

Avis de droit
relatif à la validité de l'initiative populaire communale lausannoise
« pour un centre-ville apaisé et accessible à toutes et tous »

Thierry Tanquerel

Professeur honoraire de l'Université de Genève

28 février 2022

I. Le mandat

1. Par courrier du 14 février 2022, la municipalité de la Ville de Lausanne, soit pour elle M. Diego Falcioni, adjoint au premier conseiller juridique, a demandé au soussigné un avis de droit sur l'initiative communale « pour un Centre-ville apaisé et accessible à toutes et tous ».
2. Le courrier précité énonçait les questions soumises au soussigné de la façon suivante :

« a. La Municipalité souhaite disposer d'un avis de droit sur la conformité de l'initiative avec le droit supérieur. Si une initiative peut porter sur un plan directeur communal, lequel est à Lausanne en cours de révision devant le Conseil communal, la Municipalité se pose en particulier la question du partage des compétences entre Municipalité et Conseil communal selon la législation sur la circulation routière (LVCR).

b. Subsidiairement, en cas de validité de l'initiative, est-ce que le texte peut être soumis tel quel à la signature des citoyennes et citoyens ou convient-il d'en améliorer la clarté avec le comité d'initiative (cf. art. 140 al. 2 LEDP) ».
3. L'initiative « pour un centre Ville apaisé et accessible à toutes et tous » a la teneur suivante :

Initiative communale

Commune de Lausanne

pour un Centre-ville apaisé et accessible à toutes et tous

Les électrices et électeurs soussignés demandent que la question suivante soit soumise au corps électoral de la commune de Lausanne, conformément à l'article 147 de la Constitution du Canton de Vaud :

L'initiative « pour un Centre-ville apaisé et accessible à toutes et tous » demande que le plan directeur communal intègre les éléments suivants :

- Etendre de manière ciblées les zones piétonnes dans et aux environs de la petite ceinture en lien avec le réseau de transports publics et le réseau de voies cyclables, notamment à la Rue centrale ;

- Définir un plan de hiérarchisation plus diversifié des routes sur le territoire communal favorisant 3 axes d'interfaces avec le réseau routier national sur lesquels la vitesse est limitée à 50km/h, tandis que dans les quartiers résidentiels la limitation est à 30 km/h ;

- Maintenir le rôle fonctionnel de la petite ceinture, incluant le maintien de la limitation générale de vitesse à 50km/h sur son tracé.

4. Il résulte de l'esprit du mandat qui nous est confié que l'avis de droit demandé doit se prononcer sur la validité de l'initiative communale en cause, sans se limiter aux questions expressément posées. En effet, la deuxième question présuppose la validité de l'initiative. Il ne serait donc pas correct que nous répondions à cette deuxième question en n'ayant examiné que certains aspects de la validité de l'initiative. Quant à la première question, elle comporte une prémisse, à savoir le fait qu'une initiative communale peut porter sur un plan directeur communal, qui doit être vérifiée. L'avis de droit demandé serait en effet biaisé s'il était fondé sur une prémisse que l'auteur de l'avis ne partagerait pas. Il serait sans grande utilité s'il laissait ouvertes des questions déterminantes pour la validité de l'initiative.
5. Le présent avis de droit examinera donc l'ensemble des conditions de validité d'une initiative communale. C'est dans ce cadre qu'il sera répondu, le cas échéant sous forme hypothétique, aux questions précises posées par la municipalité.
6. Selon l'article 140 alinéa 4 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 5 octobre 2021 (LEDP)¹, la municipalité est compétente pour statuer sur la validité d'une initiative communale. L'article 137 alinéa 1 LEDP prévoit qu'une initiative doit respecter le droit supérieur (let. a) et le principe de l'unité de rang, de forme et de matière (let. b). L'article 140 alinéa 2 LEDP prévoit en outre que, si le titre ou le texte de l'initiative induisent en erreur, prêtent à confusion ou contiennent des éléments de publicité commerciale, ils sont corrigés par la municipalité en accord avec le comité ou le parti à l'origine de l'initiative. Ces exigences législatives correspondent aux conditions de validité des initiatives généralement identifiées par la doctrine, cette dernière y ajoutant, à la suite de la jurisprudence du Tribunal fédéral, celle de l'exécutabilité. Il convient donc d'examiner si l'initiative en cause respecte les principes de l'unité de la matière, de l'unité de la forme, de l'unité de rang, de la conformité au droit supérieur, de la clarté du texte et de l'exécutabilité².

II. L'unité de la matière

7. A teneur de l'article 137 alinéa 2 LEDP, l'unité de la matière est respectée lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les différentes parties d'une initiative.
8. Selon la définition classique qu'en donne le Tribunal fédéral, le principe de l'unité de la matière, dans son essence, « interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de but différents, qui forceraient ainsi le citoyen à une approbation ou à une opposition globales, alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions qui lui sont soumises »³. Au surplus, la disposition

¹ RS/VD 160.01.

² Gorgio MALINVERNI, Michel HOTTELIER, Maya HERTIG RANDALL, Alexandre FLÜCKIGER, *Droit constitutionnel suisse, Vol. I : l'Etat*, 4^{ème} éd., Berne, 2021, n° 877.

³ ATF 137 I 200, 203, c. 2.2 (avec références).

cantonale précitée rejoint la jurisprudence du Tribunal fédéral, lorsque celui-ci affirme qu'il « doit ainsi exister, entre les diverses parties d'un objet soumis au peuple, un rapport intrinsèque ainsi qu'une unité de but, c'est-à-dire un rapport de connexité qui fasse apparaître comme objectivement justifiée la réunion de plusieurs propositions en une seule question soumise au vote »⁴.

9. Nous avons, pour notre part, plaidé pour une réinterprétation du principe de l'unité de la matière qui conduirait à lui faire perdre sa place centrale. Il ne se concrétiserait plus comme une exigence positive de lien intrinsèque nécessairement objectif, voire matériel, et se limiterait à une interdiction des couplages abusifs. Ce principe constituerait en définitive un aspect de l'interdiction de l'abus de droit⁵.
10. Cette conception très libérale de l'exigence d'unité de la matière reste sans doute minoritaire. Elle ne semble en tout cas pas partagée par la Cour constitutionnelle vaudoise. Dans un arrêt de 2018, celle-ci a jugé qu'une initiative populaire qui visait à favoriser une préférence indigène en matière d'emploi violait le principe de l'unité de la matière en prévoyant, d'une part, un principe de priorité de l'emploi aux citoyens suisses et aux titulaires d'une autorisation d'établissement pour les emplois publics et, d'autre part, une imposition spéciale des employeurs en cas d'emploi de certains travailleurs étrangers. La Cour a certes relevé que les deux propositions visaient un même but général, mais elle a souligné qu'il n'y avait pas de rapport intrinsèque entre elles et que le risque que le citoyen approuve l'une sans l'autre existait inévitablement.⁶
11. L'initiative « pour un Centre-ville apaisé et accessible à toutes et tous » demande d'intégrer dans le plan directeur communal trois choses différentes : premièrement, une extension ciblée des zones piétonnes ; deuxièmement, une hiérarchisation du réseau routier, en maintenant sur certains axes une vitesse de 50 km/h ; troisièmement, le maintien d'une vitesse de 50 km/h sur le tracé de la petite ceinture. Le simple fait que les trois propositions sont destinées à être intégrées dans le plan directeur communal ne suffit pas pour créer un lien intrinsèque entre elles, vu le spectre très large de politiques publiques et de mesures que ledit plan est appelé à englober.
12. Il existe un lien intrinsèque manifeste entre la deuxième et la troisième proposition de l'initiative, puisque les deux ont un même but et prévoient des mesures de même nature et de même contenu, à savoir, le maintien d'une vitesse de circulation de 50 km/h sur certaines parties du réseau routier situé sur le territoire communal.
13. Il est en revanche beaucoup plus difficile de cerner le rapport intrinsèque entre ces propositions et celle visant à l'extension des zones piétonnes. Certes, dans les deux cas, il s'agit de politique de mobilité et la réglementation de la circulation automobile privée

⁴ *Id.*

⁵ Thierry TANQUEREL, *Slendeur et misère de l'unité de la matière*, RDS 2020 I 115 ss, p. 138.

