Motion Jacques Gavillet **N° 091.05**
Loi sur l'exercice des droits politiques

Réponse du Conseil d'Etat

Le motionnaire souhaite qu'au niveau cantonal, le parlement ne puisse plus prendre de décision sur un objet précis, pendant le délai de deux à trois ans qui suivrait son rejet en votation populaire, suite à un référendum.

A l'appui de sa demande, il affirme que les droits populaires souffrent actuellement d'un manque de crédibilité auprès des citoyens du canton de Fribourg, car des décisions prises démocratiquement par le peuple à l'occasion d'un référendum peuvent actuellement être remises en question peu après par une décision du parlement cantonal.

Le député Jacques Gavillet fait certainement allusion par là aux projets de loi modifiant la loi sur l'exercice du commerce, en particulier relatifs aux heures d'ouverture des shops, qui ont été présentés au Grand Conseil depuis le 2 octobre 2001.

Actuellement, lorsqu'un référendum aboutit, de nouvelles «tentatives» de modification légale peuvent être proposées sans délai au parlement cantonal par le Conseil d'Etat, par des députés du Grand Conseil, ou par le peuple, par la voie de l'initiative législative. Depuis peu, 300 citoyens actifs du canton peuvent aussi saisir le parlement sur un objet par la voie de la motion populaire (art. 47 Cst frib.).

Il ressort du texte de la motion déposée par le député Jacques Gavillet que celui-ci n'a en vue que les décisions prises au niveau cantonal, à l'exclusion de celles prises au niveau communal.

1. Le système mis en place en matière communale et le modèle proposé par le motionnaire pour les matières cantonales

a) Décisions prises par l'assemblée communale

La proposition du député Jacques Gavillet se rapproche quelque peu des règles posées en matière communale. Il semble dès lors opportun d'examiner si des règles de nature similaire pourraient être transposées en matière cantonale.

Il existe en effet, pour les communes, une disposition légale relative à la reprise en considération de décisions prises par l'assemblée communale, qui se rapproche, par ses effets, de l'objectif poursuivi par le motionnaire. L'article 20 de la loi sur les communes prévoit que «seul le conseil communal peut proposer à l'assemblée communale de traiter à nouveau un objet qui a donné lieu à une décision de cette assemblée dans les trois ans qui précèdent».

Contrairement à ce que souhaite le député Jacques Gavillet, cette disposition a pour seul effet de restreindre le droit des citoyens actifs d'une commune de proposer de rediscuter un objet traité 3 ans auparavant par le législatif communal. Elle ne fige pas les situations durant la durée prescrite, dans la mesure où elle laisse au conseil communal la liberté de soumettre à nouveau la question au législatif communal aussitôt qu'il le juge nécessaire. Le législatif communal est ainsi habilité à prendre une nouvelle décision sur un objet identique sur proposition du conseil communal, même avant l'écoulement du moratoire institué par l'article 20 LCo.

Il convient en outre de préciser que les objets qui peuvent être soumis à la décision de l'assemblée communale sont clairement délimités et sont mentionnés de manière exhaustive à l'article 10 de la loi sur les communes. De même, et surtout, le champ d'action des communes par rapport au pouvoir cantonal, notamment quant à l'élaboration des règlements communaux, est restreint. C'est notamment en raison de ces limitations que la règle posée à l'article 20 LCo ne pose généralement pas de problèmes.

b) Modèle proposé par le député Jacques Gavillet pour les actes législatifs cantonaux

On constate d'emblée que la proposition du motionnaire est beaucoup plus restrictive que le système utilisé en droit communal, car elle signifie concrètement que toutes les propositions de nouvelle discussion de l'objet qui seraient portées au parlement cantonal durant le moratoire, seraient soit considérées comme nulles, soit suspendues jusqu'à l'écoulement du délai.

Concrètement, elle aurait pour effet de bloquer tout processus décisionnel cantonal sur un objet précis, pendant le délai de deux à trois ans qui suivrait son rejet en votation populaire, suite à un référendum.

Selon le motionnaire, en introduisant ce moratoire au parlement cantonal, on assurerait le respect de la volonté populaire exprimée à l'occasion du référendum.

