

MESSAGE N° 110

18 novembre 2008

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi portant révision
partielle de la loi sur l'exercice des droits
politiques et de la loi sur les communes****1. INTRODUCTION**

Pour être conforme à la Constitution du 16 mai 2004, la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (ci-après: LEDP) doit faire l'objet d'un ultime paquet d'adaptations. Le Conseil d'Etat propose en plus d'adopter quelques autres changements ou adjonctions divers.

Comme elles concernent également des questions en relation avec l'exercice des droits politiques, il est proposé dans ce même projet de loi d'apporter des modifications à la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (ci-après: LCo). Les questions et thèmes traités par la présente révision LCo ont tous un lien avec le régime de transition, c'est-à-dire qu'ils concernent les autorités de la première législature après la fusion et éventuellement aussi la suivante.

2. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

Les problèmes abordés dans le cadre des présentes révisions partielles sont pour la plupart de nature technique. Il s'agit principalement de concrétiser soit la nouvelle Constitution, soit la volonté manifestée par le Grand Conseil à l'occasion de l'adoption de motions, ou encore de matérialiser la jurisprudence du Tribunal fédéral. Accessoirement, ces projets de loi comblent des lacunes constatées dans la LEDP et la LCo.

Les derniers projets LEDP de mise en œuvre de la nouvelle Constitution devraient entrer en vigueur au début de l'année 2009. Au vu des délais impartis par la loi sur le Grand Conseil (ci-après: LGC), certaines motions en relation avec la LEDP ou la LCo doivent également être mises en œuvre dans les meilleurs délais.

Les deux révisions partielles ont fait l'objet d'une large procédure de consultation organisée par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts. Le délai de consultation débutait le 1^{er} mai 2008 et se terminait le 30 juin 2008. L'avant-projet a été bien accueilli dans son ensemble. 105 réponses ont été reçues, dont 87 provenant de communes individuelles. Environ trois quarts des communes qui ont pris part à la consultation déclaraient toutefois qu'elles soutenaient la prise de position de l'Association des communes fribourgeoises, ce qui renforce d'autant les observations émises par cette dernière. Par contre, seuls trois partis politiques, sur les neuf consultés, ont répondu à la consultation.

Les observations issues de la procédure de consultation sont pour l'essentiel reprises dans les commentaires des différents articles.

**3. MODIFICATIONS DE LA LOI SUR
L'EXERCICE DES DROITS POLITIQUES
(LEDP)****3.1 Mise en œuvre de la Constitution**

La Constitution du 16 mai 2004 rend encore nécessaire ou opportune l'adaptation de la LEDP en ce qui concerne:

1. l'introduction du referendum financier contre les crédits d'études d'importance régionale ou cantonale (art. 46 al. 1 let. b *in fine* Cst.; projet N° 13^{bis} de mise en œuvre de la Constitution);
2. l'intégration dans la LEDP des exigences constitutionnelles en matière de validité des initiatives (art. 43 Cst.; projet N° 13^{bis} de mise en œuvre de la Constitution);
3. la procédure de révision totale de la Cst. (art. 144 al. 4 Cst.; projet N° 68 de mise en œuvre de la Constitution).

Lorsque ces modifications auront été apportées, l'ensemble de la législation fribourgeoise en matière de droits politiques pourra être considéré comme conforme à la Constitution du 16 mai 2004.

Il reste encore à fixer les cercles électoraux dans la législation cantonale. Pour mémoire, les cercles électoraux étaient, jusqu'à l'entrée en vigueur de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004, inscrits dans la Constitution du 7 mai 1857. Contrairement à l'ancienne, la nouvelle constitution cantonale a laissé au législateur le soin de définir les cercles électoraux dans la loi (art. 95 al. 3 Cst). Pour l'heure, et ce depuis le 1^{er} juillet 2006, les cercles électoraux ne sont définis que de manière provisoire dans la législation cantonale, pour la législature 2007–2011 (décret du 16 novembre 2005 définissant les cercles électoraux pour l'élection des membres du Grand Conseil pour la législature 2007–2011). La question de la définition (ou redéfinition) des cercles électoraux fait actuellement l'objet d'un travail approfondi. En effet, eu égard notamment aux importantes questions en relation avec la représentativité des régions et des partis politiques que cela comporte, il s'impose de présenter au Grand Conseil une solution équilibrée, apte à assurer tant une représentativité équitable des diverses régions du canton, qu'une valeur égale du vote de chacun de ses citoyens actifs.

**3.2 Mise en œuvre de motions acceptées par le
Grand Conseil**

Les motions acceptées par le Grand Conseil exigent l'adaptation de la LEDP en ce qui concerne:

1. L'harmonisation des délais du dépôt des listes pour l'élection du Conseil national et pour celle du Conseil des Etats (motion N° 126.05 de la députée Claudia Cotting). Pour mémoire, dans sa réponse du 7 mars 2006 à cette motion, le Conseil d'Etat avait proposé d'harmoniser les délais du dépôt des listes en avançant celui applicable à l'élection au Conseil des Etats au lundi de la huitième semaine avant l'élection, comme c'est le cas pour l'élection au Conseil national. Cette proposition avait été acceptée par le Grand Conseil. L'objectif de la motion était d'éviter les confusions de délai pour le dépôt des listes auprès de la Chancellerie d'Etat entre les élections au Conseil national et celles au Conseil des Etats.

2. La mise sur pied d'un registre des partis politiques (motion N° 159.06 du député Denis Boivin – reprise par le député Jean-Denis Geinoz). Pour mémoire, dans sa réponse du 19 juin 2007 à cette motion (*BGC* p. 1203), le Conseil d'Etat avait proposé au Grand Conseil, qui avait accepté, de n'introduire un système de registre des partis politiques que pour ce qui concerne les élections cantonales, à savoir celles du Conseil des Etats, du Grand Conseil, du Conseil d'Etat et des préfets, mais de la rejeter pour les élections des autorités communales. En quelques mots, l'objectif de la motion était de permettre aux partis politiques cantonaux de s'affranchir de l'obligation de récolter des signatures de personnes ayant de l'exercice des droits politiques pour appuyer les listes électorales qu'ils déposent.
3. En matière de motion populaire, la suppression de la possibilité (art. 136d al. 2 LEDP) d'apposer des signatures de personnes exerçant leur droit de vote dans des communes différentes sur une même liste (motion n° M1028.07 du Bureau du Grand Conseil). Pour mémoire, dans sa réponse à cette motion, le Conseil d'Etat avait admis, avec le Bureau du Grand Conseil, que les opérations de vérification nécessaires en raison de la possibilité donnée par l'article 136d al. 2 LEDP étaient un peu lourdes. Considérant que ces opérations de vérification sont sans commune mesure par rapport à l'entrave, légère, à la mise en œuvre d'une motion populaire qui consisterait en l'introduction de l'exigence de listes de signatures par communes, il avait proposé et obtenu l'acceptation de cette motion.

Contrairement à la demande formulée par un parti politique durant la procédure de consultation, le présent projet de loi ne traite pas de la transparence des coûts et du plafonnement des dépenses électorales (financement des partis politiques). En effet, une motion relative à cet objet a été rejetée par le Grand Conseil en date du 4 septembre 2008 (motion N° 1032.07 des députés Nicolas Rime et Raoul Girard).

3.3 Intégration du décret du 15 septembre 2004 permettant l'utilisation de techniques nouvelles pour l'établissement des résultats des votations

Le Conseil d'Etat avait annoncé, notamment à l'occasion de la prolongation du décret du 15 septembre 2004 permettant l'utilisation de techniques nouvelles pour l'établissement des résultats des votations (cf. *Bulletin du Grand Conseil du mois de novembre 2006*, p. 2689; décret du 2 novembre 2006 prorogeant le décret permettant l'utilisation de techniques nouvelles pour l'établissement des résultats des votations), que celui-ci serait dès que possible, pour autant que l'essai soit concluant, proposé au Grand Conseil en vue d'une intégration à demeure dans la législation fribourgeoise. Comme il est désormais avéré que ces essais sont concluants, la technique utilisée étant, en particulier, fiable, cette intégration fait l'objet d'un volet supplémentaire de la présente révision.

3.4 Autorisation de procéder au dépouillement anticipé

Le Conseil d'Etat propose d'autoriser, désormais, toutes les communes à procéder à des dépouillements anticipés en cas de votations et d'élections, ceci dès le dimanche matin des scrutins.

La législation en vigueur dans le canton de Fribourg interdit pour l'heure, en principe, cette manière de procéder, et plusieurs communes et les représentants des préfectures ont régulièrement demandé à pouvoir procéder aux opérations de dépouillement le dimanche matin du scrutin déjà. Actuellement, dans le canton, la seule exception au principe de l'interdiction du dépouillement anticipé ne concerne que les bulletins de vote, dans les communes qui utilisent des procédés électroniques de dépouillement.

L'évolution des pratiques des citoyens, qui choisissent pour leur très grande majorité d'exercer leur droit de vote par dépôt ou par correspondance (33,81% en 1998 et 80,56% en 2007), justifie d'adapter la législation fribourgeoise. Un sondage effectué par la Chancellerie d'Etat auprès des cantons confirme par ailleurs qu'une majorité d'entre eux autorisent déjà le dépouillement anticipé des votations et élections.

A noter encore que plusieurs communes du canton ont d'ores et déjà renoncé à la faculté d'ouvrir les locaux de vote le vendredi et le samedi, réduisant de ce fait l'exercice du droit de vote au dimanche, jour du scrutin. Cela signifie que la tendance au vote par dépôt et par correspondance va encore s'amplifier ces prochaines années, ce qui plaide également pour l'autorisation du dépouillement anticipé.

3.5 Démission des élu-e-s communaux de leurs fonctions politiques communales en cas de changement de domicile en cours de législature

Les communes sont parfois confrontées à des situations selon lesquelles des élus communaux qui changent de domicile politique en cours de législature, refusent de remettre leur mandat politique dans leur ancienne commune.

Bien que l'obligation de démissionner puisse d'ores et déjà se déduire de la LEDP actuelle, certains élus refusent de se plier à cette obligation. Ce refus tient peut-être d'un manque de clarté de la LEDP. Afin de pallier cette situation, il est proposé de mentionner désormais expressément, à l'article 48 al. 3 LEDP, le fait qu'une personne élue au conseil communal ou au conseil général *qui change de domicile politique* en cours de législature est réputée démissionnaire à partir du jour où elle dépose ses papiers de légitimation dans sa nouvelle commune de domicile.

Il convient toutefois de préciser qu'il arrivera toujours que certains élus de mauvaise foi refusent de déposer leurs papiers de légitimation dans leur nouvelle commune de domicile, à savoir celle où ils ont réellement l'intention de s'établir. Dans ces circonstances, il appartiendra encore aux autorités communales concernées de clarifier le domicile réel de cette personne. La nouvelle commune de domicile aura généralement intérêt à clarifier ce genre de situation pour des motifs fiscaux.

3.6 Corrections et adaptations

La pratique a en outre mis à jour quelques lacunes ou imprécisions terminologiques dans la LEDP, et a démontré que certains délais que prévoit cette loi ne peuvent matériellement pas être respectés. Le présent projet a aussi pour objectif de combler ou de corriger ces lacunes, ainsi que d'adapter les délais en question aux réalités de la pratique.