⁶ Arrêt CCST.2017.0020, du 16 février 2018, *Stauber*, consid. 5.

est en jeu : pour exclure cette dernière dans la première proposition, pour ne pas trop la brider dans la deuxième et la troisième.

14. Pour admettre un lien entre la première proposition de l'initiative et les deux autres, il faudrait considérer qu'ensemble ces trois éléments constituent un compromis : l'extension des zones piétonnes serait la contrepartie du maintien de la vitesse de circulation à 50 km/h sur divers tronçons routiers. Dans cette perspective, en application du critère très libéral de l'unité de la matière que nous défendons, nous sommes prêts à conclure, non sans une certaine hésitation, que la réunion des trois propositions évoquées dans l'initiative n'est pas abusive.
15. Il est cependant loin d'être certain que, le cas échéant, la Cour constitutionnelle arrive à la même conclusion. Il est en effet très probable que la partie du corps électoral favorable à l'extension des zones piétonnes soit très majoritairement également favorable aux limitations de vitesse. A l'inverse, une bonne partie de l'électorat opposé à ces dernières est vraisemblablement également réticente face à l'extension des zones piétonnes. Ce qui peut, dans une lecture bienveillante de l'initiative, être vu comme des concessions mutuelles, peut aussi, dans une lecture plus critique, être considéré comme une manœuvre pour saper les limitations de vitesse en faisant miroiter une extension des zones piétonnes. Il apparaît en tout cas que le risque, mis en évidence par la Cour constitutionnelle, que le citoyen approuve une partie de l'initiative sans l'autre est encore plus élevé en ce qui concerne l'initiative « pour un Centre-ville apaisé et accessible à toutes et tous » qu'en ce qui concernait l'initiative traitée dans l'arrêt *Stauber*.
16. En définitive, en appliquant le critère très libéral que nous défendons d'une manière générale, nous ne considérons pas que l'initiative en cause viole le principe de l'unité de la matière. Mais il est tout à fait possible, voire probable, que la Cour constitutionnelle, si elle devait être saisie, soit d'un autre avis.

III. L'unité de la forme

17. Selon l'article 137 LEDP, l'unité de la forme est respectée lorsque l'initiative est déposée exclusivement sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou exclusivement sous celle d'un projet rédigé de toutes pièces.
18. En l'espèce, l'initiative demande que « le plan directeur intègre » divers éléments. L'initiative ne demande pas qu'une partie clairement identifiée du plan directeur soit modifiée selon une formulation fixée une fois pour toutes. Les éléments qui doivent être intégrés sont eux-même rédigés de manière souple. Certes, le dernier élément contient une mesure précise, à savoir le maintien d'une vitesse de 50 km/h sur le tracé de la petite

ceinture. Mais on ne saurait dire qu'il est « rédigé de toutes pièces » en ce sens que la proposition devrait figurer mot pour mot dans le plan directeur.

19. Il convient donc d'admettre que l'initiative constitue dans son entier une proposition conçue en termes généraux. Le principe de l'unité de la forme est donc respecté.

IV. L'unité de rang

20. L'article 137 alinéa 4 LEDP indique que l'unité de rang est respectée lorsque l'initiative contient des propositions relevant d'une seule catégorie d'actes pour lesquels l'initiative est autorisée.
21. La formulation de l'article 137 alinéa 4 LEDP peut prêter à confusion dans la mesure où elle évoque des « catégories d'actes pour lesquels l'initiative est autorisée ». Il faut donc préciser que la question de savoir si l'acte visé par l'initiative appartient à une catégorie autorisée ne relève pas de l'unité de rang. C'est une question de conformité au droit supérieur. Il suffit, pour que l'unité de rang soit respectée, qu'une seule catégorie d'acte soit visée.
22. En l'espèce, l'initiative demande que trois propositions soient intégrées dans le plan directeur communal. Elle ne vise donc que le plan directeur communal. Dans ces conditions, l'exigence de l'unité de rang est respectée. La question de savoir s'il est possible d'intervenir sur le plan directeur communal par une initiative populaire est différente et sera traitée ci-après.

V. La conformité au droit supérieur

A. Le cadre constitutionnel et législatif de l'initiative populaire en matière communale

23. Selon l'article 147 de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst.-VD)⁷, le corps électoral dispose d'un droit d'initiative et, dans les communes à conseil communal, d'un droit de référendum (al. 1), la loi définissant l'exercice de ces droits et les objets exclus du droit de référendum ou d'initiative (al. 2).
24. L'article 147 alinéa 2 Cst.-VD est concrétisé, en ce qui concerne l'initiative populaire en matière communale, par les articles 135 et 136 LEDP, qui reprennent sans changement (sous réserve d'un renvoi interne à la loi) les articles 106 et 106a de la loi sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 (LEDP-1989).

L'article 135 LEDP a la teneur suivante :

⁷ RS/VD 101.01.

Art. 135 Principe et objet

¹ Dans les communes à conseil général ou communal, une fraction du corps électoral peut, dans les formes et dans les limites prévues par la loi, déposer une demande d'initiative populaire portant sur :

- a. la réalisation d'un projet relevant de la compétence du conseil général ou communal;
- b. l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un règlement relevant de la compétence du conseil général ou communal;
- c. l'octroi ou le retrait d'une délégation de compétence à la municipalité en matière réglementaire (art. 4, ch. 13 LC);
- d. la substitution d'un conseil communal au conseil général, ou vice-versa;
- e. la modification du mode d'élection du conseil communal;
- f. la modification du nombre des membres du conseil communal;
- g. la modification du nombre des membres de la municipalité;
- h. la demande de rattachement de la commune à un district dont elle est limitrophe.

² Les conditions et modalités d'exercice du droit d'initiative en matière de fusion de communes et de modification du territoire communal font l'objet des articles 151 et suivants de la présente loi.

Quant à l'article 136 LEDP, il a la teneur suivante :

Art. 136 Exceptions

1 Ne peuvent pas faire l'objet d'une demande d'initiative :

- a. le contrôle de la gestion;
- b. le projet de budget et les comptes;
- c. le projet d'arrêté d'imposition;
- d. les emprunts et les placements;
- e. l'admission de nouveaux bourgeois;
- f. les nominations et les élections;
- g. les règlements qui concernent l'organisation et le fonctionnement du conseil général ou communal ou ses rapports avec la municipalité.

25. On constate que la LEDP contient, pour définir l'objet admissible d'une initiative populaire en matière communale, aussi bien une liste positive qu'une liste négative. Cette technique législative pose évidemment un problème d'interprétation pour les initiatives dont l'objet ne figure dans aucune des listes : l'objet en cause doit-il être considéré comme inadmissible parce qu'il ne figure pas dans la liste positive de l'article 135 LEDP – les articles 135 et 136 s'appliquant alors cumulativement – ou au contraire comme admissible, car il n'est pas mentionné dans les objets interdits par l'article 136 LEDP. Dans le premier cas, plusieurs des lettres de l'article 136 LEDP se révèlent inutiles, car elles concernent des objets qui de toute façon ne figurent pas dans la liste

positive. Dans le deuxième cas, c'est l'article 135 LEDP qui perdrait toute portée propre et n'aurait plus qu'une valeur exemplative.

