

Adaptation des articles 28 et 30 de la loi sur les agglomérations à une situation réelle

Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 19 juin 2008 (*BGC* p. 1117s.), les motionnaires Moritz Boschung et Edgar Schorderet demandent une modification des articles 28 et 30 de la loi sur les agglomérations (LAgg ; RSF 140.2) dans le sens que le nombre requis des signatures pour lancer une initiative ou pour demander un référendum sur le plan de l'agglomération serait sensiblement diminué.

Les motionnaires se réfèrent aux règles valant pour l'initiative constitutionnelle et le référendum sur le plan fédéral et aux règles sur l'initiative et le référendum sur le plan cantonal, et ils établissent des ratios pour les comparer à ceux fixés par la loi sur les agglomérations. Les auteurs de la présente motion aboutissent ainsi à la conclusion que le 10 % des citoyens fixé au niveau de l'agglomération est trop élevé par rapport aux pourcentages applicables sur les plans fédéral et cantonal. Ceux-ci se situeraient à 2 % des citoyens suisses pour l'initiative constitutionnelle fédérale, à 1 % pour le référendum sur le plan fédéral et à 3,4 % des citoyens du canton pour l'initiative et le référendum sur le plan cantonal.

Les députés Moritz Boschung et Edgar Schorderet sont d'avis que les seuils fixés pour l'exercice des droits d'initiative et de référendum sont trop élevés au niveau de l'agglomération et sont susceptibles de mettre en péril l'usage efficace de ces droits. La loi sur les agglomérations devrait dès lors être modifiée sur trois aspects :

- diminuer le nombre des signatures requises pour l'initiative et le référendum en se référant aux seuils valables pour ces droits sur le plan cantonal ;
- réduire le nombre de communes membres de l'agglomération pouvant déposer une initiative ou demander un référendum à un quart (actuellement : un tiers) ;
- examiner si, en élargissement des droits prévus, le dixième des citoyens de trois communes membres ne pourrait pas lancer une initiative ou déposer un référendum.

Réponse du Conseil d'Etat

Les motionnaires fondent leurs propositions sur une comparaison de deux systèmes différents. Les dispositions légales applicables à l'initiative et au référendum sur les plans fédéral et cantonal indiquent en effet des chiffres absolus pour le nombre requis de signatures. Ce nombre est ainsi, par exemple, de 6000 pour l'initiative et le référendum en matière cantonale (art. 42 et 46 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 ; RSF 10.1). Le rapport en pourcent, prévu pour l'initiative et le référendum dans l'agglomération, est au contraire une donnée qui évolue en fonction de l'importance du corps électoral. Pour la Confédération et le canton, les constituants ont ainsi opté pour le choix d'un chiffre absolu de signatures, indépendant de l'évolution du nombre total de citoyens.

Le législateur cantonal a choisi une autre méthode pour l'agglomération : il a prévu un critère relatif, à savoir le rapport de 10 % des citoyens actifs. Les motionnaires n'ayant pas pris en compte le niveau communal et intercommunal fribourgeois dans leur comparaison, il sied d'ajouter un complément à cet égard. La loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo ;

RSF 140.1) prévoit que le dixième des citoyens actifs doivent signer une initiative ou une demande de référendum, que ce soit pour les communes (qui ont un conseil général) ou pour les associations de communes (art. 51^{ter}, 52, 123a et 123d LCo). Le droit d'initiative au niveau de l'association de communes a été introduit en 2006: la fixation du taux des signatures n'a pas soulevé le moindre commentaire dans les débats parlementaires, en raison de l'analogie avec les autres droits politiques en matière communale (BGC 2006 p. 495). Force est de constater, dès lors, que le rapport de 10 % est la valeur standard pour les collectivités de droit communal dans le canton de Fribourg pour l'initiative et le référendum au niveau communal.

