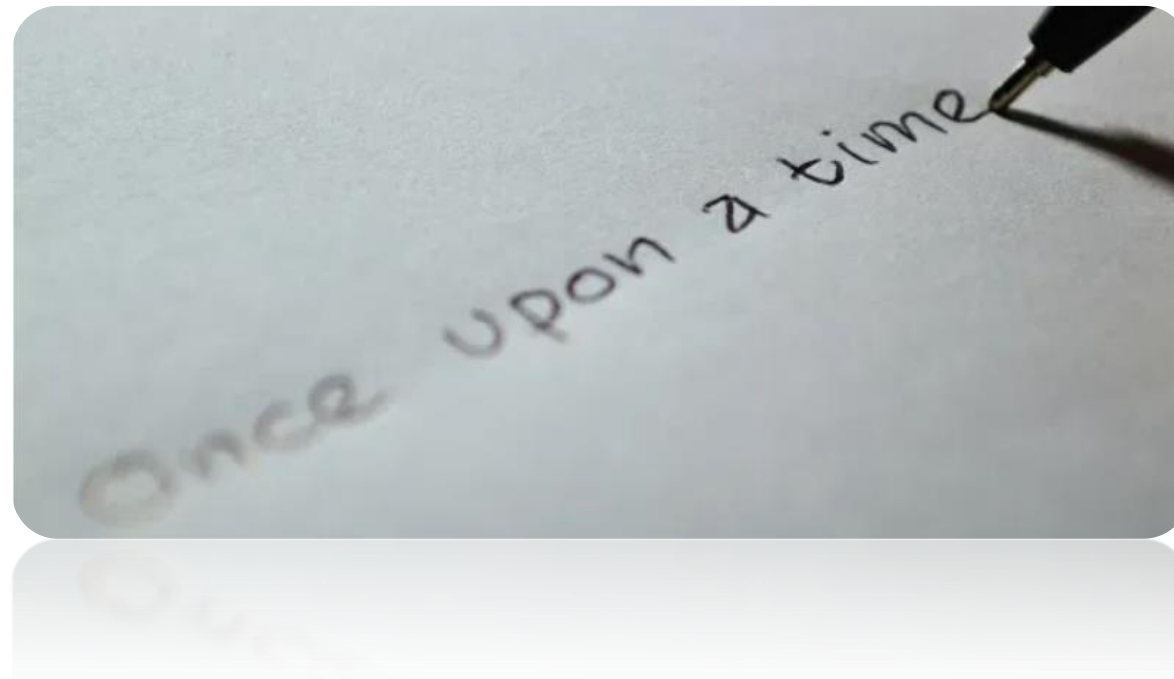


MODULE I: LE CONSEIL GENERAL



Accueil, introduction



1. Bref rappel des bases légales relatives aux droits politiques
2. Séparation des pouvoirs et définition des compétences et des rôles du législatif, de l'exécutif et de l'administration
3. Commissions du Conseil général
4. Présentation des diverses interventions parlementaires
5. Procédure de traitement des interventions parlementaires
6. Droits démocratiques (droit d'initiative et droit de référendum)
7. Recours et haute surveillance

Lois importantes

- Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSF 115.1) et Règlement sur l'exercice des droits politiques (REDP; RSF 115.11)
- Loi sur les communes (LCo; RSF 140.1) et Règlement d'exécution de la loi sur les communes (ReLCo; RSF 140.11)
- Loi sur les finances communales (LFCo; RSF 140.61) et Ordonnance sur les finances communales (OFCo; RSF 140.61)
- Loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf; RSF 17.5)

