



Message 2021-DIAF-11

15 décembre 2025

Projet de loi portant révision totale de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de loi portant révision totale de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo).

Ce document donne suite à la :

Motion 2019-GC-217	Révision de la loi sur les communes
Auteurs :	Schneuwly André / Piller Benoît

Table des matières

1	Résumé succinct	5
2	Instruments parlementaires	5
2.1	Motions à l'origine du projet	5
2.1.1	Motion demandant la révision totale de la LCo et une loi sur les finances communales (2011-GC-21)	5
2.1.2	Motion demandant la révision totale de la LCo (2019-GC-217)	6
2.2	Autres instruments parlementaires présentant un lien avec la révision totale de la LCo	6
2.2.1	Motion 1122.11 : Election des syndics par le peuple – Modification de la loi sur les communes.....	7
2.2.2	Motion 2013-GC-121 : Introduction obligatoire ou facultative du conseil général	7
2.2.3	Motion 2014-GC-181 : Modification de la loi sur l'exercice des droits politiques (art. 143)	7
2.2.4	Motion 2016-GC-3 : Modification de la loi sur les communes (art. 27)	8
2.2.5	Motion 2019-GC-218 : Modification de la loi sur les communes – Introduction d'une commission de gestion et simplification de l'assermentation des élu-e-s	8
2.2.6	Postulat 2020-GC-110 : La fusion du Grand Fribourg et la contribution financière supplémentaire de l'Etat : un modèle pour d'éventuelles fusions à venir	9
2.2.7	Motion 2021-GC-24 : Participation à distance aux séances des conseils généraux.....	9
2.2.8	Mandat 2022-GC-63 : Révision du volet éolien du Plan directeur cantonal (PDc) (fraction des votes consultatifs)	10
2.2.9	Motion 2023-GC-3 : Plus de démocratie au sein des associations intercommunales.....	10
3	Nécessité du projet	10
4	Historique de la législation générale sur les communes	11
4.1	Les lois relatives aux communes fribourgeoises avant 1980	11

4.2	La loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo)	11
4.3	Principales révisions partielles de la LCo depuis son entrée en vigueur	12
5	Projet connexe sur la gouvernance des régions	12
6	Travaux préparatoires	14
6.1	Démarches précédant l'organisation de projet	14
6.2	Organisation de projet	15
6.3	Principes devant guider les travaux	15
6.4	Travaux de l'organisation de projet	16
6.5	Propositions alimentant les avant-projets	16
6.6	Consultations thématiques auprès de certaines instances	16
6.7	Consultation préalable auprès des partenaires de l'organisation de projet	16
6.8	Procédure de consultation publique	16
6.9	Etapes ultérieures des travaux de révision	17
7	Principales propositions	17
7.1	Dispositions générales	17
7.1.1	Autonomie communale	17
7.1.2	Examen du vote consultatif	17
7.2	Assemblée communale	18
7.2.1	Publicité des actes	18
7.2.2	Déroulement de l'assemblée communale	18
7.2.3	Séances publiques d'information	18
7.2.4	Remplacement d'une séance d'assemblée par un scrutin populaire	19
7.2.5	Présidence de l'assemblée : maintien du statu quo proposé	19
7.2.6	Introduction d'une commission de gestion facultative	19
7.3	Conseil général	19
7.3.1	Rappel historique	19
7.3.2	Abandon de l'obligation faite à certaines communes d'avoir un conseil général	20
7.3.3	Seuil de population pour l'introduction facultative d'un conseil général	20
7.3.4	Séances à distance	21
7.4	Conseil communal	21
7.4.1	Début de législature	21
7.4.2	Taille, choix du système électoral et statut des membres du conseil communal	21
7.4.3	Séances ou participation en mode non-présentiel	22
7.5	Personnel communal	22
7.5.1	Règlement du personnel désormais obligatoire	22
7.5.2	Maintien d'un régime par défaut pour la période transitoire et précision ajoutée au contenu des statuts pour le personnel des associations de communes	22

7.5.3	Abandon des règles spécifiques pour le ou la secrétaire communal-e et l'administrateur ou l'administratrice des finances	23
7.6	Législation communale	23
7.7	Affaires bourgeoisiales	23
7.7.1	Historique jusqu'à la LCo	23
7.7.2	Genèse de la section 5 de la LCo	24
7.7.3	Travaux législatifs récents	25
7.7.4	Le rapport de l'université de Fribourg de 2024	25
7.7.5	Modifications proposées	26
7.8	Collaboration régionale	26
7.9	Associations de communes	27
7.9.1	But et tâches des associations de communes	27
7.9.2	Distinction entre modification des statuts essentielle ou non	27
7.9.3	Possibilité d'élire des délégué-e-s par les organes législatifs communaux	27
7.9.4	Initiative et referendum	27
7.10	Adaptations apportées aux fusions de communes	27
7.10.1	Vote consultatif sur les projets de fusion	27
7.10.2	Conditions auxquelles une fusion peut être imposée	28
7.10.3	Simplification du régime de transition et assouplissement des règles y relatives	28
7.11	Surveillance	28
7.11.1	Introduction d'un concept de surveillance	28
7.11.2	Rôle du préfet ou de la préfète au sein des associations de communes	28
7.11.3	Abandon de l'approbation systématique des règlements communaux	29
7.11.4	Surveillance des établissements communaux dotés de la personnalité juridique	30
7.11.5	Précisions des règles de la surveillance financière	31
7.12	Voies de droit	31
7.13	Droit transitoire	31
7.14	Lois modifiées par la présente révision	31
8	Propositions abandonnées	31
8.1	Taille minimale des communes et conseil général obligatoire	32
8.2	Charges liées	32
8.3	Présidence de l'assemblée communale	32
8.4	Election populaire du syndic ou de la syndique	32
8.5	Création d'une association de communes de droit public à l'échelle cantonale	33
8.6	Election par le peuple au sein des associations de communes	33
8.7	Fusion de communes imposée à la suite du vote d'une majorité de communes	33
8.8	Eléments abandonnés à la suite de la consultation publique	34