3.7 Divers

Nombre de suggestions ont été émises dans le cadre de la procédure de consultation.

L'une d'entre-elles suggérait de modifier la législation, en particulier les prescriptions relatives au certificat de capacité civique, de manière à rendre ce dernier plus lisible. La proposition consistait notamment à reprendre le modèle utilisé dans le canton d'Argovie. Cette proposition n'a pas été suivie dans le présent projet de loi pour deux raisons principales: 1) La modification proposée n'apporterait pas, de l'avis du Conseil d'Etat, d'amélioration notable de la situation. Par ailleurs, les certificats de capacité civique actuels, établis sous forme d'enveloppe, donnent de manière générale pleine satisfaction. 2) L'adaptation proposée ne suppose pas forcément une modification légale, l'adaptation du règlement d'exécution étant vraisemblablement suffisante.

Il a également été suggéré de ne plus adresser aux votants et électeurs des enveloppes de vote munies de colle, en raison du fait que les enveloppes collées nécessitent plus de temps au dépouillement. De l'avis du Conseil d'Etat une telle mesure ne serait pas judicieuse, principalement en raison du fait que la possibilité de coller renforce, chez le citoyen, le sentiment de secret de son vote. Au demeurant, sa mise en œuvre ne supposerait pas une modification légale.

Enfin, en réponse à certaines interventions, le Conseil d'Etat confirme que l'article 18 al. 5 LEDP exige que l'enregistrement des votes, en particulier anticipés, se fasse par le Bureau électoral.

4. MODIFICATIONS DE LA LOI SUR LES COMMUNES (LCO)

4.1 Elections complémentaires dans les anciennes communes

Ces dernières années, il a parfois été difficile, voire impossible, dans certains cercles correspondant à des anciennes communes, de trouver des candidats en cas d'élection complémentaire. Vu que le choix des candidats se limitait aux citoyens de cette ancienne commune, il était relativement restreint. Le régime de transition prévu dans la LCo (art. 135 al. 1, 2^e phr. LCo) ne contenant pas de réponse spécifique à cette question, la solution juridiquement conforme aurait été que le préfet ordonne des mesures de surveillance, par exemple en désignant une personne chargée de représenter les intérêts de ce cercle au sein du conseil communal de la nouvelle commune. La pratique a cependant adopté une règle consistant à ouvrir le cercle des personnes éligibles à la nouvelle commune, ce qui permet de résoudre les cas de manière pragmatique.

4.2 Transfert du lieu de résidence d'un cercle électoral à un autre au sein de la même commune

L'article 48 al. 2 LEDP prévoit que «Toute personne jouissant de l'exercice des droits politiques n'est éligible au Grand Conseil que dans le cercle où elle a son domicile. Toutefois, les personnes élues et les viennent-ensuite qui changent de cercle électoral en cours de législature peuvent conserver leur siège ou être proclamées élues au Grand Conseil jusqu'à la fin de la législature.»

Cet article, en particulier sa deuxième phrase, n'est pas applicable, même par analogie, aux élections communales. Il s'ensuit que le conseiller communal ou la conseillère communale qui déménage d'un cercle électoral (correspondant à une ancienne commune) à un autre cercle faisant partie de la commune issue de la fusion, *donc sans changer de domicile politique*, ne peut actuellement pas conserver son mandat.

Cette règle est trop rigide, car elle peut avoir pour conséquence que des personnes disposées à poursuivre leur mandat en seraient empêchées en cas de déménagement dans un autre cercle et que des communes seraient de la sorte privées de conseillers communaux expérimentés et motivés. Il pourrait par ailleurs arriver que l'élection complémentaire qui devrait être organisée dans le cercle se heurte à une absence de candidats, ce qui conduirait au résultat pragmatique selon lequel l'élection complémentaire devrait être ouverte à toute la nouvelle commune (cf. ch. 4.1 ci-dessus). Cela pourrait, selon les circonstances, conduire à la situation loufoque selon laquelle un membre qui aurait dû démissionner pourrait finalement revenir au conseil par une autre «porte».

Il convient de rappeler, en relation avec la modification exposée ci-dessus, que le présent projet de loi propose désormais (cf. ch. 3.5) de mentionner expressément, à l'article 48 al. 3 LEDP, le fait qu'une personne élue au conseil communal ou au conseil général *qui change de domicile politique* en cours de législature est réputée démissionnaire à partir du jour où elle dépose ses papiers de légitimation dans sa nouvelle commune de domicile.

4.3 Motion N° 1015.07 du député André Ackermann

Par motion déposée et développée le 10 mai 2007 (BGC p. 612), le motionnaire André Ackermann demandait au Conseil d'Etat de soumettre au Grand Conseil un projet de loi modifiant la LCo dans le sens où une nouvelle troisième phrase serait rajoutée à l'article 135 al. 1 LCo, dont la teneur serait la suivante: «La convention de fusion peut toutefois prévoir que plusieurs communes se regroupent pour avoir droit ensemble au moins à un siège et former ensemble un cercle électoral».

Le motionnaire était d'avis que l'article 135 LCo actuel ne tenait pas compte des fusions englobant de nombreuses communes ou réunissant des communes de taille très inégale. Ainsi, dans certains cas, il pourrait arriver qu'il soit mathématiquement impossible que chaque commune participant au processus de fusion dispose à la fois d'un siège au moins au sein du conseil communal de la nouvelle commune et y voie sa population représentée proportionnellement.

Dans sa réponse du 2 octobre 2007 (BGC p. 1524), le Conseil d'Etat se déclarait favorable à l'idée de prévoir un assouplissement de la règle absolue d'un siège par commune individuelle. La dérogation demandée lui paraissait acceptable du moment où il s'agirait, comme le motionnaire le proposait, d'une simple faculté qui serait accordée aux communes. Ce choix consisterait pour les communes, d'une part, à désigner ensemble le ou les représentants de leurs communes au sein du nouvel exécutif et, d'autre part, à former un seul cercle électoral au sein de la nouvelle commune. La même règle s'appliquerait aussi en cas d'élection complémentaire pendant la durée de validité du régime de transition.

A préciser que les communes qui opteraient pour cette solution devraient impérativement l'inscrire dans la convention de fusion, qui nécessite l'accord de toutes les communes parties à la fusion. Ce serait donc une concession que les communes elles-mêmes seraient d'accord de faire au profit de la fusion.

Le Grand Conseil a pris la motion en considération le 14 décembre 2007 (*BGC* p. 2000). L'article 136a al. 2 du projet en constitue la suite donnée par le Conseil d'Etat. La disposition précise en outre que la convention doit, dans ce cas, également désigner le siège du bureau électoral.

4.4 Introduction d'ajustements pour le conseil général

Dans sa réponse à la motion 1015.07 du député André Ackermann, le Conseil d'Etat avait évoqué la question des ajustements à prévoir éventuellement au niveau du conseil général; à tout le moins cette question devait-elle être englobée dans l'analyse du moment où on assouplirait les règles pour le régime de transition du conseil communal. Or force est de constater que les règles en vigueur semblent convenir et couvrir toutes les éventualités qui surgissent en pratique.

Par ailleurs, le régime de transition n'est, pour le conseil général, jamais prolongé au-delà de la période en cours, quand bien même la teneur et la systématique de l'article 137 ne s'y opposeraient pas. Le besoin de prolonger le régime de transition pour le conseil général ne correspondant manifestement à aucun besoin réel, le projet propose de préciser le texte de l'article 137 dans le sens où la prolongation du régime de transition ne peut se faire que pour le conseil communal, et d'harmoniser ainsi la loi avec la pratique.

4.5 Organisation d'élections générales prévue dans la convention de fusion

Le droit en vigueur ne permet pas d'organiser des élections avant l'entrée en vigueur de la fusion si le nombre des conseillers communaux qui acceptent de faire partie du nouveau conseil correspond aux sièges prévus dans la convention de fusion. La circonscription de référence n'est toutefois pas la nouvelle commune dans sa globalité, mais c'est chaque cercle correspondant aux anciennes communes. En d'autres termes, des élections n'ont lieu que dans les cercles où il y aurait trop ou pas assez de conseillers disposés à poursuivre leur mandat.

Or, on peut se demander si la loi ne pourrait pas donner la possibilité aux communes de prévoir d'emblée, dans la convention de fusion, la tenue de nouvelles élections communales avant l'entrée en vigueur de la fusion. Bien entendu, les cercles du régime de transition devraient être pris en considération, ce serait donc chaque cercle qui désignerait ses propres représentants. Telle est par ailleurs la situation qui prévaut en cas de fusion au début d'une nouvelle législature (voir ch. 4.6 et ch. 4.9 ci-dessous et art. 136b LCo). On permettrait ainsi aux communes qui opteraient pour ce choix dans leur convention de fusion de déroger au principe de l'article 135 al. 3 LCo également en cours de législature. Cela fait l'objet de l'article 136a al. 4 nouvellement proposé ainsi que de la réserve apportée à l'article 135 al. 3.

4.6 Fusions intervenant au début de la première année d'une nouvelle législature et question des élections anticipées

Comme le Conseil d'Etat l'avait relevé dans sa réponse à la motion 1015.07 (citée ci-dessus, ch. 4.3), se pose en outre la question de savoir s'il faut organiser des élections anticipées pour les fusions qui entrent en vigueur le 1^{er} janvier de la première année d'une nouvelle législature. A l'aube du dernier renouvellement intégral, les cas étaient particulièrement nombreux, étant donné que le décret d'encouragement aux fusions arrivait à terme pour cette même échéance. Comme le principe du renouvellement intégral simultané dans toutes les communes est inscrit dans la loi, il était nécessaire d'asseoir la dérogation à ce principe sur une base légale formelle, ce qui fut fait, pour la période 2006–2011, par l'adoption d'un décret ad hoc (décret du 16 mars 2005 relatif à l'organisation d'élections communales générales anticipées dans les communes fusionnant au 1^{er} janvier 2006, RSF 115.8). Par la présente révision partielle et vu la connexité des sujets, le Conseil d'Etat propose donc de transférer cette règle dans la LCo, comme il l'avait annoncé dans sa réponse à la motion 1015.07. C'est l'article 136b nouvellement proposé qui permettrait d'apporter une solution correcte et pragmatique au problème des fusions chevauchant deux législatures.

4.7 Possibilité de modifier une convention de fusion en vigueur – proposition abandonnée suite à la procédure de consultation

La pratique a démontré que les clauses d'une convention de fusion perdaient parfois quelque peu de leur importance au fil des années d'application. Elles demeurent malgré tout juridiquement valables.

On peut citer le cas d'une convention de fusion qui prévoyait que chaque ancienne commune conserverait son bâtiment d'école; cette clause n'était pas limitée dans le temps. Dans cet exemple, il y avait unanimité au sein de la nouvelle commune sur le fait qu'un de ces bâtiments était dans un état qui ne permettait raisonnablement plus une exploitation conforme à son but et qu'il fallait, soit vendre, soit démolir ce bâtiment. La question s'est alors posée de savoir si l'assemblée communale pourrait ou non modifier la clause de la convention et décider une autre affectation de ce bâtiment.