LEDP / REDP

- Candidats
- Elections – mode de scrutin – élections complémentaires

LCo / RELCo

- Composition, durée
- Membres du CG sont assermentés par le Préfet
- Attributions
- Délibération et votes (ordres des délibérations, interventions possibles, ordre des votes, comptages des votes)
- Obligation de siéger
- Règlement CG (différences, autonomie communale, pas obligatoire, instruments et procédure différentes)
- CG surveille l'administration de la commune (art. 10 al.1 LCo)
- Récusation (art. 21 et 65.1 LCo)
- Quorum (art. 44 LCo)
- Obligation de déclarer les intérêts (pas obligatoire)

Règlement du Conseil général

- Pas obligatoire
- Instruments et procédure différentes

2. SEPARATION DES POUVOIRS AU NIVEAU COMMUNAL

- **Législatif – CONSEIL GENERAL**
 - Rôle de souverain (budgets, lignes directrices, etc.)
Parlement = peut modifier des règlements de portée générale (ne peut pas légiférer)
 - Attributions définies à l'article 10a de la [loi sur les communes](#) (RSF; 140.1)

- **Exécutif – CONSEIL COMMUNAL**
 - Rôle stratégique (fonction gouvernementale)
 - Attributions définies à l'article 60 de la [loi sur les communes](#) (RSF; 140.1)

2. SEPARATION DES POUVOIRS AU NIVEAU COMMUNAL

■ Missions du CC en tant que membre du Conseil communal (collège)

Le Conseil communal conduit la politique et dirige les affaires publiques de la Commune, en accomplissant notamment les tâches suivantes:

- il prend les initiatives propres à assurer le développement durable de la Commune et veille à l'épanouissement de sa population;
- il planifie les activités de la commune, notamment en adoptant simultanément un programme de législature et un plan financier de législature qu'il soumet au législatif pour que celui-ci en prenne acte;
- il assume la gestion des finances de la Commune, conformément à la législation en la matière;
- il veille au maintien de l'ordre et de la sécurité publics;
- il veille à la collaboration et à la coordination avec les communes de la région, avec le district, avec le canton et avec les régions limitrophes ;
- il représente le Conseil communal à l'intérieur et à l'extérieur de la Commune ;
- il assure la communication interne et externe.

L'activité reliée au Conseil communal a la priorité sur toute autre tâche de dicastère.

■ **Exemples de séparation des pouvoirs au niveau communal**

Au niveau communal, la séparation des pouvoirs est prévue ainsi :

Pouvoir exécutif = conseil communal

Pouvoir législatif = assemblée communale ou conseil général

	Pouvoir exécutif	Pouvoir législatif
Règlements	Prépare et préavise	Propose une modification (en respect aux lois supérieures), vote
Statuts de l'association de communes	Préavise	Adopte
Gestion du personnel	Gère et engage	-
Fusion de communes	Propose	Propose
Déchetterie	Gère	-
Budgets / Comptes	Propose / présente	Vote
Impôts et autres contributions publiques		Décide

■ Exemples de séparation des pouvoirs = champs de compétence cantonal / fédéral

La Suisse a instauré la séparation des pouvoirs lors de la création de l'Etat fédéral en 1848. Cette séparation empêche la concentration du pouvoir entre quelques personnes ou institutions et prévient les abus de pouvoir. Une personne ne peut appartenir qu'à un des trois pouvoirs, à savoir exécutif, législatif ou judiciaire

La répartition des tâches se fait en fonction du principe de subsidiarité. Selon ce principe, la commune gère tout ce qui peut l'être au niveau communal, le canton s'occupe des tâches que la commune ne peut pas assumer et la Confédération prend en charge ce que le canton ne peut pas faire (par exemple, la monnaie ou les douanes sont gérées par la Confédération)

■ Limites de compétences communales versus privées

Politique de stationnement :

Le Conseil communal élabore le plan de stationnement communal et son règlement y relatif. Le Conseil général les valide; ensuite la mise en œuvre est de la compétence du Conseil communal.

