



Message 2014-DIAF-105

30 septembre 2014

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les communes (élections générales reportées en cas de fusion)

Nous avons l'honneur de vous adresser le présent message à l'appui d'un projet de loi modifiant la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (RSF 140.1; ci-après: LCo). Le message est structuré comme suit:

1. Origine du projet	1
2. Nécessité du projet	2
2.1. Nécessité de la modification légale	2
2.2. Nécessité de la suite directe à la motion 2014-GC-121	2
2.3. Procédure de consultation	2
3. Calendriers	2
3.1. Echéances et délais en matière électorale	2
3.2. Echéances et délais en matière de fusions de communes	3
3.2.1. Régime ordinaire selon la LCo	3
3.2.2. Particularités de la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes	3
3.3. Conclusions intermédiaires	3
3.4. Projets de fusion en cours et dates d'entrée en vigueur visées	3
4. Aspects formels	3
5. Grandes lignes du projet	4
6. Commentaire des articles	4
7. Conséquences financières et en personnel	5
8. Influence du projet sur la répartition des tâches Etat-communes	6
9. Constitutionnalité, conformité au droit supérieur et développement durable	6
10. Referendum et entrée en vigueur	6

1. Origine du projet

La motion 2014-GC-121, déposée et développée le 24 juin 2014 par les députés Yves Menoud et Nadia Savary et ayant comme objet la «Prolongation de la validation du mandat des conseillers communaux des communes fusionnant au 1^{er} janvier 2017», est à l'origine du présent projet. Cette motion a été transmise au Conseil d'Etat le 2 juillet 2014. La Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) est dès lors chargée de présenter au Conseil d'Etat un projet de réponse dans le délai de cinq mois dès la transmission de la motion.

Les députés Yves Menoud et Nadia Savary estiment que l'organisation des élections générales en 2016 aurait des conséquences négatives pour les communes envisageant de fusionner au 1^{er} janvier 2017, car les personnes élues ne seraient en fonction que jusqu'à la fin de l'année 2016. Les auteurs de la motion 2014-GC-121 demandent dès lors de modifier la loi sur les communes. La modification consisterait à autoriser les communes dont les citoyens ont voté la convention de fusion avant le 31 décembre 2015 de prolonger la validité du mandat des autorités communales jusqu'au 31 décembre 2016,

faculté assortie de l'obligation d'élire les nouvelles autorités en automne 2016.

2. Nécessité du projet

2.1. Nécessité de la modification légale

Le renouvellement intégral des autorités communales aura lieu le 28 février 2016. Toutes les communes prendront part à ces élections sauf celles qui auraient décidé de fusionner au 1^{er} janvier de l'année 2016, car elles éliraient en automne 2015, en vertu de l'article 136b LCo, leurs représentants des autorités de la nouvelle commune.

Dans l'hypothèse d'une fusion entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2017, les communes ayant voté la fusion en 2015 devraient néanmoins renouveler l'ensemble de leurs autorités le 28 février 2016 et désigner dans l'automne qui suit leurs représentants au sein des autorités de la nouvelle commune. Selon les scénarios qui se présenteraient en automne 2016, la désignation de ces représentants nécessiterait encore des passages aux urnes.

La modification légale proposée ouvre ainsi la discussion sur le changement suivant: pour les communes fusionnant au 1^{er} janvier qui suit le renouvellement intégral, les élections générales seraient remplacées par des élections obligatoires des représentants des communes fusionnantes au sein des autorités de la nouvelle commune. Par voie de conséquence, la dernière législature des anciennes communes serait prolongée et la première législature de la nouvelle commune serait raccourcie.

Le Conseil d'Etat estime toutefois que les avantages du report des élections l'emportent sur les inconvénients découlant de la durée non-identique des périodes législatives (cf. commentaire de l'article 136c et ch. 7 ci-dessous).