26. Selon la jurisprudence bien établie du Tribunal fédéral, la loi doit s'interpréter d'abord selon sa lettre (*interprétation littérale*). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit de sa relation avec d'autres dispositions légales, de son contexte (*interprétation systématique*), du but poursuivi, de l'esprit de la règle, des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (*interprétation téléologique*), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (*interprétation historique*).⁸
27. En l'espèce, l'interprétation littérale des articles 135 et 136 LEDP conduit à privilégier l'application cumulative de ces deux dispositions. En effet, l'article 135 alinéa 1 LEDP indique qu'une fraction du corps électoral peut, dans les formes et les limites prévues par la loi, déposer une demande d'initiative populaire « portant sur », cette formule introductive étant suivie d'une liste d'objets admissibles de l'initiative. Si le législateur avait voulu que cette liste ne soit qu'exemplative, il aurait ajouté le terme « notamment » ou une formule équivalente.
28. L'interprétation systématique de la loi conduit à la même conclusion pour plusieurs raisons.
29. Premièrement, il est vrai que si les articles 135 et 136 LEDP s'appliquent cumulativement, la portée de l'article 136 alinéa 1 lettres a, e et f LEDP n'est plus très apparente, puisque les objets que visent ces dispositions ne sont de toute façon pas inclus dans les objets admissibles au sens de l'article 135 LEDP. En revanche, la lettre g du même article conserverait une portée, puisque, en principe, les règlements communaux peuvent faire l'objet d'une initiative. En ce qui concerne les lettres c à d, on peut imaginer qu'ils interdisent qu'une initiative portant sur la réalisation d'un projet communal au sens de l'article 135 alinéa 1 lettre a LEDP ou sur un règlement au sens de la lettre b du même article comporte des dispositions modifiant le budget, les comptes l'arrêté d'imposition ou l'état des emprunts et placements communaux. Mais à l'inverse, si seule la liste négative de l'article 136 LEDP est déterminante, c'est tout l'article 135 LEDP, devenu purement exemplatif, qui est privé de portée juridique propre.
30. Deuxièmement, l'article 135 LEDP est intitulé « principe et objet », alors que l'article 136 LEDP est intitulé « exceptions ». Ce deuxième intitulé n'a de sens que si l'article 136 LEDP contient les exceptions au principe et à la définition de l'objet posés par l'article 135 LEDP. Les intitulés des deux articles n'ont plus aucun sens si c'est l'article

⁸ ATF 143 I 109, 118, consid. 6.

136 qui contient toute la réglementation de l'objet d'une initiative et que l'article 135 n'a qu'une portée exemplative.

31. Troisièmement, c'est à l'article 135 LEDP que se trouve l'exigence qu'une initiative populaire communale porte sur un objet de la compétence du conseil général ou communal. Cette exigence ne se retrouve pas à l'article 136 LEDP, qui ne prévoit pas que les objets qui sont de la compétence de la municipalité ne peuvent pas faire l'objet d'une initiative populaire. Si donc on refusait de considérer que les deux articles s'appliquent cumulativement, l'objet de l'initiative communale pourrait s'étendre à tous les objets de la compétence de la municipalité, comme les autorisations de construire, ce qui ne correspond manifestement pas à la volonté du législateur exprimée à l'article 135 LEDP.
32. L'interprétation historique de la loi donne un résultat moins clair. En effet, dans l'exposé des motifs de la LEDP-1989, le Conseil d'Etat s'exprime comme suit : « La Constitution (art. 147 al. 2 Cst.-VD) exige que la loi définisse expressément les objets exclus du droit (cf. art. 106a ci-après). Pour faciliter la compréhension du champ d'application de l'initiative populaire, le Conseil d'Etat a jugé utile de prévoir un article dans lequel figure également la liste des objets sur lesquels elle peut porter. » Plus loin, le Conseil d'Etat souligne qu'à son avis « seules des compétences appartenant au conseil communal ou général peuvent faire l'objet d'une initiative populaire ». Il commente ensuite en détail la liste des objets admissibles, sans jamais laisser entendre qu'elle ne serait qu'exemplative⁹. La première phrase précitée du Conseil d'Etat semble laisser entendre que seule une liste négative énonçant les objets exclus du droit d'initiative serait conforme à l'article 147 alinéa 2 Cst.-VD. Mais cette affirmation est ensuite démentie par l'exposé des motifs. On peut donc considérer que, pour le moins, l'interprétation historique de la LEDP ne contredit pas le résultat de l'interprétation littérale et de l'interprétation systématique.
33. L'interprétation téléologique de la LEDP conforte ce résultat. En effet, comme cela a déjà été mentionné¹⁰, si seule la liste négative de l'article 136 LEDP devait être déterminante, l'objet de l'initiative communale serait étendu à la quasi-totalité des décisions de la municipalité, puisque les exclusions de l'article 136 LEDP portent pour l'essentiel sur des objets de la compétence du conseil général ou communal. Une initiative communale pourrait théoriquement porter, outre les autorisations de construire déjà mentionnées, par exemple sur les décisions relatives au personnel communal ou les dépenses pour lesquelles la municipalité dispose d'une ligne budgétaire. Il apparaît évident qu'une telle extension du droit d'initiative communal ne correspondrait pas à la

⁹ Bulletin du Grand Conseil du canton de Vaud du 15 mars 2005, p. 8441.

¹⁰ *Supra* ch. 31.

volonté du législateur, ni d'ailleurs, selon tout vraisemblance, à ce qu'avait envisagé le constituant.

34. Les méthodes d'interprétation littérale, systématique et téléologique de la LEDP, qui ne sont pas contredites par la méthode historique, conduisent toutes à admettre que les articles 135 et 136 LEDP s'appliquent cumulativement.
35. C'est le lieu de souligner que cette conclusion ne contrevient nullement à l'article 147 alinéa 2 Cst.-VD. En effet, si cette disposition exige que la loi définisse les objets exclus du droit d'initiative, elle ne précise pas quelle technique législative ou quel mode de formulation doit être utilisé à cette fin. La définition requise par l'article 147 alinéa 2 Cst.-VD peut donc aussi bien résulter d'une formulation négative, sous forme de liste ou d'exclusion générale, que d'une formulation *a contrario*, l'édiction d'une liste positive définissant comme exclus les objets ne figurant pas dans la liste. Il serait au demeurant absurde de considérer que la liste positive de l'article 135 LEDP serait contraire à l'article 147 alinéa 2 Cst.-VD, alors que la même liste précédée de la formule « Sont exclues les initiatives qui ne portent pas sur les objets suivants : » serait, à la lettre, parfaitement conforme à l'exigence constitutionnelle.
36. La Cour constitutionnelle n'a pas eu l'occasion de trancher expressément la question examinée ici. Mais la façon dont elle présente les exigences légales en ce qui concerne l'objet admissible de l'initiative communale montre qu'elle voit l'article 135 LEDP (ou l'article 106 LEDP-1989, qui a la même teneur) comme une disposition limitant cet objet et non comme une simple disposition exemplative¹¹. Elle a clairement affirmé que l'article 106a LEDP-1989 énonçait une liste d'exceptions au principe de l'article 106 LEDP-1989¹².
37. Il résulte de ce qui précède que, pour respecter le cadre légal fixé par la LEDP, une initiative populaire en matière communale doit porter sur l'un des objets énumérés à l'article 135 LEDP et, en outre, ne pas porter sur l'un des objets énoncés à l'article 136 LEDP.
38. Il est manifeste que l'initiative « pour un Centre-ville apaisé et accessible à toutes et tous » ne porte sur aucun des objets mentionnés à l'article 136 LEDP.
39. Il convient donc d'examiner ci-après sa conformité à l'article 135 LEDP, à savoir déterminer si son contenu peut être rattaché à l'un des objets énumérés par cette disposition.

¹¹ Arrêts CCST.2008.0011, du 6 mars 2009, consid. 3c ; CCST.2007.0002, du 6 juillet 2007, consid. 5b.