Politique environnementale :

La politique environnementale est prévue notamment dans la loi fribourgeoise sur l'énergie, article 27, qui demande aux communes de se doter d'une commission consultative de l'énergie. Les principes de la politique énergétique communale peuvent donc être posés entre le conseil communal et le conseil général, ainsi que par des membres externes. Ensuite, c'est le Conseil communal qui met en œuvre.

■ Aménagement du territoire

Si un projet empiète sur le terrain privé, le Conseil communal ne pourra que suivre la décision prise par le Préfet ou la DAEC, étant donné qu'il est autorisé de préavis.

Aménagement des rues: bien que le Conseil communal vise plus d'espaces de rencontre, il doit composer avec des parcelles qui appartiennent à des privés. Il ne peut pas faire comme il veut.

Obligatoires ou facultatives

Les commissions obligatoires sont issues d'une base légale; ce sont les suivantes :

- Commission financière - article 70 LFCo
- Commission des naturalisations – article 43 LDCF
- Commission d'aménagement – article 36 LATeC
- Conseil / comité de l'agglomération, etc.

Toute autre commission peut être mise en place par le **Conseil communal** pour le soutenir dans ses réflexions et/ou le développement de projets.

Exemples : commission consultative de l'énergie (art. 27 LCEn), commission culturelle, commission des bâtiments, commission des sports, avec des élus et des spécialistes, etc.

Le **Conseil général** peut aussi mettre en place des commissions, pour autant que celles-ci restent dans le domaine de compétences du Conseil général.

Exemple : la commission d'élaboration du règlement du CG, de fusion ou commission spéciale.

Relèvent du CC / relèvent du CG

Les commissions qui relèvent du Conseil communal sont, en principe, présidées par un membre du Conseil communal. Ces commissions peuvent être composées de membres du CC, membres du CG ou des experts externes. La plupart de ces commissions ont un rôle consultatif.

Les commissions qui relèvent du Conseil général sont en principe présidées par un membre du Conseil général. L'exemple est la commission financière.

Permanentes / spéciales

Les commissions permanentes peuvent adopter leur propre règlement.

Les commissions spéciales (ou non permanentes) sont décidées par le Conseil général. Elles sont dissoutes une fois leur mission accomplie. Exemple: commission pour l'élaboration du règlement du Conseil général ou la révision d'un règlement de portée générale.

— Composition et rôle (art. 34 LCo)

¹ Le bureau est formé du président, du vice-président et des scrutateurs.

² Il a les attributions suivantes:

- a) il fixe les séances du conseil général et leur ordre du jour en accord avec le conseil communal, et convoque le conseil général;
- b) il tranche les contestations relatives à la procédure;
- c) il fait rapport sur les pétitions adressées au conseil général;
- c bis) il fait les observations aux recours contre les décisions du conseil général;
- c ter) il assure l'information du public sur les activités du conseil général ainsi que la mise en œuvre du droit d'accès aux documents de celui-ci;
- d) il accomplit les autres tâches qui lui sont attribuées par la loi.

Secrétariat du Conseil général (art. 35 LCo)

- Assure le secrétariat du Bureau du CG (envoi des convocations, production et archivage des procès-verbaux, relais des informations provenant de tiers: administration, haute surveillance, etc.)
- Est assuré par le ou la secrétaire communal-e ou d'un-e collaborateur-trice qui fait partie de l'administration communale
- Courroie de transmission entre CG et CC

4. INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES



-
- Une intervention parlementaire est une proposition ou une question qu'un membre du législatif adresse au Conseil communal.

 - On distingue **deux catégories d'interventions**:
 - celles qui visent simplement à **obtenir des informations, des réponses ou des rapports**, à savoir la question, le postulat ou les autres interventions.

 - celles qui peuvent **ouvrir la voie à un projet** de loi ou une modification de loi, à savoir la motion, la proposition ou l'amendement, voire la résolution.