2.2. Nécessité de la suite directe à la motion 2014-GC-121

En raison des différentes échéances à venir tant en matière de fusions qu'en matière électorale, le traitement de la motion 2014-GC-121 dans les délais ordinaires aurait pour conséquence qu'en cas d'acceptation de la motion, les dispositions légales à créer ne pourraient pas entrer en vigueur dans les délais utiles (cf. ch. 3 ci-dessous).

Afin d'éviter cet écueil, la DIAF entend proposer au Conseil d'Etat de donner à la motion une suite directe en soumettant au Grand Conseil la réponse à la motion assortie d'un projet de loi accompagné d'un message. Toutefois, les propositions de mise en œuvre ne sauraient être soumises au législateur sans avoir fait au préalable l'objet d'une procédure de consultation, même si cette dernière doit être quelque peu écourtée, ce qui est exceptionnellement admis lorsque des motifs per-

tinents le justifient, notamment en cas d'urgence (art. 28 al. 2 du règlement sur l'élaboration des actes législatifs, REAL, RSF 122.0.21).

2.3. Procédure de consultation

Les modifications légales de l'avant-projet de la DIAF ont fait l'objet d'une procédure de consultation entre le 22 août 2014 et le 19 septembre 2014. Dans le délai fixé, la DIAF a reçu 36 réponses qui se répartissent sur l'ensemble des instances consultées comme suit: cinq partis politiques; l'Association des communes fribourgeoises (ACF), 20 communes ayant répondu spontanément; toutes les Directions du Conseil d'Etat (hormis la DIAF) et quatre autres instances cantonales.

Aucune réponse n'est défavorable au projet et aucune instance n'a critiqué la brièveté du délai de consultation. Les réponses qui prennent position sont toutes favorables. Les communes qui ont répondu individuellement l'ont fait pour soutenir la prise de position de l'ACF et pour souligner à leur tour la nécessité du projet compte tenu de leur situation particulière en tant que communes impliquées dans un projet de fusion.

Quelques modifications d'ordre formel ou rédactionnel proposées ont été apportées aux textes.

3. Calendriers

3.1. Echéances et délais en matière électorale

Par arrêté du 17 juin 2014, le Conseil d'Etat a fixé la date du renouvellement intégral des conseils communaux et des conseils généraux au dimanche 28 février 2016, le second tour de scrutin ayant lieu le dimanche 20 mars 2016.

La première échéance à respecter préalablement au renouvellement intégral est la date-limite pour la convocation des corps électoraux, qui est le lundi de la huitième semaine précédant le jour des élections générales (art. 46 al. 2 de la loi sur l'exercice des droits politiques, LEDP, RSF 115.1). Pour le renouvellement intégral 2016, l'arrêté du Conseil d'Etat convoquant les corps électoraux communaux devra dès lors paraître dans la Feuille officielle du 25 décembre 2015 au plus tard.

Lors de la préparation de cet arrêté, il devra y avoir la certitude sur la question de savoir si les corps électoraux de toutes les communes seront à convoquer ou si l'arrêté devra faire état de communes exemptées. Cette certitude devra exister au moment où l'arrêté de convocation sera préparé, soit à fin novembre 2015 au plus tard.

Cela signifie que les fusions concernées doivent être définitives à ce moment-là. Or cette question est déterminée par les échéances et délais applicables aux fusions de communes selon les bases légales y relatives.

3.2. Echéances et délais en matière de fusions de communes

3.2.1. Régime ordinaire selon la LCo

La convention de fusion doit être publiée dans la Feuille officielle dans un délai maximal de 30 jours dès la signature de la convention par les conseils communaux (art. 134d al. 4 LCo). Dans un délai maximal de 90 jours dès cette publication, la convention de fusion doit faire l'objet d'un vote aux urnes dans toutes les communes parties à la fusion (art. 134d al. 5 LCo).

Le résultat des votes communaux devient définitif dès la publication de ceux-ci et l'écoulement du délai de recours.