9	Conséquences du projet en matière de finances et de personnel pour l'Etat et les communes	34
10	Influence du projet sur la répartition des tâches Etat-communes	35
11	Effets sur le développement durable	35
12	Constitutionnalité du projet	36
13	Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité du projet	36
14	Soumission au referendum	36
15	Approbation fédérale	36
16	Commentaire des articles	37
16.1	Première partie : articles du projet de loi révisée sur les communes	37
16.2	Deuxième partie : actes modifiés par le projet, par ordre de leur numéro systématique	98
17	Liste d'abréviations	107

1 Résumé succinct

Le présent message accompagnant le projet portant révision totale de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (ci-après : le projet) est principalement composé des parties suivantes :

Outre la motion demandant explicitement la révision totale de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes, le présent projet a tenu compte de plusieurs autres instruments parlementaires déposés ces dernières années concernant le fonctionnement des communes au sens large, afin de leur donner la réponse adéquate et cohérente (pt 2.2).

Le canton de Fribourg dispose depuis près de deux siècles d'une législation sur les communes. L'histoire de cette législation est rappelée afin de comprendre son évolution depuis 1831, et plus particulièrement les dernières adaptations importantes apportées à la loi actuelle de 1980 (pt 4).

Ce projet s'inscrit de manière plus générale dans une réflexion sur les institutions cantonales, en particulier sur le niveau régional. Ces réflexions sur la gouvernance des régions, qui ont été menées depuis des années, y trouvent une partie de leur concrétisation (pt 5).

L'ampleur du projet nécessitait une importante organisation de projet, permettant de réunir les principales entités directement concernées par le fonctionnement des communes fribourgeoises. Cette organisation de projet, adoptée par le Conseil d'Etat à l'été 2022, comprend de ce fait une délégation du Conseil d'Etat ainsi que des représentants et représentantes de la Conférence des préfets et de l'Association des communes fribourgeoises. Elle a notamment arrêté dès le début de ses travaux les principes qui ont guidé les avant-projets et le présent projet (pt 6) :

- 1. Pour chaque tâche organisationnelle, octroi de la compétence au niveau (Etat ou commune) le mieux à même de pouvoir l'exercer ;*
- 2. Octroi de la plus grande liberté possible aux communes pour les tâches organisationnelles et décisions de portée locale (dans les limites de l'autonomie financière communale) ;*
- 3. Recherche de la répartition des tâches organisationnelles permettant le meilleur exercice de la démocratie locale et offrant les meilleures conditions-cadre à la fourniture des prestations publiques.*

Les principales propositions retenues dans le projet sont ensuite détaillées au point 7.

L'élaboration de ce projet s'est voulue ouverte et transparente afin de permettre d'aborder toutes les questions en suspens. Dans ce sens, le présent message recense les principales idées ou propositions examinées mais finalement non-retenues dans le projet (pt 8). Suivent ensuite les conséquences du projet, ainsi que des considérations sur sa conformité au droit supérieur (pts 9 à 15). Le présent message se termine par le commentaire des articles (pt 16).

2 Instruments parlementaires

2.1 Motions à l'origine du projet

2.1.1 Motion demandant la révision totale de la LCo et une loi sur les finances communales (2011-GC-21)

La révision totale de la LCo a été demandée pour la première fois dans la motion 2011-GC-21 [ancienne M1120.11] des députés André Schoenenweid et Stéphane Peiry portant sur la révision de la loi sur les communes et l'introduction d'une nouvelle loi sur les finances communales.

Par leur motion déposée et développée le 7 juin 2011, les auteurs demandaient au Conseil d'Etat de présenter une révision totale de la LCo et des règles régissant les finances communales. Ils estimaient que la LCo contenait des terminologies dépassées et qu'il convenait de créer une nouvelle loi sur les finances communales, ce qui permettrait en même temps de réaliser le passage au Modèle comptable harmonisé 2 (MCH2).

Dans sa réponse du 3 octobre 2011, le Conseil d'Etat était d'avis qu'il fallait accorder une priorité à la révision du volet financier de la LCo ; une nouvelle loi sur les finances communales avec pour corollaire l'apurement de la LCo en ce qui concerne les dispositions à caractère financier permettrait de régler cet important domaine dans un horizon plus rapproché qu'une révision totale de la LCo. Le Conseil d'Etat se voyait ainsi amené à proposer le fractionnement de la motion : la première partie concernait la révision totale de la LCo, la seconde la révision du chapitre financier par l'élaboration d'un projet de loi ad hoc impliquant une révision partielle de la LCo. Lors du débat de prise en considération de la motion qui eut lieu le 4 novembre 2011, le Grand Conseil a accepté le fractionnement comme proposé par le Conseil d'Etat et la loi du 22 mars 2018 sur les finances communales constitue la suite formelle à cette motion.

2.1.2 Motion demandant la révision totale de la LCo (2019-GC-217)

Par motion déposée et développée le 19 décembre 2019, les motionnaires André Schneuwly et Benoît Piller demandaient une révision totale de la LCo. A l'appui de leur motion, les auteurs rappelaient que la LCo date de 1980 et qu'elle avait déjà subi de nombreuses modifications. Ils estimaient qu'elle n'était aujourd'hui plus à jour, incomplète et difficile à lire. Ils estimaient donc qu'une révision était nécessaire, tant quant à son contenu que quant à sa structure. Les motionnaires mentionnaient en outre plusieurs thématiques que la révision devrait aborder, par exemple en relation avec les conseils généraux, dont le nombre avait augmenté ces dernières années notamment en raison de fusions de communes, ou en rapport avec la désignation du ou de la syndic-que. Les motionnaires relevaient également les liens de la LCo avec plusieurs travaux législatifs ou institutionnels en cours (notamment révision de la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations [LAgg-1995], fusion du Grand Fribourg, réflexion sur les régions) et estimaient qu'une révision était nécessaire afin de tenir compte également de cette évolution. Dans sa réponse du 10 novembre 2020, le Conseil d'Etat rappelait les différentes étapes qu'il était nécessaire de franchir avant de procéder à une révision totale de la LCo. Parmi ces étapes, on pouvait citer les fusions de communes, qui ont permis en 40 ans de réduire de moitié le nombre de communes et la mise en œuvre d'une législation sur les finances communales, qui a permis la suppression, dans la LCo, de toutes les dispositions relatives aux finances communales. Le Conseil d'Etat rappelait aussi que le contexte de la collaboration entre communes a fortement évolué, le nombre d'associations de communes passant d'une cinquantaine en 1995 à 87 au moment de la réponse à la motion.

