



Message 2015-DIAF-21

29 septembre 2015

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les communes (vote électronique au conseil général)

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

1. Origine du projet	1
2. Nécessité du projet	1
3. Procédure de consultation	2
4. Grandes lignes du projet	2
5. Commentaire des articles	2
6. Conséquences financières et en personnel	3
7. Influence du projet sur la répartition des tâches Etat-communes	4
8. Conformité au droit supérieur et développement durable	4
9. Referendum et entrée en vigueur	4

1. Origine du projet

La motion 2014-GC-80, déposée et développée le 28 mars 2014 par les députés Daniel Gander et Laurent Dietrich et ayant comme objet la «modification de la loi sur les communes [LCo] – [Introduction du vote électronique pour les séances du conseil général]», est à l'origine du présent projet. Le Conseil d'Etat a répondu à la motion le 26 août 2014 et le Grand Conseil a pris en considération la motion le 8 octobre 2014, suivant en cela la proposition du Conseil d'Etat.

En appui à leur motion, les députés Daniel Gander et Laurent Dietrich affirmaient avoir constaté à plusieurs reprises, en leur qualité de membres d'un conseil général fribourgeois, que le décompte des voix lors des votes à main levée présentait des défaillances. Les auteurs de la motion estimaient que le vote électronique aurait l'avantage de réduire le risque d'erreurs et procurerait un gain de temps appréciable lors des séances.

2. Nécessité du projet

Comme le Conseil d'Etat l'a expliqué dans sa réponse du 26 août 2014 à la motion, le droit cantonal en vigueur prévoit en effet que les membres du conseil général votent à main levée à moins que le cinquième des membres ne demande le scrutin secret. A cet égard, les dispositions légales sont identiques pour les communes avec assemblée communale et celles qui ont un parlement (art. 18 al. 1 et 2 LCo, applicable au conseil général en vertu de l'article 51^{bis} LCo). Il est dès lors exact de déduire que la LCo en vigueur ne permet pas aux communes qui le souhaiteraient de prévoir dans leur règlement du conseil général le vote électronique pour le parlement.

Comme le Conseil d'Etat le relevait dans sa réponse à la motion, l'introduction du vote électronique au niveau du parlement communal nécessiterait une étude plus approfondie, car elle soulèverait d'autres questions telles que notamment la sécurité du vote et la gestion des données y relatives. Certains de ces aspects nécessitent donc des dispositions légales complémentaires au vote électronique comme tel.

3. Procédure de consultation

Les modifications légales de l'avant-projet de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts ont fait l'objet d'une procédure de consultation entre le 23 avril et le 28 août 2015. Dans le délai fixé, 21 réponses ont été enregistrées, dont notamment les réponses de l'Association des communes fribourgeoises (ACF) et de l'Association des secrétaires et caissiers du canton de Fribourg. 12 communes ont par ailleurs répondu spontanément.

Aucune réponse n'est défavorable au projet et aucune instance ne propose une modification majeure des dispositions proposées. L'ACF estime toutefois que la forme du règlement communal proposé n'est pas appropriée. Cette critique est traitée dans le commentaire des articles (cf. ch. 5 ad art. 45a ci-dessous). Les communes qui ont répondu individuellement l'ont fait pour soutenir la prise de position de l'ACF.

4. Grandes lignes du projet

Le projet vise à créer la base légale permettant aux communes dotées d'un conseil général d'introduire, pour celui-ci, le vote électronique. Ce choix intervient moyennant une base légale communale, soit un règlement de portée générale. Le règlement d'organisation du conseil général revêtant déjà cette forme-là, les dispositions relatives au vote électronique peuvent y être insérées, le cas échéant.

Le cadre juridique du vote électronique est posé par la loi; il fait l'objet d'un nouvel article 45a proposé de la LCo. Les modes d'expression du vote sont, comme au Grand Conseil, le «oui», le «non» et l'abstention. Des panneaux électroniques affichent le vote de chaque membre et le résultat du vote; ce dernier est en outre annoncé oralement par la présidence.

Les résultats des votes sont consignés au procès-verbal et les données électroniques doivent être conservées jusqu'à ce que l'approbation du procès-verbal soit définitive. En cas de défaillance du système électronique, la loi prévoit que les votes se déroulent selon les règles ordinaires, à savoir à main levée à moins d'une demande de scrutin secret.

