

Rapport explicatif
concernant un avant-projet de loi portant révision partielle
de la loi sur l'exercice des droits politiques et de la loi sur les
communes

[date en toutes lettres]

1 INTRODUCTION

Pour être désormais totalement conforme à la Constitution du 16 mai 2004, la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (ci-après : LEDP) doit faire l'objet d'un ultime paquet d'adaptations. Le Conseil d'Etat propose en plus d'adopter quelques autres changements ou adjonctions divers.

Comme elles concernent également des questions en relation avec l'exercice des droits politiques, il est proposé dans ce même avant-projet de loi d'apporter des modifications à la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (ci-après : LCo). Les questions et thèmes traités par la présente révision LCo ont tous un lien avec le régime de transition, c'est-à-dire qu'ils concernent les autorités de la première législature après la fusion et éventuellement aussi la suivante.

2 LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES

Les problèmes abordés dans le cadre des présentes révisions partielles sont pour la plupart de nature essentiellement technique. Il s'agit principalement de concrétiser soit la nouvelle Constitution, soit la volonté manifestée par le Grand Conseil à l'occasion de l'adoption de motions, ou encore de matérialiser la jurisprudence du Tribunal fédéral. Accessoirement, ces projets de loi comblent des lacunes constatées dans la LEDP et la LCo.

Les derniers projets LEDP de mise en œuvre de la nouvelle Constitution devraient entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2009. Au vu des délais impartis par la loi sur le Grand Conseil (ci-après : LGC), certaines motions en relation avec la LEDP ou la LCo doivent également être mises en œuvre dans les meilleurs délais. En vue notamment de réaliser la coordination indispensable, qui plus est dans de brefs délais, c'est un groupe de travail formé par le Service de législation, le Service des communes, l'Administration des finances et la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts qui a réalisé les travaux.

3 LES MODIFICATIONS DE LA LOI SUR L'EXERCICE DES DROITS POLITIQUES (LEDP)

3.1 La mise en œuvre de la Constitution du 16 mai 2004

La Constitution du 16 mai 2004 rend encore nécessaire ou opportune l'adaptation de la LEDP en ce qui concerne :

1. l'introduction du referendum financier contre les crédits d'études d'importance régionale ou cantonale (article 46 al. 1 let. b in fine Cst. ; projet n° 13bis de mise en œuvre de la Constitution) ;
2. l'intégration dans la LEDP des exigences constitutionnelles en matière de validité des initiatives (article 43 Cst; projet n° 13bis de mise en œuvre de la Constitution) ;

3. la procédure de révision totale de la Cst. (article 144 al. 4 Cst. ; projet n° 68 de mise en œuvre de la Constitution).

Lorsque ces modifications auront été apportées, l'ensemble de la législation fribourgeoise en matière de droits politiques pourra être considéré comme conforme à la Constitution du 16 mai 2004.

3.2 La mise en œuvre de motions acceptées par le Grand Conseil

Les motions acceptées par le Grand Conseil exigent l'adaptation de la LEDP en ce qui concerne :

1. l'harmonisation des délais du dépôt des listes pour l'élection du Conseil national et pour celle du Conseil des Etats (motion n° 126.05 de la députée Claudia Cotting). Pour mémoire, dans sa réponse du 7 mars 2006 à cette motion, le Conseil d'Etat avait proposé d'harmoniser les délais du dépôt des listes en avançant celui applicable à l'élection au Conseil des Etats au lundi de la huitième semaine avant l'élection, comme c'est le cas pour l'élection au Conseil national. Cette proposition avait été acceptée par le Grand Conseil. L'objectif de la motion était d'éviter les confusions de délai pour le dépôt des listes auprès de la Chancellerie d'Etat entre les élections au Conseil national et celles au Conseil des Etats.
2. la mise sur pied d'un registre des partis politiques (motion n° 159.06 du député Denis Boivin - reprise par le député Jean-Denis Geinoz). Pour mémoire, dans sa réponse du 19 juin 2007 à cette motion, le Conseil d'Etat avait proposé au Grand Conseil, qui avait accepté, de n'introduire un système de registre des partis politiques que pour ce qui concerne les élections cantonales, à savoir celles du Conseil des Etats, du Grand Conseil, du Conseil d'Etat et des préfets, mais de la rejeter pour les élections des autorités communales. En quelques mots, l'objectif de la motion était de permettre aux partis politiques cantonaux de s'affranchir de l'obligation de récolter des signatures de personnes ayant de l'exercice des droits politiques pour appuyer les listes électorales qu'ils déposent.

3.3 L'intégration du décret du 15 septembre 2004 permettant l'utilisation de techniques nouvelles pour l'établissement des résultats des votations

Le Conseil d'Etat avait annoncé, notamment à l'occasion de la prolongation du décret du 15 septembre 2004 permettant l'utilisation de techniques nouvelles pour l'établissement des résultats des votations (cf. *Bulletin du Grand Conseil du mois de novembre 2006*, p. 2689 ; décret du 2 novembre 2006 prorogeant le décret permettant l'utilisation de techniques nouvelles pour l'établissement des résultats des votations), que celui-ci serait dès que possible, pour autant que l'essai soit concluant, proposé au Grand Conseil en vue d'une intégration à demeure dans la législation fribourgeoise. Comme il est désormais avéré que ces essais sont concluants, la technique utilisée étant, en particulier, fiable, cette intégration fait l'objet d'un volet supplémentaire de la présente révision.

3.4 L'autorisation de procéder au dépouillement anticipé

Le Conseil d'Etat propose d'autoriser, désormais, toutes les communes à procéder à des dépouillements anticipés en cas de votations et d'élections, ceci dès le dimanche matin des scrutins.

La législation en vigueur dans le canton de Fribourg interdit pour l'heure, en principe, cette manière de procéder, et plusieurs communes et les représentants des préfetures ont régulièrement demandé à pouvoir procéder aux opérations de dépouillement le dimanche matin du scrutin déjà. Actuellement, dans le canton, la seule exception au principe de l'interdiction du dépouillement anticipé ne

concerne que les bulletins de *vote*, dans les communes qui utilisent des procédés électroniques de dépouillement.

L'évolution des pratiques des citoyens, qui choisissent pour leur très grande majorité d'exercer leur droit de vote par dépôt ou par correspondance (33.81 % en 1998 et 80.56% en 2007), justifie d'adapter la législation fribourgeoise. Un sondage effectué par la Chancellerie d'Etat auprès des cantons confirme par ailleurs qu'une majorité d'entre eux autorisent déjà le dépouillement anticipé des votations et élections.

A noter encore que plusieurs communes du canton ont d'ores et déjà renoncé à la faculté d'ouvrir les locaux de vote le vendredi et le samedi, réduisant de ce fait l'exercice du droit de vote au dimanche, jour du scrutin. Cela signifie que la tendance au vote par dépôt et par correspondance va encore s'amplifier ces prochaines années, ce qui plaide également pour l'autorisation du dépouillement anticipé.

3.5 La démission des élu-e-s communaux de leurs fonctions politiques communales en cas de changement de domicile en cours de législature

Les communes sont parfois confrontées à des situations selon lesquelles des élus communaux qui changent de domicile politique en cours de législature, refusent de remettre leurs mandat politique dans leur ancienne commune.

Bien que l'obligation de démissionner puisse d'ores et déjà se déduire de la LEDP actuelle, certains élus refusent de se plier à cette obligation. Ce refus tient peut être d'un manque de clarté de la LEDP. Afin de pallier cette situation, il est proposé de mentionner désormais expressément, à l'art. 48 al. 3 LEDP, le fait qu'une personne élue au conseil communal ou au conseil général *qui change de domicile politique* en cours de législature est réputée démissionnaire à partir du jour où elle dépose ses papiers de légitimation dans sa nouvelle commune de domicile.

Il convient toutefois de préciser qu'il arrivera toujours que certains élus de mauvaise foi refusent de déposer leurs papiers de légitimation dans leur nouvelle commune de domicile, à savoir celle où ils ont réellement l'intention de s'établir. Dans ces circonstances, il appartiendra encore aux autorités communales concernées de clarifier le domicile réel de cette personne. La nouvelle commune de domicile aura généralement intérêt à clarifier ce genre de situation pour des motifs fiscaux.

3.6 Corrections et adaptations diverses

La pratique a en outre mis à jour quelques lacunes ou imprécisions terminologiques dans la LEDP, que le présent avant-projet a aussi pour objectif de combler ou de corriger.