¹² Arrêts CCST.2019.0014, du 26 mai 2020, consid. 2a ; CCST.2015.0007, du 11 novembre 2015, consid.2a ; CCST.2014.0001, du 3 juillet 2014, consid. 2a.

B. La conformité à l'article 135 LEDP

1. Généralités

40. Il est manifeste que l'initiative en cause ne porte sur aucun des objets énumérés à l'article 135 alinéa 1 lettres c à h LEDP. Il convient donc d'examiner de plus près si elle peut être considérée, comme se rapportant à un projet au sens de l'article 135 alinéa 1 lettre a LEDP ou à un règlement au sens de l'article 135 alinéa 1 lettre b LEDP.
41. L'initiative demande expressément l'intégration dans le plan directeur communal de trois principes se rapportant à la mobilité. En cela, elle vise la modification du plan directeur en vigueur au moment hypothétique où elle serait acceptée par le conseil communal ou par le corps électoral. Si l'initiative était acceptée avant que le nouveau plan directeur actuellement en discussion soit lui-même adopté, elle viserait alors une modification du plan directeur actuel et devrait donc être prise en compte par la procédure de révision en cours. Il sera précisé ici que, selon l'article 149 alinéa 1 LEDP, si une initiative conçue en termes généraux est approuvée par le conseil communal, elle n'est pas soumise au vote du peuple, le conseil communal étant tenu de prendre dans les quinze mois qui suivent l'approbation les décisions utiles à sa mise en œuvre. Le conseil communal a la même obligation s'il a rejeté l'initiative et que celle-ci a été acceptée par le peuple (art. 149 al. 6 LEDP). Si l'initiative était acceptée après l'adoption du nouveau plan directeur, elle porterait sur une modification partielle de ce nouveau plan. Il s'agit donc, en l'espèce, de savoir si le plan directeur, que l'initiative entend modifier, peut être considéré comme un projet selon l'article 135 alinéa 1 lettre a LEDP ou un règlement selon l'article 135 alinéa 1 lettre b LEDP.

2. L'article 135 alinéa 1 lettre a LEDP

42. L'article 135 alinéa 1 lettre a LEDP prévoit qu'une demande d'initiative populaire en matière communale peut porter sur « la réalisation d'un projet relevant de la compétence du conseil général ou communal ». La notion de projet est *a priori* très vaste et doit être clarifiée. Dans son acception la plus large, le terme « projet » peut viser n'importe quel objet de la compétence du conseil communal. En effet, avant d'être adopté, tout objet soumis au conseil municipal existe sous la forme d'un « projet ». Une telle interprétation du terme projet contenu à l'article 135 alinéa 1 lettre a LEDP apparaît cependant insoutenable. En effet, elle serait si large, englobant la totalité des compétences du conseil communal, qu'elle rendrait complètement inutile le reste de l'article 135 LEDP. Il faut en outre relever que la disposition en cause parle de la « réalisation » d'un projet, ce qui laisse clairement entendre que les « projets » visés sont des projets concrets, comme des constructions ou des infrastructures, et non des projets d'actes juridiques. Cette interprétation est confirmée par les travaux préparatoires de la LEDP-1989. Dans

son exposé des motifs, le Conseil d'Etat s'exprimait ainsi à propos de la notion de « réalisation d'un projet » :

*« Il s'agit-là de la véritable innovation en matière de droits populaires et de l'objet le plus conforme à l'esprit de la nouvelle Constitution. En introduisant un droit d'initiative en matière communale, l'Assemblée constituante souhaitait donner aux citoyens la possibilité de formuler des propositions importantes pour la commune. Or, les principales compétences des communes consistent en l'élaboration de projets concrets (par exemple, construction de bâtiments, création d'infrastructures)¹³, plutôt qu'en l'adoption de règlements généraux et abstraits ».*¹⁴

43. Il y a donc lieu de retenir que les projets au sens de l'article 135 alinéa 1 lettre a LEDP sont des projets concrets. La modification du plan directeur communal ne constituant à l'évidence pas un projet concret, elle ne peut se rattacher à cette disposition.

3. *L'article 135 alinéa 1 lettre b LEDP*

44. Selon l'article 135 alinéa 1 lettre b LEDP, une initiative populaire en matière communale peut aussi porter sur « l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un règlement relevant de la compétence du conseil général ou communal ». En tant qu'elle demande la modification du plan directeur communal, l'initiative en cause pourrait se rattacher à cette disposition si le plan directeur communal était assimilé à un règlement de la compétence du conseil communal.

45. Tant la Cst.-VD que la loi sur les communes du 28 février 1956 (LC)¹⁵ évoquent les règlements communaux (art. 21, 144 al. 3 et 146 al. 1 Cst.-VD et, notamment, art. 4 al. 1 ch. 13 et al. 2, 28 al. 2, 31 al. 1 let. c, 94 al. 1 et 2 LC), sans toutefois en donner une définition. Il résulte cependant de l'esprit des dispositions citées, en particulier de l'article 21 alinéa 2 Cst.-VD et de l'article 94 LC, que le règlement est le pendant communal de la loi cantonale. Il s'agit donc d'une « loi matérielle » communale, contenant des règles de droit de niveau communal. Tel est d'ailleurs le sens commun du mot règlement, qui renvoie à un acte contenant des règles de droit.

46. Selon l'article 16 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC)¹⁶, qui ouvre le chapitre consacré aux plans directeurs communaux, intercommunaux et régionaux, les plans directeurs définissent la stratégie d'aménagement du territoire pour les quinze à vingt-cinq prochaines années et les mesures de mise en œuvre (al. 1), ils assurent la coordination des politiques publiques ayant un effet sur le territoire (al. 2). L'établissement d'un plan directeur communal est obligatoire pour les communes qui se trouvent dans un périmètre compact

¹³ C'est nous qui soulignons.

¹⁴ Bulletin du Grand Conseil du canton de Vaud du 15 mars 2005, p. 8442.

¹⁵ RS/VD 175.11.

¹⁶ RS/VD 700.11.

d'agglomération, pour les centres cantonaux ainsi que les centres régionaux, selon la liste du plan directeur cantonal (art. 17 al. 2 LATC), ce qui est manifestement le cas pour la Ville de Lausanne. Le plan directeur communal est établi par la municipalité (art. 17 al. 1 LATC), il est soumis à une procédure de consultation publique (art. 17 al. 4 LATC), il fait l'objet d'un examen préalable par le service en charge de l'aménagement du territoire (art. 18 LATC), puis est adopté par le conseil communal ou général et approuvé par le Conseil d'Etat (art. 19 al. 1 LATC). Il est en outre réexaminé au moins tous les quinze ans et révisé lorsque les circonstances ont sensiblement changé (art. 21 LATC).

