

**Rapport explicatif
accompagnant l'avant-projet de loi modifiant la
loi relative à l'encouragement aux fusions de communes**

12 juin 2019

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport explicatif accompagnant l'avant-projet de loi modifiant la loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC, RSF 141.1.1). Le rapport est structuré comme suit :

1	Origine et nécessité de l'avant-projet	1
2	Rappel du contexte particulier de la fusion du Grand-Fribourg	1
3	Commentaire de la modification proposée	2
4	Incidences de l'avant-projet de loi	3

1 Origine et nécessité de l'avant-projet

Le 1^{er} février 2019, le Comité de pilotage (CoPil) de l'Assemblée constitutive du Grand-Fribourg s'est adressé, par l'entremise du Président de l'Assemblée constitutive, à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) en priant cette dernière d'entreprendre les démarches nécessaires pour permettre le report des élections communales pour les communes du périmètre de la fusion du Grand-Fribourg du printemps 2021 à l'automne 2021.

En appui à sa demande, le CoPil estimait que le report des élections communales permettrait à l'Assemblée constitutive et aux Conseils communaux des communes concernées de mener de manière efficiente et sans précipitation la campagne pour le vote sur la fusion auprès des citoyennes et citoyens, en leur évitant au surplus de devoir mener, en parallèle, une campagne pour les élections communales de mars 2021.

Après analyse, la DIAF est arrivée à la conclusion que ce souhait ne peut se réaliser que moyennant un complément apporté à la loi sur l'encouragement aux fusions de communes (LEFC ; RSF 141.1.1). La proposition élaborée à cet effet fait l'objet de la présente procédure de consultation.

2 Rappel du contexte particulier de la fusion du Grand-Fribourg

Le législateur a conçu un cadre légal en partie spécifique à la fusion du Grand-Fribourg, à savoir les articles 17a à 17j LEFC. Cette spécificité se manifeste notamment dans la procédure préparatoire de la fusion, dont les caractéristiques principales consistent en la fixation d'un périmètre provisoire par le Conseil d'Etat (art. 17b LEFC) et en la mise en place, par une élection populaire, d'une assemblée constitutive (art. 17c à 17e LEFC).

Ces démarches procédurales ont pour effet de consommer une partie du délai légal mis à disposition par la LEFC pour le dépôt de la convention de fusion (30 juin 2020). L'exigence ordinaire pour le report des élections est dès lors plus difficile à atteindre dans ces conditions : en effet, l'article 136c de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo, RSF 140.1) prévoit que les élections générales sont reportées si l'approbation de la fusion par le Grand Conseil est promulguée au plus tard le 30 novembre de l'année qui précède ce renouvellement (30 novembre 2020 s'agissant du renouvellement intégral des autorités communales prévu en mars 2021).

En outre, à la différence de ce qui vaut pour les autres projets de fusion, la loi prévoit que la convention de fusion du Grand-Fribourg fait l'objet d'une approbation formelle par le Conseil d'Etat (art. 17g LEFC). Le projet de convention de fusion, une fois remis au Conseil d'Etat, devra ainsi faire l'objet d'un examen quant à sa conformité aux droits cantonal et fédéral et ce n'est qu'après approbation par le Conseil d'Etat que la convention de fusion pourra être soumise au vote populaire (art. 17h al. 1 LEFC).

Une solution analogue à celle qui est demandée pour le Grand-Fribourg a par ailleurs été mise en place pour un autre projet très particulier, à savoir le projet de fusion réunissant la commune de Morat et la commune municipale bernoise de Clavaleyres. L'article 14 al. 2 et 3 de la loi du 23 mars 2018 sur l'accueil de la commune municipale bernoise de Clavaleyres par le canton de Fribourg et sa fusion avec la commune de Morat (LFCla, RSF 112.7) dispose en effet que la législature en cours pour Morat se prolonge d'office au 31 décembre 2021, et ce indépendamment du vote sur la fusion dans les deux communes concernées. A noter que le vote sur la fusion a entretemps eu lieu, à savoir le 23 septembre 2018, et il a abouti, mais les démarches d'approbation dans les deux cantons concernés et au niveau fédéral sont d'une complexité accrue par rapport aux projets de fusion ordinaires, ce qui a justifié cette prolongation de la législature.