Il était enfin rappelé qu'une réforme des institutions locales et régionales serait étudiée et que les résultats serviraient à réviser la LCo.

Le Conseil d'Etat concluait en appelant le Grand Conseil à accepter la motion et en s'engageant à débiter les travaux de révision totale de la LCo dès l'aboutissement des réflexions sur les régions. Il requérait ainsi du Grand Conseil une prolongation de délai en le fixant au terme de la présente législature. Le Grand Conseil avait accepté la motion et la prolongation de délai lors de sa séance du 11 février 2021.

2.2 Autres instruments parlementaires présentant un lien avec la révision totale de la LCo

Les instruments parlementaires mentionnés ci-après ont en commun le fait que la révision totale de la LCo a été évoquée dans le cadre de leur traitement ou qu'elle visait un objet discuté dans le cadre du présent projet. Les instruments sont listés dans l'ordre chronologique de leur dépôt.

2.2.1 Motion 1122.11 : Election des syndics par le peuple – Modification de la loi sur les communes

Par motion déposée et développée le 9 juin 2011, les députés René Thomet et Gaétan Emonet demandaient au Conseil d'Etat de présenter une révision de la LCo prévoyant l'élection directe des syndics et syndiques par le peuple. A l'appui de leur motion, ils estimaient que seule une élection populaire permettrait de rétablir la confiance des citoyens et citoyennes dans la démocratie. De l'avis des motionnaires, seule une élection populaire distincte du syndic ou de la syndique garantirait que la personne la plus qualifiée soit désignée à cette fonction.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat relevait que les arguments avancés par les motionnaires n'étaient pas nouveaux. Le grief selon lequel certaines désignations n'auraient pas respecté la volonté populaire devait être écarté dans la mesure où la loi prévoit que le syndic ou la syndique est élu-e par les membres du collège à la majorité absolue au 1^{er} et au 2^e tour. Et, le cas échéant, à la majorité relative au 3^e tour. Ce système est dès lors l'expression de la démocratie représentative telle qu'elle a été confirmée à chaque fois que les autorités cantonales étaient saisies de cette question. Pour ces raisons, le Conseil d'Etat proposait de rejeter la motion. La motion a été refusée par 58 voix contre 28 pour et 6 abstentions.

2.2.2 Motion 2013-GC-121 : Introduction obligatoire ou facultative du conseil général

Par motion déposée et développée le 12 décembre 2013, les députés André Schneuwly et Patrick Schneuwly demandaient de modifier la LCo afin d'introduire l'obligation d'instituer le conseil général à partir d'un seuil d'habitants fixé dans la loi. Les motionnaires proposaient de fixer ce seuil à 5000 habitants. Ils proposaient également que toutes les communes dont le chiffre de la population se situe entre 600 et 5000 habitants puissent décider librement d'introduire ou d'abolir le conseil général. La LCo ne prévoit que le seuil inférieur de 600 habitants. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat relevait que les règles permettant de désigner les communes qui doivent avoir un conseil général à la place de l'assemblée communale ont fait l'objet de plusieurs changements au cours des dernières décennies. La réponse du Conseil d'Etat présentait un rappel historique de l'évolution de cette question au fil du temps.

Le Conseil d'Etat concluait que le régime en vigueur laisse une très grande autonomie aux communes, qu'il était en place depuis plus de 100 ans et qu'il devait être maintenu. Pour ces raisons, il proposait de rejeter la motion.

Les motionnaires ont retiré leur motion.

2.2.3 Motion 2014-GC-181 : Modification de la loi sur l'exercice des droits politiques (art. 143)

Par motion déposée et développée le 19 novembre 2014, les députés Stéphane Peiry et André Schoenenweid demandaient de prolonger le délai référendaire au niveau communal afin que la procédure de referendum au niveau communal soit identique à la procédure cantonale. Il s'agirait de prévoir un premier délai de 30 jours pour annoncer le dépôt d'une initiative ou le lancement d'un referendum. Une période de 90 jours s'appliquerait pour la récolte des signatures. Les motionnaires estimaient qu'il existait une double injustice, dès lors qu'au niveau communal le délai de récolte était fixé à 30 jours et que le nombre de signatures devait correspondre à 10 % du corps électoral de la commune, ce qui est proportionnellement beaucoup plus important qu'au niveau cantonal.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat estimait qu'une prolongation du délai de récolte des signatures pourrait retarder de nombreux projets communaux sur la base d'une simple annonce de demande de referendum. Il était toutefois d'avis que la motion reposait sur deux points qui devaient être traités séparément : d'une part le principe de faciliter l'exercice du droit de referendum au niveau communal, et d'autre part la détermination de la modification à apporter au droit actuel, soit un prolongement du délai pour la récolte des signatures. Il proposait par conséquent au Grand Conseil d'accepter le fractionnement de la motion afin de permettre l'abaissement du nombre de signatures. Le Grand Conseil a accepté le fractionnement par 67 voix contre 29. Il n'y a pas eu d'abstention.

Cette modification a été introduite lors de la révision partielle de la LCo adoptée par le Grand Conseil le 3 novembre 2016. Sur la base d'expériences récentes, un réexamen de la question s'est toutefois imposé et il a abouti à la proposition de prévoir, sur le plan communal et intercommunal, un premier délai pour l'annonce de la

demande et un délai supplémentaire pour le dépôt de celle-ci (voir modifications proposées de la loi sur l'exercice des droits politiques [LEDP]).