47. Selon la teneur de la LATC jusqu'à fin août 2018, le plan directeur communal n'avait aucune portée impérative. La jurisprudence considérait que les plans directeurs communaux fondés sur la LATC de l'époque étaient des plans d'intention servant de référence et d'instrument de travail pour les autorités cantonales et communales et n'avaient donc aucune force contraignante, ni pour les administrés ni pour les autorités¹⁷. Il ne fait donc pas de doute que, sous l'empire de la LATC antérieure au 1^{er} septembre 2018, les plans directeurs communaux ne constituaient en rien des règles de droit. Simples instruments d'aide à la décision, ils ne pouvaient donc certainement pas être assimilés à des règlements communaux.
48. Par nouvelle du 18 avril 2018, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2018, le Grand Conseil a modifié la LATC et a notamment introduit à son article 19 alinéa 3 le principe selon lequel les plans directeurs communaux et intercommunaux sont contraignants pour les autorités cantonales et communales. Le régime de ces plans a ainsi été calqué sur celui des plans directeurs cantonaux, qui ont force obligatoire pour les autorités en vertu de l'article 9 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT)¹⁸. Dans son exposé des motifs, le Conseil d'Etat se contente de justifier ce changement en indiquant que la procédure de consultation menée sur la révision de la LATC avait conduit à vouloir « un outil plus semblable à ce que connaît déjà le droit cantonal »¹⁹.
49. La modification de la LATC intervenue en 2018 n'implique nullement que désormais le plan directeur communal doit être assimilé à un règlement communal. Mais elle permet de se fonder sur la doctrine et la jurisprudence relatives à la nature juridique du plan directeur cantonal pour déterminer celle du plan directeur communal, puisque désormais les deux instruments sont semblables dans leur portée.
50. La doctrine s'accorde à considérer que le plan directeur n'est pas une norme de droit, car une telle norme constitue la base légale sur laquelle fonder un acte administratif,

¹⁷ Arrêt CDAP AC.2017.0199, du 28 mai 2018, consid. 6a.

¹⁸ RS 700.

¹⁹ Bulletin du Grand Conseil du canton de Vaud 2017-2022 p. 76.

alors que le plan directeur ne peut justement avoir cet effet²⁰. Plusieurs auteurs considèrent que le plan directeur est un acte juridique *sui generis*²¹, le soussigné parlant d'acte juridique de nature particulière dont la portée est interne à l'appareil étatique²². La portée obligatoire du plan directeur n'est pas la même que celle d'un règlement, car elle se limite à certaines autorités et à certaines tâches (celles qui ont des effets sur l'aménagement du territoire). Elle ne concerne en outre que certains éléments du plan directeur : les parties descriptives de celui-ci n'ont évidemment pas de portée contraignante. Elle ne modifie enfin en rien les compétences établies pour la prise des mesures mentionnées dans le plan directeur²³.

51. Il est vrai que, sur le plan procédural, aux fins de recevabilité du recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral considère que les plans directeurs cantonaux peuvent être attaqués devant lui en tant qu'actes normatifs cantonaux²⁴ au sens de l'article 82 lettre b de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF)²⁵. Cette assimilation procédurale en matière de recours ne doit cependant pas nécessairement entraîner une équivalence générale entre plans directeurs cantonaux, respectivement communaux, et lois cantonales, respectivement règlements communaux.
52. Il est en effet difficile de soutenir que la notion de règlements communaux au sens de l'article 94 LC inclut les plans directeurs communaux. On soulignera à cet égard que ces derniers ne sont pas soumis à la procédure relative aux règlements communaux, et en particulier au droit d'initiative des membres du conseil communal selon l'article 31 alinéa 1 LC. Comme cela a été exposé plus haut, ils sont, conformément à la LATC, élaborés par la municipalité et soumis à une procédure de consultation et d'examen préalable avant d'être adoptés par le conseil communal²⁶. Quant à la procédure prévue pour les initiatives populaires en matière communale portant sur des règlements, elle a manifestement été conçue pour des règlements au sens ordinaire du terme, à savoir des « lois matérielles communales ». En effet, l'article 138 alinéa 1 LEDP prévoit que l'initiative qui porte sur la modification ou l'abrogation d'un règlement doit être présentée sous forme d'un projet rédigé de toutes pièces et que, si elle porte sur l'adoption d'un règlement, elle peut être présentée sous forme d'un règlement rédigé de toutes pièces ou conçue en termes généraux. Or, vu la complexité du document que constitue un plan directeur et la portée variable du texte qu'il contient, il apparaît difficile d'en proposer la modification au moyen d'un projet rédigé de toutes pièces, comme l'imposerait la LEDP. Et il est clairement impossible de proposer l'adoption

²⁰ Pierre TSCHANNEN, « Art. 9 », in : AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN, *Commentaire pratique LAT : Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts*, Genève/Zurich/Bâle, 2019, n° 5 (avec la doctrine citée note 4).

²¹ TSCHANNEN, *op. cit. supra*, n° 6 (avec la doctrine citée note 10).

²² Thierry TANQUEREL, *Manuel de droit administratif*, 2^{ème} éd., Genève/Zurich/Bâle, 2018, n° 1108.

²³ Pour un exposé détaillé de la force obligatoire du plan directeur, cf. TSCHANNEN, *op. cit. supra*, n° 8 ss.,

²⁴ ATF 146 I 36, 39, consid. 1.1; 136 I 265, 267, consid. 1.1.

²⁵ RS 173.110.

²⁶ *Supra* ch. 46.

globale d'un plan directeur communal sous une telle forme, comme le permettrait la LEDP.

53. Dans son exposé des motifs relatif à la LEDP-1989, le Conseil d'Etat évoquait en ce qui concerne les règlements au sens de l'article 106a alinéa 1 lettre b LEDP-1989 (aujourd'hui : art. 135 al. 1 let. b LEDP) « tous ceux qui relèvent de la compétence du conseil général ou communal (police, épuration, distribution de l'eau, taxe de séjour, etc.), y compris les règlements liés à un plan directeur ou de quartier, ou le statut du personnel communal »²⁷. Cette affirmation ne permet pas, à notre avis, de conclure que le Conseil d'Etat considérait que les plans directeurs ou de quartier constituaient eux-mêmes des règlements pouvant faire l'objet d'une initiative populaire. En effet, si c'est ce que le Conseil d'Etat avait voulu dire, il aurait écrit « y compris les plans directeurs » et non « y compris les règlements liés à un plan directeur ». Certes, il n'est pas évident de déterminer quels règlements étaient visés par l'expression utilisée dans l'exposé des motifs. Mais on peut imaginer que, parmi les mesures de mise en œuvre du plan directeur communal, pouvait figurer l'adoption ou la modification de règlements de la compétence du conseil communal. On ajoutera qu'il est d'autant moins probable que le Conseil d'Etat ait voulu assimiler les plans directeurs communaux eux-mêmes à des règlements que lesdits plans directeurs n'avaient, à l'époque, aucune force juridique quelconque. Ils se distinguaient ainsi encore plus nettement qu'aujourd'hui des règlements communaux, qui, contenant des règles de droit, s'imposent tant aux particuliers qu'aux autorités. La rédaction de l'article 138 alinéa 1 LEDP évoquée au paragraphe précédent laisse aussi penser que le législateur n'avait aucunement l'intention d'inclure dans la notion de règlement pouvant faire l'objet d'une initiative populaire le plan directeur communal.
54. On ne voit pas, en outre, ce qui empêchait le législateur, s'il voulait ouvrir le droit d'initiative en matière de plan directeur communal, de le dire expressément. Or, il ne l'a fait ni en 1989 ni en 2018, au moment où il a renforcé la portée juridique du plan directeur communal.
55. Il résulte de ce qui précède que l'interprétation littérale, systématique et historique de la notion de règlement figurant à l'article 135 alinéa 1 lettre b LEDP conduit à ne pas y inclure les plans directeurs communaux.
56. L'interprétation téléologique de cette notion conduit au même résultat. En effet, il résulte de l'exposé des motifs de la LEDP-1989 et de la combinaison des articles 135 et 136 LEDP, qui reprennent les articles 106 et 106a LEDP-1989, que la LEDP a pour but de concrétiser l'article 147 Cst-VD en définissant de la façon la plus claire possible les objets admissibles de l'initiative populaire en matière communale et en limitant celle-ci à des objets de la compétence du conseil communal. Or, le plan directeur communal peut couvrir un spectre extrêmement large de politiques publiques, pour peu que celles-

²⁷

Bulletin du Grand Conseil du canton de Vaud du 15 mars 2005, p. 8442.

ci aient un effet sur l'aménagement du territoire. En outre, pour avoir un sens et remplir son objectif de coordination, un plan directeur, quel que soit son niveau, ne peut se limiter aux mesures qui sont de la compétence de l'organe qui l'adopte. Si l'initiative populaire en matière communale peut viser la modification du plan directeur, elle peut avoir pour objet « final », certes avec la portée limitée d'un plan directeur, des mesures qui sortent de la compétence du conseil communal et dont les limites sont quasiment impossibles à déterminer, ce qui est en contradiction manifeste avec le but de la LEDP.