DEFINITION	
Champ d'application:	propositions sur des objets relevant du Conseil général .
Intérêt:	demander au Conseil communal d'étudier un problème déterminé et de présenter un rapport au Conseil général.
But:	obtenir qu'une mesure ou qu'une décision soit prise ou un règlement adopté. ne permet pas de reconsidérer une décision du Conseil général prise durant la même séance.
Forme:	déposée sous forme écrite en principe dans les « Divers » ou séance tenante sous forme orale.
Procédure:	le bureau examine la recevabilité et sa qualification formelle et transmet son préavis au Conseil général. Les arguments sont développés lors de la séance suivante.

4. PROPOSITION



- **Exemple:** Conseil général de la Ville de Fribourg – Proposition n° 13 demandant la suppression des rentes à vie des membres du Conseil communal
- Implique la modification du règlement fixant l'organisation générale de la Ville de Fribourg et le statut des membres du Conseil communal (5 juin 2000)
- En ayant voté la transmission de cette proposition au Conseil communal, l'Exécutif a été chargé de produire dans un délai d'une année un rapport final (ou un Message) avec un projet d'arrêté répondant aux exigences de la proposition.

DEFINITION

Champ d'application:	demande du Conseil général adressée au Conseil communal sur un objet de la compétence du Conseil général.
Intérêt:	analyser une certaine question, rendre un rapport sur un sujet et, si nécessaire, présenter une proposition ou une mesure par le Conseil communal au Conseil général.
But:	obtenir une analyse, un rapport, une proposition ou une mesure.
Forme:	sous forme écrite ou orale. Réponse publiée sur les canaux d'informations de la commune.
Procédure:	Procédure: adoptée et radiée du rôle si l'on s'aperçoit que le thème traité a été réglé entretemps. Elle peut aussi être rejetée ou encore, comme c'est souvent le cas, être adoptée tout ou partie sous forme de postulat. Le délai de traitement est souvent d'une année.

Exemple:

Düdingen: Travail social scolaire

Motion:

https://www.duedingen.ch/_docn/3007240/210322_GnR_Botschaft_T05.1_u.5.4_Parlamentarische_Vorstoesse.pdf

« La motion demande à ce que la commune de Düdingen finance un poste à 50% de travail social scolaire à l'école primaire jusqu'à ce que le canton reprenne sa part. Idéalement, cette mesure devrait être introduite le 1er août 2021, mais au plus tard le 1er janvier 2022. »

Cette motion a été acceptée le 22 mars 2021 par le Conseil général de Düdingen.

<https://www.duedingen.ch/publikationengeneralrat/315776>

4. QUESTION (ECRITE OU ORALE)

DEFINITION	
Champ d'application:	question posée au Conseil communal sur des objets de son administration.
Intérêt:	réponse du Conseil communal et appréciation de la réponse, soit si elle satisfait ou pas son auteur-e.
But:	obtenir une réponse immédiate de la part du Conseil communal ou lors de la prochaine séance. La réponse peut aussi être transmise par courriel aux membres du Conseil général et aux médias pour la prochaine séance.
Forme:	déposée sous forme écrite ou orale. Réponse publiée sur les canaux d'informations de la commune. La question est moins formelle qu'un postulat ou une proposition car elle ne demande pas au Conseil communal d'établir un rapport.
Procédure:	réponse séance tenante par le Conseil communal ou lors de la prochaine séance

4. QUESTION (ECRITE OU ORALE)



Exemples:

- Impacts des travaux sur la circulation dans la commune;
- bruit des appareils communaux de jardinage;
- offres d'accueil extrascolaire et mesures pour les améliorer

4. POSTULAT

DEFINITION	
Champ d'application:	propositions sur des objets relevant du Conseil communal.
Intérêt:	demander au Conseil communal d'étudier un problème déterminé et de présenter un rapport au Conseil général.
But:	demander au Conseil communal d'étudier un problème déterminé, de présenter un rapport au Conseil général et, éventuellement, de prendre des mesures.
Forme:	déposée sous forme écrite en principe dans les « Divers » ou séance tenante sous forme orale.
Procédure:	le bureau examine la recevabilité et sa qualification formelle et transmet son préavis au Conseil général. Les arguments sont développés lors de la séance suivante.