4 LES MODIFICATIONS DE LA LOI SUR LES COMMUNES (LCo)

4.1 Les élections complémentaires dans les anciennes communes

Ces dernières années, il a parfois été difficile, voire impossible, dans certains cercles correspondant à des anciennes communes, de trouver des candidats en cas d'élection complémentaire. Vu que le choix des candidats se limitait aux citoyens de cette ancienne commune, il était relativement restreint. Le régime de transition prévu dans la LCo (article 135 al. 1 2^e phr. LCo) ne prévoyant pas de réponse spécifique à cette question, la solution juridiquement conforme aurait été que le préfet ordonne des mesures de surveillance, par exemple en désignant une personne chargée de représenter les intérêts de ce cercle au sein du conseil communal de la nouvelle commune. La pratique a cepen-

dant adopté une règle consistant à ouvrir le cercle des personnes éligibles à la nouvelle commune, ce qui permet de résoudre les cas de manière pragmatique.

4.2 Le transfert du lieu de résidence d'un cercle électoral à un autre au sein de la même commune

L'article 48 al. 2 LEDP prévoit que « Toute personne jouissant de l'exercice des droits politiques n'est éligible au Grand Conseil que dans le cercle où elle a son domicile. Toutefois, les personnes élues et les viennent-ensuite qui changent de cercle électoral en cours de législature peuvent conserver leur siège ou être proclamées élues au Grand Conseil jusqu'à la fin de la législature. »

Cet article, en particulier sa deuxième phrase, n'est pas applicable, même par analogie, aux élections communales. Il s'ensuit que le conseiller communal ou la conseillère communale qui déménage d'un cercle électoral (correspondant à une ancienne commune) à un autre cercle faisant partie de la commune issue de la fusion, *donc sans changer de domicile politique*, ne peut actuellement pas conserver son mandat.

Cette règle est trop rigide, car elle peut avoir pour conséquence que des personnes disposées à poursuivre leur mandat en seraient empêchées en cas de déménagement dans un autre cercle et que des communes seraient de la sorte privées de conseillers communaux expérimentés et motivés. Il pourrait par ailleurs arriver que l'élection complémentaire qui devrait être organisée dans le cercle se heurte à une absence de candidats, ce qui conduirait au résultat pragmatique selon lequel l'élection complémentaire devrait être ouverte à toute la nouvelle commune (cf. ch. 4.1 ci-dessus). Cela pourrait, selon les circonstances, conduire à la situation loufoque selon laquelle un membre qui aurait dû démissionner pourrait finalement revenir au conseil par une autre « porte ».

Il convient de rappeler, en relation avec la modification exposée ci-dessus, que le présent avant-projet de loi propose désormais (cf. ch. 3.5) de mentionner expressément, à l'art. 48 al. 3 LEDP, le fait qu'une personne élue au conseil communal ou au conseil général *qui change de domicile politique* en cours de législature est réputée démissionnaire à partir du jour où elle dépose ses papiers de légitimation dans sa nouvelle commune de domicile.

4.3 La motion no 1015.07 du député André Ackermann

Par motion déposée et développée le 10 mai 2007, le motionnaire André Ackermann demandait au Conseil d'Etat de soumettre au Grand Conseil un projet de loi modifiant la LCo dans le sens où une nouvelle troisième phrase serait rajoutée à l'article 135 al. 1 LCo, dont la teneur serait la suivante : « La convention de fusion peut toutefois prévoir que plusieurs communes se regroupent pour avoir droit ensemble au moins à un siège et former ensemble un cercle électoral. »

Le motionnaire était d'avis que l'article 135 LCo actuel ne tenait pas compte des fusions englobant de nombreuses communes ou réunissant des communes de taille très inégale. Ainsi, dans certains cas, il pourrait arriver qu'il soit mathématiquement impossible que chaque commune participant au processus de fusion dispose à la fois d'un siège au moins au sein du conseil communal de la nouvelle commune et y voie sa population représentée proportionnellement.

Dans sa réponse du 2 octobre 2007, le Conseil d'Etat se déclarait favorable à l'idée de prévoir un assouplissement de la règle absolue d'un siège par commune individuelle. La dérogation demandée lui paraissait acceptable du moment où il s'agirait, comme le motionnaire le proposait, d'une simple faculté qui serait accordée aux communes. Ce choix consisterait pour les communes, d'une part, à désigner ensemble le ou les représentants de leurs communes au sein du nouvel exécutif et, d'autre part, à former un seul cercle électoral au sein de la nouvelle commune. La même règle

s'appliquerait aussi en cas d'élection complémentaire pendant la durée de validité du régime de transition.

A préciser que les communes qui opteraient pour cette solution devraient impérativement l'inscrire dans la convention de fusion, qui nécessite l'accord de toutes les communes parties à la fusion. Ce serait donc une concession que les communes elles-mêmes seraient d'accord de faire au profit de la fusion.

Le Grand Conseil a pris la motion en considération le 14 décembre 2007. L'article 136a al. 2 de l'avant-projet en constitue la suite donnée par le Conseil d'Etat. La disposition précise en outre que la convention doit, dans ce cas, également désigner le bureau électoral principal.

4.4 L'introduction d'ajustements pour le conseil général

Dans sa réponse à la motion 1015.07 du député André Ackermann, le Conseil d'Etat avait évoqué la question des ajustements à prévoir éventuellement au niveau du conseil général ; à tout le moins cette question devait-elle être englobée dans l'analyse du moment où on assouplirait les règles pour le régime de transition du conseil communal. Or force est de constater que les règles en vigueur semblent convenir et couvrir toutes les éventualités qui surgissent en pratique.

Par ailleurs, le régime de transition n'est, pour le conseil général, jamais prolongé au-delà de la période en cours, quand bien même la teneur et la systématique de l'article 137 ne s'y opposeraient pas. Le besoin de prolonger le régime de transition pour le conseil général ne correspondant manifestement à aucun besoin réel, l'avant-projet propose de préciser le texte de l'article 137 dans le sens où la prolongation du régime de transition ne peut se faire que pour le conseil communal, et d'harmoniser ainsi la loi avec la pratique.

4.5 Organisation d'élections générales prévue dans la convention de fusion

Le droit en vigueur ne permet pas d'organiser des élections avant l'entrée en vigueur de la fusion si le nombre des conseillers communaux qui acceptent de faire partie du nouveau conseil correspond aux sièges prévus dans la convention de fusion. Le calcul ne se fait pas, globalement, pour la nouvelle commune. C'est chaque cercle à l'intérieur de la nouvelle commune qui fait référence. En d'autres termes, des élections n'ont lieu que dans les cercles où il y aurait trop ou pas assez de conseillers disposés à poursuivre leur mandat.

Or, on peut se demander si la loi ne pourrait pas donner la possibilité aux communes de prévoir, dans la convention de fusion, la tenue de nouvelles élections communales avant l'entrée en vigueur de la fusion. Bien entendu, les cercles du régime de transition devraient être pris en considération, ce serait donc chaque cercle qui désignerait ses propres représentants. Telle est par ailleurs la situation qui prévaut en cas de fusion au début d'une nouvelle législature (voir ch. 4.6 et ch. 4.9 ci-dessous et article 136b LCo). On permettrait ainsi aux communes qui opteraient pour ce choix dans leur convention de fusion de déroger au principe de l'article 135 al. 3 LCo également en cours de législature. Cela fait l'objet de l'article 136a al. 4 nouvellement proposé ainsi que de la réserve apportée à l'article 135 al. 3.

4.6 Les fusions intervenant au début de la première année d'une nouvelle législature et la question des élections anticipées

Comme le Conseil d'Etat l'avait relevé dans sa réponse à la motion 1015.07 (citée ci-dessus, ch. 4.3), se pose en outre la question de savoir s'il faut organiser des élections anticipées pour les fu-

sions qui entrent en vigueur le 1^{er} janvier de la première année d'une nouvelle législature. A l'aube du dernier renouvellement intégral, les cas étaient particulièrement nombreux, étant donné que le décret d'encouragement aux fusions arrivait à terme pour cette même échéance. Comme le principe du renouvellement intégral simultané dans toutes les communes est inscrit dans la loi, il était nécessaire d'asseoir la dérogation à ce principe sur une base légale formelle, ce qui fut fait, pour la période 2006-2011, par l'adoption d'un décret ad hoc (décret du 16 mars 2005 relatif à l'organisation d'élections communales générales anticipées dans les communes fusionnant au 1^{er} janvier 2006, RSF 115.8). Par la présente révision partielle et vu la connexité des sujets, le Conseil d'Etat propose donc de transférer cette règle dans la LCo, comme il l'avait annoncé dans sa réponse à la motion 1015.07. C'est l'article 136b nouvellement proposé qui permettrait d'apporter une solution correcte et pragmatique au problème des fusions chevauchant deux législatures.