57. Il convient donc d'admettre que la modification du plan directeur communal ne constitue pas une modification d'un règlement communal au sens de l'article 135 alinéa 1 lettre b LEDP.

4. *L'absence de lacune à l'article 135 LEDP*

58. Dès lors que la modification du plan directeur communal ne correspond à aucun des objets énoncés à l'article 135 LEDP, une telle modification ne peut pas faire l'objet d'une initiative populaire en matière communale.

59. Cette conclusion ne pourrait être écartée que s'il était démontré que l'article 135 LEDP contient une lacune du fait qu'il ne mentionne pas le plan directeur communal.

60. Selon le Tribunal fédéral, une lacune proprement dite – que le juge peut combler, contrairement à une lacune improprement dite – suppose que le législateur s'est abstenu de régler un point qu'il aurait dû régler et qu'aucune solution ne se dégage du texte ou de l'interprétation de la loi. Une telle lacune peut être occulte. Tel est le cas lorsque le législateur a omis d'adjoindre, à une règle conçue de façon générale, la restriction ou la précision que le sens et le but de la règle considérée ou une autre règle légale imposent dans certains cas. En d'autres termes, il y a une lacune occulte lorsque le silence de la loi est contraire à son économie²⁸.

61. En l'espèce, le fait que le plan directeur communal ne soit pas mentionné à l'article 135 LEDP n'entrave en rien l'application de cette loi. On ne voit pas non plus en quoi cette absence de mention conduirait à un résultat contraire à l'économie de la loi. Il n'y a donc aucune raison d'admettre l'existence d'une lacune, fût-elle occulte, à l'article 135 LEDP.

5. *Conclusion intermédiaire*

62. L'article 135 LEDP définit de façon exhaustive les objets sur lesquels peut porter l'initiative populaire en matière communale. Il ne contient pas de lacune.

²⁸ ATF 139 I 57, 60, consid. 5.2, et les références citées.

63. Comme l'objet de l'initiative en cause, à savoir la modification du plan directeur communal, ne correspond à aucun des objets mentionnés à l'article 135 LEDP, l'initiative n'est pas conforme à cette disposition.
64. L'initiative n'est donc pas valide, car elle viole le droit supérieur.

VI. L'initiative pourrait-elle être valable hors modification du plan directeur communal ?

65. Prise à la lettre et de façon très claire, l'initiative « pour un Centre-ville apaisé et accessible à toutes et tous » vise la modification du plan directeur communal puisqu'elle demande que les trois propositions qu'elle formule soient intégrées à ce plan.
66. Nous venons de voir que, dans cette formulation, l'initiative en cause est contraire au droit supérieur. Mais, par souci d'être complet, il convient d'examiner si l'initiative pourrait être valable si elle ne faisait plus référence au plan directeur communal et se contentait de demander, par exemple, que « la Ville de Lausanne prenne les mesures nécessaires pour la réalisation des objectifs suivants », en y ajoutant ses trois propositions.
67. Prises pour elles-mêmes, les trois propositions de l'initiative ne correspondent à l'évidence à aucun des objets définis à l'article 135 alinéa 1 lettres c à h LEDP.
68. On doit donc se demander d'abord si elles pourraient être considérées comme portant sur la réalisation de projets relevant de la compétence du conseil communal.
69. La proposition consistant à étendre les zones piétonnes de manière ciblée peut à notre avis entrer dans la notion de projet de la compétence du conseil communal. En effet, si la réalisation d'une zone piétonne exige à un moment donné la prise d'un acte juridique de réglementation de la circulation, elle implique presque toujours un réaménagement des rues concernées, par une modification du sol, la mise en place d'un mobilier urbain et la pose d'installations adéquates aux entrées de la zone pour en écarter le trafic automobile. En ce sens, la création d'une zone piétonne constitue bien un projet concret pour lequel le conseil municipal sera appelé à se prononcer, au moins pour son financement. Cette première proposition pourrait donc faire, à elle seule, l'objet d'une initiative populaire se rattachant à l'article 135 alinéa 1 lettre a LEDP.
70. En revanche, la deuxième et la troisième proposition de l'initiative correspondent exclusivement à des mesures juridiques de réglementation de la circulation. Le maintien de la limitation de vitesse générale de 50 km/h n'implique en effet, en lui-même, aucun aménagement concret. Ces propositions ne portent donc pas sur la réalisation d'un projet concret de la compétence du conseil communal.

71. On pourrait cependant imaginer que l'obligation de maintenir une vitesse de 50 km/h et donc l'interdiction d'abaisser cette vitesse à 30 km/h sur certaines parties de la voirie communale fassent partie d'un règlement. Reste cependant à savoir si le conseil communal aurait la compétence d'adopter un tel règlement et si le contenu envisagé serait conforme au droit supérieur.
72. Dans les localités, la vitesse est en principe limitée à 50 km/h conformément à l'article 4a alinéa 1 lettre a de l'ordonnance fédérale sur les règles de la circulation routière, du 16 novembre 1962 (OCR)²⁹. Selon l'article 108 alinéa 1 de l'ordonnance fédérale sur la signalisation routière du 5 septembre 1979 (OSR)³⁰, pour éviter ou atténuer des dangers particuliers de la circulation routière, pour réduire les atteintes excessives à l'environnement ou pour améliorer la fluidité du trafic, l'autorité ou l'OFROU peuvent ordonner des dérogations aux limitations générales de vitesse sur certains tronçons de route. L'article 108 alinéa 2 OSR pose les conditions auxquelles les limitations générales peuvent être abaissées et l'article 108 alinéa 5 lettres d et e OSR précise les modalités de signalisation à cet effet à l'intérieur des localités.
73. L'autorité au sens de l'article 108 alinéa 1 OSR est celle qui est compétente selon le droit cantonal pour ordonner la mise en place ou la suppression des signaux et des marques (art. 1 al. 2 let. c OSR).
74. En droit cantonal vaudois, conformément à l'article 4 alinéa 1 de la loi sur la circulation routière du 25 novembre 1974 (LVCR)³¹, c'est le département (cantonal) en charge des routes qui est compétent en matière de signalisation routière. Pour la signalisation à l'intérieur des localités, ledit département peut déléguer ses compétences aux municipalités ou à certaines d'entre elles ; il peut limiter cette délégation à certaines catégories de signaux ou de marques et à certains tronçons de route (art. 4 al. 2 LVCR).
75. Il résulte de la lettre claire de l'article 4 alinéa 2 LVCR que c'est spécifiquement à la municipalité et non aux communes que la compétence en matière de signalisation à l'intérieur des localités peut être déléguée. Alors que le législateur vaudois a choisi de déléguer certaines compétences aux communes, sans précision de l'organe communal visé (art. 8 LVCR), il a décidé, dans d'autres cas, de déterminer lui-même quelle autorité communale était compétente : parfois la municipalité (art. 4 al. 2 et 12a al. 1 LCVR), parfois la police communale (art. 12 LVCR). Les communes, et en particulier les conseils communaux, ne sauraient déroger, par voie réglementaire, à l'attribution de compétence définie par le droit cantonal.

²⁹ RS 741.11.

³⁰ RS 741.21.

³¹ RS/VD 741.01.

