



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat Markus Ith / Didier Castella

P 2018.12

Prise en compte de la volonté du peuple dans les affaires communales

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 10 octobre 2012, les postulants demandent au Conseil d'Etat de soumettre au Grand Conseil un rapport sur l'état actuel du système des droits politiques (référendum et initiative) au niveau communal. Ils souhaitent que, par ce rapport, le Conseil d'Etat évalue les lacunes existant dans le système et la compatibilité de ces lacunes avec l'esprit de la démocratie directe en suisse, qui veut que le peuple puisse se prononcer sur les questions importantes. Ils souhaitent notamment que ce rapport comprenne un comparatif avec la situation dans les autres cantons suisses, qu'il propose un éventail de possibilités pour combler les lacunes détectées et procède à une évaluation prospective des conséquences de ces évolutions sur le fonctionnement de la démocratie locale et sur le gain de légitimité démocratique susceptible d'être obtenu ainsi.

S'appuyant sur quatre cas récents (initiative populaire « Plus de fluidité, moins de sens uniques » ; initiative populaire « Pour une Grand-Rue piétonne » ; initiative « Fusion 2011 » ; aménagement local de Kerzers »), ils relèvent qu'il est inacceptable que ces instruments populaires, et surtout les milliers de signatures déposées à leur appui, aient purement et simplement été ignorés. On se trouve donc, selon eux, face à une anomalie du système qui réduit à néant le droit d'initiative des citoyens. S'ils ne souhaitent pas remettre en cause le système actuel de répartition des compétences entre le législatif et l'exécutif communal, ils souhaitent que soit mis en place un nouvel instrument de démocratie directe permettant des initiatives et des référendums sur les décisions de portée générale.

Selon leur vision de la situation, le peuple devrait ainsi avoir la possibilité d'intervenir par initiative ou référendum lorsque des questions extrêmement importantes, émotionnellement puissantes et politiquement sensibles se poseraient pour la commune. Il ne s'agirait alors pas, selon eux, de permettre une initiative (ou un référendum) à propos des décisions relatives aux individus dont les droits, notamment ceux relevant de la sphère privée, doivent être protégés. Il s'agirait bien plutôt d'y soumettre les décisions de portée générale, les décisions de planification ou celles relatives aux fusions de communes.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat juge nécessaire de rappeler d'abord en quelques mots (« Contexte ») la teneur des initiatives citées par les postulants, ainsi que les suites qui leur avaient été données.

Il exposera ensuite brièvement, sous le titre « Système démocratique », deux éléments en lien avec notre système démocratique.

Enfin, sous le titre « Aménagement du territoire et mesures de circulation », il effleurera les questions qui font plus spécifiquement l'objet du postulat, à savoir essentiellement celles en lien avec les mesures de circulation et d'aménagement du territoire.

Contexte

Les initiatives auxquelles font référence les postulants étaient toutes des initiatives communales. Leur teneur, ainsi que les suites qui leur ont été données sont les suivantes :

1. Initiative populaire « Plus de fluidité, moins de sens uniques » :

« La fluidité du trafic motorisé (privé et public) est assurée en Ville de Fribourg. Aucune artère principale servant au trafic de transit ne peut être mise en sens unique ou interdite à la circulation. Les mesures de circulation contraires au présent règlement prises antérieurement à son entrée en vigueur sont annulées par le Conseil communal dans les 6 mois ».

Cette initiative a été invalidée par le Conseil général de la ville de Fribourg, car elle était contraire à la répartition horizontale des compétences entre organes communaux.

2. Initiative populaire « Pour une Grand-Rue piétonne » :

« La Grand-Rue de Bulle est mise en zone piétonne entre la Place du Tilleul, à la hauteur du N° 7 de la Grand-Rue, et la bifurcation de la Ruelle des Chanoines, à la hauteur du N° 43 de la Grand-Rue ».

Cette initiative a été invalidée par le Conseil général de la ville de Bulle car :

- a) elle portait sur des mesures qui ne pouvaient pas faire l'objet d'une initiative communale selon le droit fribourgeois ;
- b) elle n'était pas conforme au droit supérieur pour certaines mesures (compétence du pouvoir exécutif communal) ;
- c) elle ne paraissait pas conforme à la planification adoptée par les autorités bulloises
- d) elle paraissait difficilement compatible avec les règles de droit fédéral et cantonal régissant la protection juridique des personnes particulièrement atteintes.

3. Initiative populaire « Fusion 2011 » :

« Les territoires de Fribourg, Villars-sur-Glâne, Givisiez, Granges-Paccot et Corminboeuf sont réunis et ne forment plus qu'une commune au 1^{er} janvier 2011 ».

Suite à la signature d'une convention dans laquelle les conseils communaux des communes concernées par l'initiative Fusion 2011 (Fribourg, Villars-sur-Glâne, Givisiez, Granges-Paccot, Corminboeuf) s'engageaient à entamer un projet de fusion à l'horizon 2016, l'Association Fusion avait retiré son initiative populaire.

4. Initiative populaire « Ortsplanungsrevision – Verkehrskollaps abwenden »

L'organisateur de cette initiative était le «Aktionsgruppe Ortsplanung Kerzers» (« Groupe d'action pour l'aménagement local de Kerzers »). Il a déposé son initiative devant la commune de Kerzers le 17 septembre 2012.

En substance, les signataires de l'initiative exigeaient, à titre préventif, l'organisation d'une assemblée générale pour rendre des décisions au sujet du règlement de construction – ceci expressément après les négociations au sujet des oppositions.

