

**Rapport explicatif
accompagnant un avant-projet de loi
modifiant la loi sur les communes
(nombre de signatures pour le referendum)**

[date en toutes lettres]

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

1	LA MOTION À L'ORIGINE DU PROJET	1
2	LES GRANDES LIGNES DU PROJET	2
3	LE COMMENTAIRE DES ARTICLES.....	2
4	LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL	3
5	L'INFLUENCE DU PROJET SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ETAT-COMMUNES.....	3
6	LA CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE	4
7	LE REFERENDUM ET L'ENTRÉE EN VIGUEUR.....	4

1 LA MOTION À L'ORIGINE DU PROJET

Par la motion 2014-GC-181, déposée et développée le 19 novembre 2014, les députés Stéphane Peiry et André Schoenenweid demandèrent au Conseil d'Etat de préparer un projet de modification de l'article 143 de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP ; RSF 115.1) en ce sens que la procédure de referendum au niveau communal fût calquée sur celle en vigueur au niveau cantonal.

Les motionnaires rappelaient qu'au niveau cantonal, la procédure référendaire se compose de deux étapes parallèles : la demande de referendum doit être annoncée dans les 30 jours à la Chancellerie d'Etat dès la publication de la loi ou du décret et accompagnée d'une déclaration écrite signée de 50 personnes ayant l'exercice des droits politiques en matière cantonale (art. 130 al. 1 LEDP), les référendaires disposant toutefois de 90 jours pour déposer 6 000 signatures dès la publication de l'acte contesté (art. 130 al. 2 LEDP).

Les motionnaires estimaient que ce système devait être appliqué également au niveau communal, car de leur avis le délai unique de trente jours pour annoncer le referendum et récolter les signatures du dixième du corps électoral comportait une double injustice : d'une part, le délai pour récolter les signatures est ramené de 90 jours au niveau cantonal à 30 jours au niveau communal et, d'autre part, le nombre de signatures requises est proportionnellement nettement plus important au niveau communal. Dès lors, ils demandaient une modification de l'article 143 LEDP en ce sens qu'un referendum communal puisse être annoncé dans les 30 jours qui suivent la publication de l'acte, et qu'un délai de 90 jours soit prévu pour récolter les signatures depuis la date de publication.

Le Conseil d'Etat a répondu à la motion le 9 juin 2015 en se référant à une étude comparative du Professeur Jacques Dubey de l'Université de Fribourg sur la démocratie locale dans les différents cantons suisses. Cette étude démontre en effet que l'exercice du referendum est quelque peu plus difficile dans les communes fribourgeoises, en comparaison aux communes d'autres cantons. Les différences ne se situent toutefois pas tant au niveau des délais applicables qu'au nombre de signa-

tures requises pour lancer un referendum. La comparaison intercantonale permet aussi de constater que dans bon nombre de cantons, les communes peuvent choisir elles-mêmes le nombre de signatures.

Fort de cette analyse, le Conseil d'Etat a proposé le fractionnement de la motion, admettant le principe de faciliter l'exercice du referendum en donnant aux communes la possibilité d'assouplir le seuil légal du dixième des citoyens. Le Grand Conseil a pris en considération la motion le 9 septembre 2015 conformément à la proposition du Conseil d'Etat.

2 LES GRANDES LIGNES DU PROJET

Le projet vise à créer la base légale permettant aux communes dotées d'un conseil général de faciliter l'exercice du droit de referendum. Le seuil du dixième n'est dès lors plus qu'une référence par défaut. Les communes sont libres de choisir un seuil plus bas, en inscrivant ce taux dans un règlement de portée générale, soit dans le règlement du conseil général. Ce dernier n'est pas obligatoire, mais on peut constater que bon nombre de communes ayant un conseil général se sont dotées d'un règlement d'organisation pour préciser les procédures en lien avec le conseil général.

En outre, on peut se demander si les parlements intercommunaux, soit les assemblées des délégués des associations de communes et le conseil d'agglomération d'une agglomération ne doivent pas également être dotés de la même faculté. L'avant-projet mis en consultation entend ouvrir la discussion sur l'extension éventuelle aux parlements institués par la collaboration intercommunale.