Au vu de ces particularités, la DIAF est arrivée à la conclusion qu'il est judicieux de proposer une modification légale dans le sens de la demande du CoPil de l'assemblée constitutive du Grand-Fribourg.

3 Commentaire de la modification proposée

Article 1 de l'avant-projet

L'avant-projet consiste à insérer, à la fin du chapitre 2 de la LEFC, un article 17k (nouveau) comportant deux éléments : la dispense des élections ordinaires du printemps 2021 (al. 1) et la participation aux élections reportées en automne 2021 (al. 2). Ces deux éléments sont exposés ci-après.

Art. 17k (nouveau) LEFC – alinéa 1

La condition de base propre à tout report des élections générales est que la fusion entre en vigueur le 1^{er} janvier de l'année qui suit le renouvellement intégral. Cette condition est reprise dans cet alinéa lorsqu'il mentionne que la convention de fusion doit prévoir l'entrée en vigueur de la fusion au 1^{er} janvier 2022, date qui correspond d'ailleurs à l'article 17 al. 1, 3^e phr. LEFC.

La condition spécifique au report des élections du Grand-Fribourg est le dépôt, auprès du Conseil d'Etat, du projet signé de la convention de fusion dans le délai prescrit à l'art. 17i al. 1 LEFC, soit trois ans dès la détermination du périmètre provisoire. Le Conseil d'Etat ayant déterminé le périmètre provisoire du Grand Fribourg le 27 juin 2017, ce délai échoit le 27 juin 2020, date qui correspond sensiblement à l'exigence de l'article 17 al. 1, 1^{re} phr. LEFC, sous réserve d'une prolongation de ce délai en application de l'art. 17i al. 1 2^e phr. LEFC

Partant, les communes inscrites dans le périmètre de fusion sont dispensées des élections ordinaires du printemps 2021 si la convention de fusion prévoit une entrée en vigueur de la fusion au 1^{er} janvier 2022 et que le texte est remis au Conseil d'Etat dans le délai prescrit.

Art. 17k (nouveau) LEFC – alinéa 2

L'alinéa 2 est nécessaire pour définir l'objet des élections de l'automne 2021 : il s'agira soit d'élire les représentants des communes parties à la fusion au sein des organes de la nouvelle commune, soit de procéder au rattrapage des élections de l'ensemble des autorités communales. Le critère permettant

de déterminer laquelle des deux hypothèses s'applique est l'achèvement du processus d'approbation de la fusion par le Grand Conseil. Cette procédure doit être achevée afin de permettre la promulgation de l'acte d'approbation de la fusion au plus tard au moment où le Conseil d'Etat doit convoquer les corps électoraux pour les élections reportées.

A ce jour, seules les dates du renouvellement intégral du printemps 2021 ont été arrêtées par le Conseil d'Etat (7/28 mars 2021). A titre de comparaison, les dernières élections reportées, applicables aux communes fusionnées au 1^{er} janvier 2017, avaient eu lieu les 25 septembre et 16 octobre 2016, et l'arrêté du Conseil d'Etat convoquant les corps électoraux des communes concernées en vue de ces élections porte la date du 13 juin 2016 (FO no 25 du 24 juin 2016, pp. 1002 à 1011).

Article 2 de l'avant-projet

Cet article contient les clauses usuelles relatives à la procédure référendaire et à l'entrée en vigueur. Afin que le complément légal proposé puisse être pris en compte dans le calendrier du projet de fusion du Grand-Fribourg, il serait souhaitable que le Grand Conseil puisse être saisi rapidement du projet.

4 Incidences de l'avant-projet de loi

La modification légale proposée n'a pas d'incidence significative, ni en matière de finances ni en personnel et il n'affecte pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. L'avant-projet est en outre conforme aux Constitutions fédérale et cantonale ainsi qu'à la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 (RS 0.102). Enfin, le complément proposé ne peut être considéré que favorablement sous l'angle du développement durable dans la mesure où il contribue à améliorer la bonne coordination entre le processus de fusion du Grand-Fribourg et l'exercice des droits démocratiques.