La LCo en vigueur ne prévoit pas de règle pour les modifications subséquentes de conventions. L'avant-projet soumis en consultation proposait à cet effet un nouvel article 137a LCo destiné à combler cette lacune, tout en précisant les limites de ces modifications. Il n'aurait pas été possible de remettre en cause le principe même d'une fusion et de «revenir en arrière», en reconstituant par ce procédé les anciennes communes.

En outre, l'assouplissement proposé aurait été destiné à adapter la convention aux circonstances modifiées ou à la découverte de faits nouveaux. En revanche, ce moyen n'aurait pas pu être utilisé pour éliminer d'une convention de fusion, par une décision prise à la majorité du nouveau législatif, des clauses qui étaient essentielles, au moment de l'adoption de la convention, pour l'assentiment d'une ou de plusieurs anciennes communes à la fusion. La confiance en les assurances données au moment de la fusion exige que ces clauses ne soient modifiées qu'en cas de besoin avéré et en tenant équitablement compte des

garanties accordées au moment de la fusion. L'approbation des modifications par le Conseil d'Etat aurait permis de s'assurer du respect de ces règles.

Cependant, la proposition a suscité l'opposition unanime des préfets, qui estiment qu'un tel assouplissement risquerait de nuire aux fusions et porterait atteinte à la confiance des citoyens et des communes partenaires au processus de fusion en la stabilité de la convention de fusion. Après réexamen de la question, il s'est avéré que les inconvénients et les risques inhérents à une telle proposition commandaient en effet de ne pas la prévoir pour le moment. Toutefois, il conviendra à l'avenir d'attirer l'attention des communes intéressées par une fusion sur le fait que les clauses de la convention de fusion devraient être appréciées avec le plus grand soin, notamment aussi en perspective de l'évolution à moyen terme, en particulier si le régime de transition est prolongé pour une législature.

4.8 Motion N° 143.06 Paul Sansonnens/Michel Losey

Par motion déposée et développée le 15 mai 2006 (*BGC* p. 948), les motionnaires Paul Sansonnens et Michel Losey avaient demandé en substance au Conseil d'Etat de soumettre au Grand Conseil un projet de loi permettant d'éviter que des conseils communaux non encore au complet après les élections générales selon le système proportionnel, soient malgré tout contraints de se reconstituer [N.B. définitivement] en raison des délais impératifs fixés aux articles 57 et 58 LCo. Ils avaient demandé au Conseil d'Etat de corriger ce problème, soit en modifiant l'article 79 al. 4 de la loi sur l'exercice des droits politiques dans le sens d'un 2^e tour selon le scrutin au système majoritaire au lieu de proportionnel, soit en proposant une modification qui évite de retrouver ce genre de problème.

Dans sa réponse du 2 octobre 2006 (*BGC* p. 2654), le Conseil d'Etat s'était déclaré défavorable à l'idée de prévoir, lorsque les élections générales se déroulaient selon le scrutin proportionnel, une élection complémentaire selon le système majoritaire (système électoral mixte). Cela conduirait selon lui à la «situation absurde de la présence, au sein d'un exécutif communal, de personnes élues selon différents modes de scrutin». Selon le Conseil d'Etat, qui avait en définitive proposé de rejeter cette motion, au cas où une modification légale devrait être décidée par le Grand Conseil, il s'agirait avant tout de garantir le fait que le nouveau conseil soit au complet pour l'assermentation et la reconstitution.

Il ressort des débats du Grand Conseil qu'une modification légale, quelle qu'elle soit, devrait être proposée au Grand Conseil de manière à éviter que des conseils communaux non encore au complet à l'issue des élections générales soient malgré tout, en raison des délais fixés dans la LCo, contraints de se reconstituer définitivement. C'est l'article 58a LCo nouvellement proposé qui permettra de résoudre ces cas, qui devraient toutefois, comme par le passé, rester relativement rares.

4.9 Modifications terminologiques

Certaines modifications sont purement terminologiques. Elles visent à remplacer, dans les articles de la LCo, le terme désuet de «période administrative» par le terme désormais généralement utilisé de «législature». Il est à relever que la législature débute, comme c'est le cas

actuellement avec la période administrative, le jour de l'assermentation, ce qui signifie que les dates peuvent être différentes d'un district à l'autre. Cette diversité ne semble pas poser de problèmes majeurs.

5. COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET

5.1 Article 1: modification de la loi sur le droit de cité fribourgeois

Pour des précisions concernant cette modification terminologique, il est renvoyé au chiffre 4.9.

5.2 Article 2: modifications de la LEDP

Article 4 al. 1^{bis} (nouveau) LEDP

En date du 23 mars 2007, les Chambres fédérales ont adopté une modification de la législation fédérale sur les droits politiques en relation avec les registres électoraux des Suisses de l'étranger. L'article 5b de la loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger prévoit ainsi, désormais:

Art. 5b Registres électoraux des Suisses de l'étranger

¹ Chaque canton domicilie le registre électoral des Suisses de l'étranger à l'administration cantonale centrale ou à l'administration communale du chef-lieu.

² Le registre électoral des Suisses de l'étranger peut être tenu de manière décentralisée:

- a) s'il est harmonisé et est informatisé dans tout le canton;
- b) si les données sont régulièrement transmises par voie électronique à un registre électoral centralisé.

Cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 et les cantons disposent d'un délai échéant au 30 juin 2009 pour adopter des normes législatives correspondantes.

En l'occurrence, il convient uniquement de fixer dans la LEDP, dans les limites fixées par le droit fédéral, le principe selon lequel le canton de Fribourg entend désormais tenir les registres électoraux des Suisses de l'étranger. Les modalités de leur tenue, de nature technique, seront fixées par le règlement d'exécution.

Article 5 al. 1, 3 (nouveau) et 4 (nouveau) LEDP

L'article 5 al. 1 est directement lié à l'article 146 al. 2 LEDP, qui a été considéré comme non conforme au droit fédéral par la Chancellerie fédérale (cf. commentaire ad. modification de l'article 146 al. 2 LEDP). Comme les dispositions cantonales non conformes au droit fédéral n'ont aucune portée, il convient d'adapter cet alinéa.

Chaque citoyen suisse a intérêt à ce que le corps électoral fédéral soit composé correctement. Or, comme la consultation du registre électoral sert à en vérifier l'exactitude, si la contestation du contenu de ce registre ne peut pas être réservée aux seuls citoyens actifs de la commune, mais doit revenir à toutes les personnes qui forment le corps électoral, toutes ces personnes doivent pouvoir avoir accès au registre électoral. Dès lors, en application du droit fédéral, un citoyen actif en matière fédérale d'une commune d'un autre canton a par exemple le droit de consulter le registre électoral d'une commune fribourgeoise dans le cadre d'un scrutin fédéral. Un citoyen actif en matière fédérale d'une commune de notre canton bénéficie du même droit, aux mêmes conditions, dans un autre canton.

La solution proposée dans le présent projet diffère toutefois de celle qui était contenue dans l'avant-projet en différenciant les matières dans lesquelles les personnes sont citoyennes actives.

Ainsi, le projet d'article 5 al. 1 LEDP prévoit désormais que toute personne ayant l'exercice des droits politiques en matière cantonale peut en tout temps consulter le registre électoral de toute commune [N.B. du canton de Fribourg]. Cela signifie qu'une personne citoyenne active en matière cantonale domiciliée dans une commune du canton peut consulter le registre électoral d'une autre commune du canton.

Tenant compte du fait que toute personne inscrite au registre électoral d'une commune n'a pas forcément la citoyenneté active en matière cantonale (personnes étrangères), une restriction est apportée à leur égard dans le projet. Il s'ensuit que les personnes [N.B. étrangères] qui n'ont l'exercice des droits politiques qu'en matière communale ne peuvent avoir accès qu'au registre [N.B. communal] qui les concernent.

Il a par contre été renoncé d'inscrire dans la loi la solution, émise par une commune, d'obliger la personne domiciliée dans une commune et souhaitant consulter le registre électoral d'une autre commune de fournir d'office une attestation confirmant sa capacité à voter dans sa commune de domicile. En effet, en cas de doute, le préposé au registre électoral est fondé à demander à la personne requérante de prouver le droit dont elle se prévaut.

L'article 5 al. 3 du projet est destiné à répondre à des préoccupations fréquemment formulées dans le cadre de la consultation. L'objectif de cet article est de s'assurer que les personnes qui ont fait bloquer leurs données en application de la législation sur le contrôle des habitants ne puissent pas être retrouvées et localisées par le biais du registre électoral. Leur mention sur ce registre devra dès lors être réduite à l'indispensable. La mention du nom et du prénom des personnes concernées consistera généralement en ce minimum indispensable, sans quoi le but de la consultation du registre électoral, à savoir la vérification de la composition du corps électoral, ne serait plus atteint. Ces deux seules mentions ne suffiront toutefois pas, en particulier lorsque deux personnes homonymes sont domiciliées dans la même commune. C'est la raison pour laquelle le projet de loi parle de «minimum indispensable».

Dans le même sens, et pour répondre à des interventions et demandes très fréquemment reprises dans les réponses à la consultation, l'alinéa 4 de l'article 5 LEDP précise que les données obtenues ne peuvent être utilisées qu'aux fins de vérification du registre, met en place un mode d'information à ce sujet (signature d'un formulaire) et renvoie à de (nouvelles) dispositions pénales en cas d'inobservation des règles de consultation (nouvel article 158 let. d LEDP).

A noter, par ailleurs, une modification rédactionnelle consistant à introduire à l'article 5 al. 1 de la version française de la loi la formule usuelle «*ayant l'exercice des droits politiques*».

Article 22 LEDP

L'introduction du dépouillement anticipé des bulletins de vote était apparu comme judicieux *en cas d'utilisation de procédés électroniques de dépouillement*, car seule la combinaison de la lecture optique et du dépouillement

anticipé des votes par correspondance et par dépôt permettait d'optimiser les opérations de dépouillement, tant pour ce qui concerne les besoins en personnel que pour la rapidité d'exécution des diverses opérations de dépouillement. Par le biais du décret du 15 septembre 2004 permettant l'utilisation de techniques nouvelles pour l'établissement des résultats des votations (ci-après: le décret), le Grand Conseil avait donc accepté d'adopter une réglementation spéciale par rapport à l'actuel article 22 LEDP. Cette réglementation permet aux seules communes qui utilisent des procédés techniques, de dépouiller par anticipation dès le dimanche matin et avant la clôture du scrutin, uniquement les *bulletins de vote* déposés par correspondance et par dépôt. Le décret précise expressément, par contre, que les listes électorales ne peuvent encore et toujours être dépouillées que le dimanche à partir de midi.

Comme les mesures de sécurité ordonnées par le décret en cas de dépouillement anticipé, mesures dont la reprise est proposée dans le présent projet de loi (cf. commentaire ad. art. 22a ci-dessous), ont fait leurs preuves, le Conseil d'Etat est d'avis que le dépouillement anticipé *des bulletins de vote et des listes électorales* dans toutes les communes, dès le matin du jour de la clôture du scrutin, peut désormais être autorisé. Cela se justifie d'autant plus que, comme relevé sous chiffre 3.4 ci-dessus, le dépouillement anticipé des bulletins de vote et des listes électorales a tendance à se généraliser dans toute la Suisse.

