclusion que l'initiative est invalide, il doit en principe la soustraire au vote. Bien que cela ne ressorte pas expressément de l'art. 141 al. 2 LEDP, il faut en effet conclure de l'obligation qu'a le Conseil général de contrôler la validité d'une initiative communale qu'il a aussi l'obligation de ne pas la soumettre au vote en cas d'invalidité (cf. not. ATF 114 la 267, cons. 3). Si l'initiative n'est que partiellement invalide, la jurisprudence commande en revanche de ne soustraire au vote populaire que la partie irrégulière du texte, dans la mesure où la partie restante conserve un sens cohérent et que l'on peut raisonnablement admettre que les signataires l'auraient aussi soutenue (ATF 105 la 362, cons. 3).

Liste des objets pouvant être soumis à initiative au plan communal fribourgeois

C'est l'art. 51ter LCo qui met en œuvre l'art. 50 al. 2 Cst.-FR en ce qui concerne le droit d'initiative reconnu au dixième des citoyens actifs des communes qui ont un conseil général. Aux termes du premier alinéa de cette règle, parmi les attributions de cet organe, une telle initiative (ne) peut concerner (que):

- une dépense qui ne peut être couverte en un seul exercice ou un cautionnement pouvant entraîner une telle dépense (let. a);
- un règlement de portée générale (let. b);
- la constitution d'une association de communes ou l'adhésion à une telle association (let. c);
- le changement du nombre de Conseillers généraux (let. e).

Les autres attributions du Conseil général ne peuvent donc pas faire l'objet d'une initiative.

4.5 Examen de la validité de l'initiative en question

En l'occurrence, le Conseil général doit d'abord se demander si l'initiative en question correspond à l'un des objets possibles prévus à l'art. 51ter LCO.

Précision

Un "règlement de portée générale" représente un acte normatif (ou législatif), soit un acte qui contient des règles de droit générales et abstraites.

- « générales » signifie qu'elles s'appliquent à un nombre indéterminé de personnes ;
- « abstraites » signifie qu'elles concernent un nombre indéterminé de situations.

Il s'agit encore de déterminer, sous l'angle du critère de la conformité au droit supérieur, si et dans quelle mesure le Conseil général est compétent pour adopter les mesures requises par l'initiative. Selon une jurisprudence constante, les tribunaux jugent en effet invalides les initiatives cantonales ou communales qui demandent que le parlement auquel elles sont adressées prenne une mesure que le droit fédéral ou cantonal place dans la compétence du pouvoir exécutif. Il s'agit là d'un principe découlant de la séparation des pouvoirs (cf. not. ATF 114 Ia 413, 113 Ia 212 et 111 Ia 284).

4.6 Décisions possibles (sur la forme)

- **L'initiative est déclarée invalide**

Dans ce cas, elle n'est pas soumise au vote populaire.

- **L'initiative est déclarée valide**

Dans ce cas, le Conseil général décide de la soumettre ou de la soustraire au peuple.

5. Possibilités de recours

Dans tous les cas de figure (validation ou invalidation par le Conseil général), un recours est possible au Tribunal cantonal car une telle décision peut être qualifiée d'acte préparatoire au sens de l'art. 150 al. 3 LEDP.

Cheyres-Châbles, septembre 2019
Bureau du Conseil général