2.2.4 Motion 2016-GC-3 : Modification de la loi sur les communes (art. 27)

Par motion déposée et développée le 13 janvier 2016, le député Simon Bischof demandait au Conseil d'Etat de hausser le nombre maximal des membres d'un conseil général de 80 à 100 membres. Le motionnaire invoquait le fait que plusieurs projets de fusions pouvant aboutir à la création de communes de tailles particulièrement importantes avaient été lancés et qu'il fallait donc laisser la possibilité à ces dernières de disposer de conseillers et conseillères généraux plus nombreux.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat faisait remarquer qu'une seule commune dispose d'un conseil général de 80 membres. Il ne semblait donc pas que le besoin d'augmenter ce nombre soit avéré. Il estimait toutefois pertinent de revoir les dispositions légales visées par le motionnaire, mais plutôt dans le sens de renoncer aux seuils fixés dans la LCo et laisser ainsi une marge d'appréciation plus large aux communes pour fixer le nombre de conseillers et conseillères généraux.

Le Grand Conseil a refusé la motion par 67 voix contre, 24 pour et 4 abstentions.

2.2.5 Motion 2019-GC-218 : Modification de la loi sur les communes – Introduction d'une commission de gestion et simplification de l'assermentation des élu-e-s

Par motion déposée et développée le 20 décembre 2019, les députés Bruno Marmier et Elias Moussa demandaient que la LCo soit modifiée sur 2 points :

- > Elaboration d'une disposition légale donnant la faculté aux communes d'introduire une commission de gestion au niveau communal. Les auteurs précisaient que cette commission, indépendante de la commission financière, disposerait d'un droit d'investigation et remettrait chaque année au conseil général un rapport sur la gestion communale. Ils estimaient qu'une telle commission était nécessaire pour garantir le suivi démocratique de la gestion communale dans les grandes communes, notamment celles issues de fusions de grande ampleur ;
- > Possibilité donnée au conseil général d'assermenter les membres du conseil général, et au conseil d'agglomération d'assermenter les membres du conseil d'agglomération. Les motionnaires estimaient que cette possibilité éviterait que des personnes proclamées élues ne puissent siéger en raison d'un défaut d'assermentation.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat relevait que l'admission d'une telle commission à l'échelon communal constituerait un changement assez significatif dans la configuration des organes communaux, car on serait en présence d'un véritable organe de contrôle du conseil communal au sein de la commune et qu'il s'agirait donc de définir clairement la mission d'une telle commission et délimiter ses compétences par rapport à celles des autres organes en place. Le Conseil d'Etat relevait également le fait que la nouvelle loi sur les finances communales (LFCo) renforce le devoir accru du conseil communal de rendre des comptes devant le législatif. La LFCo généralise le rapport de gestion que le conseil communal présente au législatif en même temps que les comptes. Dans son rapport de gestion, le conseil communal fait état de ses principales activités et des évolutions importantes durant l'exercice écoulé (art. 19 al. 1 LFCo). Alors qu'un tel rapport n'était prévu auparavant que pour les communes ayant un conseil général, la LFCo étend cette tâche aux communes avec assemblée communale. Le rapport de gestion est soumis au législatif et permet ainsi une plus grande transparence et une meilleure information sur l'activité de l'exécutif.

Au sujet de l'assermentation, le Conseil d'Etat relevait qu'elle n'a de sens que devant l'autorité chargée de surveiller leur activité et donc de constater, le cas échéant, la violation de leur serment. Il est ainsi logique que tant les membres des conseils communaux que les membres des conseils généraux soient assermentés par le préfet ou la préfète, auxquels incombe la surveillance générale des communes.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat appelait au rejet de la motion.

Les auteurs ont retiré leur motion. Le présent projet contient une proposition à ce sujet (voir modifications de la LFCo).

2.2.6 Postulat 2020-GC-110 : La fusion du Grand Fribourg et la contribution financière supplémentaire de l'Etat : un modèle pour d'éventuelles fusions à venir

Par postulat déposé et développé le 29 juin 2020, les députés Michel Chevalley et Patrice Longchamp demandaient au Conseil d'Etat de préciser l'aide complémentaire accordée par le canton au projet de fusion du Grand Fribourg et d'examiner dans quelle mesure cette aide complémentaire pourrait offrir un nouveau souffle aux fusions de communes dans le canton. Ils se référaient d'une part au message du Conseil d'Etat accompagnant le projet de loi modifiant la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC), ainsi qu'au rapport 2017-DIAF-9 sur la demande de contribution financière complémentaire formulée par l'assemblée constitutive en vue de la fusion du Grand Fribourg. Invoquant le principe de l'égalité de traitement entre communes, les députés souhaitaient voir préciser l'aide supplémentaire aux fusions de communes dans le canton. Les auteurs du postulat posaient en particulier les questions suivantes :

- a) Quels sont les investissements qui présentent un intérêt pour l'ensemble de la population fribourgeoise ?
- b) Quelles autres mesures le Conseil d'Etat entend soutenir financièrement lors de la fusion du Grand Fribourg ?
- c) Au nombre de ces investissements ou autres mesures, lesquels seront applicables, à l'identique, aux autres projets de fusion de communes ?
- d) Le Conseil d'Etat parle de défis à relever et de projets de fusion de plus grande ampleur. Qu'entend-il précisément par-là ?

Le Conseil d'Etat proposait la prise en considération de ce postulat, tout en annonçant qu'il y donnerait suite le cas échéant dans le cadre du message accompagnant l'acte mettant en œuvre l'aide complémentaire pour la fusion du Grand Fribourg. Le Grand Conseil a pris en considération le postulat le 11 février 2021.

Entretemps, le projet de fusion du Grand Fribourg a été suspendu à la suite de son rejet exprimé par la population de six des neuf communes lors du vote consultatif du 26 septembre 2021. Cette suspension rendait caduc le projet d'aide supplémentaire au Grand Fribourg, et donc a fortiori sa concrétisation dans un acte dont le message aurait donné suite au postulat.

