

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat constate d'abord que l'élection populaire des syndics est un sujet récurrent dans notre canton, comme le motionnaire le relève également. La question a été débattue par la Constituante et celle-ci lui a réservé un sort négatif.

Le fait qui semble avoir malgré cela amené le motionnaire à intervenir tient plutôt à la récente élection du syndic de la capitale du canton, qui a nécessité quinze tours de scrutin, ce qui avait provoqué un certain étonnement dans la presse locale et régionale.

On peut dès lors se demander s'il ne suffirait pas de remédier à certains problèmes tenant à la procédure d'élection pour éviter à l'avenir la multiplication des tours d'élection. La disposition relative au mode d'élection se trouve à l'article 58 al. 3 LCo, dont voici la teneur:

3 Les élections [du syndic et du vice-syndic] ont lieu à la majorité absolue. Au troisième tour de scrutin, la majorité relative suffit.

Il découle du texte en vigueur que la loi prévoit d'ores et déjà la majorité relative au troisième tour d'élection. En revanche, les faiblesses du système actuel consistent en deux autres points:

- la loi est muette sur la question de savoir si des candidats non élus sont éliminés en vue des tours de scrutin suivants et, si oui, selon quelles règles;
- la loi est également muette sur la question de savoir ce qu'il advient en cas d'égalité de suffrages.

La comparaison des régimes juridiques applicables aux autres élections prévues dans l'ordre juridique fribourgeois, dont par exemple l'élection du président du Grand Conseil - uninominale comme celle du syndic et du vice-syndic -, démontre que les candidats non élus aux tours de scrutin à la majorité absolue sont éliminés de la suite de la procédure, dans la mesure où leur nombre dépasse le double des sièges à pourvoir, les suffrages recueillis précédemment servant de critère d'élimination (art. 90 al. 2 et 3 de la loi sur l'exercice des droits politiques, LEDP, RSF 115.1; art. 105 al. 3 de la loi portant règlement du Grand Conseil, LRGC, RSF 121.1). Dans certains cas, cette règle est quelque peu modulée, dans le sens que ce sont successivement les candidats ayant obtenu le moins de suffrages qui sont éliminés (art. 104 al. 2 LRGC); ce système-là concerne exclusivement des scrutins uninominaux comme, par exemple, l'élection du président du Conseil d'Etat (art. 104 al. 1 LRGC).

Quant à la question de la règle à appliquer en cas d'égalité de suffrages - situation pouvant se présenter, pour l'élection du syndic, au troisième tour de scrutin à la majorité relative - le régime juridique de toutes les autres élections prévoit le tirage au sort. Tel est notamment le cas pour l'élection des conseillers communaux; ainsi, l'article 89 al. 3 LEDP prévoit que le préfet procède au tirage au sort en présence des intéressés. Pour les élections auxquelles procède le Grand Conseil, l'article 106 al. 6 LRGC prévoit également le tirage au sort. Le même principe se retrouve enfin aussi dans la loi sur les communes pour l'élection des commissions (art. 19 LCo et art. 19 al. 2 du règlement d'exécution de la LCo, RCo, RSF

140.11). Il s'applique pareillement aux nominations et désignations du conseil communal (art. 64 al. 4 4e phr. LCo).

L'élection du syndic semble donc être la seule élection sans règle en cas d'égalité de suffrages au tour de scrutin tranché à la majorité relative. Il ne s'agit pas d'une lacune, car la commission parlementaire de l'époque a écarté la proposition tendant à introduire dans l'article sur l'élection du syndic une telle règle (p. 7 du procès-verbal de la 13e séance, du 11 avril 1979, de la commission parlementaire chargée d'examiner le projet de loi no 68 sur les communes). Aux débats du Grand Conseil, l'article fut adopté avec comme seul amendement l'adjonction du mode d'élection (majorité absolue aux deux premiers tours, majorité relative au troisième tour) (BGC 1979 pp. 1920 ss.).