Intérêt de l'instrument: Plus formel qu'une question car demande au Conseil communal d'étudier un problème déterminé et de présenter un rapport au Conseil général.

Le postulat est moins contraignant pour le Conseil communal que la proposition.

But du postulat	Buts de la proposition
Demander au Conseil communal d'étudier un problème déterminé et de présenter un rapport au Conseil général	Demander au Conseil communal d'étudier un problème déterminé et de présenter un rapport au Conseil général
	Obtenir qu'une mesure ou qu'une décision soit prise ou un règlement adopté

- Intérêt de l'instrument: Demander au Conseil communal d'étudier un problème déterminé et de produire un rapport au Conseil général dans le délai d'une année.
- Exemple: Conseil général de la Ville de Fribourg – Postulat n° 143 demandant au Conseil communal d'étudier l'extension des espaces publics et naturels en réduisant les places de stationnement publiques
- N'implique pas la modification d'un règlement de portée générale
- En ayant voté la transmission de ce postulat au Conseil communal, l'Exécutif a été chargé de produire un rapport final y relatif dans un délai d'une année.

DEFINITION

Champ d'application:	proposition accordée au Bureau ainsi qu'à chaque membre du Conseil général. La résolution n'est pas contraignante dans le sens où elle consiste en une prise de position symbolique du Conseil général au sujet d'un évènement. Elle n'implique pas la production d'un rapport final par le Conseil communal ou la modification d'un règlement.
Intérêt:	possibilité du Conseil général d'exprimer de manière purement déclarative son opinion sur un évènement.
But:	faire part de sa prise de position sur un évènement, séance tenante.
Forme:	déposée sous forme écrite en principe auprès du Président-e qui l'annonce dans les « Divers » ou séance tenante sous forme orale.
Procédure:	déposée auprès du Président-e qui l'annonce dans les « Divers » et la fait voter ainsi que le mode de communication. Si nécessaire, elle est soumise au Bureau pour analyser sa recevabilité, lors d'une suspension de séance.

Exemple:

Conseil général de la Ville de Fribourg – Résolution n° 6 Kein Platz für Rassismus in der Stadt Freiburg (oder anderswo)! / Pas de place pour le racisme en ville de Fribourg (ni ailleurs)!

DEFINITION	
Champ d'application:	propositions sur des objets relevant du Conseil communal .
Intérêt:	demander au Conseil communal d'étudier un problème déterminé et de présenter un rapport au Conseil général.
But:	obtenir qu'une mesure ou qu'une décision soit prise ou un règlement adopté.
Forme:	déposée sous forme écrite en principe dans les « Divers » ou séance tenante sous forme orale.
Procédure:	le bureau examine la recevabilité et sa qualification formelle et transmet son préavis au Conseil général. Les arguments sont développés lors de la séance suivante.

DEFINITION	
Champ d'application:	Observation, remarque, souhait, requête, demande, critique, etc. posée au Conseil communal sur des objets de son administration.
Intérêt:	déclarer son opinion.
But:	s'exprimer sur un objet qui n'est inscrit comme tel à l'ordre du jour.
Forme:	spontanée.
Procédure:	prise d'acte par les membres du Conseil général et du Conseil communal et inscription au procès-verbal.

4. AUTRES INTERVENTIONS



Exemple:

- discours d’adieu d’un conseiller communal ou d’une conseillère communale qui quitte ses fonctions;
- remerciements pour l’organisation de la sortie du Conseil général;
- discours de fin d’année présidentielle, etc.

