

MESSAGE N° ...

[date en toutes lettres]

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi introduisant le droit d'initiative et le droit de referendum dans les associations de communes**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un message à l'appui d'un projet de loi introduisant le droit d'initiative et le droit de referendum dans les associations de communes.

1 NÉCESSITÉ DE LA PRÉSENTE ADAPTATION LÉGISLATIVE

1.1 Objet de la présente adaptation

En date du 16 mai 2004, le peuple fribourgeois s'est donné une nouvelle Constitution cantonale (ci-après : Cst.). Ses dispositions ont un impact important sur l'exercice des droits politiques qui peuvent être exercés dans le cadre des associations de communes puisqu'il s'agit d'y introduire le droit d'initiative et le droit de referendum.

Le présent projet de loi a pour unique vocation de concrétiser, pour les objets précités, la volonté manifestée par le peuple fribourgeois en date du 16 mai 2004. Il intègre ces choix dans l'appareil législatif, de manière à leur donner un cadre et des limites qui correspondent aussi à ceux effectués jusqu'à ce jour en matière de droits politiques par le Grand Conseil fribourgeois.

1.2 Nécessité d'une adaptation rapide de la législation en matière d'exercice des droits politiques

A teneur de l'article 153 Cst., les nouvelles règles relatives aux communes, à l'exception de l'article 133 (péréquation financière), prennent effet en vue de la période législative 2006-2011.

Au vu de ce qui précède, il est indispensable de procéder à une adaptation rapide de la législation sur les communes, raison pour laquelle le Conseil d'Etat profite des travaux législatifs menés dans le cadre de la révision de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes relative à la surveillance des communes.

2 INCIDENCES DU PROJET

2.1 Incidences financières

Dans la mesure où les présentes propositions ne font qu'adapter la législation aux exigences de la Constitution du 16 mai 2004, le présent chapitre pourrait se limiter à relever que les incidences financières qu'engendre le présent projet ont d'ores et déjà été acceptées par le peuple lorsqu'il a adopté la Constitution cantonale. En tant que telles, elles ne peuvent donc plus être considérées comme déterminantes.

Néanmoins, le Conseil d'Etat tient à préciser que les incidences financières devraient se révéler, pour l'Etat, négligeables, voire nulles.

2.2 Influence du projet sur la répartition des tâches Etat-communes

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

2.3 Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité du projet

Le présent projet de loi est conforme aux constitutions fédérale et cantonale. Il ne rencontre par ailleurs aucune incompatibilité avec le droit européen.

2.4 Referendums législatif et financier

La présente loi est soumise au referendum législatif (facultatif).

Elle n'est par contre pas soumise au référendum financier, même facultatif, car dans la mesure où la présente adaptation législative exécute un mandat constitutionnel, les dépenses cantonales qu'elle entraîne sont des dépenses liées. Cela dit, même s'il s'agissait de dépenses nouvelles, il ne fait aucun doute que les dépenses estimées pour les 5 premières années d'application seront très largement en dessous du seuil déterminant pour le referendum financier facultatif.

3 COMMENTAIRE DU PROJET

Article 1 : Modification de la loi sur communes

Art. 123a LCo

L'introduction, par la Constitution cantonale du 16 mai 2004, du referendum financier obligatoire rend nécessaire une adaptation de l'article 123bis (qui sera renuméroté 123a) de la LCo.

L'ancienne disposition prévoyait le seul droit de referendum facultatif pour les dépenses nettes dépassant le montant prévu statutairement. Suivant la volonté de la Constituante, qui a voulu un renforcement des droits politiques en matière d'associations de communes, le referendum financier obligatoire y a donc été ajouté.

