



Message 2016-DIAF-8

30 août 2016

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les communes (nombre de signatures pour demander un referendum)

Nous avons l'honneur de vous adresser le présent message à l'appui d'un projet de loi modifiant la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (RSF 140.1; ci-après: LCo). Le message est structuré comme suit:

1. La motion à l'origine du projet	1
2. Les grandes lignes du projet	2
3. La procédure de consultation	2
4. Le commentaire des articles	2
5. Les conséquences financières et en personnel	3
6. L'influence du projet sur la répartition des tâches Etat-communes	3
7. La conformité au droit supérieur et au développement durable	3
8. Le referendum et l'entrée en vigueur	4

1. La motion à l'origine du projet

Par la motion 2014-GC-181, déposée et développée le 19 novembre 2014, les députés Stéphane Peiry et André Schoenenweid demandèrent au Conseil d'Etat de préparer un projet de modification de l'article 143 de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSF 115.1) en ce sens que la procédure de referendum au niveau communal fût calquée sur celle en vigueur au niveau cantonal.

Les motionnaires rappelaient qu'au niveau cantonal, la procédure référendaire se compose de deux étapes parallèles: la demande de referendum doit être annoncée dans les 30 jours à la Chancellerie d'Etat dès la publication de la loi ou du décret et accompagnée d'une déclaration écrite signée de 50 personnes ayant l'exercice des droits politiques en matière cantonale (art. 130 al. 1 LEDP), les référendaires disposant toutefois de 90 jours pour déposer 6000 signatures dès la publication de l'acte contesté (art. 130 al. 2 LEDP).

Les motionnaires estimaient que ce système devait être appliqué également au niveau communal, car de leur avis le délai unique de trente jours pour annoncer le referendum et récolter les signatures du dixième du corps électoral comportait une double injustice: d'une part, le délai pour récolter les signa-

tures est ramené de 90 jours au niveau cantonal à 30 jours au niveau communal et, d'autre part, le nombre de signatures requises est proportionnellement nettement plus important au niveau communal. Dès lors, ils demandaient une modification de l'article 143 LEDP en ce sens qu'un referendum communal puisse être annoncé dans les 30 jours qui suivent la publication de l'acte, et qu'un délai de 90 jours soit prévu pour récolter les signatures depuis la date de publication.

Le Conseil d'Etat a répondu à la motion le 9 juin 2015 en se référant à une étude comparative du Professeur Jacques Dubey de l'Université de Fribourg sur la démocratie locale dans les différents cantons suisses. Cette étude démontre en effet que l'exercice du referendum est quelque peu plus difficile dans les communes fribourgeoises, en comparaison aux communes d'autres cantons. Les différences ne se situent toutefois pas tant au niveau des délais applicables qu'au nombre de signatures requises pour lancer un referendum. La comparaison intercantonale permet aussi de constater que dans bon nombre de cantons, les communes peuvent choisir elles-mêmes le nombre de signatures.

Fort de cette analyse, le Conseil d'Etat a proposé le fractionnement de la motion, admettant le principe de faciliter l'exercice du referendum en donnant aux communes la possibilité

d'assouplir le seuil légal du dixième des citoyens. Le Grand Conseil a pris en considération la motion le 9 septembre 2015 conformément à la proposition du Conseil d'Etat.

2. Les grandes lignes du projet

Le projet vise à créer la base légale permettant aux communes dotées d'un conseil général de faciliter l'exercice du droit de referendum. Le seuil du dixième n'est dès lors plus qu'une référence par défaut. Les communes sont libres de choisir un seuil plus bas, en inscrivant ce taux dans un règlement de portée générale, soit dans le règlement du conseil général. Ce dernier n'est pas obligatoire, mais on peut constater que bon nombre de communes ayant un conseil général se sont dotées d'un règlement d'organisation pour préciser les procédures en lien avec le conseil général.

En outre, on peut se demander si les parlements intercommunaux, soit les assemblées des délégués des associations de communes et le conseil d'agglomération d'une agglomération ne doivent pas également être dotés de la même faculté. Afin de sonder les opinions à ce sujet, l'avant-projet mis en consultation ouvrait la discussion sur l'extension éventuelle aux parlements institués par la collaboration intercommunale. Les instances qui ont répondu ont accueilli favorablement cette proposition (cf. ch. 3 ci-dessous in fine).