En revanche, les autres cas de figure impliquant le dixième des citoyens pour entreprendre une démarche de type « initiative » n'ont pas été englobés dans le présent projet. D'une part, la motion acceptée ne le demande pas, et, d'autre part, on constate que le délai de récolte des signatures pour une initiative populaire dans une commune est de 90 jours et non pas de 30 comme pour le referendum. Sur le plan intercommunal également, le délai valable pour l'initiative est plus long (90 jours) que celui applicable au referendum (60 jours).

3 LE COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1 - article modificateur

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

Article 52

L'ajout d'une nouvelle phrase à l'alinéa 1 signifie que la règle du dixième des citoyens continue de s'appliquer aussi longtemps qu'une commune n'a pas fixé un seuil plus bas dans un règlement de portée générale. Ce dernier sera le plus souvent le règlement du conseil général, règlement qui existe déjà dans bon nombre de communes dotées d'un conseil général.

Il va sans dire que la modification ne peut intervenir qu'à la baisse. Si le dixième des citoyens est conforme au droit, il convient néanmoins d'admettre qu'il s'agit d'un seuil relativement élevé. Les nombreuses fusions intervenues ces dernières années ont par ailleurs eu pour effet que le nombre de signatures à récolter a augmenté en chiffres absolus. Le dixième apparaît ainsi comme un seuil maximal.

Une limite inférieure ne doit pas être imposée par le législateur cantonal, étant donné le caractère politique de ce choix. Il appartiendra à chaque commune de fixer le seuil qui lui semble convenir à ses besoins.

Article 123d

Quand bien même le délai de récolte des signatures est de 60 jours au niveau des associations de communes (art. 123d al. 2 LCo), il convient de proposer une modification analogue à celle des communes avec un conseil général, car le lancement d'un referendum contre une décision de l'assemblée des délégués est moins aisé en raison de la présence de communes multiples.

L'ajout d'un nouvel alinéa 1^{bis} signifie ainsi que la règle du dixième des citoyens continue de s'appliquer aussi longtemps qu'une association de communes n'a pas fixé un seuil plus bas dans ses statuts. Les statuts devant fixer le montant à partir duquel les dépenses sont soumises au referendum facultatif (et obligatoire) (art. 111 let. h^{bis} LCo), ils pourront à l'avenir aussi prévoir un seuil inférieur à 10 % des citoyens des communes membres pour le lancement du referendum.

Dans les associations de communes, le referendum peut également être demandé par un certain nombre de communes membres (par une décision de leurs conseils communaux). La loi fixe ce quota aux quart des communes membres. Un referendum doit ainsi être organisé contre une décision de l'assemblée des délégués si une des conditions fixées par l'article 123d al. 1 LCo est remplie et si la demande est appuyée par les conseils communaux du quart des communes membres. Or on constate dans la pratique que cette faculté n'est pas utilisée. Il n'apparaît dès lors pas nécessaire de revoir le quota du quart fixé par le législateur. Ce referendum, dit « des autorités », ne concerne par ailleurs pas directement le domaine des droits populaires qui fait l'objet de la motion qui est à l'origine du projet.

Article 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 d'assouplir le seuil du dixième aussi pour le referendum contre les décisions du conseil d'agglomération.

Article 30

L'ajout d'un nouvel alinéa 1^{bis} signifie que la règle du dixième des citoyens de l'agglomération continue de s'appliquer aussi longtemps que les statuts de l'agglomération n'ont pas fixé un seuil plus bas. Les considérations présentées sous l'article 123d LCo ci-dessus s'appliquent également à l'agglomération, les règles des associations de communes et de l'agglomération étant très semblables dans ce domaine.

Article 3 – entrée en vigueur et referendum

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

4 LES 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 règlements ou de statuts lorsque la faculté de baisser le pourcentage des citoyens devant signer une demande de referendum est choisie par la collectivité concernée).

S'agissant des communes (ainsi que des associations de communes et de l'agglomération), il en va de même, car le projet ne fait que d'offrir une possibilité qu'elles sont libres d'utiliser ou non.

5 L'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 faciliter l'exercice de la démocratie locale sans faire obligation aux collectivités.

6 LA CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR ET AU 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 ; elle favorise le développement durable.

7 LE REFERENDUM ET L'ENTRÉE EN VIGUEUR

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