76. En l'espèce la municipalité de Lausanne bénéficie d'une délégation de compétence au sens de l'article 4 alinéa 2 LVCR.
77. Si le conseil communal adoptait un règlement contenant la deuxième et la troisième proposition de l'initiative en cause, il n'édicterait pas des règles générales et abstraites en matière de limitation de vitesse, pour lesquelles il n'existe d'ailleurs pas de compétence cantonale ou communale. Il limiterait de façon stricte le pouvoir d'appréciation de la municipalité par la deuxième proposition et le réduirait à néant dans le cas de la troisième. Cela reviendrait en définitive, pour le conseil communal, à s'arroger, dans deux cas concrets, la compétence qui revient à la municipalité en vertu du droit cantonal. Un tel règlement ne serait donc pas de la compétence du conseil communal et, s'il était néanmoins adopté, il violerait le droit supérieur.
78. Or, selon l'article 135 alinéa 1 lettre b LEDP, une initiative populaire en matière communale ne peut viser que l'adoption, la modification d'un règlement relevant de la compétence du conseil général ou communal.
79. Une initiative reprenant la deuxième et la troisième proposition de l'initiative « pour un Centre-ville apaisé et accessibles à toutes et tous », sans se référer au plan directeur, ne serait pas conforme au droit supérieur faute de porter sur un objet admissible selon la LEDP.
80. Une telle initiative serait aussi problématique sous l'angle de la législation sur la protection de l'environnement. Dans la mesure où une limitation de vitesse à 30 km/h sur les tronçons visés par l'initiative constituerait une mesure d'assainissement nécessaire au sens de l'article 13 de l'ordonnance fédérale contre le bruit du 15 décembre 1986³², le fait d'interdire d'emblée à la municipalité d'y recourir pourrait se révéler contraire au droit fédéral. Il n'est pas possible, avec les éléments à notre disposition et dans le cadre de cet avis de droit, de trancher définitivement cette question, qui peut au demeurant rester ouverte vu ce qui précède.

VII. L'initiative serait-elle valable s'il était admis qu'elle puisse porter sur la modification du plan directeur communal ?

81. La question posée ici est purement hypothétique, puisque nous avons conclu plus haut qu'une initiative populaire en matière communale ne pouvait pas porter sur le plan directeur communal. Mais, comme, dans le cadre des questions posées au soussigné, la municipalité de la Ville de Lausanne a paru partir de la prémisse qu'une initiative portant sur le plan directeur communal était admissible, il est nécessaire de répondre à cette question.

³² Voir à ce propos, arrêt CDAP GE.2020.0017 du 26 mai 2021, consid. 4.

82. On précisera à titre préalable que, pour que l'on puisse considérer qu'une initiative populaire en matière communale portant sur une modification du plan directeur est admissible, il faudrait que l'une au moins des prémisses suivantes soit admise, contrairement à ce qui est soutenu dans le présent avis de droit :
- a. Que l'article 135 alinéa 1 LEDP ne contient qu'une liste exemplative d'objets possibles d'une initiative populaire, tout objet non visé par l'article 136 LEDP étant admissible.
 - b. Que la notion de règlement communal telle qu'employée à l'article 135 alinéa 1 lettre b LEDP englobe le plan directeur communal. Dans ce cas, il faudrait aussi admettre contrairement à ce que nous avons retenu, que l'initiative pourrait être considérée comme rédigée de toutes pièces et être insérée telle quelle dans le plan directeur, puisque l'article 138 alinéa 1, première phrase, LEDP impose cette forme lorsqu'une initiative demande la modification d'un règlement.
 - c. Que l'article 135 LEDP contient une lacune, pouvant être comblée en considérant qu'il vise également le plan directeur communal.
83. Si l'on part du postulat qu'une initiative populaire peut demander une modification du plan directeur communal, la question de la répartition des compétences que nous avons examinée à propos d'une initiative qui contiendrait un règlement proprement dit se pose différemment.
84. Il est en effet dans la nature même d'un plan directeur communal de contenir des objectifs et des mesures pour lesquels le conseil communal, qui adopte le plan directeur, n'est pas lui-même compétent. A défaut, le plan directeur ne pourrait pas jouer son rôle stratégique et de coordination. Le plan directeur communal peut ainsi comporter des mesures qui, en tout ou partie, relèvent de la compétence de la municipalité (qui l'établit), du conseil communal (qui l'adopte), voire du canton (qui l'approuve). Ainsi, par exemple, le principe n° 80 du plan directeur communal actuel de la Ville de Lausanne, qui prévoit l'extension du réseau ferroviaire existant en site propre, ne se limite à l'évidence pas à des compétences du conseil communal : il implique des décisions de la commune, du canton et même de la Confédération.
85. Cet enchevêtrement de compétences est l'un des éléments qui justifie la force obligatoire limitée du plan directeur. Contrairement à un règlement communal proprement dit, qui lierait complètement la municipalité, une indication dans le plan directeur réserve les procédures ultérieures et laisse ainsi une marge de manœuvre aux autorités compétentes dans le cadre de ces procédures. Pour reprendre l'exemple du paragraphe précédent, l'inscription de l'extension d'un réseau ferroviaire dans un plan directeur n'oblige évidemment pas toutes les autorités compétentes à délivrer les autorisations à cet effet.

86. MOOR et POLTIER soulignent à cet égard que les modèles, options et objectifs du plan directeur sont des normes relatives : « elles doivent être prises en compte examinées et entrer comme motif dans toute décision, mais sans avoir une importance telle qu'elles l'emporteraient nécessairement »³³. Cette relativisation doit, en outre, à notre avis, être graduée suivant les thèmes abordés par le plan directeur. En ce qui concerne le contenu obligatoire du plan directeur cantonal, selon les articles 8 et 8A LAT, la portée contraignante des indications du plan directeur sera plus forte que pour des objectifs ou mesures listés dans des chapitres d'un plan directeur communal dont le lien avec l'aménagement du territoire est moins direct, comme la réglementation de la circulation.
87. Il n'est pas contesté qu'un plan directeur communal peut comporter un chapitre sur la mobilité, lequel ne sera pas limité aux infrastructures, mais pourra aussi porter sur l'utilisation de celles-ci et en particulier la réglementation de la circulation automobile. Le plan directeur de la Ville de Lausanne actuellement en vigueur comporte d'ailleurs un chapitre 4 « Accessibilité et mobilité », qui comprend des principes de hiérarchisation du réseau de transports et prévoit une série de mesures relatives à la modération du trafic et en particulier « partout où cela est possible, mise en place de "zones 30" à aménager avec priorité de droite » (propositions liées à l'objectif n° 29).
88. Le programme d'actions du projet de nouveau plan directeur communal actuellement pendant devant le conseil communal comprend aussi un vaste chapitre consacré à la mobilité. Parmi les propositions contenues dans ce chapitre, on trouve notamment, à propos des transports individuels motorisés, les mesures suivantes :
- M.1. Adapter le réseau de transports individuels motorisés en fonction des principes d'accessibilité et de hiérarchisation retenus.*
 - M.2. Maîtriser les flux des pendulaires motorisés et des visiteurs à la journée.*
 - M.3. Canaliser le trafic individuel motorisé sur les axes principaux afin de dissuader le trafic de transit et d'éviter du trafic parasite dans les quartiers.*
 - M.4. Etendre la politique de modération aux zones particulières.*
 - M.5. Poursuivre une politique de modération du trafic dans les poches résidentielles et dans les zones de loisirs.*
 - M.6. Tendre vers une limitation à 30km/h sur l'ensemble du réseau routier que ce soit par l'aménagement de zones de modération ou de limitation de vitesses.*
 - M.7. Mettre au clignotant certains carrefours la nuit afin d'améliorer la fluidité du trafic tout en garantissant la sécurité des piétons*
 - M.8. Supprimer certaines installations de régulation afin d'améliorer la convivialité des espaces publics au profit de la mobilité active.*³⁴

³³ Pierre MOOR, Etienne POLTIER, *Droit administratif, Vol. II : Les actes administratifs et leur contrôle*, 3^{ème} éd., Berne, 2011, p. 556 s.