En matière de fusions de communes, il sied toutefois de réserver l'approbation constitutive par le Grand Conseil, qui intervient sous la forme d'une loi parce qu'un changement dans l'état des communes implique une modification de la loi déterminant le nombre et la circonscription des districts administratifs (RSF 112.5), modification qui ne peut, selon la législation en vigueur, intervenir que sous la forme d'une loi.

Une fois acceptée, la convention de fusion est donc transmise au Grand Conseil pour approbation (art. 134d al. 6 LCo). Ce n'est qu'au moment où la loi approuvant la fusion est promulguée que la fusion de communes peut être considérée comme étant définitive.

3.2.2. Particularités de la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes

La loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC, RSF 141.1.1) présente deux particularités: cette loi est limitée dans le temps et elle prévoit des échéances supplémentaires en raison du subside d'encouragement.

Ainsi, les communes qui envisagent une fusion et souhaitent bénéficier d'une aide financière doivent soumettre au Conseil d'Etat la convention de fusion signée au plus tard jusqu'au 30 juin 2015 et la fusion doit entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2017. Entre ces deux échéances, la procédure décisionnelle doit avoir lieu sur le plan communal et cantonal.

3.3. Conclusions intermédiaires

Tout d'abord, on doit avoir la certitude qu'une fusion entrera en vigueur le 1^{er} janvier de l'année suivant le renouvellement intégral pour que les communes concernées puissent être dispensées de prendre part aux élections générales. Cette certitude doit être acquise au moment où l'arrêté de convocation des corps électoraux est préparé, ce qui implique que l'approbation de la fusion par le Grand Conseil soit promulguée à ce moment-là.

Pour le renouvellement intégral 2016, il s'avère que les communes souhaitant bénéficier du report des élections ne pourraient pas épuiser le délai maximal de la LEFC pour la présentation de la convention de fusion signée au Conseil d'Etat: en effet, si un projet de convention de fusion n'est signée que le 30 juin 2015, il ne resterait matériellement plus assez de temps pour accomplir les procédures légales sur le plan communal et cantonal avant la convocation des corps électoraux par le Conseil d'Etat.

Face à cette difficulté, la solution proposée par le projet consiste à admettre, pour le prochain renouvellement intégral, de se référer non pas à la promulgation de l'acte d'approbation de la fusion, mais de fixer un délai maximal dans lequel le vote aux urnes sur la convention de fusion doit intervenir au niveau communal (cf. ch. 6 ci-dessous, commentaire de l'article 2).

3.4. Projets de fusion en cours et dates d'entrée en vigueur visées

A l'heure actuelle, plusieurs projets de fusion sont en cours. Les états d'avancement des travaux sont variés et tous les projets n'indiquent pas encore la date d'entrée en vigueur visée. Certains projets énoncent le 1^{er} janvier 2016 comme entrée en vigueur de la fusion, d'autres prévoient une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2017.

4. Aspects formels

La motion 2014-GC-121 demande une modification de la LCo pour résoudre un problème identifié au passage de la législature 2016/2017. Toutefois, on ne saurait insérer dans le corps du texte de la LCo une disposition ayant une durée de validité limitée.

On pourrait alors songer à compléter la LEFC, qui est une loi de durée limitée, mais on peut aussi estimer que la difficulté inhérente au passage de la législature 2016/2017 peut survenir à chaque fois qu'une fusion entre en vigueur le 1^{er} janvier de l'année suivant le renouvellement intégral. En outre, la LCo contient une disposition pour le cas de figure «inverse», soit les élections anticipées en cas de fusion au 1^{er} janvier de l'année du renouvellement intégral (art. 136b LCo).

L'option de proposer une suite directe à la motion avec une solution applicable au-delà du passage 2016/2017 nécessiterait dès lors d'avoir recours au projet complémentaire prévu à l'article 66 al. 1 de la loi sur le Grand Conseil (LGC, RSF 121.1): «Sans s'écartier du fond, le projet complémentaire vise à assurer la présentation d'un acte complet, conforme aux exigences en la matière et qui s'insère harmonieusement dans la législation existante.»