L'introduction des éléments précités a nécessité la réécriture complète de l'article 22 LEDP actuel.

Article 22a LEDP

Un dépouillement anticipé des bulletins de vote et des listes électorales déposés par correspondance et par dépôt n'est admissible que pour autant que toutes les mesures de sécurité relatives au secret du scrutin soient assurées jusqu'à la clôture du scrutin.

Toutes les mesures nécessaires à la sécurité de ce dépouillement doivent ainsi être ordonnées. A cet effet, le Conseil d'Etat propose notamment d'adopter la liste exemplative des mesures de sécurité devant absolument être prises en cas de dépouillement anticipé et citées à l'article 22a al. 1 let. a et b du projet de loi. Il est en effet apparu important au Conseil d'Etat de ne pas se limiter à ne citer qu'une disposition générale sur le secret du dépouillement anticipé.

L'article 22a al. 1 let. a du projet, en particulier, vise notamment et directement à proscrire la possession dans le local de dépouillement anticipé, et non seulement l'emploi, de moyens de communication électroniques tels que les téléphones portables.

L'alinéa 1 let. b vise à rendre impossible toute communication directe entre les personnes procédant au dépouillement anticipé et les personnes extérieures. Dès lors, avant la clôture du scrutin, aucun membre du bureau électoral ne peut sortir du local où les travaux de dépouillement anticipé sont organisés. Le projet de loi réserve des exceptions dont les modalités devront être arrêtées de cas en cas par le président ou la présidente du bureau électoral.

L'alinéa 2 précise quant à lui qu'il doit être fait mention au procès-verbal de toute absence ou prise de contact avec l'extérieur, que celle-ci soit autorisée ou non.

Cet article correspond à l'article 6 du décret du 15 septembre 2004 permettant l'utilisation de techniques nouvelles pour l'établissement des résultats des votations. L'adoption des articles 22 à 22c du présent projet de loi permettrait d'ailleurs d'abroger ce décret (cf. art. 7 «abrogations» du projet de loi).

Article 22b LEDP

Le projet dispose que les communes intéressées à utiliser des techniques nouvelles pour procéder au dépouillement des *bulletins de vote* communaux, cantonaux et fédéraux, devront demander l'autorisation de la Chancellerie d'Etat. Le dépouillement électronique se limitera aux *bulletins de vote* car, pour l'heure, il n'existe pas encore de technique fiable permettant de procéder de manière électronique au dépouillement des *listes électorales*.

Seuls les moyens techniques présentant toutes les garanties de sécurité et de fiabilité pourront bénéficier de l'autorisation de la Chancellerie d'Etat.

La décision de la Chancellerie d'Etat pourra faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat, conformément à l'article 149a du projet.

A noter en outre, en réponse à une question issue de la procédure de consultation, que l'accord que doit donner la Chancellerie d'Etat en application du présent article n'a trait qu'aux *lecteurs optiques*. Les autres systèmes de comptage (par exemple les «machines à compter les billets de banque») ne sont pas concernés. Il sied cependant de relever à ce titre qu'en date du 15 janvier 2003, en relation avec l'établissement des résultats des scrutins, la Chancellerie fédérale avait communiqué que «le Conseil fédéral autorise de manière générale l'utilisation de machines du type de celles qui comptent les billets de banque». Elle avait cependant rappelé que les appareils en question doivent être parfaitement fiables afin qu'aucun doute ne puisse planer sur les résultats des scrutins.

Article 22c LEDP

Pour permettre leur traitement mécanique, les bulletins de vote «traditionnels» devront être remplacés par des bulletins qui pourront être lus avec des moyens optiques. Ces bulletins devront être formulés et conçus de telle manière à ce que les personnes concernées puissent exercer leurs droits de vote sans avoir le moindre doute quant à la façon de les remplir.

Un seul bulletin de vote sera remis à la personne ayant le droit de vote et devra contenir le ou les objets des votations fédérales, cantonales et, le cas échéant, communales.

La Chancellerie d'Etat veillera à ce que les bulletins de vote des communes soient uniformes. En effet, pour des raisons de clarté, il est souhaitable que le canton de Fribourg n'ait qu'un type de bulletin de vote par méthode de dépouillement (manuel ou par lecture optique). Ainsi, pour éviter une pléthore de versions différentes de bulletins de vote pour lecteurs optiques, il convient de prévoir que la Chancellerie d'Etat – qui est en particulier chargée d'accomplir les tâches relatives au déroulement des scrutins – ait aussi le contrôle du matériel de vote adapté aux lecteurs optiques. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat propose de prévoir que les communes qui souhaitent procéder au dépouillement par lecteur optique doivent impérativement soumettre le bulletin de vote y relatif à la Chancellerie d'Etat pour approbation et, le cas échéant, doivent procéder aux adaptations nécessaires.

Afin d'éviter que des bulletins de vote erronés ne soient envoyés, la commune doit fournir à la Chancellerie d'Etat, outre l'épreuve d'imprimerie, quelques exemplaires des bulletins de vote définitifs avant la remise de ces derniers aux personnes ayant le droit de vote. Cette précaution est due au fait que la Chancellerie d'Etat, qui porte la responsabilité de l'organisation des élections et votations, doit également pouvoir intervenir avant la remise du matériel de vote, si elle découvre une erreur suite à l'impression des bulletins (erreur d'impression).

Le projet de loi relève expressément que les frais d'établissement et d'impression des nouveaux bulletins de vote devront être pris en charge par les communes. Au vu des résultats de la consultation, il est précisé que les frais de réimpression éventuels incombent à la collectivité qui est responsable de cette réimpression.

Il est précisé que cette disposition correspond à l'article 3 du décret du 15 septembre 2004 permettant l'utilisation de techniques nouvelles pour l'établissement des résultats des votations.

Article 43 al. 2 LEDP

L'actuel article 43 al. 2 LEDP ne contient pas la précision «avant 12 heures», alors que cette précision existe pour la règle analogue prévue pour l'élection au Conseil des Etats (art. 57 al. 2 LEDP) ainsi que pour celles relatives au dépôt des listes pour l'élection au Conseil national (article 43 al. 1 LEDP) et pour celle au Conseil des Etats (art. 84 al. 1 LEDP). L'ajout de cette précision à l'article 43 al. 2 LEDP procède donc non seulement d'un souci d'harmonisation, mais aussi de clarification.

Article 47 al. 2, 2^e phr. (nouvelle) LEDP

Les élections anticipées en cas de fusion de communes au début d'une nouvelle législature dérogent à la règle inscrite à l'article 47 al. 2 LEDP, selon laquelle le renouvellement intégral a lieu pour toutes les communes au premier trimestre de la première année de la législature. Vu la création dans la LCo (cf. ch. 5.3 ci-dessous) de la base légale pour les élections anticipées ainsi que d'autres assouplissements des règles ordinaires, il convient de réserver expressément, à l'article 47 al. 2, 2^e phr. LEDP, ces dispositions particulières contenues dans la LCo.

Article 48 al. 3, 2^e phr. (nouvelle) LEDP

La présente modification a pour objectif de clarifier la situation en mentionnant désormais expressément, à l'article 48 al. 3 LEDP, le fait qu'une personne élue au conseil communal ou au conseil général *qui change de domicile politique* en cours de législature est réputée démissionnaire à partir du jour où elle dépose ses papiers de légitimation dans sa nouvelle commune de domicile (cf. également, ci-dessus, ch. 3.5).

Article 52 LEDP

La modification du titre médian de l'article 52 est nécessaire en raison de l'introduction d'un registre des partis politiques.

Article 52a LEDP

L'article 52a du projet a pour objet, avec l'article 52b, d'introduire le registre des partis politiques annoncé par le Conseil d'Etat dans sa réponse à la motion N° 159.06.

On rappelle que le Grand Conseil avait alors accepté la proposition du Conseil d'Etat tendant à n'introduire un système de registre des partis politiques que pour ce qui concerne les élections cantonales, mais de la rejeter pour les élections des autorités communales. C'est la raison pour laquelle l'article 52a al. 1 du projet ne mentionne pas ces dernières. L'article 52a al. 1 du projet, en lien avec l'article 52 concrétise donc, pour les élections cantonales, l'exception voulue par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil pour les partis politiques enregistrés, à savoir l'abandon de l'obligation, prévue à l'article 52, de chercher des signataires en vue de soutenir des listes électorales.

L'article 52a al. 2 rappelle d'abord que les candidats doivent tout de même faire acte de candidature en apposant leur signature (cf. art. 53 al. 1 LEDP). Il rappelle ensuite que le parti doit, dans le même temps, déposer les signatures de la personne mandataire chargée des relations avec les autorités et de son suppléant ou de sa suppléante (cf. art. 52 al. 4 LEDP).

Article 52b LEDP

L'exigence posée à l'article 52b al. 1 let. b (exigence de 3 membres déjà élus au Grand Conseil) est délibérément peu élevée, ceci pour éviter de discriminer les petits partis, mais semble suffisamment élevée, toutefois, pour exclure les mouvements éphémères.

En outre, conformément à ce qui avait été annoncé par le Conseil d'Etat dans sa réponse à la motion, la tenue de ce registre devrait être confiée à la Chancellerie d'Etat. Le refus d'enregistrer pourra faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat (art. 149b du projet).

Article 57 al. 2, 2^e phr. LEDP

La présente modification est rendue nécessaire par l'acceptation de la motion n° 126.05, relative à l'harmonisation des délais du dépôt des listes pour l'élection au Conseil national et pour celle au Conseil des Etats.

L'article 58 LEDP prévoit que les listes électorales définitives doivent être publiées, sans toutefois prévoir le moment de la publication. De manière à être en mesure de coordonner les publications des listes électorales pour les candidatures au Conseil national et au Conseil des Etats, il convient de synchroniser les délais jusqu'au terme desquels des remplacements ou des rectifications de ces listes peuvent être apportés. Pour l'élection au Conseil des Etats, la date limite est avancée de deux semaines par rapport à aujourd'hui (cf. aussi la modification proposée pour l'article 84 al. 1 LEDP). C'est là l'objet de la modification proposée à l'article 57 al. 2, 2^e phrase du projet.

Article 65 al. 1 LEDP

L'article 65 al. 1 LEDP doit faire l'objet de deux adaptations.

La première consiste à remplacer la formule «ayant l'exercice des droits politiques» par «habiles à voter en matière cantonale», afin d'exclure clairement de la possibilité de signer les personnes étrangères, car celles-ci ont uniquement l'exercice des droits politiques au niveau communal.

La deuxième adaptation, «l'article 52a est réservé», est proposée en lien avec l'introduction du registre des partis politiques. En effet, les partis inscrits dans les règles n'auront pas besoin de faire signer des listes électorales.

Article 79 al. 5 LEDP

Il a été relevé par une commune, dans le cadre de la procédure de consultation, que l'article 79 al. 5 LEDP est difficile à appliquer. Le Conseil d'Etat est également d'avis que cet alinéa, qui n'est finalement qu'une redite, mal placée, de l'article 76 al. 1 LEDP, crée des confusions. Il propose dès lors de l'abroger.