En revanche, les autres cas de figure impliquant le dixième des citoyens pour entreprendre une démarche de type «initiative» n'ont pas été englobés dans le projet. D'une part, la motion acceptée ne le demandait pas, et, d'autre part, on constate que le délai de récolte des signatures pour une initiative populaire dans une commune est de 90 jours et non pas de 30 comme pour le referendum. Sur le plan intercommunal également, le délai valable pour l'initiative est plus long (90 jours) que celui applicable au referendum (60 jours).

3. La procédure de consultation

Entre le 8 mars et le 1^{er} juillet 2016, les milieux concernés ont pu s'exprimer sur les propositions de modifications légales. L'accueil a été largement favorable. Ont notamment déclaré leur soutien au projet les instances suivantes: l'Association des communes fribourgeoises (ACF), suivie par 9 autres communes, dont une commune dotée d'un conseil général, l'Association des secrétaires et caissiers du canton de Fribourg ainsi que l'Agglomération de Fribourg. Le Parti socialiste fribourgeois a également adhéré au projet.

Cependant, certaines instances n'adhéraient pas aux changements proposés. La Conférence des syndicats des chefs-lieux et des grandes communes (CSCG) s'est prononcée en faveur du statu quo, ne souhaitant ainsi pas donner aux communes la possibilité d'abaisser le seuil. Les motifs avancés étaient que le système en vigueur a fait ses preuves et que le dixième des

signatures peut être aisément atteint pour les objets interpellant la population. La CSCG craignait en outre que le fait d'abaisser le seuil présenterait le risque de permettre à une partie non représentative de citoyens de lancer un referendum et de multiplier outre mesure le recours à cet outil démocratique. L'avis de la CSCG était suivi par deux communes avec un conseil général et par une association régionale de district.

A l'opposé, une proposition émanant d'une Direction du Conseil d'Etat demandait de prévoir d'emblée un seuil plus bas dans la législation cantonale et de fixer celui-ci à 5% des citoyens, soit au vingtième, en lieu et place du dixième. Cet avis arguait du fait que la mobilité d'aujourd'hui et la proximité relative des communes ne justifiait pas la possibilité de différencier les droits politiques fondamentaux d'une commune à l'autre. L'abaissement du seuil ne devait ainsi pas être laissé à l'appréciation de chaque commune, mais intervenir par une modification légale applicable à toutes les communes. Cette solution aurait en outre l'avantage d'éviter que les communes aient besoin de modifier leurs règlements pour abaisser le seuil.

Au vu des opinions exprimées par les différentes instances, le Conseil d'Etat est d'avis que le projet mis en consultation recueille une majorité de voix favorables et doit ainsi être soumis au Grand Conseil. Comme le Conseil d'Etat avait relevé dans sa réponse à la motion, en se référant aux conclusions d'une étude scientifique comparative, le seuil fixé uniformément à 10% des citoyens place les communes fribourgeoises dans les communes où l'exercice du droit de referendum n'est pas des plus aisés. Le Conseil d'Etat estime dès lors justifié d'apporter un correctif à cette situation, sans pour autant imposer une limite uniforme aux communes. Il appartiendra ainsi à chaque commune de modifier ou non ce seuil selon ses préférences et selon les règles du processus démocratique propre aux règlements communaux. La proposition mettant en œuvre la motion acceptée par le Grand Conseil apparaît ainsi équilibrée et elle bénéficie du soutien d'une majorité des réponses à la consultation.

A noter enfin que l'extension de la règle proposée aux corporations de la collaboration intercommunale (associations de communes et agglomérations) n'a pas suscité d'opposition. Tous les intervenants sont d'accord d'appliquer à ces entités le même régime qu'aux communes dotées d'un conseil général.

4. Le commentaire des articles

Article 1 – article modificateur

Cet article contient les modifications proposées de la LCo. Les articles LCo concernent les communes avec un conseil général ainsi que les associations de communes.

Article 52

L'ajout d'une nouvelle phrase à l'alinéa 1 signifie que la règle du dixième des citoyens continue de s'appliquer aussi longtemps qu'une commune n'a pas fixé un seuil plus bas dans un règlement de portée générale. Ce dernier sera le plus souvent le règlement du conseil général, règlement qui existe déjà dans bon nombre de communes dotées d'un conseil général.