5. Grandes lignes du projet

Le projet vise à créer la base légale nécessaire pour remplacer les élections générales ordinaires par l'élection, ayant lieu quelques mois plus tard, des représentants communaux au sein des autorités communales de la commune issue de la fusion.

Ce report d'élection est subordonné à deux conditions: la fusion doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier de l'année qui suit le renouvellement intégral et elle doit être définitive avant la convocation des corps électoraux pour le renouvellement intégral. Or cette convocation intervient à la fin de l'année *précédant* le renouvellement intégral.

Le caractère définitif de la fusion n'est juridiquement acquis qu'au moment où l'acte d'approbation de la fusion par le Grand Conseil est promulgué. Cette règle est inscrite à l'article 136c LCo nouvellement proposé.

Toutefois, on peut estimer que pour le passage de la législature 2011–2016 à la législature 2016–2021, le caractère définitif de la fusion à considérer pour convoquer des élections est acquis au moment où la procédure de vote aux urnes sur les conventions de fusion est achevée au niveau communal. Ainsi, l'article 2 du projet de loi prévoit une date-limite pour le vote aux urnes sur les conventions de fusion, qui est le 30 septembre 2015.

Partant, les communes qui décident de fusionner au 1^{er} janvier 2017 en votant leur convention de fusion avant le 30 septembre 2015 ne prendront pas part au renouvellement intégral du 28 février 2016. Pour ces communes, les élections ont lieu en automne 2016 sous forme d'élections de leurs représentants au sein des autorités de la nouvelle commune.

Par conséquent, la législature des anciennes communes se prolonge jusqu'à la fin de l'année 2016 et la législature 2016–2021 est abrégée dans la même proportion pour la nouvelle commune. Cette conséquence, qui peut survenir au-delà du passage 2016/2017, est inscrite à l'article 136c LCo nouvellement proposé.

6. Commentaire des articles

Article 1 – article modificateur

Cet article contient les modifications proposées de la LCo. Les deux premières sont des adaptations techniques. La troisième est le nouvel article 136c LCo proposé. Ce dernier concerne les élections générales reportées des communes qui fusionnent au 1^{er} janvier de l'année suivant le renouvellement intégral.

Article 135 al. 1, 3^e phr.

La troisième phrase de l'alinéa 1 réserve entre autre l'article 136b ayant trait aux élections anticipées. Il apparaît dès lors logique de réserver également l'article 136c.

Article 136b titre médian

Il s'agit d'une adaptation rédactionnelle du titre médian. En effet, ce n'est pas le renouvellement intégral comme tel qui est anticipé, car il a lieu pour les communes à la date fixée par le Conseil d'Etat, mais il est remplacé, pour les communes fusionnant au 1^{er} janvier de l'année du renouvellement, par l'élection des représentants des anciennes communes au sein des autorités de la nouvelle commune. Il paraît dès lors plus approprié de parler d'élections générales anticipées.

Article 136c (nouveau)

La modification principale consiste à compléter le chapitre VII de la LCo, ayant trait aux fusions de communes, par un article 136c nouveau qui énonce, sous le titre médian «Elections générales reportées», les éléments qui viennent d'être exposés sous le chiffre 5 ci-dessus.

Comme, à la différence de la LEFC, la LCo est une loi non limitée dans le temps, l'article 136c s'appliquerait donc à chaque passage de législature lorsqu'une fusion entre en vigueur le 1^{er} janvier qui suit le renouvellement intégral, à condition que la fusion soit promulguée avant le 30 novembre de l'année précédente (pour l'échéance électorale 2016 voir le commentaire de l'article 2 ci-dessous).

Aussi longtemps que l'approbation d'une fusion de communes nécessite une loi au sens formel, donc un acte sujet au référendum législatif, la promulgation ne peut intervenir avant l'échéance du délai de trente jours pour l'annonce de la demande de référendum (art. 19 al. 1 de la loi sur la publication des actes législatifs, LPAL, RSF 124.1; art. 130 al. 1 LEDP).