4.7 Possibilité de modifier une convention de fusion en vigueur

Enfin, la pratique a démontré que les clauses d'une convention de fusion perdaient parfois quelque peu de leur importance au fil des années d'application. Elles demeurent malgré tout juridiquement valables.

On peut citer le cas d'une convention de fusion qui prévoyait que chaque ancienne commune conserverait son bâtiment d'école ; cette clause n'était pas limitée dans le temps. Dans cet exemple, il y avait unanimité au sein de la nouvelle commune sur le fait qu'un de ces bâtiments était dans un état qui ne permettait raisonnablement plus une exploitation conforme à son but et qu'il fallait, soit vendre, soit démolir ce bâtiment. La question s'est alors posée de savoir si l'assemblée communale pourrait ou non modifier la clause de la convention et décider une autre affectation de ce bâtiment.

La LCo en vigueur ne prévoit pour l'heure pas de règle pour les modifications subséquentes de conventions. L'article 137a LCo se propose de combler cette lacune, tout en précisant les limites de ces modifications. Il ne serait dès lors pas possible de remettre en cause le principe même d'une fusion et de « revenir en arrière », en reconstituant par ce procédé les anciennes communes.

En outre, l'assouplissement proposé est destiné à adapter la convention aux circonstances modifiées ou à la découverte de faits nouveaux. En revanche, ce moyen ne devra pas pouvoir être utilisé pour éliminer d'une convention de fusion, par une décision prise à la majorité du nouveau législatif, des clauses qui étaient essentielles, au moment de l'adoption de la convention, pour l'assentiment d'une ou de plusieurs anciennes communes à la fusion. La confiance en les assurances données au moment de la fusion exige que ces clauses ne soient modifiées qu'en cas de besoin avéré et en tenant équitablement compte des garanties accordées au moment de la fusion. L'approbation des modifications par le Conseil d'Etat permet de s'assurer du respect de ces règles.

Enfin, il va sans dire que les modifications ultérieures doivent être conformes au droit, comme cela est le cas pour les ententes intercommunales, sans que la loi ne le rappelle explicitement.

4.8 La motion no 143.06 des députés Paul Sansonnens et Michel Losey

Par motion déposée et développée le 15 mai 2006, les motionnaires Paul Sansonnens et Michel Losey avaient demandé en substance au Conseil d'Etat de soumettre au Grand Conseil un projet de loi permettant d'éviter que des conseils communaux non encore au complet après les élections générales selon le système proportionnel, soient malgré tout contraints de se reconstituer [N.B définitivement] en raison des délais impératifs fixés aux articles 57 et 58 LCo. Ils avaient demandé au Conseil d'Etat de corriger ce problème, soit en modifiant l'article 79 al. 4 de la loi sur l'exercice des

droits politiques dans le sens d'un 2e tour selon le scrutin au système majoritaire au lieu de proportionnel, soit en proposant une modification qui évite de retrouver ce genre de problème.

Dans sa réponse du 2 octobre 2006, le Conseil d'Etat s'était déclaré défavorable à l'idée de prévoir, lorsque les élections générales se déroulaient selon le scrutin proportionnel, une élection complémentaire selon le système majoritaire (système électoral mixte). Cela conduirait selon lui à la « situation absurde de la présence, au sein d'un exécutif communal, de personnes élues selon différents modes de scrutin ». Selon le Conseil d'Etat, qui avait en définitive proposé de rejeter cette motion, au cas où une modification légale devrait être décidée par le Grand Conseil, il s'agirait avant tout de garantir le fait que le nouveau conseil soit au complet pour l'assermentation et la reconstitution.

Il ressort des débats du Grand Conseil qu'une modification légale, quelle qu'elle soit, devrait être proposée au Grand Conseil de manière à éviter que des conseils communaux non encore au complet à l'issue des élections générales soient malgré tout, en raison des délais fixés dans la LCo, contraints de se reconstituer définitivement.

4.9 Modification terminologique

Ces modifications sont purement terminologiques. Elles visent à remplacer, dans les articles de la LCo, le terme désuet de « période administrative » par le terme désormais généralement utilisé de « législature ».

5 COMMENTAIRE DES ARTICLES DE L'AVANT-PROJET

5.1 Article 1 : modification de la loi sur le droit de cité fribourgeois

Pour des précisions concernant cette modification terminologique, il est renvoyé au ch. 4.9.

5.2 Article 2 : modifications de la LEDP

Article 5 al. 1 et 2, 3^e phrase LEDP

L'article 5 al. 1 est directement lié à l'article 146 al. 2 LEDP, qui a été considéré comme non conforme au droit fédéral par la Chancellerie fédérale (cf. commentaire ad. modification de l'article 146 al. 2 LEDP). En effet, chaque citoyen suisse a intérêt à ce que le corps électoral fédéral soit composé correctement. Or, comme la consultation du registre électoral sert à en vérifier l'exactitude, si la contestation du contenu de ce registre ne peut pas être réservée aux seuls citoyens actifs de la commune, mais doit revenir à toutes les personnes qui forment le corps électoral, toutes ces personnes doivent pouvoir avoir accès au registre électoral.

Dans le même sens, l'adjonction proposée à l'article 5 al. 2 LEDP est destinée à préciser le but dans lequel des copies du registre peuvent et doivent être délivrées. Comme relevé ci-dessus, la finalité de la publicité du registre électoral découle du but de ce registre de garantir la composition correcte du corps électoral. Constatant que par le passé, en raison du manque de précision de l'article 5 LEDP, ce but a parfois été battu en brèche principalement à des fins de publicité électorale, il est proposé de rappeler dans la loi à quelles fins la copie obtenue peut être utilisée.

A noter, par ailleurs, une modification rédactionnelle consistant à introduire à l'article 5 al. 1 la formule usuelle « *ayant l'exercice des droits politiques* ».

Article 22 LEDP

L'introduction du dépouillement anticipé des bulletins de vote était apparu comme judicieux *en cas d'utilisation de procédés électroniques de dépouillement*, car seule la combinaison de la lecture optique et du dépouillement anticipé des votes par correspondance et par dépôt permettait d'optimiser les opérations de dépouillement, tant pour ce qui concerne les besoins en personnel que pour la rapidité d'exécution des diverses opérations de dépouillement. Par le biais du décret du 15 septembre 2004 permettant l'utilisation de techniques nouvelles pour l'établissement des résultats des votations (ci-après : le décret), le Grand Conseil avait donc accepté d'adopter une réglementation spéciale par rapport à l'actuel article 22 LEDP. Cette réglementation permet aux seules communes qui utilisent des procédés techniques, de dépouiller par anticipation dès le dimanche matin et avant la clôture du scrutin, uniquement les *bulletins de vote* déposés par correspondance et par dépôt. Le décret précise expressément, par contre, que les listes électorales ne peuvent encore et toujours être dépouillées que le dimanche à partir de midi.

Comme les mesures de sécurité ordonnées par le décret en cas de dépouillement anticipé, mesures dont la reprise est proposée dans le présent avant-projet de loi (cf. commentaire ad. article 22a ci-dessous), ont fait leurs preuves, le Conseil d'Etat est d'avis que le dépouillement anticipé *des bulletins de vote et des listes électorales* dans *toutes* les communes, dès le matin du jour de la clôture du scrutin, peut désormais être autorisé. Cela se justifie d'autant plus que, comme relevé sous ch. 3.4 ci-dessus, le dépouillement anticipé des bulletins de vote et des listes électorales a tendance à se généraliser dans toute la Suisse.

Article 22a LEDP

Un dépouillement anticipé des bulletins de vote et des listes électorales déposés par correspondance et par dépôt n'est admissible que pour autant que toutes les mesures de sécurité relatives au secret du scrutin soient assurées jusqu'à la clôture du scrutin.

Toutes les mesures nécessaires à la sécurité de ce dépouillement doivent ainsi être ordonnées. A cet effet, le Conseil d'Etat propose notamment d'adopter la liste exemplative des mesures de sécurité devant absolument être prises en cas de dépouillement anticipé et citées à l'article 22a al. 1 let. a et b de l'avant-projet de loi. Il est en effet apparu important au Conseil d'Etat de ne pas se limiter à ne citer qu'une disposition générale sur le secret du dépouillement anticipé.

L'article 22a alinéa 1 let. a de l'avant-projet, en particulier, vise notamment et directement à proscrire la possession dans le local de dépouillement anticipé, et non seulement l'emploi, de moyens de communication électroniques tels que les téléphones portables.

