



Message 2013-DIAF-5

27 août 2013

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les communes (art. 115 al. 2 LCo)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un message à l'appui du projet de loi modifiant la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo, RSF 140.1). Cette modification fait suite à l'acceptation le 6 décembre 2012 par le Grand Conseil de la motion M1007.12 du député Raoul Girard, par 87 voix contre 0.

1. Rappel de la motion

Par motion déposée et développée le 14 juin 2012, le député Raoul Girard a demandé que la limitation maximale de cinq voix par délégué d'une commune au sein d'une association de communes figurant à l'article 115 al. 2 LCo soit supprimée.

Le motionnaire souligne que la limitation maximale de cinq voix par délégué peut entraîner des situations difficilement gérables en particulier pour les communes de plus grande taille, dont le nombre de voix est parfois supérieur à 25. En effet, dans de tels cas, l'ensemble du conseil communal, voire encore des conseillers généraux ou employés communaux doivent être mobilisés pour une assemblée des délégués, souvent simplement pour faire valoir des voix dont l'importance est relative.

Par ailleurs, selon le motionnaire, le but probable de la limitation légale à cinq voix par délégué au maximum, à savoir éviter qu'un délégué puisse prendre une décision qui ne reflète pas l'avis du conseil communal qu'il représente, est certes louable. Toutefois, la protection du devoir de collégialité découlant de l'article 115 al. 4 LCo – soit la possibilité pour le conseil communal de révoquer un délégué pour de justes motifs – est suffisante. Partant, l'interdiction pour un délégué de disposer de plus de cinq voix dans le cadre d'une association de communes peut être abolie.

2. Modification de la loi sur les communes

Selon l'article 69 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil, la motion est la proposition faite au Grand Conseil d'obliger le Conseil d'Etat à lui présenter un projet d'acte ayant pour objet, entre autre, des règles de droit devant figurer dans la Constitution, une loi ou une ordonnance parlementaire.

Le présent projet de loi concerne la modification de l'article 115 al. 2 LCo qui a actuellement la teneur suivante:

² Les statuts déterminent le nombre de délégués ainsi que le nombre de voix dont dispose chaque délégué, en tenant compte notamment du chiffre de la population et de l'importance que l'entreprise revêt pour chacune des communes. Toutefois, un délégué ne peut avoir plus de 5 voix.

La possibilité pour un délégué à l'assemblée des délégués d'une association de communes de détenir plusieurs voix, mais au maximum 5, avait été introduite lors de la révision partielle de la loi sur les communes adoptée par le Grand Conseil le 4 mai 1995. Auparavant, la règle implicite était «1 délégué – 1 voix».

L'un des arguments à la base de l'introduction de la possibilité pour un délégué de disposer de plusieurs voix lors de la modification de la loi sur les communes en 1995 était le problème de la disponibilité des délégués des communes les plus peuplées. Il s'agissait alors principalement de la Ville de Fribourg (message du Conseil d'Etat relatif à l'article 115 al. 2, BGC 1995 p. 32).

On peut considérer que la problématique s'est accentuée depuis lors; en effet, depuis 1995 à ce jour, de nombreuses fusions de communes ont eu lieu (le nombre de communes dans le canton est passé de 250 à 164 entre 1995 et 2013), entraînant une augmentation du nombre de communes ayant une population relativement importante. Cette tendance est par ailleurs appelée à se poursuivre avec l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012 de la loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC, RSF 141.1.1). En d'autres termes et au vu du critère de la représentation proportionnelle prévue à l'article 115 al. 2 LCo, un nombre croissant de communes pourrait se voir confronter à la difficulté soulevée par le motionnaire, à savoir que tout ou partie du conseil communal (au vu de la teneur de l'article 115 al. 4 LCo), voire encore des conseillers généraux ou employés de la commune, doivent être mobilisés lors d'une assemblée afin que la commune puisse faire valoir toutes les voix qui lui échoient.

La motion ayant été prise en considération par le Grand Conseil, il s'agit de modifier l'article 115 al. 2 LCo dans le sens proposé par le motionnaire. Or, comme le Conseil d'Etat l'a expliqué dans la réponse à la motion, il ne serait pas suffi-

sant de se limiter à une suppression de la deuxième phrase de cet alinéa. En effet, comme les statuts doivent, en vertu de l'article 115 al. 2 1^{re} phr. LCo, fixer le nombre de délégués et le nombre de voix par délégué, il convient de prévoir une règle par défaut quant à l'articulation entre le nombre de voix et le nombre de délégués afin d'éviter le risque de lacunes. Sans ce complément, on obligerait toutes les associations de communes, même celles qui ne souhaitent pas modifier leurs règles, à examiner les statuts pour savoir s'ils contiennent toutes les précisions quant aux délégués et aux voix.

Dès lors, il convient de revoir l'alinéa 2 dans son ensemble et d'y prévoir en premier lieu l'élément principal de la répartition des voix entre les communes membres, cette disposition étant complétée par une règle par défaut dans le sens que sans indication du nombre de voix par délégué dans les statuts, c'est la règle «1 délégué – 1 voix» qui s'applique, ce qui permet d'éviter des révisions de statuts aux associations de communes se contentant de la situation actuelle.

En revanche, les associations de communes qui voudraient modifier leur situation devraient d'abord procéder à une révision de leurs statuts en fixant le nombre souhaité de voix par délégué, sachant qu'à l'avenir, la loi ne fixe plus de limite supérieure.

3. Incidences

3.1. Conséquences financières et en personnel; conformité au droit supérieur

Le projet de modification de loi proposé n'a pas de conséquence financière, ni en personnel si ce n'est une éventuelle économie d'échelle au niveau des communes. Le projet est en outre conforme au droit constitutionnel et fédéral en vigueur.

3.2. Influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Le projet de modification de loi proposé n'a pas d'influence négative sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, mais contribue au contraire à une plus grande autonomie communale.

3.3. Autres incidences

Le projet n'a pas d'effet sur le développement durable. On relève enfin que le projet de loi n'est pas concerné par les questions d'eurocompatibilité.

La présente loi est soumise au référendum législatif, mais pas au référendum financier.

4. Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat prévoit de fixer l'entrée en vigueur de la présente loi au 1^{er} janvier 2014.

5. Conclusion

Le Conseil d'Etat vous invite à adopter cette modification de la loi sur les communes.