Article 84 al. 1, 2^e phr. LEDP

La présente modification consiste en la mise en œuvre de la motion n° 126.05, relative à l'harmonisation des délais du dépôt des listes pour l'élection au Conseil national et pour celle au Conseil des Etats. Comme annoncé dans la réponse à cette motion, il est ici proposé d'avancer le délai du dépôt des listes applicable à l'élection au Conseil des Etats de deux semaines, au lundi de la huitième semaine avant l'élection.

Article 85 al. 1, 2^e phr. et al. 2, 2^e phr. LEDP

Ces adaptations sont proposées en lien avec l'introduction du registre des partis politiques, car les partis politiques inscrits dans les règles n'auront pas besoin de faire signer des listes électorales.

Article 89 al. 1 LEDP

L'adaptation proposée vise à harmoniser, par souci de clarté, la terminologie choisie à l'article 24 LEDP.

Article 90 al. 4 LEDP

Il est renvoyé au commentaire relatif à la modification de l'article 89 al. 1 LEDP ci-dessus.

Article 99 al. 1 LEDP

L'actuelle définition de la majorité absolue («plus de la moitié des suffrages valablement exprimés») ne règle pas le calcul de cette majorité lorsque plusieurs sièges sont à pourvoir. Dans ce cas, le total des suffrages peut en effet correspondre soit au total des listes, soit au total des lignes valablement remplies, divisé par le nombre de sièges à pourvoir. Dans le canton de Fribourg, c'est de longue date, le premier système qui est utilisé (cf. en particulier l'article 125 al. 1 LEDP de 1976: «à la majorité absolue des suffrages *calculée sur le nombre des listes valables*»), et la LEDP actuelle n'entendait pas remettre en question ce système. Il convient donc, à l'instar de l'article 89 al. 1 LEDP (dans la teneur introduite par la nouvelle de la LCo du 16.3.2006, mais avec la retouche terminologique apportée par le projet), de préciser la pratique dans le texte légal.

Article 102 let. f LEDP

A l'article 102 LEDP, il y a lieu d'introduire sous le chapitre «Modes d'expression de la volonté populaire en matière cantonale», le rappel du nouveau type de referendum, à savoir le referendum financier contre les crédits d'études d'importance régionale ou cantonale.

La disposition relative aux crédits d'étude visés, ainsi que celle précisant la notion des comptes à prendre en considération, doivent être insérées parmi les dispositions communes au referendum populaire et au referendum parlementaire (cf. ad art. 134a et 134b LEDP).

Article 104 al. 1 LEDP

Il peut arriver que des objets apparentés soient soumis, l'un au referendum populaire facultatif, et l'autre au referendum financier obligatoire. Cela a récemment été le cas pour la loi modifiant la loi scolaire (école enfantine) et le décret relatif à la contribution financière de l'Etat en faveur des communes. Si un referendum avait été déposé à l'encontre de la loi scolaire et avait abouti, il n'aurait pas été possible, en raison notamment du délai de cent huitante jours fixé à l'article 104 al. 1 LEDP, de faire coïncider la votation sur cette loi avec celle sur le décret relatif à la contribution financière de l'Etat en faveur des communes, qui doit obligatoirement faire l'objet d'une consultation populaire.

C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat propose de tenir compte de telles situations exceptionnelles en ajoutant l'expression «en principe» avant le délai de cent huitante jours fixé par cette disposition.

Article 109 al. 1 LEDP

La modification proposée à l'article 109 al. 1 LEDP concerne deux éléments.

Le premier élément a trait à la précision de la date déterminante pour le contrôle de l'inscription au registre électoral des signataires d'une liste. A l'heure actuelle, faute de précision, il n'est pas exclu que des attestations soient données, par les communes, selon des pratiques différentes. L'adjonction de la précision selon laquelle les signataires doivent être inscrits au registre électoral *le jour de la réception des listes par la commune* permet de pallier le flou constaté.

Afin d'alléger le travail des communes, il est également proposé d'ajouter, dans ce même article, la possibilité pour la commune de délivrer une attestation collective.

Des précisions relatives aux indications sur lesquelles devrait porter l'attestation collective et la manière de la présenter seront, si nécessaire, intégrées dans le règlement d'exécution de la LEDP.

Article 117 al. 1^{bis} LEDP

L'actuel article 117 LEDP prévoit que «le Grand Conseil statue sur la validité matérielle et formelle de l'initiative» (al. 1), sans préciser les conditions de validité. Comme le Grand Conseil est saisi à la suite de la constatation de l'aboutissement par la Chancellerie d'Etat (art. 111 LEDP), cette première condition n'est pas visée. L'attribution à la Chancellerie d'Etat de cette compétence, qui relève au demeurant d'un simple décompte et n'a de ce fait aucune portée politique, se justifie d'autant plus que, selon le système actuel, l'aboutissement doit tout de même faire l'objet d'un rapport présenté au Grand Conseil (art. 116 al. 1 LEDP).

Comme elles peuvent avoir certaines composantes politiques, les autres exigences doivent rester de la compétence du Grand Conseil, qui se prononce formellement sur la validité, sous la forme d'un décret. Il est opportun de rappeler dans la loi les cinq conditions posées par la jurisprudence (dont quatre figurent également à l'article 43 de la Constitution cantonale du 16 mai 2004), à savoir le respect du droit supérieur, l'applicabilité, l'unité de la forme, l'unité de la matière et l'unité de rang.

Article 120 al. 6 LEDP

L'article 120 al. 6 LEDP, qui s'inscrit dans l'hypothèse d'une révision totale de la Constitution menée par une Constituante, prévoit que «si le second projet est également rejeté par le peuple, l'élection d'une nouvelle Constituante a lieu dans le délai d'un an». Il s'agit d'une reprise de la règle de l'article 80 al. 4 de la Constitution cantonale du 7 mai 1857.

Or, l'actuelle Constitution ne prévoit plus l'élection d'une nouvelle Constituante suite à deux rejets populaires de la nouvelle Constitution proposée. La non-reprise de cette règle dans la nouvelle Constitution a été clairement voulue par la Constituante. Elle répond au souci d'éviter un automatisme qui pourrait se révéler inadéquat dans les conditions – difficiles à prévoir – prévalant au moment d'un éventuel deuxième rejet. Il n'y aurait en effet guère de sens de perpétuer un processus de révision sans le soutien populaire nécessaire. L'abrogation de l'alinéa 6 de l'article 120 LEDP paraît donc judicieuse, ce d'autant plus que le peuple ou le Grand Conseil restent ainsi libres de réengager à tout moment une procédure de révision totale.

Article 124 al. 2 LEDP, article 125 al. 1 et 2 LEDP, article 126 al. 2 LEDP et article 127 al. 2 LEDP

Lorsque le Grand Conseil statue sur la validité d'une initiative, il rend, sous la forme d'un décret de validation, une décision sujette à recours par devant les autorités juridictionnelles. L'entrée en force de ce décret implique, inmanquablement, l'écoulement d'un premier délai de trente jours après la décision du Grand Conseil.

Le Grand Conseil doit ensuite faire le choix de se rallier ou de ne pas se rallier à l'initiative et, le cas échéant, de proposer ou non un contre-projet. Le Grand Conseil doit donc, après avoir rendu une décision sur la validation de l'initiative, être saisi par le Conseil d'Etat d'un projet de décret relatif à la question du ralliement.

Ces «allers-retours» entre le Conseil d'Etat et le Grand Conseil prennent du temps. Si ces délais pouvaient, certes déjà très difficilement, être respectés lorsque la Chancellerie d'Etat cumulait les fonctions de «secrétariat» du Conseil d'Etat et du Grand Conseil, ce n'est plus le cas à ce jour. Ces fonctions sont en effet désormais distinctes, chacun des pouvoirs étant de surcroît entièrement maître de son propre calendrier.

Il y a lieu de rappeler en outre que chaque objet traité par le Grand Conseil doit préalablement être préparé par le Conseil d'Etat. Cette préparation suppose fréquemment des consultations, soit internes, soit externes à l'administration. Par ailleurs, les opérations de traduction, les éventuels allers-retours ou renvois des projets à l'administration pour adaptations, ou par exemple encore les multiples opérations, en apparence anodines, liées à l'impression de tous les documents, à leur adoption et à leur livraison exigent un temps important.

Or à l'heure actuelle, l'Etat ne dispose que d'un délai de cent huitante jours, qui court *dès la date d'adoption du décret de validation*, pour soumettre en votation populaire un objet auquel le Grand Conseil ne se rallie pas ou auquel, le cas échéant, il n'oppose pas de contre-projet. Les opérations décrites ci-dessus (élaboration et adoption d'un décret de validation, élaboration et adoption d'un décret relatif au ralliement, etc.) ne peuvent matériellement pas être effectuées en respectant ce délai. C'est la

raison pour laquelle le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de remplacer à chaque fois le délai de cent huitante jours précité par un délai d'une année.

Cette modification devrait également permettre au Conseil d'Etat d'adapter plus facilement les dates des votations cantonales aux dates fixées pour les scrutins fédéraux.

Intitulé de subdivision précédant l'article 128 LEDP

L'introduction du referendum financier contre les crédits d'études d'importance régionale ou cantonale (article 134b du projet) est l'occasion de préciser et de réorganiser les dispositions légales qui ont trait à l'organisation des referendums au niveau cantonal.

En particulier, il est proposé de supprimer la subdivision précédant l'article 128, située à l'intérieur de la section 2 du chapitre 3 du titre IV, car certaines des dispositions situées dans la subdivision «1. Referendum populaire facultatif» concernent aussi le «referendum parlementaire facultatif» (cf. intitulé de subdivision précédant l'article 135).

Article 130 titre médian LEDP

En lien avec la suppression de l'intitulé de subdivision précédant l'article 128 LEDP, il y a lieu de préciser ainsi le titre médian de l'article 130 LEDP: «Demande de referendum populaire». En effet, cet article ne peut avoir trait qu'au referendum populaire, et non pas au referendum parlementaire.

Article 134a LEDP

L'article 28^{bis} al. 4 aCst., qui disposait que «Les derniers comptes à prendre en considération sont ceux qui ont été arrêtés par le Grand Conseil avant l'adoption du projet de loi ou de décret par le Conseil d'Etat» n'a pas été repris dans la Constitution du 16 mai 2004, car la Constituante avait apparemment jugé préférable de laisser au législateur le soin de préciser la notion de «derniers comptes».

Les deux grandes options qui s'offrent sont la référence aux derniers comptes validés soit au moment où le Conseil d'Etat adopte son projet, soit à celui où le Grand Conseil adopte la loi ou le décret. Si la deuxième solution pourrait en soi paraître plus juste, car tenant compte des chiffres les plus récents, elle a l'inconvénient de reporter à la phase parlementaire l'étude de la question de la soumission ou non d'un projet au referendum dans les cas où de nouveaux comptes sont adoptés durant cette phase. La référence au moment de l'adoption du projet par le Conseil d'Etat, en revanche, a l'avantage que le Grand Conseil pourra, dans tous les cas, baser son examen sur les calculs opérés dans le message du Conseil d'Etat. Le maintien de la solution prévue par l'article 28^{bis} al. 4 aCst. paraît donc judicieux.