L'agglomération est régie par une loi spéciale, formellement de même rang que la loi sur les communes, mais cette circonstance ne change rien au fait que du point de vue institutionnel, l'agglomération fait partie des collectivités de droit communal. L'article 107 al. 2^{bis} LCo souligne ce lien puisqu'il prescrit que les communes peuvent collaborer entre elles en constituant une agglomération. L'agglomération constitue dès lors une forme particulière de collaboration intercommunale, spécifique pour les régions urbaines. C'est par ailleurs la raison pour laquelle la Constituante a finalement choisi de ne pas prévoir de disposition explicite relative à l'agglomération dans la Constitution (débats ad article 152 du projet; *Bulletin Officiel de la Constituante (BOC)* 2003 p. 757; 2004 p. 183). Ce silence qualifié de la Constitution cantonale confirme le lien intrinsèque existant entre l'agglomération et les autres collectivités communales de droit public, lien qui commande en principe de ne pas s'écarter du système communal général pour l'agglomération.

En d'autres termes, on ne saurait remettre en question le rapport de 10 % pour l'agglomération seulement. Il conviendrait, le cas échéant, d'étendre l'analyse au niveau communal et intercommunal, ce que les motionnaires ne demandent d'ailleurs pas, à juste titre. L'avantage d'un seuil d'une certaine importance consiste notamment dans le fait qu'une demande de référendum ou une initiative réunissant le 10 % des citoyens a plus de chances d'aboutir à la fin du processus qu'une demande qui n'est appuyée que par une frange marginale du corps électoral.

En outre, il existe des associations de communes plus grandes que l'agglomération de Fribourg et pour celles-là, le seuil à franchir par les initiants ou par un comité référendaire est de facto plus élevé que pour l'agglomération. Sur le plan communal, on a pu constater au début de l'année 2008 que même dans les communes du Grand Fribourg, des demandes d'initiatives ont de réelles chances d'aboutir, malgré le seuil légal de 10 % des citoyens actifs. Il n'y a dès lors aucune raison de craindre que ce seuil ne pourra pas être franchi au niveau de l'agglomération. L'agglomération de Fribourg, qui existe depuis le 1^{er} juin 2008, n'a en tout cas pas fourni d'exemples allant dans le sens contraire. Il serait ainsi prématuré de changer un système qui n'a pas encore pu faire ses preuves.

En résumé, on peut répondre comme suit aux trois requêtes formulées par les motionnaires :

- Comme exposé ci-dessus, le rapport de 10 % des citoyens actifs est la valeur standard applicable à toutes les collectivités de droit communal dans le canton et il n'y a pas lieu de s'en écarter par des mesures isolées, qui, de surcroît, ne reposent pas sur des expériences concrètes démontrant un besoin de modifier le système légal actuel.
- Les moyens donnant aux exécutifs communaux la possibilité de déposer une initiative ou de demander un référendum ne nécessitent, pour les communes souhaitant en faire usage, que la prise d'une décision du conseil communal. L'exigence de la loi sur les agglomérations, selon laquelle au moins un tiers des communes membres doit adhérer à une telle demande, se justifie par le souci de sauvegarder la cohésion au sein des communes membres de l'agglomération. La diminution de cette quote-part risquerait de fragiliser potentiellement l'agglomération et constituerait dès lors un signal non souhaitable.

- L'idée de prévoir des accès supplémentaires aux droits d'initiative et de référendum en accordant cette possibilité au dixième des citoyens d'un certain nombre de communes, se heurte au principe que l'agglomération – tout comme l'association de communes – est considérée comme une circonscription unique en matière de droits politiques. Le dixième des citoyens est toujours calculé sur l'ensemble du territoire de l'agglomération ou de l'association. Les prérogatives des communes membres sont suffisamment prises en compte, notamment par le fait que celles-ci constituent les circonscriptions électorales pour l'élection du conseil d'agglomération et par les possibilités données aux conseils communaux en matière d'initiative et de référendum. On voit dès lors mal quels pourraient être les avantages et la justification d'un élément supplémentaire, combinant les droits populaires et les droits des communes membres.

En conclusion et pour les raisons évoquées ci-dessus, le Conseil d'Etat vous recommande de rejeter la motion.

Fribourg, le 25 novembre 2008