Il va sans dire que la modification ne peut intervenir qu'à la baisse. Si le dixième des citoyens est conforme au droit, il convient néanmoins d'admettre qu'il s'agit d'un seuil relativement élevé. Les nombreuses fusions intervenues ces dernières années ont par ailleurs eu pour effet que le nombre de signatures à récolter a augmenté en chiffres absolus. Le dixième apparaît ainsi comme un seuil maximal.

Une limite inférieure ne doit pas être imposée par le législateur cantonal, étant donné le caractère politique de ce choix. Il appartiendra à chaque commune de fixer le seuil qui lui semble convenir à ses besoins.

Article 123d

Quand bien même le délai de récolte des signatures est de 60 jours au niveau des associations de communes (art. 123d al. 2 LCo), il convient de proposer une modification analogue à celle des communes avec un conseil général, car le lancement d'un referendum contre une décision de l'assemblée des délégués est moins aisé en raison de la présence de communes multiples.

L'ajout d'un nouvel alinéa 1^{bis} signifie ainsi que la règle du dixième des citoyens continue de s'appliquer aussi longtemps qu'une association de communes n'a pas fixé un seuil plus bas dans ses statuts. Les statuts devant fixer le montant à partir duquel les dépenses sont soumises au referendum facultatif (et obligatoire) (art. 111 let. h^{bis} LCo), ils pourront à l'avenir aussi prévoir un seuil inférieur à 10% des citoyens des communes membres pour le lancement du referendum.

Dans les associations de communes, le referendum peut également être demandé par un certain nombre de communes membres (par une décision de leurs conseils communaux). La loi fixe ce quota au quart des communes membres. Un referendum doit ainsi être organisé contre une décision de l'assemblée des délégués si une des conditions fixées par l'article 123d al. 1 LCo est remplie et si la demande est appuyée par les conseils communaux du quart des communes membres. Or on constate dans la pratique que cette faculté n'est pas utilisée. Il n'apparaît dès lors pas nécessaire de revoir le quota du quart fixé par le législateur. Ce referendum, dit «des autorités», ne concerne par ailleurs pas directement le domaine des droits populaires qui fait l'objet de la motion qui est à l'origine du projet.

Article 2 – adaptation du cadre légal des agglomérations

L'agglomération faisant l'objet d'une loi spéciale, il convient d'adapter la loi sur les agglomérations (LAgg, RSF 140.2) afin de prévoir la possibilité d'assouplir le seuil du dixième aussi pour le referendum contre les décisions du conseil d'agglomération.

Article 30

L'ajout d'un nouvel alinéa 1^{bis} signifie que la règle du dixième des citoyens de l'agglomération continue de s'appliquer aussi longtemps que les statuts de l'agglomération n'ont pas fixé un seuil plus bas. Les considérations présentées sous l'article 123d LCo ci-dessus s'appliquent également à l'agglomération, les règles des associations de communes et de l'agglomération étant très semblables dans ce domaine.

Article 3 – entrée en vigueur et referendum

L'article 3 contient les clauses usuelles concernant le referendum et l'entrée en vigueur.

5. Les conséquences financières et en personnel

Les conséquences financières et en personnel du présent projet sur l'Etat ne sont pas significatives (examen et approbation de règlements ou de statuts lorsque la faculté de baisser le pourcentage des citoyens devant signer une demande de referendum est choisie par la collectivité concernée).

S'agissant des communes (ainsi que des associations de communes et de l'agglomération), il en va de même, car le projet ne fait que d'offrir une possibilité qu'elles sont libres d'utiliser ou non.

6. L'influence du projet sur la répartition des tâches Etat-communes

Le projet de modification de loi proposé n'a pas d'influence négative sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, mais contribue au contraire à une plus grande autonomie communale dans la mesure où il entend faciliter l'exercice de la démocratie locale sans faire obligation aux collectivités.

7. La conformité au droit supérieur et au développement durable

Le projet est conforme au droit constitutionnel et fédéral en vigueur. La modification proposée n'est pas concernée par les questions d'eurocompatibilité; elle favorise le développement durable.

8. Le referendum et l'entrée en vigueur

La présente modification légale est soumise au referendum législatif, mais pas au referendum financier.