Cette teneur fut maintenue en 1988, contre l'avis du Conseil d'Etat qui proposait de prévoir la majorité relative déjà au deuxième tour de scrutin, par analogie aux autres élections prévues dans la LCo (BGC 1988, p. 1084). En faveur du maintien du système en vigueur, le rapporteur disait notamment qu'"étant donné la constellation politique de nos conseils communaux, il est nécessaire de laisser un peu de temps, afin que les ajustements nécessaires puissent s'opérer". D'autres aspects de l'élection du syndic, telle que la règle à adopter en cas d'égalité des suffrages, n'étaient pas abordés lors de cette révision partielle. A noter que le syndic est, au sens de la loi, un "primus inter pares" et que la tâche qui lui revient notamment est celle de présider les séances du conseil communal.

Aujourd'hui, il s'avère que le défaut de règles applicables en cas d'égalité de suffrages comporte le risque que les scrutins se multiplient. Cette situation doit être corrigée. Il suffit à cet effet de légiférer sur ce point précis. Par la même occasion, la question de l'élimination des candidats non élus devra également être traitée. Le Conseil d'Etat proposera des solutions adéquates dans le cadre de la révision partielle de la loi sur les communes en cours, révision dont le Grand Conseil sera saisi dans le courant de l'année 2005.

L'élection populaire du syndic n'est donc pas la solution appropriée pour éviter des dysfonctionnements, ces cas-là étant de surcroît bien rares, il convient de le rappeler. Mais en outre, l'élection populaire soulèverait les problèmes suivants:

- Selon le motionnaire, c'est le système majoritaire qui s'appliquerait à l'élection du syndic. Deux systèmes qui s'excluent généralement cohabiteraient, à savoir le système proportionnel et le système majoritaire.
- Le motionnaire estime que l'élection tacite devrait être possible pour l'élection du syndic. Ceci paraîtrait cependant peu cohérent avec les nouvelles règles en place pour le renouvellement intégral du conseil communal: en effet, il n'y aura dans ce cas plus d'élection tacite au premier tour (art. 95 al. 1 LEDP).
- Les possibilités de choix et les modes d'élection à disposition des communes ne devraient pas être différenciés selon qu'une commune dispose ou non d'un conseil général; le nombre d'habitants ne devrait pas non plus servir de distinction. Ainsi, les possibilités de choix pour l'élection à la proportionnelle (art. 62 LEDP), le choix du nombre des membres de l'exécutif (art. 54 al. 2 LCo) ou du législatif (art. 27 al. 2 LCo) etc. sont des options ouvertes à l'ensemble des communes, sans distinction de taille ou de type de législatif en place. Le motionnaire n'avance pas d'argument convaincant pour déroger à ce principe en l'occurrence.

- Les cantons qui connaissent l'élection du syndic par le peuple ont adopté des systèmes bien différents: on peut prévoir une élection simultanée ou une élection successive, le syndic étant alors choisi par le peuple parmi les édiles communaux sortis des urnes. En cas d'élections simultanées, peut-on (ou doit-on?) être candidat à la fois à la syndiculture et au poste de conseiller communal? Comment agencer les règles du système proportionnel et celles du système majoritaire dans chacune de ces hypothèses?

Voilà autant de remarques qui démontrent que l'introduction d'un tel système, quel qu'il serait, ne pourrait guère se réaliser pour le prochain renouvellement intégral des conseils communaux, ce d'autant moins que les communes devraient, auparavant, encore prendre une décision individuelle quant à choisir ou non l'élection populaire. A titre de comparaison, pour le choix du nombre des membres du conseil communal ou du conseil général, la décision y relative doit entrer en force au moins 6 mois avant le renouvellement intégral (art. 54 al. 3 et art. 27 al. 3 LCo).

En résumé, le Conseil d'Etat constate qu'il y a d'autres solutions, plus précises et mieux appropriées à nos traditions institutionnelles, pour pallier les déficiences ponctuelles du système actuel que l'introduction sélective de l'élection du syndic par le peuple. Outre les problèmes de praticabilité esquissés dans la présente réponse, le Conseil d'Etat estime que le passage à un tel système serait aujourd'hui inopportun. Le Conseil d'Etat proposera donc dans la prochaine révision de la loi sur les communes les ajustements législatifs tels qu'exposés ci-dessus; ils pourront entrer en vigueur avant le prochain renouvellement intégral des autorités communales.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat vous propose le rejet de cette motion.

- La discussion et le vote sur la prise en considération de cette motion auront lieu ultérieurement.

Fribourg, le 9 novembre 2004