2. Avis du Conseil d'Etat

a) Nécessité de maintenir le dialogue entre les pouvoirs

Si le motionnaire poursuit un but en soi louable, il n'est pas certain que les modalités qu'il propose permettraient d'atteindre le but souhaité.

En effet, la portée cantonale des actes législatifs et la multiplicité des objets qui peuvent être proposés au Grand Conseil prescrivent que le dialogue entre les autorités cantonales et la population (électeurs, votants) soit préservé. Cela vaut d'autant plus que le Grand Conseil a pour principale mission de trouver des solutions aux problèmes en suspens.

S'il est vrai que dans notre système politique, ces solutions peuvent être remises en question par la population et rejetées au cours des votations populaires qui suivent l'aboutissement d'un référendum, le rejet d'un projet élaboré par les autorités cantonales signifie toutefois rarement que le peuple considère le problème comme réglé ou inexistant. Au contraire, le débat précédant les votations révèle souvent que

les votants estiment bien, en majorité, qu'il y a lieu d'agir, mais qu'ils ne sont tout simplement pas d'accord avec les solutions proposées.

Dans un tel cas, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil n'ont pas seulement le droit, mais aussi le devoir de trouver rapidement une meilleure solution. Ce droit ou cette obligation ne peut être réduit, ainsi que le propose le motionnaire, aux seuls cas dans lesquels le Conseil d'Etat proposerait au parlement des modifications légales pour combler un vide juridique ou lorsque l'application du droit fédéral supérieur l'exigerait. Au demeurant, il serait souvent bien difficile de distinguer le «vide juridique» du problème soulevé mais non résolu.

Il convient de garder à l'esprit le fait que les projets revus après un référendum devraient dans la règle être moins controversés parce qu'ils ne reprennent normalement pas les points fortement remis en cause lors de la votation sur référendum. L'expérience montre en effet que les autorités ont alors tiré les enseignements du résultat des urnes et qu'elles ont adapté leur projet à la volonté du peuple exprimée lors du débat public précédant la votation. Cela a par exemple été le cas récemment, pour le projet de loi modifiant la loi sur l'exercice du commerce du 6 juillet 2004, lequel n'a pas repris pratiquement le contenu de la loi du 11 juin 2002 rejetée par le peuple en votation populaire (cf. Message n°141 accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur l'exercice du commerce). Concrètement, le nouveau projet de loi présenté en votation populaire le 5 juin 2005, tient particulièrement compte de la volonté populaire manifestée dans les débats qui ont précédé la votation sur le projet du 11 juin 2002.

Le dialogue fait partie intégrante du système de la démocratie directe. Il serait donc malvenu de paralyser, même si ce n'est que pour une durée déterminée, l'activité parlementaire sur des thèmes d'ampleur cantonale. Or c'est précisément ce qui se produirait si, en application de la motion Jacques Gavillet, les membres du Grand Conseil se voyaient interdire d'agir pendant un certain temps.

Concrètement, cela signifierait aussi que si certains projets tels, par exemple, le projet «Pont de la Poya» ou les nouvelles infrastructures universitaires, étaient refusés à la suite d'un référendum financier, la question ne pourrait être à nouveau soumise au Grand Conseil, puis éventuellement au peuple, qu'à l'issue du moratoire proposé par le député Jacques Gavillet. Or, force est d'admettre que pendant le moratoire, les problèmes ne seraient pas résolus pour autant.

b) Problèmes de concrétisation de la motion

Il serait difficile en pratique de déterminer sans le moindre doute si un projet est réellement nouveau ou s'il reprend un projet rejeté peu avant. Si ce problème peut être assez facilement résolu dans les communes du fait du nombre limité d'objets, précisément énumérés, sur lesquels peut se prononcer l'assemblée communale (cf. art. 10 LCo), ce n'est pas le cas pour les objets présentés au parlement cantonal.

Une solution «cantonale » moins restrictive, à l'image de celle qui est en vigueur en droit communal, ne pourrait donc pas non plus raisonnablement entrer en ligne de compte.

Il convient de relever les mérites de la motion déposée par le député Jacques Gavillet. Toutefois, pour les raisons exprimées ci-dessus, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il est préférable de la rejeter.

Conclusion

En conclusion, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter la motion.

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

Fribourg, le 18 mai 2005