



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Stéphane Peiry / André Schoenenweid

2014-GC-181

Modification de la loi sur l'exercice des droits politiques (art. 143)

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 19 novembre 2014, les députés Stéphane Peiry et André Schoenenweid demandent au Conseil d'Etat de préparer un projet 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 soit calquée sur celle en vigueur au niveau cantonal selon l'article 130 LEDP.

Les motionnaires rappellent qu'au niveau cantonal, la demande de référendum 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). Toutefois, les référendaires disposent de 90 jours pour déposer 6 000 signatures dès la publication de l'acte contesté (art. 130 al. 2 LEDP).

Au niveau communal, le délai pour annoncer le référendum et le délai pour la récolte des signatures se confondent. En effet, selon l'article 143 al. 1 LEDP « la demande de référendum doit être déposée au secrétariat communal dans le délai de 30 jours dès la publication dans la FO de la décision sujette à référendum ». En outre, les référendaires doivent amener un nombre de signatures correspondant à 10 % du corps électoral de la commune. Les motionnaires estiment qu'il y a ici 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 beaucoup plus important au niveau communal. Dès lors, ils demandent une modification de l'article 143 LEDP en ce sens qu'un référendum 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.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Bases légales et historique

La Constitution cantonale (Cst. ; RSF 10.1) prévoit un droit d'initiative et de referendum pour les citoyennes et citoyens actifs des communes ayant un conseil général (art. 50 al. 2). L'article 52 de la loi sur les communes (LCo ; RSF 140.1) énumère les décisions pouvant faire l'objet d'un referendum facultatif lorsque le dixième des citoyens actifs en font la demande. L'article 52 al. 2 renvoie à la LEDP pour la procédure. L'article 143 de cette dernière stipule notamment (al. 1) que « la demande de referendum doit être déposée au secrétariat communal dans le délai de trente jours dès la publication dans la Feuille officielle de la décision sujette à referendum ».

Le droit de referendum au niveau communal a été introduit lors de la révision générale de la loi sur les communes du 25 septembre 1980, après plusieurs projets dès 1959. Cette révision modifiait l'article 231 de la LEDP d'alors afin de fixer la procédure. Le délai de récolte des signatures était déjà fixé à un mois. Lors de l'examen par le Grand Conseil, ledit délai n'a fait l'objet d'aucune remarque.

2. Exercice du droit de referendum communal depuis 2006

A ce jour, le canton de Fribourg compte 15 communes dotées d'un conseil général (Attalens, Belfaux, Bulle, Châtel-Saint-Denis, Cheyres, Cugy, Domdidier, Estavayer-le-Lac, Fribourg, Marly, Morat, Romont, Rue, Villars-sur-Glâne et Wünnewil-Flamatt), les communes de Montagny et de Vuadens ayant prévu son introduction en 2016.

Depuis 2006, les communes dotées d'un conseil général du canton ont enregistré 7 demandes de referendum. Toutes ont abouti à un scrutin populaire (5 objets refusés, un accepté et un en attente de scrutin). Aucune commune n'a enregistré de demande de referendum dirigée contre des décisions de son conseil général qui n'aurait pas abouti, soit par tardivité, soit pour un nombre insuffisant de signatures. Par comparaison, sur la même période, le canton a enregistré 7 demandes de referendum, dont 3 n'ont pas abouti (2 projets acceptés, 2 projets refusés en scrutin populaire). Le Conseil d'Etat est toutefois conscient que ce recensement ne permet pas d'appréhender le nombre de « projets » de referendum auxquels des citoyens auraient renoncés de crainte de ne pas aboutir, soit par manque de temps pour la récolte des signatures soit par nombre insuffisant de signatures.

3. Comparaison intercantonale

Une comparaison intercantonale des exigences pour le dépôt d'un referendum au niveau communal indique en effet que le droit fribourgeois est globalement plus restrictif. Si le délai de récolte des signatures est fixé à 30 jours dans la plupart des cantons, à l'instar de Fribourg, certains cantons – ou certaines communes lorsque le droit cantonal leur laisse la liberté de le fixer par voie réglementaire – prévoient un délai plus long. A titre d'exemple, il convient de mentionner la Ville de Berne (60 jours, le droit cantonal fixant ce délai à au moins 30 jours), les communes du canton de Lucerne (60 jours), celles du canton du Valais (60 jours), de Neuchâtel (40 jours) ou encore de Genève (40 jours). A noter toutefois qu'aucune commune ne semble connaître un délai supérieur à 60 jours, imposé par le droit cantonal ou librement choisi, à l'exception du canton de Thurgovie, dont l'article 92 de la loi sur les droits politiques prévoit un délai de 3 mois, les communes pouvant déroger à ce délai (la commune de Frauenfeld prévoit ainsi un délai de 45 jours).