³⁴ Programme d'action, p. 141.

89. La plupart de ces mesures, et en particulier les mesures M.4 à M.8, relèvent de compétences de la municipalité. On soulignera que la question de la limitation de la vitesse à 30 km/h est expressément évoquée par la mesure M.6.
90. Par ailleurs, le programme d'action prévoit des mesures en matière de piétonnisation de l'espace public, comme « adapter un réseau d'itinéraires piétonniers continus, sans obstacle, sûrs et confortables par l'amélioration des liaisons existantes et la création de nouvelles liaisons, en cohérence avec les mesures du PALM »³⁵.
91. Il ne fait donc pas de doute que la question de la réglementation de la circulation privée et celle des zones piétonnes peuvent être évoquées dans le plan directeur communal. La municipalité en convient, puisqu'elle le propose elle-même.
92. L'initiative en cause concerne donc des thèmes qui ont leur place dans le plan directeur communal. Dans la mesure où, par hypothèse, on postule qu'une initiative populaire en matière communale peut porter sur la modification du plan directeur, son objet serait donc admissible.
93. Reste à déterminer si l'initiative aurait un contenu si précis que, même inséré dans le plan directeur communal, il violerait la répartition des compétences entre la municipalité et le conseil communal.
94. La première proposition de l'initiative, qui vise l'extension des zones piétonnes laisse une marge de manœuvre importante à la municipalité et au conseil communal en vue de sa concrétisation. Elle reste d'un niveau de précision tout à fait admissible pour un plan directeur.
95. Il en est de même de la deuxième proposition, dont on ne saurait conclure qu'elle prédétermine d'ores et déjà une décision concrète de la municipalité. A cet égard, le fait que les axes d'interface sur lesquels la vitesse devrait rester limitée à 50 km/h ne soient pas précisés est une qualité et non un défaut.
96. La question est plus délicate pour la troisième proposition, puisque le maintien de la vitesse à 50 km/h est prévu pour le tracé de la « petite ceinture », ce qui vise des tronçons routiers clairement identifiables. Cela étant, il n'est pas interdit de faire figurer dans le plan directeur des mesures qui portent sur des lieux précis. Au vu de ce qui a été dit plus haut sur la force obligatoire relative du plan directeur communal³⁶, il est difficile de soutenir que l'insertion dans le plan directeur de la troisième proposition prédéterminerait complètement les futures décisions de la municipalité en la matière et reviendrait à usurper une compétence de celle-ci, comme cela aurait été le cas dans

³⁵ Programme d'action, p. 123, mesure M. 1.

³⁶ *Supra* ch. 85 et 86.

l'hypothèse d'un règlement fixant impérativement la manière dont la municipalité doit exercer sa compétence en matière de signalisation routière³⁷.

97. En définitive, la deuxième et la troisième proposition de l'initiative reviennent matériellement à modifier la proposition de mesure de la municipalité dont le libellé est « tendre vers une limitation à 30km/h sur l'ensemble du réseau routier que ce soit par l'aménagement de zones de modération ou de limitation de vitesses », en y ajoutant en substance « sauf en ce qui concerne trois axes d'interface avec le réseau routier national et en ce qui concerne le tracé de la petite ceinture ». Si la municipalité peut faire sa proposition de base, on ne voit pas pourquoi le conseil communal ne pourrait pas l'amender, conformément à l'article 35a LC, dans le sens voulu par l'initiative. Et si le conseil communal est compétent pour cela, une initiative populaire peut aussi le demander, toujours dans l'hypothèse où il est postulé qu'une telle initiative peut porter sur le plan directeur communal.
98. On peut certes considérer comme peu heureux qu'une initiative populaire puisse porter sur une matière qui, fondamentalement, n'est pas de la compétence du conseil communal. Mais cela serait la conséquence du postulat selon lequel une initiative communale peut porter sur le plan directeur et non du contenu spécifique de l'initiative en cause.
99. Il résulte de ce qui précède, que si l'on retenait le postulat selon lequel une initiative populaire en matière communale peut porter sur le plan directeur communal, l'initiative en cause devrait être considérée comme conforme au droit supérieur et donc valide.

VIII. La clarté

100. Les trois propositions que contient l'initiative ne sont pas d'une précision absolue. En particulier, la première et la deuxième laissent une marge de manœuvre quant au choix des parties de la voirie communale qui doivent être mises en zone piétonne et quant au choix des « axes d'interface » sur lesquels la vitesse devrait rester limitée à 50 km/h. Cette relative indétermination résulte inévitablement de la conception de l'initiative en termes généraux. Le fait qu'elle laisse à l'autorité d'application une certaine marge de manœuvre n'est ainsi pas en soi un défaut, au contraire, si le corps électoral peut comprendre l'enjeu de l'initiative.
101. En l'espèce, il ne nous apparaît pas que la formulation des propositions de l'initiative serait équivoque ou masquerait son véritable sens. Elle demande pour l'essentiel le maintien d'une partie du réseau routier communal au régime de la limitation de vitesse à 50 km/h, en laissant le choix précis des tronçons laissés sous ce régime à l'autorité

³⁷ *Supra* ch. 71 ss.

d'application. Le corps électoral est en mesure de dire s'il approuve ou non une telle orientation générale.

102. Certes l'expression « plus diversifié », qui dans le texte de l'initiative qualifie le plan de hiérarchisation des routes sur le territoire communal, serait plus claire si l'élément de comparaison était expressément mentionné. Mais il ne fait guère de doute que la volonté exprimée ici est une diversification plus grande par rapport à ce qui est proposé par la municipalité. Cela étant, la suppression du mot « plus » permettrait de conserver le souci de diversification tout en évitant que le lecteur sourcilleux ne se demande quel est l'élément de comparaison.
103. Il n'y a donc pas de nécessité absolue de faire application de l'article 140 alinéa 2 LEDP pour faire modifier le texte de l'initiative. Tout au plus pourrait-il être conseillé aux initiants de supprimer le mot « plus » dans leur deuxième proposition.

IX. L'exécutabilité

104. Dans la mesure où l'initiative serait considérée comme valide, donc par hypothèse conforme au droit supérieur, on ne voit pas quel obstacle dirimant pourrait empêcher son exécution. La condition d'exécutabilité de l'initiative est donc remplie.

X. Conclusions

105. L'initiative « pour un Centre-ville apaisé et accessible à toutes et tous » respecte les exigences d'unité de la forme, d'unité de genre, de clarté et d'exécutabilité.
106. Si l'on applique le critère très libéral d'unité de la matière que nous prônons, l'initiative peut être considérée comme respectant le principe de l'unité de la matière. Mais, au vu de la jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle, la probabilité que celle-ci soit d'un autre avis nous semble importante.
107. Au vu des dispositions pertinentes de la LEDP, une initiative populaire en matière communale ne peut pas porter sur le plan directeur communal. Puisque l'initiative en cause demande la modification du plan directeur communal, elle viole le droit supérieur et n'est donc pas valide.
108. Si la première proposition de l'initiative était formulée seule, en tant que portant sur la réalisation d'un projet relevant de la compétence du conseil communal, elle serait valide.

109. Si les deuxième et la troisième proposition de l'initiative étaient présentées ensemble comme portant sur l'adoption d'un règlement communal, l'initiative serait contraire au droit supérieur et donc invalide.
110. Si, contrairement à ce qui est soutenu dans le présent avis de droit, on postulait qu'une initiative populaire en matière communale peut porter sur le plan directeur communal, l'initiative telle que soumise à la municipalité serait conforme au droit supérieur et donc valide.

Genève le 28 février 2022

Thierry Tanquerel
Professeur honoraire de l'Université de Genève