2.2.7 Motion 2021-GC-24 : Participation à distance aux séances des conseils généraux

Par motion déposée et développée le 7 février 2021, les député-e-s Bruno Marmier et Francine Defferard demandaient au Conseil d'Etat d'autoriser les membres du conseil général à participer à distance aux débats et à voter à distance s'ils sont en mesure de débattre et de voter mais qui, pour des raisons de santé attestées, ne peuvent pas participer physiquement aux séances ou présentent un risque pour autrui.

Le Conseil d'Etat rappelait tout d'abord que l'assemblée communale et le conseil général sont des organes législatifs de rang égaux et que ces deux institutions ne pouvaient donc pas être considérées séparément d'un point de vue politique et démocratique.

La motion devrait s'appliquer à tous les deux. Or, la participation à distance à une assemblée communale semble présenter des difficultés majeures, notamment parce que le nombre de participants et participantes n'y est pas déterminé à l'avance, et qu'il y est beaucoup plus complexe d'assurer une formation à chaque participant et participante potentiel-le, en l'occurrence l'ensemble des citoyens et citoyennes disposant des droits politiques au niveau communal. Le Conseil d'Etat faisait enfin remarquer que tant la Conférence des préfets que l'Association des communes fribourgeoises (ACF), consultées sur ce thème, n'estimaient pas souhaitable que la motion soit adoptée.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat proposait de rejeter la motion. La motion a été retirée par ses auteurs-e-s. Le présent projet contient une proposition à ce sujet.

2.2.8 Mandat 2022-GC-63 : Révision du volet éolien du Plan directeur cantonal (PDC) (fraction des votes consultatifs)

Les dépositaires du mandat, déposé le 24 mars 2022, demandaient au Conseil d'Etat, entre autres, de prévoir des votes consultatifs communaux dans le domaine de l'énergie éolienne. La mise en œuvre des études sur le terrain devrait ainsi nécessiter l'accord des communes concernées par un vote consultatif de la population. Dans sa réponse du 26 juin 2023, le Conseil d'Etat estimait que l'organisation de votes consultatifs exigeait la création d'une base légale y relative et il était défavorable à cette partie du mandat. Le Grand Conseil était ainsi invité à rejeter cette partie du mandat. Le 5 septembre 2023, le Grand Conseil a suivi la proposition du Conseil d'Etat par 71 voix contre 31 et 3 abstentions.

2.2.9 Motion 2023-GC-3 : Plus de démocratie au sein des associations intercommunales

Par motion déposée et développée le 15 janvier 2023, les député-e-s Grégoire Kubski et Pauline Robatel demandaient l'introduction dans la LCo de la possibilité pour les associations de communes de créer un organe parlementaire élu par la population. Cet organe aurait un rôle consultatif ou décisionnel, et serait complémentaire aux deux organes existants. A l'appui de leur motion, ses auteur-e-s évoquaient l'augmentation, dans les budgets communaux, des charges liées dues aux associations de communes, et le fait que les organes de ces dernières ne sont composés que de représentants et représentantes des communes et non de la population. Les motionnaires relevaient qu'un organe élu ne constituerait pas une nouveauté, puisqu'un tel organe existe au sein de l'Agglomération de Fribourg et donne satisfaction. Ils souhaitent par ailleurs que la motion soit traitée séparément de la révision totale de la LCo en cours.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat relevait tout d'abord l'inopportunité d'introduire en parallèle aux travaux de révision totale de la LCo des modifications conséquentes portant sur le fonctionnement des associations de communes, sujet particulièrement important de la révision en cours. Sur le fond, le Conseil d'Etat se permettait toutefois de relever que le modèle du conseil d'agglomération avancé par les motionnaires ne semblait pas correspondre à leurs vœux. Prévu sous une forme potestative dans la LAgg-1995, ce modèle n'a d'ailleurs pas été retenu par l'Agglomération de Fribourg dans ses statuts. L'introduction d'un organe supplémentaire à ce niveau, qu'il soit consultatif ou décisionnel, et sans que celui-ci ne porte de responsabilité budgétaire serait, par expérience, de nature à faire augmenter les propositions de prestations et, en conséquence, les coûts qui y sont associés. Les associations de communes sont en outre tenues, comme les communes, d'établir un plan financier sur cinq ans. Le plan financier est l'instrument destiné à la planification et au pilotage à moyen terme des finances et des prestations. Les charges annuelles découlant des activités des associations sont ainsi prévisibles pour les communes membres.

Le Conseil d'Etat appelait le Grand Conseil à rejeter la motion, en rappelant que celle-ci sera traitée sur le fond dans le cadre des travaux de révision totale de la LCo avec l'objectif de proposer au Parlement un modèle cohérent.

La motion a été retirée le 25 mai 2023. Le présent projet contient une proposition à ce sujet.

3 Nécessité du projet

La LCo, régissant les aspects institutionnels des communes, a été adoptée par le Grand Conseil le 25 septembre 1980. Depuis son entrée en vigueur en 1982, elle a connu plus de 40 modifications, mineures ou essentielles. On peut ainsi citer le développement de sa section consacrée aux collaborations intercommunales (section 6), celle relative aux fusions de communes (section 7) ou encore la disparition de ses dispositions relatives aux finances communales, reprises désormais dans la LFCo. Dès lors, en plus de la mission émanant du Grand Conseil, le nombre et l'importance des révisions partielles intervenues dans la LCo rendent nécessaire aujourd'hui une refonte complète de cet acte.

4 Historique de la législation générale sur les communes

4.1 Les lois relatives aux communes fribourgeoises avant 1980

La première législation sur les communes du canton de Fribourg (loi du 15 février 1799 sur les municipalités et l'administration des biens communs) émanait des Conseils législatifs de la République helvétique. Il s'agissait donc d'une législation nationale, applicable aux communes de tous les cantons suisses de l'époque. La période helvétique a par ailleurs vu naître à la fois la notion de citoyenneté et la notion de commune politique ou municipale, composée de citoyens.