Le scrutin secret demeure par ailleurs toujours possible, même si une commune a introduit le vote électronique.

En outre, il apparaît judicieux que les parlements intercommunaux, soit les assemblées des délégués des associations de communes et le conseil d'agglomération d'une agglomération soient également dotés de la même faculté.

5. Commentaire des articles

Art. 1 – Article modificateur

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

Art. 33

Si dans un conseil général les votes ont lieu par voie électronique, les tâches des scrutateurs s'en trouvent modifiées, ce qui est le but de la réserve apportée à l'article 33 al. 2 LCo.

Art. 45

Actuellement, les règles relatives au vote du conseil général sont définies par renvoi aux règles valables pour l'assemblée communale, soit l'article 18 al. 1, 2 et 4 LCo. L'introduction, pour les seules communes avec un conseil général du vote électronique, exige la création de dispositions spécifiques pour ces communes. L'article 45 proposé reprend ainsi le contenu du régime ordinaire s'appliquant par défaut, à savoir si le vote électronique n'est pas introduit. Le contenu de l'article 45 proposé est ainsi identique au régime en vigueur (art. 18 al. 1, 2 et 4, applicable par l'effet du renvoi contenu à l'article 51^{bis} LCo).

Art. 45a (nouveau)

Cet article règle les modalités du vote électronique. Actuellement, le règlement d'organisation du conseil général est facultatif et la présente révision partielle n'y change rien. La majorité des communes ayant un conseil général s'est toutefois dotée d'un tel règlement. Toutes les communes qui disposent d'un règlement d'organisation du conseil général lui ont donné la forme de portée générale, à l'instar de ce qui est pratiqué également sur le plan cantonal, la loi portant règlement du Grand Conseil étant également une loi au sens formel. La raison matérielle du choix de cette forme est que le fonctionnement d'un parlement revêt une grande importance, ce qui justifie un acte législatif au sens formel. Dès lors, les communes qui disposent déjà d'un règlement de portée générale régissant le fonctionnement du conseil général peuvent compléter celui-ci par des dispositions relatives au vote électronique, elles n'ont pas besoin d'en édicter un nouveau.

La précision «personnellement» à l'alinéa 2 rappelle que la représentation, qui serait techniquement possible avec le vote électronique, est prohibée, chaque membre du conseil général devant être présent physiquement pour exprimer son vote.

L'alinéa 3 traite de l'affichage des résultats détaillés sur les panneaux électroniques. Cet affichage ne doit pas se limiter au résultat global, mais indiquer pour chaque membre (par

exemple avec un surlignage en couleur de la case numérotée de chaque membre) s'il a voté et quel a été son vote. L'alinéa 3 rappelle également que la présidence confirme oralement le résultat général du vote; il va sans dire que l'annonce orale se limite au résultat général.

La durée de conservation des données de vote électroniques s'inspire de la règle qui vaut pour l'enregistrement des délibérations, à savoir la conservation jusqu'à ce que l'approbation du procès-verbal soit devenue définitive (art. 3 al. 2 in fine du règlement d'exécution de la loi sur les communes, RELCo, RSF 140.11).

Art. 51^{bis}

Il s'agit de corriger le renvoi puisque les dispositions relatives au vote du régime ordinaire sont désormais inscrites à l'article 45 proposé.

Art. 117

L'octroi de la faculté du vote électronique dans les associations de communes, pour les votes de l'assemblée des délégués, nécessite une adaptation de l'article 117 en prévoyant à l'alinéa 2 le renvoi aux règles applicables aux communes avec un conseil général. A noter que tout comme actuellement l'application de l'article 18 al. 1, 2 et 4, le renvoi proposé aux articles 45 et 45a constitue du droit supplétif, les associations étant libres de prévoir leurs propres règles dans les statuts.

L'extension facultative du vote électronique aux assemblées des délégués intervient sous réserve des complications qu'une pluralité de voix exprimées, le cas échéant, par un seul délégué peut entraîner. En effet, en vertu de l'article 115 al. 2 LCo, les statuts d'une association de communes peuvent prévoir qu'un délégué représente toutes les voix de sa commune, ce qui réduirait la taille du parlement intercommunal. Si malgré tout le vote électronique était envisagé dans une telle association, les exigences techniques accrues pour résoudre les défis posés par les voix multiples devraient être prises en compte lors de la décision à prendre quant à un tel choix.