Si la majorité des autres cantons appliquent un délai comparable à celui en vigueur dans le canton de Fribourg, la différence est en revanche notable quant au nombre de signatures nécessaires pour faire aboutir une demande de referendum. Il convient là encore de distinguer les cantons dont la législation fixe le nombre de signatures nécessaires, et ceux qui laissent aux communes une liberté totale ou partielle en la matière.

- > Dans le premier cas le nombre de signatures est toujours fixé en pourcentage du corps électoral. Ainsi des cantons de Fribourg, Argovie et Neuchâtel (10 %), du canton de Vaud (15 % pour les communes de moins de 50 000 habitants, 10 % ensuite), du Tessin (15 %, mais maximum 3000) et Genève (20 % pour les communes de moins de 5000 électeurs, 10 % pour les communes entre 5000 et 30 000 électeurs mais minimum 1000 et 5 % ensuite, mais minimum 3000 et maximum 4000).

- > Plusieurs cantons autorisent les communes à fixer le nombre de signatures requises en respectant des minima et/ou maxima. C'est le cas pour les cantons de Berne (maximum 5 % des électeurs), Soleure, Thurgovie et Jura (maximum 10 %), Bâle-Campagne (entre 3 et 10 %) et Valais (entre 10 et 20 %).
- > D'autres cantons laissent l'entière liberté aux communes pour fixer le nombre de signatures. C'est le cas notamment dans les cantons de Zürich, Lucerne et Bâle-Ville.

L'examen des dispositions réglementaires dans quelques communes de cantons laissant une liberté partielle ou totale permet de constater que dans de nombreux cas, où le nombre de signatures est fixé en chiffres absolus et non en pourcentage du corps électoral, le nombre de signatures requises est très largement inférieur à celui exigé dans le canton de Fribourg. Il en est ainsi notamment des communes de Zürich (2 000 signatures, soit moins de 1 % du corps électoral), de Berne (1500 signatures, 1,8 % du corps électoral), Lucerne (800 signatures, 1,5 %), Schaffhouse (600 signatures, 2,7 %) ou Frauenfeld (500 signatures, 3,2 %).

4. Conclusion

Une prolongation du délai de récolte des signatures à trois mois ne serait pas sans conséquence sur le fonctionnement des communes. Le Conseil d'Etat estime qu'une prolongation du délai de récolte des signatures pourrait retarder de nombreux projets communaux sur la base d'une simple annonce de demande de referendum. Le Conseil d'Etat remarque d'ailleurs qu'aucune commune ne semble connaître un tel délai en Suisse. Ainsi, tout en partageant la préoccupation des motionnaires quant aux difficultés d'exercice du droit de referendum au niveau communal, le Conseil d'Etat estime qu'une prolongation du délai de récolte des signatures ne serait pas opportune. Il constate en outre que le nombre de referendums déposés dans les communes dotées d'un conseil général est faible, et que tous ont abouti à un scrutin populaire.

Il estime toutefois que la présente motion repose sur deux points qui doivent être traités séparément : d'une part le principe de faciliter l'exercice du droit de referendum au niveau communal, et d'autre part la détermination de la modification à apporter au droit actuel, soit un prolongement du délai pour la récolte des signatures. En application de l'article 73 al. 2 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC ; RSF 121.1), il propose par conséquent au Grand Conseil d'accepter le fractionnement de la présente motion.

Le Conseil d'Etat propose d'accepter le principe de rendre plus facile l'exercice du droit de referendum communal. Il remarque en effet avec les auteurs de la motion que l'exercice du droit de referendum est plus difficile au niveau communal qu'au niveau cantonal, par un délai de récolte de signatures plus court, ainsi que par un nombre de signatures requises proportionnellement beaucoup plus important.

Le Conseil d'Etat propose toutefois le rejet de la proposition de modification de la LEDP dans le sens d'un prolongement du délai de récolte des signatures. Le Conseil d'Etat remarque en effet que la principale difficulté porte avant tout sur le nombre de signatures requises, plutôt que sur le délai de leur récolte.

Si le Grand Conseil accepte le fractionnement de la motion et rejette la proposition de prolongation du délai de récolte des signatures, le Conseil d'Etat propose de mettre en œuvre la présente motion en modifiant la LCo dans le sens d'une diminution du nombre de signatures requises. La possibilité

d'introduire une certaine liberté aux communes pour la fixation du nombre requis, à l'instar d'autres législations cantonales, sera en outre examinée.

S'il s'avère que le fractionnement de la motion devait être rejeté, le Conseil d'Etat n'aurait en revanche pas d'autre choix que de proposer le rejet de la présente motion.

9 juin 2015