Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Motion René Thomet / Gaétan Emonet M1122.11
Election des syndics par le peuple
Modification de la loi sur les communes (LCo)

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 9 juin 2011 (BGC 2011 p. 1327), les députés René Thomet et Gaétan Emonet demandent au Conseil d'Etat de présenter un projet de loi modifiant la loi sur les communes dans le sens d'une élection directe des syndics par le peuple.

Les motionnaires estiment que seule une élection populaire permettrait de rétablir la confiance des citoyens dans la démocratie. Ils laissent entendre que, dans certaines situations, l'élection des syndics n'aurait pas reflété la volonté populaire telle qu'elle s'était exprimée aux urnes lors du renouvellement intégral des 20 mars et 10 avril 2011.

De l'avis des auteurs de la motion, seule une élection populaire distincte du syndic ou de la syndique garantirait que la personne la mieux à même soit désignée à cette fonction. D'autres cantons connaîtraient l'élection du syndic par le peuple. En outre, aucun scrutin ne serait nécessaire lorsqu'une seule personne brigue le mandat.

II. Réponse du Conseil d'Etat

L'élection des syndics par le peuple est un sujet récurrent dans la politique communale fribourgeoise. Après un large débat de cette question lors de la révision totale de la loi sur les communes en 1979 (BGC 1979, pp. 1915-1919), la Constituante du canton de Fribourg a rouvert la discussion sur ce thème au début des années 2000 (BOC 2002 pp. 235ss ; 2003 pp. 256ss). Par motion n° 069.04 (BGC 2005 pp. 303-306), l'élection populaire du syndic était à nouveau portée à l'ordre du jour. A chaque fois, tant la Constituante que le Grand Conseil ont répondu par la négative à cette proposition.

Les arguments avancés par les motionnaires ne sont pas nouveaux. Ils ont été débattus lors des délibérations citées et documentées ci-dessus.

Le grief selon lequel certaines désignations n'auraient pas respecté la volonté populaire doit être écarté dans la mesure où la loi prévoit que le syndic est élu par les membres du collège à la majorité absolue aux premier et deuxième tours et, le cas échéant, à la majorité relative au troisième tour (art. 58 al. 3 de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes [LCo ; RSF 140.1]). Ce système est dès lors l'expression de la démocratie représentative telle qu'elle a été confirmée à chaque fois où les autorités cantonales étaient saisies de la question ces derniers trente ans. Le principe de la majorité consacré par la LCo est susceptible d'assurer que le syndic soit élu par une majorité des

édiles communaux, ce qui paraît indispensable pour garantir le bon fonctionnement de cette autorité pendant une législature de cinq ans.

On rappelle par ailleurs qu'un élément a été complété lors de la révision partielle de la LCo en 2006, à savoir le tirage au sort en cas d'égalité de voix (art. 58 al. 3, 3e et 4e phr. LCo). Il s'agit du principe communément admis en matière d'élections lorsqu'il y a égalité de suffrages. L'élection du syndic ne peut dès lors plus se voir bloquée par un éventuel ex aequo de plusieurs candidats.

Les motionnaires n'indiquent pas selon quel système l'élection du syndic devrait se dérouler, mais ils sont d'avis que l'élection tacite devrait être admise. Or pour le renouvellement intégral, l'élection tacite est précisément exclue (art. 67 al. 1 let. b de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques [LEDP ; RSF 115.1] pour l'élection selon le mode de scrutin proportionnel et art. 95 al. 1 LEDP pour l'élection selon le mode de scrutin majoritaire). Il n'est dès lors guère concevable que l'élection du syndic fasse, le cas échéant, exception à ce principe. Sinon, une telle élection populaire risquerait d'apparaître comme une demi-mesure et ne serait guère compatible avec l'élection de l'exécutif communal.

Enfin, il convient de situer l'élection populaire des syndics dans le contexte des prochaines fusions que la loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC ; ROF 2010_150) entend promouvoir. En effet, le système en place ne force pas les communes à procéder systématiquement à une élection du conseil communal de la nouvelle commune. Il n'y a élection précédant la fusion (réalisée en cours de législature) que dans les communes où le nombre de représentants ne correspond pas au nombre de sièges auxquels la commune a droit (art. 135 al. 3 LCo), la convention de fusion pouvant toutefois prévoir l'élection obligatoire (art. 136a al. 4 LCo). Dans beaucoup de fusions réalisées ces dernières années, il n'y a pas eu d'élection préalable. Or avec l'élection du syndic par le peuple, on voit mal comment le système en place pourrait être maintenu. Il y aurait vraisemblablement lieu de généraliser l'élection des autorités de la nouvelle commune préalablement à l'entrée en vigueur de la fusion. Cela signifierait probablement que le scrutin populaire portant sur la convention de fusion (art. 134d LCo dans sa teneur modifiée par la LEFC) serait suivi d'un autre scrutin, portant sur l'élection des autorités communales y compris le syndic, ce qui, selon le système adopté, pourrait donner lieu en tout à deux, voire trois passages aux urnes avant que la fusion ne puisse prendre effet. Certes, les assemblées communales et les conseils généraux ne se prononçant plus sur les conventions de fusion, cette étape de la procédure va tomber à l'avenir. Mais on ne peut exclure un sérieux risque de retard dans la réalisation des futures fusions en cas d'introduction de l'élection populaire des syndics, car la souplesse du régime propre aux fusions telle qu'il est prévu par la LCo en vigueur ne saurait guère subsister dans un système d'élection directe du syndic par le corps électoral.

De l'avis du Conseil d'Etat, les arguments avancés par les motionnaires ne sont pas de nature à remettre en question le système d'élection du syndic ou de la syndique en vigueur, système qui a fait ses preuves, est bien ancré dans les traditions et a maintes fois été confirmé par les pouvoirs constituant et le législatif fribourgeois.

Pour ces raisons, le Conseil d'Etat vous propose de rejeter cette motion.

Fribourg, le 27 septembre 2011