DEFINITION

Champ d'application:	amendements ou propositions de modification relatives à l'article des règlements ou projets de décisions, au chapitre du Rapport de gestion ou à la rubrique du Budget ou des Comptes mis en discussion. Les amendements peuvent être proposés pour tous les projets d'arrêtés contenus dans les rapports ou les Messages du Conseil communal.
Intérêt:	modification du budget ou d'un règlement proposé par le Conseil communal.
But:	obtenir une révision d'une position budgétaire, une adaptation ou une modification légale dans le cas d'une règlement communal.
Forme:	déposée sous forme écrite d'ici la discussion de détail ou orale.
Procédure:	selon le ralliement ou pas à l'amendement.

4. AMENDEMENTS



Exemple: budget communal

Budget de fonctionnement (règles générales)

- Aucun amendement ne doit concerner les rubriques d'imputation interne sous peine de déséquilibrer le budget et de fausser son résultat.
- Une charge de fonctionnement ne peut pas être augmentée sans contrepartie

Budget des investissements (règle générale):

- On ne peut pas demander une augmentation d'un investissement sans contrepartie
- On peut diminuer/supprimer le montant de projets d'investissements sur lesquels le Conseil général décide objet par objet;
- On peut diminuer le montant d'un projet d'investissement pour allouer la différence à un ou plusieurs autres investissements de même catégorie.
- On peut augmenter le montant d'un projet d'investissement en réduisant en parallèle le montant d'un ou des plusieurs investissements de la même catégorie.



5. PROCEDURE ET SCHEMA DE TRAITEMENT DES INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES

Voir annexes:

1. Procédure schématique des propositions et postulats
2. Procédure schématique des questions

—

Ordre de traitement des objets (art. 7 [RELCo](#))

Ordre des votes (art. 15 [RELCo](#) ou, par exemple, art. 57 [RCG Ville de Fribourg](#))

En cas de doute: autant suspendre la séance et réunir le bureau

Procédure chronologique

- Décision du Conseil général
- Publication dans la feuille officielle
- Récolte de signatures
- Dépôt de la demande de référendum au secrétariat communal dans le délai de 30 jours dès la publication dans la feuille officielle de la décision sujette à référendum
- Vérification puis publication dans la feuille officielle de la décision du Conseil communal sur l'aboutissement ou non de la demande de référendum (art. 143 al. 2 LEDP)
- La votation a lieu dans le délai de 180 jours dès la publication de la décision qui constate l'aboutissement de la demande de référendum (art. 144 al. 2 LEDP)

Demande

La liste de signature doit comprendre les éléments suivants en ce qui concerne l'objet de la demande (art. 106 al. 3 LEDP) :

- Nom de la commune dans laquelle les signataires sont inscrits au registre électoral
- Texte de la demande de référendum

*Les citoyennes et citoyens actifs de la Commune de xy soussignés, faisant application de l'article 52 de la loi sur les communes du 25 septembre 1980, demandent que la décision prise par le Conseil général de xy, le date, concernant **le crédit de CHF x.xx pour le yyy soit soumis au vote des citoyens.***

- Date à compter de laquelle commence à courir le délai pour la récolte de signatures et celle de son expiration
- Texte de l'art. 105 al. 1 et 3 LEDP

Demande (suite)

- La liste de signatures doit comprendre les éléments suivants en ce qui concerne les personnes (art. 106 al. 1 LEDP) :
 - Nom et prénom de la personne signataire
 - Date de naissance (jour - mois - année)
 - Adresse précise
 - Signature
- Le dixième des citoyens actifs de la commune doivent en faire la demande écrite (art. 52 al. 1 LCo)

Les décisions suivantes sont sujettes à référendum (art. 52 al. 1 LCo) :

- une dépense nouvelle dépassant le montant référendaire déterminé conformément à la loi sur les finances communales ou une garantie pouvant entraîner une telle dépense
- un impôt, une autre contribution publique ou la décision de délégation de compétence prévue à l'article 67 al. 3 LFCo
- la constitution d'une association de communes ou l'adhésion à une telle association
- un règlement de portée générale
- le nombre de conseillers généraux
- le nombre de conseillers communaux

Différence entre le referendum et l'initiative

La différence entre le referendum et l'initiation populaire tient à l'objet.