Le Conseil communal de Kerzers a décidé le 27 septembre 2012 que cette initiative était invalide et l'a traitée en tant que pétition. Le recours déposé à l'encontre de cette décision a été déclaré irrecevable par le préfet du Lac (délai de recours dépassé) en date du 14 décembre 2012.

Système démocratique

1. En Suisse, comme dans tous les pays démocratiques, les citoyens élisent des représentants qui agissent et décident en leur nom. En ce sens, la démocratie suisse a des éléments d'une démocratie représentative.

L'histoire a toutefois démontré que la démocratie représentative souffre de défauts et que le peuple souverain y est ou se sent parfois dépossédé de son pouvoir. La démocratie directe apparaît alors comme une alternative au système de démocratie représentative.

Or à l'heure actuelle en Suisse, que ce soit aux niveaux fédéral, cantonal ou communal, le peuple garde en permanence un contrôle sur ses élus par l'intermédiaire des instruments de la démocratie directe (droits d'initiative et de référendum).

La démocratie en Suisse n'est donc non pas une démocratie directe. Ce n'est pas non plus une démocratie représentative. La démocratie suisse combine ces deux formes de démocratie sous une forme dite « semi-directe » : les citoyens élisent leurs représentants aux différents conseils (communes, cantons et Confédération), mais peuvent se prononcer également sur l'approbation de textes législatifs ou constitutionnels décidés par ces conseils (par le biais du référendum), ou proposer des modifications constitutionnelles ou d'ordre légal par le biais de l'initiative populaire.

Ce système politique permet aux citoyens de faire contrepoids à l'égard de l'exécutif, du législatif, et des partis politiques.

En définitive donc, il s'avère que dans les matières citées (essentiellement en lien avec les mesures de circulation et d'aménagement du territoire), les postulants souhaitent réduire le pouvoir des élus en gardant en permanence un contrôle sur eux par l'intermédiaire des instruments de la démocratie directe.

2. Lorsqu'une initiative est déposée, son sort demeure en principe entre les mains du comité d'initiative. Celui-ci est en effet légitimé, moyennant le respect de certaines échéances, à décider de retirer l'initiative purement et simplement, ou en faveur d'un contre-projet (cf. art. 113 et 138 de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques ; LEDP).

Cela signifie en d'autres termes que, même munie de plusieurs milliers de signatures, une initiative ayant abouti peut être retirée par le comité d'initiative à son origine. Il s'agit là d'une solution standard dans les cantons, qui est également la règle au niveau fédéral et communal.

Le droit de **référendum** est par contre régi différemment. Si une demande de référendum a été déposée, elle ne peut pas être retirée (cf. p. ex : art. 59b LDP).

A titre d'exemple concret pour terminer cette brève présentation, il y a lieu de rappeler que l'initiative « Fusion 2011 » avait abouti. C'est le Comité d'initiative « Fusion 2011 » qui l'avait retirée, au profit d'une solution négociée.

Aménagement du territoire et mesures de circulation

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, à la différence de la grande majorité des autres cantons suisses, le canton de Fribourg ne connaît pas d'instrument de démocratie directe permettant des initiatives et des référendums sur les décisions de portée générale.

Cela ne signifie toutefois pas que cette problématique, ou que des thèmes en lien direct avec cette question, n'ont jamais été étudiés. Par exemple, dans le cadre des travaux de révision totale de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et des constructions, la question de la « démocratisation » de l'aménagement cantonal et local avait été abordée. A l'occasion des débats, les avantages et les inconvénients d'une telle démocratisation, par une implication des législatifs, avaient été longuement discutés. En définitive, le législateur a choisi de maintenir le système introduit par l'ancienne loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATEC), à savoir la compétence exclusive du conseil communal pour adopter le plan directeur communal ainsi que les plans d'affectation et leur réglementation.

Les postulants eux-mêmes n'envisagent pas de remettre en question la répartition des compétences prévue par la LATEC. L'éventuel rapport sur le présent postulat devrait alors, en principe, être notamment rédigé sur la base de la répartition actuelle des compétences LATEC.

Or récemment, à savoir le 14 décembre 2012, les députés Laurent Thévoz et Nicolas Rime ont déposé au Secrétariat du Grand Conseil la motion 1019.12 « *Compétences de l'Assemblée communale et du Conseil général en matière d'aménagement local* ». Par cette motion, les députés précités proposent une modification de la LATEC de manière à ce que :

- a) *l'adoption du dossier directeur, du plan d'affectation des zones et de sa réglementation, ainsi que leurs modifications, soit une compétence du Conseil général, respectivement de l'Assemblée communale ;*
- b) *toutes les communes du canton comptent avec une Commission d'aménagement du territoire d'au moins cinq (5) membres, tous nommés par l'Assemblée communale ou le Conseil général.*

Le Conseil d'Etat est favorable à une entrée en matière sur le postulat Ith / Castella en vue de l'élaboration d'un rapport. Il juge qu'il serait notamment intéressant de mener dans ce cadre une étude comparative avec les autres cantons, afin d'évaluer leur bilan par rapport à ce type d'instrument.

Il relève toutefois qu'une acceptation par le Grand Conseil de la motion Thévoz / Rime entraînerait des modifications importantes en ce qui concerne le contenu et la portée du rapport demandé par les députés Ith et Castella, en tout cas pour les questions en lien avec l'aménagement du territoire et les mesures de circulation. Le Conseil d'Etat se verrait en effet contraint d'adapter son rapport à la nouvelle répartition des compétences selon la LATEC, ceci quand bien même une telle modification n'est pas demandée, dans le présent postulat, par les députés Ith et Castella.

Avec cette réserve, le Conseil d'Etat propose d'accepter le postulat.