Avec la loi du 20 décembre 1831 sur l'organisation des communes (LOC), le Grand Conseil du canton de Fribourg édicte la première loi spécifique sur les communes dans l'histoire du canton. Sur la base de la Constitution cantonale du 4 mars 1848, le Grand Conseil a édicté, quatre mois plus tard, la première loi sur les communes et paroisses (LCP). La structure principale de cette loi a perduré avec des adaptations jusqu'à la LCP précédant la LCo. La LCP a par ailleurs repris bien des éléments de la LOC de 1831.

La Constitution cantonale du 7 mai 1857 a donné lieu à une révision totale de la LCP, adoptée en 1864 par le Grand Conseil.

La révision totale suivante de la LCP était induite par la Constitution fédérale de 1874, et adoptée en 1879. Le préambule de cette LCP exprime cette circonstance comme suit : « Vu les dispositions de la Constitution fédérale ; Considérant qu'il y a nécessité de réviser plusieurs points de la loi sur les communes et paroisses du 7 mai 1864 pour les mettre en harmonie avec ladite Constitution ».

En 1894, la Constitution cantonale a subi une révision partielle dans le sens que le syndic ne pouvait plus être qualifié d'agent du gouvernement. La LCP devait par conséquent être adaptée à ce changement, et a été adoptée en 1894. Cette LCP de 1894 a finalement été abrogée avec l'entrée en vigueur de la LCo en 1982.

4.2 La loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo)

La première motion demandant une révision totale de la LCP de 1894 date de 1954, même si, dès l'année 1944, des interventions parlementaires ont demandé des modifications sur l'un ou l'autre point. Dans sa réponse à la motion, le Conseil d'Etat admettait la nécessité de revoir la LCP et indiquait alors avoir déjà institué une commission extraparlamentaire à cet effet. Les travaux de cette commission ont donné lieu à une consultation sur un avant-projet de loi en 1959. La suite des travaux reprit en 1963 sous forme d'une nouvelle commission extraparlamentaire qui élaborait un avant-projet de loi en dix-huit séances.

En 1971, la révision de la LCP a finalement été demandée par voie d'initiative populaire. Selon cette initiative, la révision totale devait notamment permettre l'élection du syndic par le peuple et introduire le referendum facultatif dans les communes ayant un conseil général (BGC 1979, p. 951). Une commission parlementaire a traité l'initiative et le Grand Conseil a validé le texte le 3 mai 1973. Le 16 mai 1974, le Grand Conseil a accepté une demande de suspendre la procédure de traitement de l'initiative, les travaux de révision totale étant en cours.¹

A la fin avril 1975, un avant-projet de loi a été transmis à cette commission et a fait l'objet d'une procédure de consultation. Le traitement des réponses à cette consultation donna lieu à un nouvel avant-projet, daté de juin 1976, qui fut soumis à une commission extraparlamentaire. Cette dernière consacra dix séances à l'examen du texte (de septembre à décembre 1976).

L'avant-projet qui résulta de ces travaux fut soumis au Conseil d'Etat en mars 1977 qui y consacra cinq séances extraordinaires. Le Conseil d'Etat adopta le projet de loi et le message y relatif le 30 décembre 1977.

¹ Dix ans après son dépôt, l'initiative a formellement été retirée (le 6 avril 1981), une partie des éléments demandés étant réalisée par la LCo. Le retrait de l'initiative a été publié dans la FO n°38 du 18 septembre 1981.

La commission parlementaire instituée pour examiner le projet de loi a consacré dix-huit séances au projet. Les séances ont eu lieu entre le 24 mai 1978 et le 11 juillet 1979. Le projet a fait l'objet de deux lectures par la commission et une sous-commission a consacré deux séances aux dispositions finales du projet. Les délibérations du projet en plénum du Grand Conseil débutèrent à la session d'automne de l'année 1979, le 18 septembre 1979. L'entrée en matière n'était pas combattue, ce qui a permis de passer directement à la première lecture des articles. Les articles 1 à 50 étaient adoptés entre le 18 et le 21 septembre 1979 en première lecture. Le 21 mai 1980, la première lecture du projet de loi était terminée. La deuxième lecture fut entamée le 16 septembre 1980 et elle se termina le lendemain, 17 septembre 1980. Une troisième lecture était nécessaire en raison des résultats divergents des deux lectures. La troisième lecture eut lieu le 25 septembre 1980, date du vote final sur le projet tel que ressorti des délibérations. Le projet n'a pas fait l'objet d'une demande de referendum.

4.3 Principales révisions partielles de la LCo depuis son entrée en vigueur

Depuis son entrée en vigueur, la LCo a connu plus de 40 modifications, mineures ou essentielles. Concernant ces dernières, il convient de relever en particulier les révisions suivantes :

Révision du 4 mai 1995, qui a revu en profondeur la section consacrée aux collaborations intercommunales. Elle a ainsi autorisé la constitution d'associations de communes avec pour but l'accomplissement de plusieurs tâches connexes, renforcé les liens entre les associations et les communes membres² et abandonné l'exigence d'unanimité des communes pour les modifications essentielles des statuts³.

Révision du 16 mars 2006, qui a fortement revu et clarifié les dispositions de la LCo relatives à la surveillance des communes. Elle a en outre et notamment introduit les droits de referendum et d'initiative dans les associations de communes et l'obligation pour les communes d'établir un plan financier. Autre modification importante : la révision de 2006 a supprimé l'exigence de connexité pour les associations de communes à buts multiples.

Le 9 décembre 2010, le Grand Conseil a approuvé la **LEFC**. Comme son nom l'indique, celle-ci porte essentiellement sur les mesures d'encouragement aux fusions de communes, en particulier l'approbation d'un plan de fusions par le Conseil d'Etat et l'aide financière cantonale pour les fusions de communes. La LEFC a toutefois également modifié la LCo, notamment en imposant un vote aux urnes pour l'approbation des conventions de fusion qui étaient jusqu'alors approuvées par les assemblées communales ou les conseils généraux.

Le 22 mars 2018, le Grand Conseil a adopté la **LFCo**. Celle-ci apporte de profondes modifications dans la gestion financière des communes. Elle a en outre eu pour conséquence le transfert de nombreuses dispositions de la LCo vers la LFCo.