La question s'est posée de savoir à partir de quel montant une dépense devait être soumise obligatoirement au vote populaire. Une possibilité consistait à se baser sur les derniers comptes approuvés de l'association. Toutefois, certaines associations ne procèdent que rarement à d'importants investissements. Déterminer le montant à partir duquel une dépense doit être soumise au vote populaire par le biais d'un pourcentage des dernières dépenses est périlleux, puisque ce montant pourrait se révéler très bas et contraindre l'association, l'année suivante, à soumettre un grand nombre de dépenses au scrutin, ce qui entraverait de manière considérable l'activité normale de celle-ci.

Afin d'éviter ceci et pour reprendre le procédé qui conduit à la détermination du montant à partir duquel le referendum facultatif peut être demandé, il est proposé de retenir que le droit au referendum obligatoire s'exerce lorsque la dépense nette représente le double du montant fixé par les statuts pour le referendum facultatif.

La proportion retenue, à savoir celle du double du montant seuil pour le referendum facultatif, permet d'éviter un blocage continu des activités des associations qui risqueraient, dans le cas contraire, de devoir soumettre au scrutin un grand nombre de dépenses chaque année.

Cette flexibilité est renforcée par le fait qu'il appartient aux associations de déterminer, dans leurs statuts, les montants du referendum facultatif, et de vérifier si ce dernier est assez important pour ne concerner que les dépenses plus importantes soumises au referendum obligatoire.

Enfin, il sied d'ajouter que le risque de voir ce droit vidé de sa substance par l'introduction de montants relativement élevés sera évité par le fait que l'adoption des statuts et la modification de ceux-ci

doivent être soumises au Conseil d'Etat, respectivement à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, pour approbation. Ces instances prendront donc garde à ceci.

Art. 123b LCo

Cette disposition reprend la teneur des alinéas 2 et 4 de l'article 123bis actuel. La procédure de vérification des signatures à l'appui du referendum y est précisée.

Art. 123c LCo

Il semble utile de préciser le délai dans lequel doit avoir lieu le scrutin, à compter du jour de la décision de l'assemblée des délégués, délai qui correspond d'ailleurs à celui prévu par la LEDP. Pour le reste, il sera fait application de cette dernière loi.

Art. 123d LCo

Il se révèle également nécessaire de préciser un certain nombre de règles quant au déroulement du scrutin et à son résultat.

Tout d'abord, il est fait obligation, pour toutes les communes membres de l'association, de soumettre l'objet au vote populaire de manière simultanée. Ceci afin d'assurer la formation d'une volonté qui soit totalement indépendante. En effet, un vote différé dans le temps présenterait le risque que la population des communes votant plus tard soit influencée par les résultats des scrutins qui auraient déjà eu lieu dans d'autres communes.

Les alinéas 2 et 3 reprennent les règles actuellement en vigueur en matière de referendum facultatif.

Art. 123e LCo

La LCo ne contient à l'heure actuelle aucune disposition relative au droit d'initiative dans les associations de communes.

Ce droit n'est actuellement aménagé que pour les communes dotées d'un conseil général. Cette disposition est donc inspirée de l'article 51ter LCo, sans que cette disposition ait été reprise telle quelle. En effet, certains objets pourraient déjà faire l'objet d'un referendum (dépenses ou cautionnements qui ne peuvent être couverts en un seul exercice), ou n'entrent pas dans la sphère de compétences des associations de communes (adhésion ou constitution d'une association, fusion de communes, changement du nombre de conseillers généraux).

Art. 123f LCo

Cette disposition précise la procédure à suivre pour le dépôt de la demande d'initiative, la récolte de signatures et la vérification de celles-ci. En ce qui concerne les deux derniers points, cela correspond aux règles en matière de referendum financier et n'appelle donc pas de remarque particulière.

Art. 123g LCo

Cf. remarques ad article 123d LCo.

Article 2 : Entrée en vigueur

La date d'entrée en vigueur prévue dans le projet respecte formellement l'article 153 Cst., qui prévoit l'applicabilité des nouvelles règles constitutionnelles aux communes pour la période administrative 2006-2011.

Nous vous invitons à adopter ce projet de loi introduisant le droit d'initiative et de referendum dans les associations.