Art. 2 – Adaptation du cadre légal des agglomérations

L'agglomération faisant l'objet d'une loi spéciale, il convient d'adapter la loi sur les agglomérations (LAGg, RSF 140.2) afin de prévoir la possibilité du vote électronique pour le conseil d'agglomération. Techniquement, l'octroi de cette faculté s'opère par l'adaptation des renvois contenus à l'article 34 LAgg.

Le complément proposé à l'alinéa 1 let. a^{bis} corrige une petite incohérence dans la mesure où l'incompatibilité de fonction entre les membres du conseil d'agglomération et les membres du comité (art. 23 al. 3 LAgg) a pour conséquence que

l'article 40 LCo s'applique à l'agglomération dans tous les cas, les statuts ne pouvant y déroger. Or actuellement l'article 34 al. 2 let. a LAgg déclare cette règle applicable à titre *subsidiare* (sous forme de renvoi à l'article 117 al. 3 LCo, qui a le même contenu que l'article 40 LCo). Comme les renvois à l'article 117 LCo doivent être adaptés, il convenait de prévoir cette rectification en même temps.

Le projet propose de renvoyer, également à titre subsidiaire, à l'article 117 al. 2 LCo (dans la nouvelle teneur proposée) pour ce qui concerne les délibérations, dont les règles du vote contenues aux articles 45 et 45a LCo du projet, à l'instar de ce qui est proposé pour les assemblées des délégués des associations de communes.

A noter que le cadre légal des agglomérations ne permet pas, contrairement à ce qui vaut pour les associations de communes, d'attribuer plusieurs voix à un membre du conseil d'agglomération.

L'article 117 al. 2 LCo contenant à son tour différents renvois supplémentaires (soit aux articles 16, 17, 19 et 22 LCo), il paraît judicieux d'épurer la let. a et de supprimer les let. b à d pour éviter des doublons.

En revanche, l'article 20 LCo, auquel l'article 117 al. 2 LCo renvoie également, n'était jusqu'à présent pas déclaré applicable par analogie, mais la pratique a considéré que cette disposition devrait s'appliquer par analogie si les statuts ne prévoient pas de règle explicite (ou dérogatoire); il s'agit ainsi d'un comblement de lacune plutôt que d'une nouveauté.

Art. 3 – Entrée en vigueur et referendum

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

6. Conséquences financières et en personnel

Les conséquences financières et en personnel du présent projet sur l'Etat ne sont pas significatives (examen et approbation de nouveaux règlements ou de règlements révisés lorsque la faculté du vote électronique est choisie).

S'agissant des communes, il sied de rappeler tout d'abord que le projet comme tel ne prévoit que la faculté d'introduire le vote électronique et aussi longtemps qu'elle n'a pas été choisie, il n'y a d'incidence ni en personnel ni au niveau financier.

En revanche, l'introduction du vote électronique engendre des conséquences financières et en personnel non négligeables, à la fois pour l'investissement relatif à l'introduction d'un tel système et pour le maintien de celui-ci. Toutefois, les charges dépendent d'abord du choix fondamental d'acquérir

un équipement ou d'externaliser la prestation en passant un contrat avec un prestataire tiers, privé ou public.

Sous ces réserves, il conviendrait de tenir compte des charges pour l'équipement des places ainsi que les équipements centraux (places de la présidence et du secrétariat; panneaux électroniques; mesures permettant la sécurisation et de l'enregistrement des votes; procédé assurant la sécurité du système comme tel). Un autre facteur qui engendrerait des coûts, mais qui n'entrerait pas en ligne de compte pour toutes les communes, serait la nécessité ou non d'intégrer au système de vote électronique une éventuelle traduction simultanée. La grande diversité des méthodes et systèmes possibles fait qu'il n'apparaît pas possible d'indiquer de manière générale un coût chiffré par place.

C'est plutôt en fonction d'une commune concrète et d'un projet concret que les charges devraient être estimées tant pour l'investissement, le cas échéant, que pour le fonctionnement. Dans le fonctionnement, il conviendrait notamment de tenir compte du personnel spécialisé qui doit assurer la disponibilité du système si la prestation n'est pas externalisée.

7. Influence du projet sur la répartition des tâches Etat-communes

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

8. Conformité au droit supérieur et développement durable

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

9. Referendum et entrée en vigueur

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