Une petite modification terminologique par rapport à cette disposition telle qu'elle avait été arrêtée dans sa version française est toutefois proposée. L'article 134a LEDP parle ainsi des derniers comptes «adoptés» par le Grand Conseil (cf. article 102 Cst et 43 let. c de la loi sur les finances de l'Etat).

S'agissant des «comptes» visés aux articles 45 let. b et 46 al. 1 let. b de la Constitution du 16 mai 2004, il y a également lieu de relever que ni cette dernière, ni l'ancienne Constitution, ni la LEDP d'ailleurs ne fournissent de

précisions à leur sujet. Il convient cependant de relever que l'ordonnance précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat (RSF 612.21) indique qu'il s'agit là du «Total des dépenses du compte administratif». Ce total comprend donc non seulement les charges du compte de fonctionnement, mais aussi les dépenses du compte des investissements (cf. art. 19 al. 2 de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat; LFE; RSF 610.1). On reste ainsi cohérent avec le système actuel et également dans la ligne de la méthode de calcul utilisée lors de la modification constitutionnelle de 1985, qui portait sur la révision de l'article 28^{bis} aCst.

Article 134b LEDP

L'article 134b du projet est destiné à introduire, dans la LEDP, le referendum contre les crédits d'étude d'importance régionale ou cantonale au sens de l'article 46 al. 1 let. b *in fine* de la Constitution du 16 mai 2004.

La notion de «crédits d'étude d'importance régionale ou cantonale» figurant dans la nouvelle Constitution cantonale appelle à s'interroger sur ce qu'il faut entendre par «crédit d'étude», d'une part, et sur la portée de l'expression «importance régionale ou cantonale», d'autre part.

La notion de «crédits d'étude» relève de la législation financière. Selon les dispositions légales en la matière, les crédits d'étude servent à «déterminer l'ampleur et les conséquences financières de grands projets» (art. 22 al. 3 de la loi sur les finances de la Confédération; RS 611.0) ou à «estimer le coût d'investissements» (art. 30 al. 1 let. d de la loi sur les finances de l'Etat; RSF 610.1). S'agissant là d'une notion consacrée en matière de gestion financière, il n'y a pas lieu d'en proposer une définition dans la LEDP.

Le critère de l'«importance régionale ou cantonale» n'a guère été concrétisé par la Constituante. La notion de région est à géométrie variable et reste vague; ni l'article 134 al. 4 Cst. (qui prévoit des structures administratives régionales), ni la nouvelle politique régionale ou d'autres législations ne fournissant en effet de critères applicables. De plus, une définition de la région ne permettrait pas encore de déterminer les crédits visés. En effet, il n'est pas envisageable de soumettre à referendum tout crédit concernant une région (ou l'ensemble du canton). Il faut donc un critère objectif pour établir le degré d'importance requis.

Pour disposer d'un critère objectif, le Conseil d'Etat propose de prévoir un montant seuil à partir duquel les crédits d'étude pourront être soumis au referendum facultatif. En s'inspirant des seuils relatifs existants (1% et ¼% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil), il est proposé de prévoir un seuil de ½‰ du total de ces dépenses, ce qui correspondrait à 1 400 000 de francs environ (1 412 134 fr. 22, sur la base des comptes 2007).

Intitulé de subdivision précédant l'article 135 LEDP

Il est renvoyé au commentaire relatif à l'abrogation de l'intitulé de subdivision précédant l'article 128.

Article 135 titre médian et al. 1 et article 136 titre médian et al. 2 LEDP

A la suite de la suppression de l'intitulé de subdivision «2. Referendum parlementaire facultatif», le lien entre les

articles 135 et 136 est indiqué par leur regroupement sous le titre médian commun «Referendum parlementaire».

La portée du referendum parlementaire (referendum financier, mais non législatif) est précisée par le rappel de la base constitutionnelle. En effet, les articles 135 s. LEDP ne rappellent actuellement pas la portée du referendum parlementaire et peuvent laisser accroire que les députés ont le même droit de referendum que les citoyens.

Le Conseil d'Etat saisit par ailleurs l'occasion de la présente révision pour préciser, à l'article 136 al. 2 LEDP, que le délai de cent huitante jours pour voter débute dès la publication dans la Feuille officielle *de la constatation de l'aboutissement* de la demande de referendum. Il ne s'agit là que d'une précision du texte légal, inspirée de la solution usuellement retenue dans la LEDP (cf. par exemple art. 132 al. 2 LEDP).

Article 136c al. 1 let. d et al. 2 et article 136d al. 1 et 2 LEDP

La présente modification fait suite à la motion M1028.07 du Bureau du Grand Conseil (cf. ci-dessus, ch. 3.2).

Pour mémoire, la motion précitée proposait de modifier uniquement l'article 136d LEDP, laissant alors inchangé l'article 136c LEDP. Dans le cas où la proposition du Bureau du Grand Conseil serait mise en œuvre strictement, il n'apparaîtrait pas clairement que la commune doit être la même pour toutes les personnes inscrites sur une même liste (seule l'analogie avec le cas des autres droits populaires laisserait supposer cette volonté).

Pour montrer que l'indication du nom de la commune concerne la liste de signature dans son ensemble, il est d'abord utile de compléter l'article 136d al. 1 LEDP par un renvoi exprès à l'article 106 al. 4 LEDP, car ce dernier article prévoit expressément que «ne peuvent être recueillies sur une même liste que les signatures de citoyens et citoyennes inscrits au registre électoral de la commune indiquée sur la liste». Il convient en conséquence d'abroger l'article 136d al. 2 LEDP. Dans le même ordre d'idées, il sied de prévoir à l'article 136c al. 1 let. d LEDP un renvoi à l'article 106 al. 3 let. a LEDP et d'étendre, en modifiant l'article 136c al. 2 LEDP, la sanction des informalités au non respect de l'article 136d LEDP nouveau.

Article 137 al. 2 LEDP

Les décisions sujettes à referendum étant publiées en vue de l'exercice du droit de referendum, la publication est inutile lorsqu'une décision est obligatoirement soumise au vote populaire. D'où la limitation expresse aux «décisions sujettes au referendum *facultatif*».

Article 139 al. 1 let. c LEDP

La présente modification a été rajoutée suite à la consultation. Elle fait suite à l'observation d'une commune selon laquelle le terme «dernier scrutin» mentionné dans le texte actuel est souvent trop éloigné, les chiffres ne correspondant souvent plus à la réalité. Le remplacement du terme précité par la mention «le jour du dépôt de la demande» permet de pallier le problème observé.

Article 140 al. 2, 1^{er} phr. et article 143 al. 3 LEDP

Rappel de l'exigence de doter la communication du conseil communal d'une indication des voies de droit (cf. art. 111 al. 3 et 136e al. 3).

Intitulé de section 2 du chapitre premier du titre V

L'intitulé est adapté à l'insertion, dans cette section, de deux dispositions concernant respectivement le dépouillement à l'aide de lecteurs optiques (art. 149a) et le registre des partis politiques (art. 149b) Ces articles n'étant pas directement liés à un scrutin, ils ont leur place dans la section 2 plutôt que dans la section 3.

Article 146 al. 2 LEDP

Dans son approbation de la LEDP, du 28 août 2001, la Chancellerie fédérale a relevé «que les dispositions de l'article 146k, al. 2 (...) ne seront pas applicables sur le plan fédéral». La limitation de la capacité pour agir aux citoyens actifs domiciliés dans la commune concernée n'est pas valable car, «selon la jurisprudence et d'après la doctrine récente et unanime, c'est la qualité d'électeur qui, en matière fédérale, constitue la légitimation pour former recours contre toute faute prétendument commise lors de la mise à jour du registre électoral.» En effet, chaque membre du corps électoral (fédéral, cantonal ou communal) a un intérêt à ce que la composition de ce corps soit juste. A noter que le raisonnement vaut de manière générale, même si la Chancellerie fédérale ne critique la définition de la capacité pour agir qu'en ce qui concerne le registre électoral en matière fédérale (l'approbation étant limitée aux dispositions d'application du droit fédéral). De toute façon, une règle différente en matière cantonale ne serait guère envisageable, car les registres électoraux fédéral et cantonal se confondent en pratique. A la différence du registre électoral communal, qui comprend également des personnes étrangères (mais pas de Suisses de l'étranger). A signaler que la suppression de la condition de domicile ne change rien pour celles-ci: leur droit de vote étant limité à leur commune de domicile, elles ne peuvent contester que le contenu du registre électoral de celle-ci.

En définitive, l'alinéa 2 doit être purement et simplement supprimé, la qualité d'électeur ou d'électrice étant déjà précisé par l'alinéa 1 («ayant l'exercice des droits politiques»).

Articles 149a et 149b LEDP

Les décisions de la Chancellerie d'Etat refusant de procéder à des dépouillements à l'aide de lecteurs optiques (art. 22b du projet) ou de refus d'enregistrer un parti dans le registre des partis politiques (art. 52b du projet) sont des décisions sujettes à recours. Comme il ne s'agit pas là, proprement dit, d'actes préparatoires, il convient de prévoir une voie de recours ad hoc contre ces décisions.

Article 158 let. d (nouvelle) LEDP

Cette nouvelle disposition doit être comprise en lien avec le projet d'article 5 al. 5 LEDP. Il est renvoyé au commentaire relatif à cet article.

5.3 Article 3: modifications de la LCo

Remplacement de termes

Pour des précisions concernant cette modification terminologique, il est renvoyé au chiffre 4.9.

Article 11 al. 1 LCo et article 37 al. 1 LCo

Il s'agit là, matériellement, plutôt d'une rectification que d'une révision, car lors de la dernière révision partielle de

la loi sur les communes, adoptée le 16 mars 2006, le législateur a uniformisé le délai pour approuver les comptes communaux. Ce délai est désormais de cinq mois, quelle que soit la forme du législatif communal, ce qui a été inscrit à l'article 95 al. 4. Or, les anciens délais ont, par inadvertance, été conservés aux articles 11 al. 1 et 37 al. 1, qui prévoient, formellement, encore un délai de quatre mois pour les communes avec assemblée communale et de six mois pour les communes avec conseil général. Afin d'éliminer cette incohérence, ces deux dispositions doivent être adaptées au principe décidé par le Grand Conseil dans le cadre de la nouvelle du 16 mars 2006.

Article 51^{bis} LCo

La proposition consiste à remplacer, dans le texte allemand, l'expression «Wiedererwägung» par «Rückkommen». Il s'agit là de rattraper une omission. En effet, ce remplacement a été opéré par la nouvelle du 10.2.2004 (ROF 2004_019) à l'article 20 LCo, mais non à l'article 51^{bis} LCo (en français, l'expression «reprise en considération» est demeurée inchangée).

Article 54 al. 2 LCo

Les dispositions relatives aux fusions contiennent actuellement déjà une dérogation à l'article 54 al. 1 LCo qui permet d'aller au-delà de la limite maximale ordinaire du nombre des membres du conseil communal: en cas de fusion, les communes peuvent en effet avoir, pour la durée du régime de transition, un conseil composé de 11 membres au maximum. Dans le droit en vigueur, il s'agit de l'article 135 al. 2; le présent projet propose de regrouper toutes les dérogations dans un nouvel article 136a, dont cet élément constituerait l'alinéa premier. Il convient dès lors de réserver le cas particulier des fusions à l'article 54 al. 2 par l'ajout d'une troisième phrase.