L'alinéa 1 let. b vise à rendre impossible toute communication directe entre les personnes procédant au dépouillement anticipé et les personnes extérieures. Dès lors, avant la clôture du scrutin, aucun membre du bureau électoral ne peut sortir du local où les travaux de dépouillement anticipé sont organisés. L'avant-projet de loi réserve des exceptions dont les modalités devront être arrêtées de cas en cas par le président ou la présidente du bureau électoral.

L'alinéa 2 précise quant à lui qu'il doit être fait mention au procès-verbal de toute absence ou prise de contact avec l'extérieur, que celle-ci soit autorisée ou non.

Cet article correspond à l'article 6 du décret du 15 septembre 2004 permettant l'utilisation de techniques nouvelles pour l'établissement des résultats des votations. L'adoption des articles 22 à 22c du présent avant-projet de loi permettrait d'ailleurs d'abroger ce décret (cf. article 7 « abrogations » de l'avant-projet de loi).

Article 22b LEDP

L'avant-projet dispose que les communes intéressées à utiliser des techniques nouvelles pour procéder au dépouillement des *bulletins de vote* communaux, cantonaux et fédéraux, devront demander l'autorisation de la Chancellerie d'Etat. Le dépouillement électronique se limitera aux *bulletins de vote* car, pour l'heure, il n'existe pas encore de technique fiable permettant de procéder de manière électronique au dépouillement des *listes électorales*.

Seuls les moyens techniques présentant toutes les garanties de sécurité et de fiabilité pourront bénéficier de l'autorisation de la Chancellerie d'Etat.

La décision de la Chancellerie d'Etat pourra faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal, conformément à l'article 149a de l'avant-projet.

Article 22c LEDP

Pour permettre leur traitement mécanique, les bulletins de vote « traditionnels » devront être remplacés par des bulletins qui pourront être lus avec des moyens optiques. Ces bulletins devront être formulés et conçus de telle manière à ce que les personnes concernées puissent exercer leurs droits de vote sans avoir le moindre doute quant à la façon de les remplir.

Un seul bulletin de vote sera remis à la personne ayant le droit de vote et devra contenir le ou les objets des votations fédérales, cantonales et, le cas échéant, communales.

La Chancellerie d'Etat veillera à ce que les bulletins de vote des communes soient uniformes. En effet, pour des raisons de clarté, il est souhaitable que le canton de Fribourg n'ait qu'un type de bulletin de vote par méthode de dépouillement (manuel ou par lecture optique). Ainsi, pour éviter une pléthore de versions différentes de bulletins de vote pour lecteurs optiques, il convient de prévoir que la Chancellerie d'Etat – qui est en particulier chargée d'accomplir les tâches relatives au déroulement des scrutins – ait aussi le contrôle du matériel de vote adapté aux lecteurs optiques. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat propose de prévoir que les communes qui souhaitent procéder au dépouillement par lecteur optique doivent impérativement soumettre le bulletin de vote y relatif à la Chancellerie d'Etat pour approbation et, le cas échéant, doivent procéder aux adaptations nécessaires.

Afin d'éviter que des bulletins de vote erronés ne soient envoyés, la commune doit fournir à la Chancellerie d'Etat, outre l'épreuve d'imprimerie, quelques exemplaires des bulletins de vote définitifs avant la remise de ces derniers aux personnes ayant le droit de vote. Cette précaution est due au fait que la Chancellerie d'Etat, qui porte la responsabilité de l'organisation des élections et votations, doit également pouvoir intervenir avant la remise du matériel de vote, si elle découvre une erreur suite à l'impression des bulletins (erreur d'impression).

L'avant-projet de loi relève expressément que les frais d'établissement et d'impression des nouveaux bulletins de vote devront être pris en charge par les communes. Il en sera de même pour les frais de réimpression éventuels.

Il est précisé que cette disposition correspond à l'article 3 du décret du 15 septembre 2004 permettant l'utilisation de techniques nouvelles pour l'établissement des résultats des votations.

Article 43 al. 2 LEDP

L'actuel article 43 al. 2 LEDP ne contient pas la précision « avant 12 heures », alors que cette précision existe pour la règle analogue prévue pour l'élection au Conseil des Etats (article 57 al. 2

LEDP) ainsi que pour celles relatives au dépôt des listes pour l'élection au Conseil national (article 43 al. 1 LEDP) et pour celle au Conseil des Etats (article 84 al. 1 LEDP). L'ajout de cette précision à l'article 43 al. 2 LEDP procède donc non seulement d'un souci d'harmonisation, mais aussi de clarification.

Article 47 al. 2 2^e phr. (nouvelle) LEDP

Les élections anticipées en cas de fusion de communes au début d'une nouvelle législature dérogent à la règle inscrite à l'article 47 al. 2 LEDP, selon laquelle le renouvellement intégral a lieu pour toutes les communes au premier trimestre de la première année de la législature. Vu la création dans la LCo (cf. ch. 5.3 ci-dessous) de la base légale pour les élections anticipées ainsi que d'autres assouplissements des règles ordinaires, il convient de réserver expressément, à l'article 47 al. 2 2^e phrase LEDP, ces dispositions particulières contenues dans la LCo.

Article 48 al. 3, 2^e phr. (nouvelle) LEDP

La présente modification a pour objectif de clarifier la situation en mentionnant désormais expressément, à l'art. 48 al. 3 LEDP, le fait qu'une personne élue au conseil communal ou au conseil général *qui change de domicile politique* en cours de législature est réputée démissionnaire à partir du jour où elle dépose ses papiers de légitimation dans sa nouvelle commune de domicile (cf. également, ci-dessus, ch. 3.5).

Article 52 LEDP

La modification du titre médian de l'article 52 est nécessaire en raison de l'introduction d'un registre des partis politiques.

Article 52a LEDP

L'article 52a de l'avant-projet a pour objet, avec l'article 52b, d'introduire le registre des partis politiques annoncé par le Conseil d'Etat dans sa réponse à la motion n° 159.06.

On rappelle que le Grand Conseil avait alors accepté la proposition du Conseil d'Etat tendant à n'introduire un système de registre des partis politiques que pour ce qui concerne les élections cantonales, mais de la rejeter pour les élections des autorités communales. C'est la raison pour laquelle l'article 52a al. 1 de l'avant-projet ne mentionne pas ces dernières. L'article 52a alinéa 1 de l'avant-projet, en lien avec l'article 52 concrétise donc, pour les élections cantonales, l'exception voulue par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil pour les partis politiques enregistrés, à savoir l'abandon de l'obligation, prévue à l'article 52, de chercher des signataires en vue de soutenir des listes électorales.

L'article 52a al. 2 rappelle d'abord que les candidats doivent tout de même faire acte de candidature en apposant leur signature (cf. article 53 al. 1 LEDP). Il rappelle ensuite que le parti doit, dans le même temps, déposer les signatures de la personne mandataire chargée des relations avec les autorités et de son suppléant ou de sa suppléante (cf. article 52 al. 4 LEDP).

Article 52b LEDP

L'exigence posée à l'article 52b al. 1 let. b (exigence de 3 membres déjà élus au Grand Conseil) est délibérément peu élevée, ceci pour éviter de discriminer les petits partis, mais semble suffisamment élevée, toutefois, pour exclure les mouvements éphémères.

En outre, conformément à ce qui avait été annoncé par le Conseil d'Etat dans sa réponse à la motion, la tenue de ce registre devrait être confiée à la Chancellerie d'Etat. Le refus d'enregistrer pourra faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal (article 149b de l'avant-projet).

Article 57 al. 2, 2^e phr. LEDP

La présente modification est rendue nécessaire par l'acceptation de la motion n° 126.05, relative à l'harmonisation des délais du dépôt des listes pour l'élection au Conseil national et pour celle au Conseil des Etats.

L'article 58 LEDP prévoit que les listes électorales définitives doivent être publiées, sans toutefois prévoir le moment de la publication. De manière à être en mesure de coordonner les publications des listes électorales pour les candidatures au Conseil national et au Conseil des Etats, il convient de synchroniser les délais jusqu'au terme desquels des remplacements ou des rectifications de ces listes peuvent être apportés. Pour l'élection au Conseil des Etats, la date limite est avancée de deux semaines par rapport à aujourd'hui (cf. aussi la modification proposée pour l'article 84 al. 1 LEDP). C'est là l'objet de la modification proposée à l'article 57 al. 2, 2^e phrase de l'avant-projet.

Article 65 al. 1 LEDP

L'article 65 al. 1 LEDP doit faire l'objet de deux adaptations.