5 Projet connexe sur la gouvernance des régions

La révision totale de la LCo coïncide avec d'importantes réflexions sur la gouvernance générale des « régions ». Le niveau régional, qui en résumé concerne des territoires dépassant les frontières des communes mais sans atteindre l'ensemble du territoire cantonal, a pris une importance croissante ces dernières années.

² En prévoyant notamment la désignation des délégué-e-s par le Conseil communal *en principe en son sein* et l'obligation faite aux délégué-e-s *de se référer à l'avis du conseil communal*, en particulier lorsqu'il s'agit de dépenses d'investissement nouvelles.

³ Suite à un amendement proposé lors du traitement parlementaire, l'exigence d'unanimité a toutefois été maintenue pour la reprise d'une nouvelle tâche par l'association.

Au niveau institutionnel, les politiques régionales sont essentiellement pilotées par des structures intercommunales telles que définies dans la section 6 de la LCo, en particulier des associations de communes⁴. Le nombre de ces dernières a fortement augmenté au cours des 20 dernières années. Le canton de Fribourg comptait ainsi une cinquantaine d'associations en 2000, contre plus de 90 à ce jour. L'évolution quantitative notable ne rend par ailleurs pas entièrement compte de l'importance croissante de cette forme de collaboration. En effet, durant la même période, les associations de communes ont vu leurs buts augmenter fortement, avec le développement de plus en plus courant d'associations à buts multiples rendues possibles par la révision partielle de la LCo de 1995. Cette année-là en effet, la section consacrée à la collaboration intercommunale connaît un important développement, dont les buts étaient, déjà, « d'élargir et de renforcer la collaboration intercommunale, de donner plus d'efficacité et de rapidité à l'action des associations de communes et d'améliorer la transparence et le contrôle démocratique de la collaboration intercommunale ». Cette réforme a notamment introduit la possibilité pour une association de communes d'avoir plusieurs tâches connexes. L'obligation de connexité des buts est ensuite abandonnée en 2006, après l'adaptation de la LCo aux dispositions de la Constitution du canton de Fribourg (Cst.), permettant aux associations de communes de prendre en charge des tâches variées.

L'essor des associations de communes est dû à deux phénomènes principaux. D'une part la volonté des communes elles-mêmes de collaborer pour réaliser ensemble certaines tâches, soit qu'une ou plusieurs d'entre elles estime(nt) ne pas en avoir les moyens seule(s), soit qu'elles estiment plus pertinent et/ou plus efficient de délivrer telle ou telle prestation de manière plus homogène à l'échelle d'un territoire plus vaste que le territoire communal. D'autre part, le choix du législateur cantonal de confier certaines tâches aux communes tout en les obligeant à les exercer par le biais d'une association de communes. C'est le cas notamment dans les domaines suivants :

1. Un cercle scolaire du cycle d'orientation (art. 61 al. 2 de la loi sur la scolarité obligatoire [LS]) ;
2. La prise en charge médico-sociale fournie à domicile ou en EMS (art. 11 de la loi sur les prestations médico-sociales [LPMS]) ;
3. L'aménagement régional (art. 25 al. 1 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATeC]) ;
4. La gestion des eaux (art. 9 al. 2 de la loi sur les eaux [LCEaux]) ;
5. L'aide sociale (art. 45 al. 2 de la loi sur l'aide sociale [LASoc], dans sa teneur au 1^{er} janvier 2026) ;
6. La défense incendie (art. 13 al. 2 de la loi sur la défense incendie et les secours [LDIS]).

Le système actuel, mis en place par l'évolution de la législation entre 1995 et 2006, a permis une dynamique régionale forte et offert aux communes l'occasion de continuer d'assumer des responsabilités dans des domaines qui auraient pu sinon, faute de structures intercommunales, être confiés entièrement au niveau cantonal à terme (centralisation). Ainsi, les autorités élues au niveau communal peuvent encore participer aux décisions concernées et influencer de manière directe les politiques touchées. Ce système semble toutefois atteindre ses limites aujourd'hui, limites qui ont fait l'objet de plusieurs rapports. Le dernier en date, « Rapport concernant un projet de réforme des institutions régionales » élaboré par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) en collaboration avec la Conférence des préfets et l'ACF, les a notamment listées. La multiplication des associations de communes présente ainsi les limites en matière de visibilité, de surcharge des élu-e-s, de contrôle démocratique, de manque de vision globale et de perte d'autonomie communale. Elle pose également la question du rôle des préfets et préfètes, lesquels-elles sont des représentants et représentantes du Conseil d'Etat mais qui sont

⁴ Art. 109 al. 1 LCo : « Lorsque la collaboration comporte un engagement important et durable, les communes créent une association ». Les autres formes de collaboration sont la conférence régionale (art. 107^{bis} LCo, qui a pour but de « coordonner les activités de plusieurs communes dans un domaine déterminé. A cet effet, elle peut notamment favoriser la conclusion d'une entente intercommunale, préparer la constitution d'une association de communes ou harmoniser les réglementations communes ») et l'entente intercommunale (art. 108 LCo). A noter que le lien entre la région et le district reste fluctuant. Les principales associations de communes (notamment en termes budgétaires) correspondent au territoire d'un, voire de plusieurs districts. Ce lien peut avoir trois origines : d'une part un sentiment d'identité commune et une collaboration ancienne qui inclinent les autorités locales vers ce périmètre. D'autre part une volonté du législateur qui a imposé, directement ou indirectement, ce périmètre administratif cantonal pour des associations imposées par la loi. Et enfin le rôle du préfet ou de la préfète, cheville ouvrière de la constitution de la plupart des associations de communes, et dont le territoire « de référence » est le district (même si, pour certaines tâches, la personne requérante et les préfets et les préfètes n'hésitent pas à envisager des périmètres plus larges).

souvent membres d'associations de communes, voire qui les président même. Ce rapport a constitué la base de sept soirées de débats et de discussions à l'automne 2022 organisées par la DIAF afin d'aborder ces thématiques avec la population et les élu-e-s au niveau local. Ces soirées, qui ont réuni un total de près de 400 personnes, ont permis de confirmer les constats initiaux. Elles ont surtout mis en évidence des besoins et des attentes très différents d'une région à l'autre en fonction des structures déjà mises en place ou en cours, des sensibilités locales ou de projets spécifiques. Il a été constaté en outre que certaines régions avaient une vision dynamique, estimant que les structures actuellement en place devaient évoluer « naturellement » vers d'autres formes de collaboration, par exemple de collaborations informelles vers la constitution d'une association de communes, ou d'une telle association vers une fusion de communes à long terme. Ces constats plaident pour la mise à disposition de plusieurs modèles, compatibles entre eux et permettant à chaque région de choisir les instruments opportuns (voir pts 7.8 et 7.9).