Selon une modification légale en préparation dans le cadre de la révision de la loi sur la mensuration officielle (mise en consultation entre les 6 mars et 7 juin 2013), l'approbation des fusions de communes pourrait intervenir à terme sous la forme d'un décret, qui ne serait pas soumis au référendum et dont la promulgation pourrait dès lors suivre rapidement après l'adoption du décret par le Grand Conseil, lors de la publication de l'acte dans le Recueil officiel (art. 19 al. 2 à 4 LPAL).

Le report des élections générales a pour conséquence que la législature des anciennes communes se prolonge jusqu'à la fin de l'année du renouvellement et que la législature suivante est écourtée dans la même proportion pour la nouvelle commune. Cela signifie que toutes les fonctions communales

(élus communaux, délégués aux associations de communes et à l'agglomération, membres de commissions) dont la durée correspond à la législature sont prolongées jusqu'à la fin de laquelle a lieu le renouvellement et qu'elles sont écourtées dans la même proportion durant la législature suivante.

Le report des élections a également des répercussions sur les présidences des conseils généraux, qui sont des fonctions non pas quinquennales, mais annuelles. La formulation légale précisant qu'il s'agit d'une durée de douze mois (art. 32 al. 1 LCo) souligne le fait que la présidence ne se réfère pas à une année civile, mais à une durée de 12 mois. Avec une législature de cinq ans, il y a dès lors en principe cinq présidences de durées égales.

Le fait de prolonger la législature induirait dès lors une asymétrie qui pourrait nécessiter des ajustements au niveau des présidences des conseils généraux. On peut toutefois relever que toute fusion de communes implique des périodes de douze mois incomplètes, car les fusions de communes prennent toujours effet au 1^{er} janvier de l'année, tandis que les législatures communales débutent au printemps et les présidences des conseils généraux sont en général aussi renouvelées au printemps. Cette problématique n'est dès lors pas entièrement nouvelle.

Ceci dit, la particularité de deux législatures successives avec des durées inégales est mise en évidence à l'article 136c LCo nouvellement proposé, l'alinéa 1 concernant les anciennes communes et l'alinéa 3 la nouvelle commune.

Article 2 – disposition transitoire

L'application telle quelle de l'article 136c LCo du projet en 2016 signifierait que les communes décident de fusionner au 1^{er} janvier 2017 devraient voter leur convention de fusion en mars 2015 afin que leur union puisse être approuvée et promulguée à fin novembre 2015. Elles devraient ainsi probablement signer la convention de fusion avant même que les dispositions légales du présent projet entrent en vigueur, soit avant la fin 2014. Ces communes ne pourraient ainsi pas utiliser le délai maximal que leur offre la LEFC pour la signature de la convention de fusion (30 juin 2015) (cf. ch. 3.2.2 ci-dessus).

Face à cette difficulté, la solution proposée consiste à admettre, pour le prochain renouvellement intégral, de se référer non pas à la promulgation de l'acte d'approbation de la fusion, mais de fixer un terme dans lequel le vote aux urnes sur la convention de fusion doit intervenir au niveau communal. Cette dérogation aux règles posées par l'article 136c LCo doit faire l'objet d'une disposition transitoire qui est inscrite à l'article 2 du projet.

Compte tenu des délais nécessaires à la publication des résultats du vote aux urnes des communes et du délai de recours en

matière de scrutins communaux, ce terme est fixé au 30 septembre 2015. Il convient de rappeler que l'élection du Conseil national et le premier tour de l'élection au Conseil des Etats auront lieu le 18 octobre 2015. Par conséquent, les éventuels scrutins communaux sur des conventions de fusions doivent intervenir auparavant.

Pour toutes ces raisons, la date du 30 septembre 2015 s'impose comme dernière échéance pour les scrutins populaires communaux sur les fusions. Dès lors, le dernier dimanche possible pour le vote aux urnes portant sur les conventions de fusion serait le 27 septembre 2015.