La première consiste à remplacer la formule « ayant l'exercice des droits politiques » par « habiles à voter en matière cantonale », afin d'exclure clairement de la possibilité de signer les personnes étrangères, car celles-ci ont uniquement l'exercice des droits politiques au niveau communal.

La deuxième adaptation, « l'article 52a est réservé », est proposée en lien avec l'introduction du registre des partis politiques. En effet, les partis inscrits dans les règles n'auront pas besoin de faire signer des listes électorales.

Article 84 al. 1, 2^e phr. LEDP

La présente modification consiste en la mise en œuvre de la motion n°126.05, relative à l'harmonisation des délais du dépôt des listes pour l'élection au Conseil national et pour celle au Conseil des Etats. Comme annoncé dans la réponse à cette motion, il est ici proposé d'avancer le délai du dépôt des listes applicable à l'élection au Conseil des Etats de deux semaines, au lundi de la huitième semaine avant l'élection.

Article 85 al. 1, 2^e phr. et al. 2, 2^e phr. LEDP

Ces adaptations sont proposées en lien avec l'introduction du registre des partis politiques, car les partis politiques inscrits dans les règles n'auront pas besoin de faire signer des listes électorales.

Article 89 al. 1 LEDP

L'adaptation proposée vise à harmoniser, par souci de clarté, la terminologie choisie à l'article 24 LEDP.

Article 90 al. 4

Il est renvoyé au commentaire relatif à la modification de l'article 89 al. 1 LEDP ci-dessus.

Article 99 al. 1 LEDP

L'actuelle définition de la majorité absolue (« plus de la moitié des suffrages valablement exprimés ») ne règle pas le calcul de cette majorité lorsque plusieurs sièges sont à pourvoir. Dans ce cas, le total des suffrages peut en effet correspondre soit au total des listes, soit au total des lignes valablement remplies, divisé par le nombre de sièges à pourvoir. Dans le canton de Fribourg, c'est de longue date, le premier système qui est utilisé (cf. en particulier l'article 125 al. 1 LEDP de 1976 : « à la majorité absolue des suffrages *calculée sur le nombre des listes valables* »), et la LEDP actuelle n'entendait pas remettre en question ce système. Il convient donc, à l'instar de l'article 89 al. 1 LEDP (dans la teneur introduite par la novelle de la LCo du 16.3.2006, mais avec la retouche terminologique apportée par l'avant-projet), de préciser la pratique dans le texte légal.

Article 102 let. f LEDP

A l'article 102 LEDP, il y a lieu d'introduire sous le chapitre « Modes d'expression de la volonté populaire en matière cantonale », le rappel du nouveau type de referendum, à savoir le referendum financier contre les crédits d'études d'importance régionale ou cantonale.

La disposition relative aux crédits d'étude visés, ainsi que celle précisant la notion des comptes à prendre en considération, doivent être insérées parmi les dispositions communes au referendum populaire et au referendum parlementaire (cf. ad article 134a et 134b LEDP).

Article 109 al. 1 LEDP

La modification proposée à l'article 109 al. 1 concerne deux éléments.

Le premier élément a trait à la précision de la date déterminante pour le contrôle de l'inscription au registre électoral des signataires d'une liste. A l'heure actuelle, faute de précision, il n'est pas exclu que des attestations soient données, par les communes, selon des pratiques différentes. L'adjonction de la précision selon laquelle les signataires doivent être inscrits au registre électoral *le jour de la réception des listes par la commune* permet de pallier le flou constaté.

Afin d'alléger le travail des communes, il est également proposé d'ajouter, dans ce même article, la possibilité pour la commune de délivrer une attestation collective.

Des précisions relatives aux indications sur lesquelles devrait porter l'attestation collective et la manière de la présenter seront, si nécessaire, intégrées dans le règlement d'exécution de la LEDP.

Article 117 al. 1^{bis} LEDP

L'actuel article 117 LEDP prévoit que « le Grand Conseil statue sur la validité matérielle et formelle de l'initiative » (al. 1), sans préciser les conditions de validité. Comme le Grand Conseil est saisi à la suite de la constatation de l'aboutissement par la Chancellerie d'Etat (article 111 LEDP), cette première condition n'est pas visée. L'attribution la Chancellerie d'Etat de cette compétence, qui relève au demeurant d'un simple décompte et n'a de ce fait aucune portée politique, se justifie d'autant plus que, selon le système actuel, l'aboutissement doit tout de même faire l'objet d'un rapport présenté au Grand Conseil (article 116 al. 1 LEDP).

Comme elles peuvent avoir certaines composantes politiques, les autres exigences doivent rester de la compétence du Grand Conseil, qui se prononce formellement sur la validité, sous la forme d'un décret. Il est opportun de rappeler dans la loi les cinq conditions posées par la jurisprudence (dont quatre figurent également à l'article 43 de la Constitution cantonale du 16 mai 2004), à savoir le

respect du droit supérieur, l'applicabilité, l'unité de la forme¹), l'unité de la matière² et l'unité de rang³.

Article 120 al. 6 LEDP

L'article 120 al. 6 LEDP, qui s'inscrit dans l'hypothèse d'une révision totale de la Constitution menée par une Constituante, prévoit que « si le second projet est également rejeté par le peuple, l'élection d'une nouvelle Constituante a lieu dans le délai d'un an ». Il s'agit d'une reprise de la règle de l'article 80 al. 4 de la Constitution cantonale du 7 mai 1857.

Or, l'actuelle Constitution ne prévoit plus l'élection d'une nouvelle Constituante en cas de deux rejets populaires. La non-reprise de cette règle dans la nouvelle Constituante a été clairement voulue par la Constituante⁴. Elle répond au souci d'éviter un automatisme qui pourrait se révéler inadéquat dans les conditions – difficiles à prévoir – prévalant au moment d'un éventuel deuxième rejet. Il n'y aurait en effet guère de sens de perpétuer un processus de révision sans le soutien populaire nécessaire. L'abrogation de l'alinéa 6 de l'article 120 LEDP paraît donc judicieuse, ce d'autant que le peuple ou le Grand Conseil restent ainsi libres de réengager à tout moment une procédure de révision totale.

Intitulé de subdivision précédant l'art. 128 LEDP

L'introduction du referendum financier contre les crédits d'études d'importance régionale ou cantonale (article 134b de l'avant-projet) est l'occasion de préciser et de réorganiser les dispositions légales qui ont trait à l'organisation des referendums au niveau cantonal.

En particulier, il est proposé de supprimer la subdivision précédant l'article 128, située à l'intérieur de la section 2 du chapitre 3 du titre IV, car certaines des dispositions situées dans la subdivision « 1. Referendum populaire facultatif » concernent aussi le « referendum parlementaire facultatif » (cf. intitulé de subdivision précédant l'article 135).

Article 130 titre médian LEDP

En lien avec la suppression de l'intitulé de subdivision précédant l'article 128 LEDP, il y a lieu de préciser ainsi le titre médian de l'article 130 LEDP : « Demande de referendum *populaire* ». En effet, cet article ne peut avoir trait qu'au referendum populaire, et non pas au referendum parlementaire

¹ A savoir ne pas mélanger la forme de l'initiative conçue en termes généraux avec celle de l'initiative entièrement redigée.

² A savoir, l'exigence selon laquelle il doit exister un rapport intrinsèque entre les divers points d'une initiative (cf. article 123 al. 2 LEDP pour l'initiative constitutionnelle).

³ A savoir, par exemple, l'interdiction de réviser à la fois la Constitution et adopter ou modifier une loi.

⁴ Cf. lecture 1 de l'article 48, Bulletin des séances de la Constituante (BOC) 2003 p. 240, 242 et lecture 3 de l'article 159^{bis}, BOC 2004 p. 187 s.

Article 134a LEDP

L'article 28^{bis} al. 4 aCst., qui disposait que « Les derniers comptes à prendre en considération sont ceux qui ont été arrêtés par le Grand Conseil avant l'adoption du projet de loi ou de décret par le Conseil d'Etat » n'a pas été repris dans la Constitution du 16 mai 2004⁵, car la Constituante avait apparemment jugé préférable de laisser au législateur le soin de préciser la notion de « derniers comptes ».