Dans le cadre de la procédure de consultation, une commune a exprimé l'idée que les communes devraient pouvoir être autorisées à choisir un exécutif composé de trois membres seulement. La limite inférieure a été augmentée de trois à cinq membres lors de la révision totale de la LCo en 1980 et ce choix n'a plus jamais été remis en question depuis lors. Par ailleurs, seules les communes en dessous de 100 habitants pouvaient avoir un conseil à trois membres; or en 1980, 40 communes étaient en dessous de cette limite, tandis qu'aujourd'hui, seules 3 communes comptent encore moins que 100 habitants. En outre, depuis la révision partielle de la LCo de 1999, toutes les communes peuvent choisir la taille de leur exécutif entre 5, 7 ou 9 membres. Si on abaissait la limite inférieure à trois, on accepterait également que les plus grandes puissent opter pour cette solution. Qui plus est, le Grand Conseil a récemment décidé que les fusions de communes devaient continuer à être encouragées. Or offrir aux communes la possibilité d'avoir des exécutifs avec trois membres, sans que cette proposition n'ait subi le processus ordinaire d'une consultation, serait susceptible de donner un signal de «frein aux fusions», ce qui ne paraît pas souhaitable. Un projet d'acte législatif relatif aux fusions de communes va toutefois être présenté prochainement et c'est éventuellement dans ce cadre-là que la question des tailles minimales et maximales des autorités communales pourra être réexaminée, en tenant compte par exemple des expériences pratiquées dans d'autres cantons.

Article 56 al. 3 et 4 (nouveau) LCo

La précision proposée à l'alinéa 3 consiste en l'ajout, entre parenthèses, de la précision «élections générales». Le but est de préciser le lien existant entre la LCo et la LEDP, ainsi que de rendre possible une rédaction claire des dispositions proposées aux articles 57, 58 et 58a LCo dans le cadre de la mise en œuvre de la motion des députés Paul Sansonnens et Michel Losey.

Le renvoi mentionné à l'alinéa 4 est le corollaire de l'article 136b, lequel a trait, lui, au renouvellement intégral anticipé.

Article 57 al. 1 LCo

L'article 57 al. 1 LCo laisse accroire que seuls les conseillers ou conseillères communaux élus à l'occasion des élections générales doivent être assermentés. Le but de l'ajout est de fixer dans la loi une pratique d'ores et déjà appliquée, à savoir l'assermentation des conseillers ou conseillères communaux élus par la voie d'une élection complémentaire.

Cet ajout est également proposé dans le cadre de la mise en œuvre de la motion des députés Paul Sansonnens et Michel Losey.

Article 58 titre médian et al. 1 à 3 LCo

Toujours dans le cadre de la mise en œuvre de la motion des députés Paul Sansonnens et Michel Losey, l'article 58 LCo devrait subir certaines adaptations dans le but d'introduire à l'article 58a LCo (cf. art. suivant) l'obligation, pour les conseils communaux non encore au complet après les élections générales, de se constituer de manière provisoire.

Les adaptations proposées consistent d'abord en la mention, à l'alinéa 1 de l'article 58, de la référence aux élections générales. L'alinéa 2 fixe ce que l'on entend par constitution du conseil communal, à savoir l'élection du syndic et du vice-syndic, mais aussi la répartition des di-castères, ce qui est nouveau.

Enfin, il est proposé de remplacer à l'alinéa 3 le renvoi à l'article 92 al. 2 LEDP. En effet, non seulement rien n'empêche de fixer cette règle dans la LCo, mais encore, cela permettra de rendre plus parlant l'article 58a dont il est proposé qu'il renvoie à l'article 58.

Dans le cadre de la procédure de consultation, certaines communes ont fait valoir que les seuls termes de «syndic» et de «vice-syndic» ne tenaient plus compte de la réalité des communes d'aujourd'hui, qui ont souvent des «syndiques» et des «vice-syndiques». L'usage de ces dénominations est bien entré dans les mœurs et on peut continuer à le pratiquer. D'ailleurs les courriers du Conseil d'Etat et de l'Administration cantonale respectent également ces usages. En revanche, pour rendre la loi sur les communes conforme au langage épïcène, il conviendrait de procéder à un toilettage plus conséquent, ce qui ne se fait en règle générale que lors d'une révision totale d'un texte. En effet, il y aurait bien d'autres fonctions encore à adapter pour tenir compte de la présence des dames dans les autorités et administrations communales, ce qui dépasserait toutefois largement le cadre de la présente révision partielle.

Article 58a (nouveau) LCo

La présente adaptation consiste en le dernier point relatif à la mise en œuvre de la motion no 143.06 des députés

Paul Sansonnens et Michel Losey (cf. également, ci-dessus, ch. 4.8).

Selon le système proposé, les conseils communaux non encore au complet à l'issue des élections générales devront se constituer provisoirement, sur convocation de leur doyen d'âge (art. 58a al. 1 nouveau LCo). L'introduction d'une constitution provisoire (obligatoire dans les cas où le conseil communal n'est pas au complet) permettra au nouveau conseil communal de se mettre au travail sans délai après les élections générales.

Afin d'éviter qu'il soit procédé à des élections provisoires, il est proposé que durant toute la période provisoire, ce soit le doyen d'âge qui préside le conseil communal, et que le vice-président soit la personne la plus âgée après le doyen d'âge. Par contre, les domaines de responsabilité devront être répartis provisoirement entre les conseillers communaux élus (art. 58a al. 2 nouveau LCo), si nécessaire en procédant à un vote.

Comme le système est provisoire, les décisions *relatives à la constitution du conseil* (la répartition des domaines de responsabilité) devront automatiquement être tranchées à nouveau aussitôt que le conseil sera au complet (art. 58a al. 3, 1^{re} phr. et al. 4 LCo). L'article 58a al. 3, 2^e phr., précise par contre que les *autres* décisions rendues par le conseil communal pendant la période provisoire conservent leur validité au-delà de la constitution définitive.

Cette disposition a suscité des remarques de deux ordres durant la procédure de consultation: les premières portaient sur le raccourcissement éventuel de la période provisoire, les secondes sur le choix du doyen d'âge comme président provisoire.

– L'Association des communes fribourgeoises et nombre de communes individuelles sont d'accord sur la présidence provisoire du doyen d'âge, mais estiment que la période provisoire devrait être raccourcie. Toutefois, cette solution conduirait d'abord à créer, pour ce cas particulier et rare (lors des dernières élections générales, seules trois communes sur les 168 étaient concernées par cette difficulté), de nouvelles règles spéciales pour l'élection complémentaire.

Ensuite, le fait d'introduire des délais différents pour ce cas d'élection complémentaire irait aussi à l'encontre de la volonté exprimée par le Grand Conseil en rapport avec la motion déposée le 17 novembre 2005 par la députée Claudia Cotting (N° 126.05; cf. également, ci-dessus, ch. 3.2), relative à l'harmonisation du délai pour le dépôt des listes auprès de la Chancellerie d'Etat.

– Seules trois communes étaient d'avis que le doyen d'âge n'était pas toujours la bonne solution et que les communes devaient avoir le choix pour désigner un autre membre du conseil. Or cela reviendrait à une élection provisoire, qui présente l'inconvénient d'un certain «fait accompli», ce qu'on voulait précisément éviter en proposant une constitution provisoire. Compte tenu du fait que la grande majorité des communes et l'Association des communes fribourgeoises partagent cet avis, la proposition mise en consultation est ainsi maintenue.

Article 115 al. 4 et 4^{bis} LCo

La modification est purement terminologique et vise à remplacer le terme désuet de «période administrative» par le terme «législature» (cf. ch. 4.9). La raison pour

laquelle la présente proposition de modification se fait par article séparé, et non pas sous la rubrique «Remplacement de termes» tient simplement au fait que dans l'article 115 al. 4 et 4^{bis} LCo, le terme «période» ne fait pas référence à la «période administrative» et ne doit donc pas être remplacé par le terme «législature». A noter que cette modification ne concerne que le texte français.

Article 135 al. 1, 3^e phr. (nouvelle), al. 2 et 3, 3^e phr. (nouvelle) LCo

Le principe selon lequel chacune des communes partenaires d'une fusion devient automatiquement et sans dérogation possible un cercle électoral à part entière au sein de la commune fusionnée devrait être assoupli pour mieux tenir compte des besoins de la pratique. C'est pourquoi les articles 135a et 136a prévoient certains ajustements. Cela a pour conséquence l'ajout, à l'article 135 al. 1 et 3, d'une phrase contenant les réserves nécessaires.

Compte tenu de l'introduction de certaines possibilités de déroger au système de base, il apparaît judicieux de déplacer l'article 135 al. 2, qui concerne la dérogation par rapport au nombre des membres du conseil communal, au nouvel article 136a afin que celui-ci regroupe toutes les dérogations possibles. On retrouve dès lors cette disposition, sans changement quant à son contenu, à l'article 136a al. 1; l'alinéa 2 de l'article 135 peut par conséquent être abrogé. Etant donné que les règles auxquelles on déroge se trouvent à l'article 54 LCo, cet article a été pourvu d'une réserve y relative (cf. commentaire ad art. 54 al. 2 LCo).

Article 135a (nouveau) LCo

Cette disposition consisterait à ancrer dans la loi la pratique appliquée par les autorités de surveillance en cas de défaut de candidats ou de personnes élues prêtes à accepter leur élection. C'est le seul élément qui est modifié par rapport au système de base du régime de transition: en effet, les citoyens convoqués aux urnes pour l'élection complémentaire sont uniquement ceux domiciliés dans le cercle concerné et l' élu ou l' élue aurait le statut de représentant ou de représentante de ce cercle au sein de la nouvelle commune, malgré le fait qu'il ou elle aurait son domicile politique dans un autre cercle (à l'intérieur de la même commune). Des explications supplémentaires figurent sous le chiffre 4.1 ci-dessus.

La solution proposée à l'article 135a n'a pas besoin de figurer dans une convention de fusion pour s'appliquer. En effet, cette solution pragmatique a fait ses preuves et permet d'assouplir, en cas de besoin et seulement pour ce qui concerne le choix des candidats, les limites des cercles correspondant aux anciennes communes. C'est pourquoi il se justifie de la prévoir en tant que règle applicable sans que la convention de fusion prévoie ce mécanisme. Dans la pratique, il serait par ailleurs souvent trop tard pour compléter la convention de fusion lorsqu'un cas de défaut de candidats se présente. C'est pour cette raison que le présent article fait l'objet d'une disposition spécifique, d'application directe, et non pas d'un alinéa supplémentaire de l'article 136a.

Article 136a (nouveau) LCo

L'alinéa 1 correspond en tous points à l'article 135 al. 2 en vigueur. Il est déplacé, car l'article 136a traitera désormais de toutes les dérogations que les communes peuvent apporter aux règles de base concernant le régime de tran-

sition, moyennant l'introduction de clauses spécifiques dans leur convention de fusion.