Dans le cadre du **referendum** on a une décision, un objet qui a été adopté par le parlement. On a d'abord une décision du Conseil général. Ensuite le peuple se prononce à propos de cette décision du parlement.

Dans le cadre de l'**initiative** populaire, ce sont les initiants, le comité d'initiative qui a lancé l'initiative qui élabore lui-même l'objet, donc qui fait la proposition.

Initiative et referendum en matière communale

- LCo 51ter
- LEDP 137 et ss

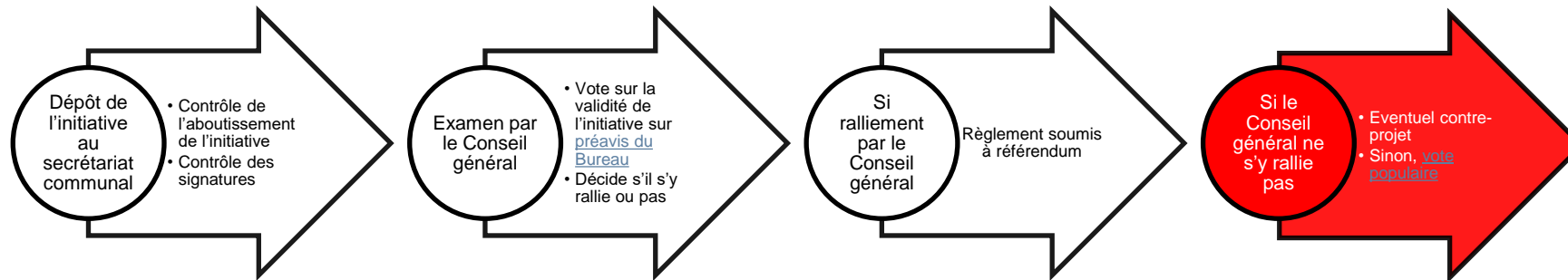
Dépôt de la demande d'initiative au secrétariat communal		
1.	Dépôt de la demande d'initiative au Secrétariat communal	138 LEDP
2.	- Contrôle - Contrôle des 20 signatures	138 LEDP
3.	Publication de la demande d'initiative dans la feuille officielle	139 LEDP
4.	Recueil des signatures dans un délai de 90 jours	139 II LEDP
5.	<ul style="list-style-type: none"> • Secrétariat communal vérifie et dénombre les signatures. • Puis, le CC publie dans la Feuille officielle sa décision sur l'aboutissement ou non de l'initiative. 	140 LEDP

			<ul style="list-style-type: none"> • CG s'y rallie • Elabore un règlement soumis à referendum 	126 I LEDP	
	Variantes	1. Initiative formulée en termes généraux			
				<ul style="list-style-type: none"> • CG ne s'y rallie pas • Soumis au peuple 	126 II LEDP
4					
				<ul style="list-style-type: none"> • CG s'y rallie • Devient un règlement soumis à referendum 	127 I LEDP
		2. Initiative entièrement rédigée			
				<ul style="list-style-type: none"> • CG ne s'y rallie pas • CG ne s'y rallie pas et propose un contre-projet • Votation populaire 	127 II LEDP

6. INITIATIVE ENTIEREMENT REDIGEE OU REDIGEE EN TERMES GENERAUX

Exemple:

initiative «L'automobiliste n'est pas un pigeon, c'est un voyageur!», validée par le Conseil général de la Ville de Fribourg, mais à laquelle il ne s'est pas rallié