Les deux grandes options qui s'offrent sont la référence aux derniers comptes validés soit au moment où le Conseil d'Etat adopte son projet, soit à celui où le Grand Conseil adopte la loi ou le décret. Si la deuxième solution pourrait en soi paraître plus juste, car tenant compte des chiffres les plus récents, elle a l'inconvénient de reporter à la phase parlementaire l'étude de la question de la soumission ou non d'un projet au referendum dans les cas où de nouveaux comptes sont adoptés durant cette phase. La référence au moment de l'adoption du projet par le Conseil d'Etat, en revanche, a l'avantage que le Grand Conseil pourra, dans tous les cas, baser son examen sur les calculs opérés dans le message du Conseil d'Etat. Le maintien de la solution prévue par l'article 28^{bis} al. 4 aCst. paraît donc judicieux.

Une petite modification terminologique par rapport à cette disposition est toutefois proposée. L'article 134a LEDP parle ainsi des derniers comptes « adoptés » par le Grand Conseil (cf. article 102 Cst et 43 let. c de la loi sur les finances de l'Etat ; selon l'article 44 al. 2 let. b de cette même loi, c'est le Conseil d'Etat qui *arrête* les comptes).

S'agissant des « comptes » visés aux articles 45 let. b et 46 al. 1 let. b de la Constitution du 16 mai 2004, il y a également lieu de relever que ni cette dernière, ni l'ancienne Constitution, ni la LEDP d'ailleurs ne fournissent de précisions à leur sujet. Il convient cependant de relever que *l'ordonnance précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat* (RSF 612.21) indique qu'il s'agit là du « Total des dépenses du compte administratif »⁶. Ce total comprend donc non seulement les charges du compte de fonctionnement, mais aussi les dépenses du compte des investissements (cf. article 19 al. 2 de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat ; LFE ; RSF 610.1). On reste ainsi cohérent avec le système actuel et également dans la ligne de la méthode de calcul utilisée lors de la modification constitutionnelle de 1985, qui portait sur la révision de l'article 28^{bis} aCst⁷.

Article 134b LEDP

L'article 134b de l'avant-projet est destiné à introduire, dans la LEDP, le referendum contre les crédits d'étude d'importance régionale ou cantonale au sens de l'article 46 al. 1 let. b in fine de la Constitution du 16 mai 2004.

La notion de « crédits d'étude d'importance régionale ou cantonale » figurant dans la nouvelle Constitution cantonale appelle à s'interroger sur ce qu'il faut entendre par « crédit d'étude », d'une part, et sur la portée de l'expression « importance régionale ou cantonale », d'autre part.

⁵ Cf. articles 45 let. b et 46 al. 1 let. b de la Constitution du 16 mai 2004.

⁶ Cf. pour l'année 2006, la page 4 du fascicule des comptes de l'Etat de Fribourg, ad. article 2, note en pied n°1.

⁷ Cette modification avait pour but le passage du « référentiel » pour le calcul relatif au referendum financier obligatoire ou facultatif, de termes absolus en termes relatifs (%) (cf. le Message n° 189 du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 11 juin 1985) et le Décret du Grand Conseil du 22 novembre 1985 concernant la révision de l'article 28^{bis} aCst (referendum financier).

La notion de « crédits d'étude » relève de la législation financière. Selon les dispositions légales en la matière, les crédits d'étude servent à « déterminer l'ampleur et les conséquences financières de grands projets » (article 22 al. 3 de la loi sur les finances de la Confédération ; RS 611.0) ou à « estimer le coût d'investissements » (article 30 al. 1 let. d de la loi sur les finances de l'Etat ; RSF 610.1). S'agissant là d'une notion consacrée en matière de gestion financière, il n'y a pas lieu d'en proposer une définition dans la LEDP.

Le critère de l'« importance régionale ou cantonale » n'a guère été concrétisé par la Constituante. La notion de région est à géométrie variable et reste vague ; ni l'article 134 al. 4 Cst. (qui prévoit des structures administratives régionales), ni la nouvelle politique régionale ou d'autres législations ne fournissant en effet de critères applicables. De plus, une définition de la région ne permettrait pas encore de déterminer les crédits visés. En effet, il n'est pas envisageable de soumettre à referendum tout crédit concernant une région (ou l'ensemble du canton). Il faut donc un critère objectif pour établir le degré d'importance requis.

Pour disposer d'un critère objectif, le Conseil d'Etat propose de prévoir un montant seuil à partir duquel les crédits d'étude pourront être soumis au referendum facultatif. Lors des délibérations de la Commission thématique 3 et du plénum de la Constituante, les chiffres de 500'000 francs et d'un million de francs avaient été articulés. En s'inspirant des seuils relatifs existants (1 % et ¼ % du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil), il est proposé de prévoir un seuil de ¼ % du total de ces dépenses, ce qui correspondrait à environ 670'000 francs (666'103.05, sur la base des comptes 2006). Ce même seuil est d'ailleurs appliqué pour déterminer les dépenses brutes et périodiques qui doivent être adoptées à la majorité qualifiée par le Grand Conseil (article 141 al. 2 let. a LGC).

Intitulé de subdivision précédant l'art. 135 LEDP

Il est renvoyé au commentaire relatif à l'abrogation de l'intitulé de subdivision précédant l'article 128.

Article 135 titre médian et al. 1 et article 136 titre médian LEDP

A la suite de la suppression de l'intitulé de subdivision « 2. Referendum parlementaire facultatif », le lien entre les articles 135 et 136 est indiqué par leur regroupement sous le titre médian commun « Referendum parlementaire ».

La portée du referendum parlementaire (referendum financier, mais non législatif) est précisée par le rappel de la base constitutionnelle. En effet, les articles 135 s. LEDP ne rappellent actuellement pas la portée du referendum parlementaire et peuvent laisser accroire que les députés ont le même droit de referendum que les citoyens.

Article 137 al. 2 LEDP

Les décisions sujettes à referendum étant publiées en vue de l'exercice du droit de referendum, la publication est inutile lorsqu'une décision est obligatoirement soumise au vote populaire. D'où la limitation expresse aux « décisions sujettes au referendum *facultatif* ».

Article 140 al. 2, 1^{er} phr. LEDP

Rappel de l'exigence de doter la communication du conseil communal d'une indication des voies de droit (cf. article 111 al. 3 et 136e al. 3).

Intitulé de section 2 du chapitre premier du titre V

L'intitulé est adapté à l'insertion, dans cette section, de deux dispositions concernant respectivement le dépouillement à l'aide de lecteurs optiques (article 149a) et le registre des partis politiques (article 149b) Ces articles n'étant pas directement liés à un scrutin, ils ont leur place dans la section 2 plutôt que dans la section 3.

Article 146 al. 2 LEDP

Dans son approbation de la LEDP, du 28 août 2001, la Chancellerie fédérale a relevé « que les dispositions de l'article 146k, al. 2 (...) ne seront pas applicables sur le plan fédéral ». La limitation de la capacité pour agir aux citoyens actifs domiciliés dans la commune concernée n'est pas valable car, « selon la jurisprudence et d'après la doctrine récente et unanime, c'est la qualité d'électeur qui, en matière fédérale, constitue la légitimation pour former recours contre toute faute prétendument commise lors de la mise à jour du registre électoral. » En effet, chaque membre du corps électoral (fédéral, cantonal ou communal) a un intérêt à ce que la composition de ce corps soit juste. A noter que le raisonnement vaut de manière générale, même si la Chancellerie fédérale ne critique la définition de la capacité pour agir qu'en ce qui concerne le registre électoral en matière fédérale (l'approbation étant limitée aux dispositions d'application du droit fédéral). De toute façon, une règle différente en matière cantonale ne serait guère envisageable, car les registres électoraux fédéral et cantonal se confondent en pratique. A la différence du registre électoral communal, qui comprend également des personnes étrangères (mais pas de Suisses de l'étranger). A signaler que la suppression de la condition de domicile ne change rien pour celles-ci : leur droit de vote étant limité à leur commune de domicile, elles ne peuvent contester que le contenu du registre électoral de celle-ci.

En définitive, l'alinéa 2 doit être purement et simplement supprimé, la qualité d'électeur ou d'électrice étant déjà précisé par l'alinéa 1 (« ayant l'exercice des droits politiques »).

Articles 149a et 149b LEDP

Les décisions de la Chancellerie d'Etat refusant de procéder à des dépouillements à l'aide de lecteurs optiques (article 22b de l'avant-projet) ou de refus d'enregistrer un parti dans le registre des partis politiques (article 52b de l'avant-projet) sont des décisions sujettes à recours. Comme il ne s'agit pas là, proprement dit, d'actes préparatoires, il convient de prévoir une voie de recours ad hoc contre ces décisions.

5.3 Article 3 : modifications de la LCo

Remplacement de termes

Pour des précisions concernant cette modification terminologique, il est renvoyé au ch. 4.9.