Article 3 – entrée en vigueur et referendum

L'article 3 contient les clauses usuelles concernant le référendum et l'entrée en vigueur. Compte tenu du fait que l'issue du présent projet a un impact important sur les communes envisageant une fusion au 1^{er} janvier 2017, les dispositions légales proposées devraient pouvoir entrer en vigueur, si possible, au 1^{er} janvier 2015.

7. Conséquences financières et en personnel

Les conséquences financières et en personnel du présent projet sur l'Etat ne sont pas significatives. S'agissant des communes, on peut dire qu'en matière financière, le projet n'induit pas de charges supplémentaires. Au contraire, il permet aux communes dont les élections générales sont reportées d'économiser les frais de ce scrutin.

Cependant, l'élection des représentants au sein des autorités de la nouvelle commune doit avoir lieu obligatoirement en automne de la même année, la règle ordinaire selon laquelle les conseillers communaux des anciennes communes peuvent entrer au conseil de la nouvelle commune sans élection (à moins que leur nombre ne corresponde pas au nombre de sièges à pourvoir) ne s'appliquant pas (art. 135 al. 3 LCo). Il s'agit donc plutôt d'un report des élections (étant entendu que l'élection portera alors sur un nombre réduit de sièges), non pas d'une renonciation à celles-ci et les économies doivent dès lors être relativisées.

Les conséquences du projet sur les communes sont plutôt de nature institutionnelle dans la mesure où la législature est prolongée respectivement écourtée pour un certain nombre de communes. Les élus issus des urnes lors du renouvellement intégral de 2011 resteraient dès lors en fonction non pas pour cinq ans, mais pour cinq ans et 8 mois environ. La durée de la législature vaut pour tous les mandats et désignations au sein de la commune, soit la syndicature, les délégations dans les organismes de collaboration intercommunale et les commissions. En outre, les présidences des conseils généraux seraient également affectées par les durées inégales des légis-

latures, car la durée de mandat de la présidence porte sur une période de 12 mois (cf. à ce sujet les commentaires ad article 1 in fine au chiffre 6 ci-dessus).

8. Influence du projet sur la répartition des tâches Etat-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 dans la mesure où il entend apporter une solution au bénéfice des communes souhaitant fusionner au 1^{er} janvier de l'année qui suit le renouvellement intégral.

L'avantage de la solution proposée est d'éviter des élections générales «complètes» pour des communes qui auront à ce moment-là déjà décidé de s'unir et de ne former qu'une seule entité politique dans moins d'une année à compter de cette échéance électorale. Il se justifie dès lors de remplacer les élections générales par l'élection des représentants des anciennes communes durant l'automne de l'année concernée. L'inconvénient de cette solution réside toutefois dans la conséquence inévitable d'une législature prolongée de 8 mois et d'une législature suivante écourtée d'autant.

A l'instar de ce qui est prévu pour les élections anticipées qui interviennent pour toutes les communes fusionnant à la dernière échéance *avant* le renouvellement intégral (art. 136b LCo), le projet prévoit un dispositif légal applicable à toutes les communes désireuses de fusionner à la première échéance *après* les élections générales (pour autant que la fusion soit définitive dans les délais fixés).

9. Constitutionnalité, conformité au droit supérieur et développement durable

Le projet est conforme au droit constitutionnel et fédéral en vigueur. La modification proposée n'est pas concernée par les questions d'eurocompatibilité et elle n'a pas d'effet sur le développement durable.

10. Referendum et entrée en vigueur

La présente modification légale est soumise au referendum législatif, mais pas au referendum financier. Son entrée en vigueur devrait cependant intervenir le plus rapidement possible afin que les planifications des projets de fusion et des élections puissent en tenir compte. L'entrée en vigueur souhaitable pour la présente modification législative serait ainsi le 1^{er} janvier 2015.