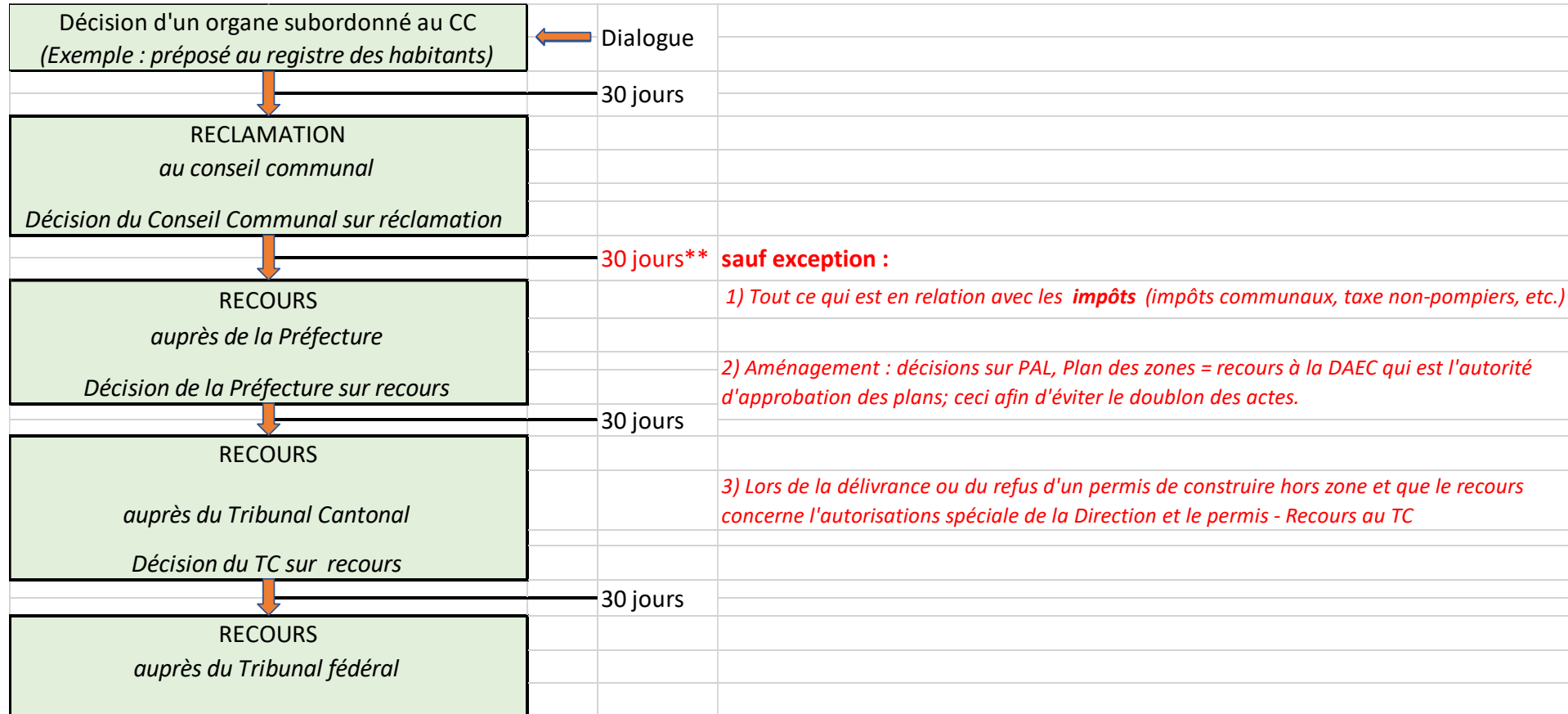
Constitution du canton de Fribourg

- > Art. 115 - Le Conseil d'État exerce la surveillance sur les communes.

Loi sur les communes

- > le Conseil d'Etat
- > la Direction en charge des communes
- > les Préfets (surveillance générale 146 LCo – intervention :
art. 151 LCo et ss)
- > le Service des communes (finances)
- > et par les autorités désignées par la législation spéciale

7. RECLAMATION – RECOURS



Questions