Article 11 al. 1 LCo et article 37 al. 1 LCo

Il s'agit là, matériellement, plutôt d'une rectification que d'une révision, car lors de la dernière révision partielle de la loi sur les communes, adoptée le 16 mars 2006, le législateur a uniformisé le délai pour approuver les comptes communaux. Ce délai est désormais de cinq mois, quelle que soit la forme du législatif communal, ce qui a été inscrit à l'article 95 al. 4. Or, les anciens délais ont, par inadvertance, été conservés aux articles 11 al. 1 et 37 al. 1, qui prévoient, formellement, encore

un délai de quatre mois pour les communes avec assemblée communale et de six mois pour les communes avec conseil général. Afin d'éliminer cette incohérence, ces deux dispositions doivent être adaptées au principe décidé par le Grand Conseil dans le cadre de la nouvelle du 16 mars 2006.

Article 52 al. 1 let. d LCo

Par l'ajout de cette lettre d, il est proposé de soumettre les modifications de conventions de fusion (cf. article 137a al. 1 et commentaires y relatifs) au referendum facultatif dans les communes qui ont un conseil général. La convention de fusion est certes soumise au referendum obligatoire, mais la raison de cette modification réside dans le fait que la convention est la base juridique pour la fusion en tant que telle. Or, une modification ultérieure de la convention, telle que proposée dans la présente révision partielle, ne pourra pas remettre en cause le principe de la fusion, mais servira uniquement à adapter l'une ou l'autre des clauses de la convention à l'évolution. C'est pourquoi il se justifie de ne plus provoquer un vote obligatoire, mais de se limiter au referendum facultatif. Pour le surplus, il est renvoyé aux commentaires de l'article 137a LCo.

Article 54 al. 2 3^e phr. (nouvelle) LCo

Les dispositions relatives aux fusions contiennent actuellement déjà une dérogation à l'article 54 al. 1 LCo qui permet d'aller au-delà de la limite maximale ordinaire du nombre des membres du conseil communal : en cas de fusion, les communes peuvent en effet avoir, pour la durée du régime de transition, un conseil composé de 11 membres au maximum. Dans le droit en vigueur, il s'agit de l'article 135 al. 2 ; le présent avant-projet propose de regrouper toutes les dérogations dans un nouvel article 136a, dont cet élément constituerait l'alinéa premier. Il convient dès lors de réserver le cas particulier des fusions à l'article 54 al. 2 par l'ajout d'une troisième phrase.

Article 56 al. 3 et 4 (nouveau) LCo

La précision proposée à l'alinéa 3 consiste en l'ajout, entre parenthèses, de la précision « élections générales ». Le but est de préciser le lien existant entre la LCo et la LEDP, ainsi que de rendre possible une rédaction claire des dispositions proposées aux articles 57, 58 et 58a LCo dans le cadre de la mise en œuvre de la motion des députés Paul Sansonnens et Michel Losey.

Le renvoi mentionné à l'alinéa 4 est le corollaire de l'article 136b, lequel a trait, lui, au renouvellement intégral anticipé.

Article 57 al. 1 LCo

L'article 57 al. 1 LCo laisse accroire que seuls les conseillers ou conseillères communaux élus à l'occasion des élections générales doivent être assermentés. Le but de l'ajout est de fixer dans la loi une pratique d'ores et déjà appliquée, à savoir l'assermentation des conseillers ou conseillères communaux élus par la voie d'une élection complémentaire.

Cet ajout est également proposé dans le cadre de la mise en œuvre de la motion des députés Paul Sansonnens et Michel Losey.

Article 58 titre médian et al. 1 à 3 LCo

Toujours dans le cadre de la mise en œuvre de la motion des députés Paul Sansonnens et Michel Losey, l'article 58 LCo devrait subir certaines adaptations dans le but d'introduire à l'art. 58a LCo

(cf. article suivant) l'obligation, pour les conseils communaux non encore au complet après les élections générales, de se constituer de manière provisoire.

Les adaptations proposées consistent d'abord en la mention, à l'alinéa 1 de l'article 58, de la référence aux élections générales. L'alinéa 2 fixe ce que l'on entend par constitution du conseil communal, à savoir l'élection du syndic et du vice-syndic, mais aussi la répartition des dicastères, ce qui est nouveau.

Enfin, il est proposé de remplacer à l'alinéa 3 le renvoi à l'art. 92 al. 2 LEDP. En effet, non seulement rien n'empêche de fixer cette règle dans la LCo, mais encore, cela permettra de rendre plus parlant l'art. 58a dont il est proposé qu'il renvoie à l'art. 58.

Article 58a (nouveau) LCo

La présente adaptation consiste en le dernier point relatif à la mise en œuvre de la motion no 143.06 des députés Paul Sansonnens et Michel Losey (cf. également, ci-dessus, ch. 4.8).

Selon le système proposé, les conseils communaux non encore au complet à l'issue des élections générales devront se constituer provisoirement, sur convocation de leur doyen d'âge (art. 58a al. 1 nouveau LCo). L'introduction d'une constitution provisoire (obligatoire dans les cas où le conseil communal n'est pas au complet) permettra au nouveau conseil communal de se mettre au travail sans délai après les élections générales.

Afin d'éviter qu'il soit procédé à des élections provisoires, il est proposé que durant toute la période provisoire, ce soit le doyen d'âge qui préside le conseil communal, et que le vice-président soit la personne la plus âgée après le doyen d'âge. Par contre, les domaines de responsabilité devront être répartis provisoirement entre les conseillers communaux élus (art. 58a al. 2 nouveau LCo), si nécessaire en procédant à un vote.

Comme le système est provisoire, les décisions *relatives à la constitution du conseil* (la répartition des domaines de responsabilité) devront automatiquement être tranchées à nouveau aussitôt que le conseil sera au complet (art. 58a al. 3 première phrase et alinéa 4 LCo). L'article 58a al. 3, 2^{ème} phrase précise par contre que les *autres* décisions rendues par le conseil communal pendant la période provisoire conservent leur validité au-delà de la constitution définitive.

Article 115 al. 4 et 4bis LCo

La modification est purement terminologique et vise à remplacer le terme désuet de « période administrative » par le terme « législature » (cf. ch. 4.9). La raison pour laquelle la présente proposition de modification se fait par article séparé, et non pas sous la rubrique « Remplacement de termes » tient simplement au fait que dans l'article 115 al. 4 LCo, le terme « période » ne fait pas référence à la « période administrative » et ne doit donc pas être remplacé par le terme « législature ». A noter que cette modification ne concerne que le texte français.

Article 135 al. 1 3^e phr. (nouvelle), al. 2 et 3 3^e phr. (nouvelle) LCo

Le principe selon lequel chacune des communes partenaires d'une fusion devient automatiquement et sans dérogation possible un cercle électoral à part entière au sein de la commune fusionnée devrait être assoupli pour mieux tenir compte des besoins de la pratique. C'est pourquoi les articles 135a et 136a prévoient certains ajustements. Cela a pour conséquence l'ajout, à l'article 135 al. 1 et 3, d'une phrase contenant les réserves nécessaires.

Compte tenu de l'introduction de certaines possibilités de déroger au système de base, il apparaît judicieux de déplacer l'article 135 al. 2, qui concerne la dérogation par rapport au nombre des membres du conseil communal, au nouvel article 136a afin que celui-ci regroupe toutes les dérogations possibles. On retrouve dès lors cette disposition, sans changement quant à son contenu, à l'article 136a al. 1 ; l'alinéa 2 de l'article 135 peut par conséquent être abrogé. Etant donné que les règles auxquelles on déroge se trouvent à l'article 54 LCo, cet article a été pourvu d'une réserve y relative (cf. commentaire ad article 54 al. 2 LCo).

Article 135a (nouveau) LCo

Cette disposition consisterait à ancrer dans la loi la pratique appliquée par les autorités de surveillance en cas de défaut de candidats ou de personnes élues prêtes à accepter leur élection. C'est le seul élément qui est modifié par rapport au système de base du régime de transition : en effet, les citoyens convoqués aux urnes pour l'élection complémentaire sont uniquement ceux domiciliés dans le cercle concerné et l' élu ou l' élue aurait le statut de représentant ou de représentante de ce cercle au sein de la nouvelle commune, malgré le fait qu'il ou elle aurait son domicile politique dans un autre cercle (à l'intérieur de la même commune). Des explications supplémentaires figurent sous le chiffre 4.1 ci-dessus.

