



Réponse du Conseil d'Etat à une intervention parlementaire

Motion Marmier Bruno / Defferrard Francine

2021-GC-24

Participation à distance aux séances des Conseils généraux

I. Résumé de la motion

Dans une motion déposée et développée le 7 février 2021, les député-e-s Bruno Marmier et Francine Defferrard demandent au Conseil d'Etat d'autoriser les conseillères générales et conseillers généraux en mesure de débattre et de voter mais qui, pour des raisons de santé attestées, ne peuvent pas participer physiquement aux séances ou présentent un risque pour autrui, à participer à distance aux débats et à voter à distance. Les auteur-e-s de la motion remarquent que le Grand Conseil a déjà accepté ce principe au niveau cantonal.

La loi autorisant la participation à distance des député-e-s aux travaux du Grand Conseil pendant la pandémie de COVID-19 n'est toutefois pas applicable au niveau communal. Faute de base légale, les préfetures refusent d'autoriser les conseillères générales et conseillers généraux à débattre et à voter à distance.

La motion demande de combler cette lacune et de procéder à une adaptation rapide de la législation cantonale. Les motionnaires suggèrent d'adopter les bases légales nécessaires pour les prochaines séances constitutives des législatifs. Il conviendrait en particulier de modifier et de compléter la loi autorisant la participation à distance aux travaux du Grand Conseil pendant la pandémie de COVID-19 afin de permettre aux conseils généraux d'autoriser leurs membres à participer (débats et votes) à distance à leurs séances.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le sujet de la présente motion porte sur le fonctionnement du Pouvoir législatif à l'échelon communal de notre structure étatique à trois niveaux, échelon qui constitue le premier maillon de notre système démocratique à l'échelle locale. Elle rend possible l'expérience d'une démocratie proche des citoyennes et citoyens. Les droits démocratiques de ces derniers en ressortent renforcés. En règle générale, les citoyennes et citoyens disposent même, à l'échelon communal, des droits de participation politique les plus étendus. Sans compter aussi que très souvent, les affaires communales sont celles qui touchent le plus directement la population. Les communes et leurs organes législatifs demeurent donc d'une importance cruciale pour la vie politique en Suisse et dans le canton de Fribourg.

La loi impose à certaines communes du canton de Fribourg de se doter d'un conseil général en lieu et place d'une assemblée communale (art. 25 de la Loi sur les communes, LCo, RSF 140.1). Les autres peuvent choisir de remplacer l'assemblée communale par un conseil général si elles comptent plus de 600 habitants (art. 26 LCo). Le conseil général, en raison de l'ancrage des sujets abordés dans la réalité quotidienne de la population ainsi que des possibilités de débats et confrontations

directes en son sein, est considérée comme une institution particulièrement proche des citoyennes et citoyens. Assemblée communale et conseil général sont des organes législatifs de rang égal pour les communes. C'est ce que soulignent aussi l'art. 131 de la Constitution du canton de Fribourg et l'art. 6 de la Loi sur les communes. Ces deux institutions ne peuvent donc être considérées séparément d'un point de vue de politique démocratique. Ainsi, en ce qui concerne l'objet de la présente motion, la même approche devrait s'appliquer à toutes les deux. Il ne semble pas envisageable de traiter de manière différente la question de la participation à l'un et à l'autre. Or la participation à distance à une assemblée communale semble présenter des difficultés majeures, notamment parce que le nombre de participant-e-s n'y est pas déterminé à l'avance, et qu'il y est beaucoup plus complexe d'assurer une formation à chaque participant-e potentiel-le, en l'occurrence l'ensemble des citoyennes et citoyens disposant des droits politiques au niveau communal. Pour cette raison, le parallélisme proposé par les motionnaires avec le Grand Conseil ne semble pas totalement applicable en l'espèce.

L'ordonnance COVID-19 de la Confédération interdit les manifestations. Certaines d'entre elles font toutefois exception, comme les réunions des organes législatifs à tous les échelons fédéraux, et donc les assemblées communales ou séances des conseils généraux.

L'expérience des derniers mois a montré que les assemblées communales et séances des conseils généraux peuvent avoir lieu dans le cadre des directives fédérales et cantonales, de pair avec des concepts de protection appropriés soumis aux préfets. Elle a également confirmé que la tenue de débats et la formation de l'opinion en présentiel répondent à une attente citoyenne à l'échelon communal. Le Conseil d'Etat souligne l'importance de pouvoir débattre démocratiquement et dans les meilleurs conditions les sujets locaux qui touchent particulièrement la population.

Le Conseil d'Etat remarque en outre que depuis le dépôt de la motion, la campagne de vaccination s'est accélérée dans le canton. Elle permet de considérer sous un jour nouveau la situation des personnes vulnérables, qui ont été vaccinées en priorité, et donc d'envisager l'abandon de certaines mesures prises dans l'urgence. La vie publique et le bon fonctionnement des institutions ne doivent être affectés que dans des situations extrêmes et seulement pour une durée limitée. A titre d'exemple, la loi autorisant la participation à distance des député-e-s aux travaux du Grand Conseil pendant la pandémie de COVID-19 stipule clairement qu'elle ne restera en vigueur que pour la période requise par les circonstances particulières liées à la pandémie (art. 5, al. 2). Dans ce contexte, la pertinence de modifier les règles relatives à la participation des membres des conseils généraux ne semble pas évidente.

Le Conseil d'Etat constate en outre, que la mise en œuvre de la motion poserait des problèmes techniques conséquents et coûteux aux communes, pour une application restreinte dans le temps. Diverses réglementations communales devraient être élaborées pour régler concrètement la participation à distance de certain-e-s membres, à l'image des dispositions adoptées par certaines communes pour introduire le vote électronique au sein de leur conseil général. Les communes devraient prendre des mesures pour conserver un système sûr et stable, capable de répondre à toutes les exigences et qui ait été suffisamment testé (notamment en ce qui concerne la procédure de vote).

Enfin, le Conseil d'Etat remarque que tant la Conférence des préfets que l'Association des communes fribourgeoises, consultées sur ce thème, n'estiment pas souhaitable une adoption de la présente motion et sa mise en œuvre à court terme.

Indépendamment de la pandémie de COVID-19 actuelle, le thème de la participation à distance aux réunions des organes législatifs pourrait toutefois être examiné et discuté dans le cadre des débats sur la question de l'e-gouvernement.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat propose de rejeter la motion.

1^{er} juin 2021