L'alinéa 2 concerne la clause possible d'une convention de fusion énonçant que deux (voire plusieurs) communes parmi celles qui décident de fusionner se regroupent pour avoir droit ensemble au moins à un siège et former ensemble un cercle électoral pour l'élection des autorités communales du régime de transition. Pour les commentaires relatifs à cet alinéa, il est renvoyé au chiffre 4.3 du présent message.

L'alinéa 3 donne aux communes la possibilité de prévoir dans leur convention de fusion une clause permettant à un conseiller communal qui transfère son domicile d'un secteur à un autre, au sein de la même commune, de conserver son mandat électoral pour la durée de la législature. La même règle s'appliquerait aux viennent-ensuite. Cet assouplissement constitue une dérogation au principe de base qui veut que les anciennes communes conservent leur statut de «cercle électoral» durant toute la durée du régime de transition. C'est la raison pour laquelle le projet se limite à autoriser les communes à prévoir elles-mêmes d'emblée cet assouplissement dans leur convention de fusion (article 136a al. 3 nouvellement proposé). Matériellement, on donnerait ainsi aux communes la possibilité d'appliquer la même règle que celle qui vaut pour un membre du Grand Conseil qui change de cercle: il conserve son siège jusqu'à la fin de la législature.

A noter que cette règle ne vaudrait que pour les changements de cercles à l'intérieur d'une même commune. En outre, même en habitant un autre cercle, le conseiller communal ou la conseillère communale concerné-e continuerait de siéger au conseil en étant censé-e représenter son ancien cercle, à savoir celui dans lequel il ou elle avait été élu-e. Pour le surplus, des commentaires relatifs à cette adaptation figurent au chiffre 4.2 ci-dessus.

L'alinéa 4 constitue une autre ouverture. Avec la modification proposée, la loi donne la possibilité aux communes de prévoir, dans la convention de fusion, la tenue de nouvelles élections communales avant l'entrée en vigueur de la fusion. Avec le système proposé ce sont bien entendu les cercles du régime de transition qui devront être pris en considération. Cela signifie que ce sera donc chaque cercle qui désignera ses propres représentants. Cela correspond à la situation qui prévaut en cas de fusion au début d'une nouvelle législature (voir ch. 4.6 et ch. 4.9 ci-dessus et article 136b LCo). On permet ainsi aux communes qui le prévoiraient dans leur convention de fusion de déroger au principe de l'article 135 al. 3 LCo également en cours de législature. Des explications complémentaires figurent sous le chiffre 4.5 ci-dessus.

Article 136b (nouveau) LCo

L'article 136b concerne les fusions qui entrent en vigueur le 1^{er} janvier de l'année durant laquelle a lieu le renouvellement intégral. Jusqu'à présent, la loi ne contenait pas de règle à cet égard. Avec la disposition proposée, on pourrait anticiper les élections portant le renouvellement intégral des autorités communales des communes qui fusionnent avant l'entrée en vigueur de la fusion. Cela suppose que le vote sur la fusion soit effectué suffisamment de temps auparavant, ceci afin de permettre l'élection régulière des autorités communales. Cela implique aussi que le décret du Grand Conseil approuvant la fusion devra être adopté au plus tard au cours de la session de juin de l'année précédant l'entrée en vigueur de la fusion.

Par la règle proposée, on peut éviter le risque de devoir procéder à des élections générales en l'espace de quelques mois. A l'instar de l'article 135a, le présent article reprend une solution pragmatique qui a fait ses preuves dans la pratique, mais qui n'avait, faute d'inscription dans la loi, pas de validité au-delà de la période administrative 2006–2011 (cf. également commentaire général du chiffre 4.6 ci-dessus).

Les alinéas 2 et 3 du nouvel article proposé sont nécessaires pour assurer la coordination avec les règles générales de la LEDP.

Article 137 LCo

On s'est aperçu que le texte de cet article concerne tant le conseil communal que le conseil général. Or dans la pratique, le régime de transition n'est prolongé que pour le conseil communal. On voit d'ailleurs mal comment un conseil général pourrait, après quelques années de fonctionnement de la nouvelle commune, être composé et élu selon les règles ayant prévalu lors de la mise en place de la fusion. C'est pourquoi, là également, le texte légal serait adapté à la pratique.

5.4 Article 4: loi sur les agglomérations

Pour des précisions concernant cette modification terminologique, il est renvoyé au chiffre 4.9.

5.5 Article 5: loi scolaire

Pour des précisions concernant cette modification terminologique, il est renvoyé au chiffre 4.9.

5.6 Article 6: loi sur l'aménagement des eaux

Pour des précisions concernant cette modification terminologique, il est renvoyé au chiffre 4.9.

5.7 Article 7: Abrogation

Si les dispositions de présent projet relatives à l'introduction à demeure dans la LEDP du décret du 15 septembre 2004 permettant l'utilisation de techniques nouvelles pour l'établissement des résultats des votations sont adoptées, ce décret peut être abrogé.

En revanche, le décret du 16 mars 2005 relatif à l'organisation d'élections communales générales anticipées dans les communes fusionnant au 1^{er} janvier 2006 reste en vigueur jusqu'à la fin de la période administrative 2006–2011 comme le prévoit l'article 4 du dit décret.

6. INCIDENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL

Le présent projet de loi n'induit aucune incidence financière ou en personnel.

7. INFLUENCE DU PROJET SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ÉTAT-COMMUNES

Le présent projet de loi n'a aucune influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

8. CONFORMITÉ AU DROIT FÉDÉRAL ET EUROCOMPATIBILITÉ

Les modifications ou adaptations concernés par le présent projet de loi sont conformes au droit fédéral. Ce projet de loi ne rencontre par ailleurs aucune incompatibilité avec le droit européen.

9. REFERENDUM

La présente loi est soumise au referendum législatif (facultatif).

Elle n'est par contre pas soumise au referendum financier, même facultatif.

BOTSCHAFT Nr. 110 *18. November 2008* **des Staatsrats an den Grossen Rat** **zum Gesetzesentwurf über eine Teilrevision** **des Gesetzes über die Ausübung der politischen** **Rechte und des Gesetzes über die Gemeinden**

1. EINFÜHRUNG

Damit das Gesetz vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) mit der Verfassung vom 16. Mai 2004 vereinbar ist, sollten noch einige letzte Anpassungen vorgenommen werden. Daneben schlägt der Staatsrat diverse andere Änderungen vor.

Zudem sieht dieser Gesetzesentwurf verschiedene Änderungen des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG) vor, die ebenfalls Fragen der Ausübung der politischen Rechte betreffen. Die bei der Revision des GG geregelten Fragen stehen alle in Zusammenhang mit der Übergangsordnung, das heisst, sie betreffen die Behörden der ersten Legislaturperiode nach der Fusion und gegebenenfalls auch der folgenden.

2. VORBEREITENDE ARBEITEN

Bei diesen Teilrevisionen werden vorwiegend technische Fragen geregelt. Es geht einerseits darum, die neue Verfassung oder den vom Grossen Rat im Rahmen von Motionen zum Ausdruck gebrachten Willen zu konkretisieren, und andererseits darum, die bundesgerichtliche Rechtsprechung umzusetzen. Zudem werden mit diesen Gesetzesentwürfen Lücken im PRG und im GG geschlossen.

Die letzten Änderungen des PRG im Rahmen der Umsetzung der neuen Kantonsverfassung sollten Anfang 2009 in Kraft treten. Aufgrund der im Gesetz über den Grossen Rat (GRG) vorgesehenen Fristen müssen einige Motionen in Bezug auf das PRG und das GG ebenfalls möglichst rasch umgesetzt werden.

Die zwei Teilrevisionen waren Gegenstand einer breiten Vernehmlassung, die von der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft durchgeführt wurde. Die Vernehmlassung begann am 1. Mai 2008 und dauerte bis zum 30. Juni 2008. Der Vorentwurf stiess im Grossen und Ganzen auf breite Zustimmung. Es gingen 105 Antworten ein, wovon 87 aus einzelnen Gemeinden stammten. Ungefähr drei Viertel der Gemeinden, die an

der Vernehmlassung teilnahmen, teilten jedoch mit, dass sie die Stellungnahme des Freiburger Gemeindeverbands unterstützen, was den Bemerkungen dieses Verbands ein umso grösseres Gewicht verleiht. Von den neun angefragten politischen Parteien haben hingegen nur drei eine Antwort abgegeben.

Die Stellungnahmen zum Vorentwurf sind im Wesentlichen in den Kommentaren zu den einzelnen Artikeln dargelegt.

3. ÄNDERUNGEN DES GESETZES ÜBER DIE AUSÜBUNG DER POLITISCHEN RECHTE (PRG)

3.1 Umsetzung der Verfassung

Aufgrund der Verfassung vom 16. Mai 2004 muss oder sollte das PRG in Bezug auf folgende Punkte angepasst werden:

1. Einführung des Finanzreferendums für Studienkredite von regionaler oder kantonaler Bedeutung (Art. 46 Abs. 1 Bst. b *in fine* KV; Projekt Nr. 13^{bis} der Umsetzung der freiburgischen Verfassung);
2. Integration der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Gültigkeit einer Initiative in das PRG (Art. 43 KV; Projekt Nr. 13^{bis} der Umsetzung der freiburgischen Verfassung);
3. Verfahren zur Totalrevision der Verfassung (Art. 144 Abs. 4 KV; Projekt Nr. 68 der Umsetzung der freiburgischen Verfassung).

Nach diesen Änderungen wird die gesamte freiburgische Gesetzgebung im Bereich der politischen Rechte der Verfassung vom 16. Mai 2004 entsprechen.

Einzig die Wahlkreise müssen noch in der kantonalen Gesetzgebung festgeschrieben werden. Zur Erinnerung: Die Wahlkreise waren bis zum Inkrafttreten der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 in der Verfassung vom 7. Mai 1857 verankert. Die neue Verfassung sieht im Gegensatz zur alten Verfassung vor, dass die Wahlkreise gesetzlich festgelegt werden (Art. 95 Abs. 3 KV). Zurzeit, genau seit dem 1. Juli 2006, ist die gesetzliche Festlegung der Wahlkreise erst provisorischer Natur, für die Legislaturperiode 2007–2011 (Dekret vom 16. November 2005 über die Wahlkreise der Grossratswahl für die Legislaturperiode 2007–2011). An der Festlegung (oder der Überarbeitung der Festlegung) der Wahlkreise wird gegenwärtig vertieft gearbeitet. Es stellen sich in diesem Zusammenhang wichtige Fragen hinsichtlich der Vertretung der Regionen und der politischen Parteien; dem Grossen Rat muss deshalb eine ausgeglichene Lösung vorgelegt werden, mit der einerseits eine gleichmässige Vertretung der Regionen des Kantons sowie eine Stimmwertgleichheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger des Kantons gewährleistet werden kann.

3.2 Umsetzung der vom Grossen Rat angenommenen Motionen

Die vom Grossen Rat angenommenen Motionen machen folgende Anpassungen des PRG notwendig:

1. Vereinheitlichung der Fristen für die Einreichung der Kandidatenlisten für die National- und Ständeratswahlen (Motion Nr. 126.05 Claudia Cotting). Der Staatsrat hatte in seiner Antwort vom 7. März 2006 auf