La solution proposée à l'article 135a n'a pas besoin de figurer dans une convention de fusion pour s'appliquer. En effet, cette solution pragmatique a fait ses preuves et permet d'assouplir, en cas de besoin et seulement pour ce qui concerne le choix des candidats, les limites des cercles correspondant aux anciennes communes. C'est pourquoi il se justifie de la prévoir en tant que règle applicable sans que la convention de fusion prévoie ce mécanisme. Dans la pratique, il serait par ailleurs souvent trop tard pour compléter la convention de fusion lorsqu'un cas de défaut de candidats se présente. C'est pour cette raison que le présent article fait l'objet d'une disposition spécifique, d'application directe, et non pas d'un alinéa supplémentaire de l'article 136a.

Article 136a (nouveau) LCo

L'alinéa 1 correspond en tous points à l'article 135 al. 2 en vigueur. Il est déplacé, car l'article 136a traitera désormais de toutes les dérogations que les communes peuvent apporter aux règles de base concernant le régime de transition, moyennant l'introduction de clauses spécifiques dans leur convention de fusion.

L'alinéa 2 concerne la clause possible d'une convention de fusion énonçant que deux (voire plusieurs) communes parmi celles qui décident de fusionner se regroupent pour avoir droit ensemble au moins à un siège et former ensemble un cercle électoral pour l'élection des autorités communales du régime de transition. Pour les commentaires relatifs à cet alinéa, il est renvoyé au chiffre 4.3 du présent rapport.

L'alinéa 3 donne aux communes la possibilité de prévoir dans leur convention de fusion une clause permettant à un conseiller communal qui transfère son domicile d'un secteur à un autre, au sein de la même commune, de conserver son mandat électoral pour la durée de la législature. La même règle s'appliquerait aux viennent-ensuite. Cet assouplissement constitue une dérogation au principe de base qui veut que les anciennes communes conservent leur statut de « cercle électoral » durant toute la durée du régime de transition. C'est la raison pour laquelle l'avant-projet se limite à autoriser les communes à prévoir elles-mêmes d'emblée cet assouplissement dans leur convention de fusion (article 136a al. 3 nouvellement proposé). Matériellement, on donnerait ainsi aux communes la possibilité d'appliquer la même règle que celle qui vaut pour un membre du Grand Conseil qui change de cercle : il conserve son siège jusqu'à la fin de la législature.

A noter que cette règle ne vaudrait que pour les changements de cercles à l'intérieur d'une même commune. En outre, même en habitant un autre cercle, le conseiller communal ou la conseillère communale concernés continueraient de siéger au conseil en étant censés représenter leur ancien cercle, à savoir celui dans lequel ils avaient été élus. Pour le surplus, des commentaires relatifs à cette adaptation figurent au chiffre 4.2 ci-dessus.

L'alinéa 4 constitue une autre ouverture Avec la modification proposée, la loi donne la possibilité aux communes de prévoir, dans la convention de fusion, la tenue de nouvelles élections communales avant l'entrée en vigueur de la fusion. Avec le système proposé ce sont bien entendu les cercles du régime de transition qui devront être pris en considération. Cela signifie que ce sera donc chaque cercle qui désignera ses propres représentants. Cela correspond à la situation qui prévaut en cas de fusion au début d'une nouvelle législature (voir ch. 4.6 et ch. 4.9 ci-dessus et article 136b LCo). On permet ainsi aux communes qui le prévoiraient dans leur convention de fusion de déroger au principe de l'article 135 al. 3 LCo également en cours de législature. Des explications complémentaires figurent sous le chiffre 4.5 ci-dessus.

Article 136b (nouveau) LCo

L'article 136b concerne les fusions qui entrent en vigueur le 1^{er} janvier de l'année durant laquelle a lieu le renouvellement intégral. Jusqu'à présent, la loi ne contenait pas de règle à cet égard. Avec la disposition proposée, on pourrait anticiper les élections portant le renouvellement intégral des autorités communales des communes qui fusionnent avant l'entrée en vigueur de la fusion. Cela suppose que le vote sur la fusion soit effectué suffisamment de temps auparavant, ceci afin de permettre l'élection régulière des autorités communales. Cela implique aussi que le décret du Grand Conseil approuvant la fusion devra être adopté au plus tard au cours de la session de juin de l'année précédant l'entrée en vigueur de la fusion.

Par la règle proposée, on peut éviter le risque de devoir procéder à des élections générales en l'espace de quelques mois. A l'instar de l'article 135a, le présent article reprend une solution pragmatique qui a fait ses preuves dans la pratique, mais qui n'avait, faute d'inscription dans la loi, pas de validité au-delà de la période administrative 2006-2011 (cf. également commentaire général du chiffre 4.6 ci-dessus).

Les alinéas 2 et 3 du nouvel article proposé sont nécessaires pour assurer la coordination avec les règles générales de la LEDP.

Article 137 LCo

On s'est aperçu que le texte de cet article concerne tant le conseil communal que le conseil général. Or dans la pratique, le régime de transition n'est prolongé que pour le conseil communal. On voit d'ailleurs mal comment un conseil général pourrait, après quelques années de fonctionnement de la nouvelle commune, être composé et élu selon les règles ayant prévalu lors de la mise en place de la fusion. C'est pourquoi, là également, le texte légal serait adapté à la pratique.

Article 137a (nouveau) LCo

L'article 137a propose des dispositions destinées à régler, dans certaines limites, la question des modifications ultérieures de conventions de fusions en vigueur. La clause « pour des motifs importants » signifie qu'il doit y avoir des motifs objectifs qui permettent de conclure que la convention ne reflète plus la volonté des communes fusionnées. L'écoulement du temps, la modification des circonstances ou d'autres raisons encore peuvent avoir pour conséquence que les clauses initiale-

ment prévues ne paraissent plus appropriées. Toutefois, le principe même de la fusion ne peut pas être remis en question, ce qui va sans dire, tout comme le fait que les modifications doivent être conformes au droit.

Quant au contenu éventuel des futures modifications, on peut fort bien imaginer que des communes souhaitent par exemple faire usage de certaines possibilités d'assouplissement que leur confère l'article 136a nouvellement proposé.

Le législatif de la nouvelle commune est compétent pour adopter les modifications. Si c'est un conseil général, la décision est soumise au referendum facultatif (voir article 52 al. 1 let. d proposée et commentaires y relatifs).

Etant donné que les modifications ne concernent pas la fusion comme telle, les modifications ultérieures de la convention ne doivent plus être ratifiées par le Grand Conseil. En revanche, il faut que les autorités de surveillance soient informées et puissent exercer un certain droit de regard. C'est pourquoi l'alinéa 2 en prévoit l'approbation par le Conseil d'Etat.

En ce qui concerne la gestion pratique de ces dossiers, on peut imaginer que les modifications de conventions soient traitées de la même manière que les conventions initiales : le Service des communes coordonne la procédure d'examen préalable et finale, en associant les instances concernées par les dispositions prévues. Or cette procédure interne, qui ne figure pas dans la loi pour le régime actuel, ne doit a fortiori pas être mentionnée dans le présent avant-projet ayant trait aux modifications éventuelles d'une convention de fusion.

5.4 Article 4 : loi sur les agglomérations

Pour des précisions concernant cette modification terminologique, il est renvoyé au ch. 4.9.

5.5 Article 5 : loi scolaire

Pour des précisions concernant cette modification terminologique, il est renvoyé au ch. 4.9.

5.6 Article 6 : loi sur l'aménagement des eaux

Pour des précisions concernant cette modification terminologique, il est renvoyé au ch. 4.9.

5.7 Article 7 : Abrogation

Si les dispositions de présent avant-projet relatives à l'introduction à demeure dans la LEDP du décret du 15 septembre 2004 permettant l'utilisation de techniques nouvelles pour l'établissement des résultats des votations sont adoptées, ce décret peut être abrogé.

En revanche, le décret du 16 mars 2005 relatif à l'organisation d'élections communales générales anticipées dans les communes fusionnant au 1^{er} janvier 2006 reste en vigueur jusqu'à la fin de la période administrative 2006-2011 comme le prévoit l'article 4 du dit décret.

6 INCIDENCES FINANCIÈRE ET EN PERSONNEL

Le présent avant-projet de loi n'induit aucune incidence financière ou en personnel.

7 INFLUENCE DE L'AVANT-PROJET SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ETAT-COMMUNES

Le présent avant-projet de loi n'a aucune influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

8 CONFORMITÉ AU DROIT FÉDÉRAL ET EUROCOMPATIBILITÉ

Les modifications ou adaptations concernés par le présent avant-projet de loi sont conformes au droit fédéral. Cet avant-projet de loi ne rencontre par ailleurs aucune incompatibilité avec le droit européen.