Comme relevé plus haut, ce niveau régional est essentiellement défini, dans la législation, à la section 6 de la LCo en vigueur. Dans notre canton, la « région », quelle que soit par ailleurs sa définition, est d'abord une émanation des communes, un niveau de pilotage politique qui appartient en priorité aux autorités élues au niveau communal. Comme annoncé⁵, il était évident pour le Conseil d'Etat que les réflexions menées depuis plusieurs années sur cette question devaient obtenir une concrétisation à l'occasion de la révision totale de la LCo. Après avoir pris connaissance des travaux menés par l'organisation de projet chargée de cette révision, le Conseil d'Etat confirme que le principe ayant eu cours jusqu'à présent dans notre canton, soit des « régions » émanant d'abord du niveau communal et reposant sur des décisions relevant de personnes élues à cette échelle, doit rester de mise. Il ne lui semble pas opportun d'imaginer l'introduction d'un nouveau niveau institutionnel détaché des communes (et de l'Etat) et disposant des prérogatives pleines et entières d'entités de droit public indépendantes. Une telle superposition institutionnelle dans un canton de la taille du canton de Fribourg ne présenterait aucun avantage réel, et pourrait à l'inverse amplifier encore les lacunes du système actuel (visibilité ou surcharge).

6 Travaux préparatoires

6.1 Démarches précédant l'organisation de projet

Prise en considération par le Grand Conseil le 11 février 2021, la motion 2019-GC-217 a suscité plusieurs travaux et rencontres préalables avant le lancement formel des travaux de révision totale. Outre de nombreuses séances et présentations relatives à la gouvernance des régions (pt 5), ce thème a été abordé à plusieurs reprises avec l'ACF ou la Conférence des préfets, soit lors de rencontres bilatérales avec le Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), soit lors des rencontres annuelles de ces entités avec le Conseil d'Etat.

En parallèle, d'importants travaux préparatoires ont été menés, en particulier par le Service des communes (SCom), pour constituer une documentation approfondie en lien avec la LCo en vigueur, ainsi que pour recenser les différentes interventions relatives à une modification de celles-ci, dans le cadre d'instruments parlementaires (voir en particulier pt 2) ou de propositions informelles. Cette documentation, y compris certains avis de droit ou études spécifiques élaborés par le SCom lui-même pour l'occasion, a été réunie puis mise à disposition de l'ensemble des personnes participant au projet.

⁵ Notamment dans les réponses du Conseil d'Etat aux motions 2019-GC-217 et 2023-GC-3 ou dans son programme gouvernemental 2022-2026 (pts 4.1.1 et 4.1.2 en particulier).

6.2 Organisation de projet

Le Conseil d'Etat a adopté l'organisation de projet en vue de la révision totale de la LCo le 4 juillet 2022⁶, sur proposition de la DIAF. Il a ainsi institué un **comité de pilotage** (CoPil), composé de :

- > sa délégation pour les agglomérations et les structures territoriales (les Directeurs des institutions, de l'agriculture et des forêts, du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement ainsi que des finances ;
- > trois représentants du Comité de l'ACF et
- > deux préfets.

La directrice de l'ACF, le secrétaire général de la DIAF et la cheffe de projet participaient également à ces séances avec voix consultative.

Un **comité de projet** (CoPro) a également été constitué. Il était composé comme suit :

- > de la cheffe de projet (présidente) ;
- > du secrétaire général de la DIAF ;
- > de la directrice de l'ACF ;
- > d'une conseillère juridique du secrétariat général de la DIAF ;
- > du chef du SCom ;
- > de trois représentants ou représentantes nommés par l'ACF et
- > de deux représentants ou représentantes de la Conférence des préfets.

Enfin, quatre groupes thématiques ont été nommés par la DIAF pour traiter les grands thèmes de la loi, soit « Organes de la communes », « Administration », « Collaboration intercommunale et gouvernance régionale » et « Surveillance et voies de droit ». Chacun de ces groupes thématiques était composé de représentants et représentantes de l'ACF, des préfectures ainsi que de la DIAF et du SCom.

Enfin, une page web a été créée afin de renseigner sur l'organisation de projet et sur l'avancement des travaux : [Révision totale de la loi sur les communes | Etat de Fribourg](#).

6.3 Principes devant guider les travaux

Dès sa première séance, le 28 novembre 2022, le CoPil a adopté les principes généraux de la révision totale de la LCo :

1. Pour chaque tâche organisationnelle, octroi de la compétence au niveau (Etat ou commune) le mieux à même de pouvoir l'exercer ;
2. Octroi de la plus grande liberté possible aux communes pour les tâches organisationnelles et décisions de portée locale (dans les limites de l'autonomie financière communale) ;
3. Recherche de la répartition des tâches organisationnelles permettant le meilleur exercice de la démocratie locale et offrant les meilleures conditions-cadre à la fourniture des prestations publiques.

Ces principes visaient à préciser les contours du projet, dans le cadre notamment des principes constitutionnels d'autonomie communale (art. 129 al. 2 Cst.) et de subsidiarité (art. 3 al. 2 et art. 52 al. 1 Cst.).

⁶ L'organisation de projet a été modifiée par arrêté du 20 septembre 2022 à la demande de la Conférence des préfets qui souhaitait disposer de deux représentants au sein du CoPil, plutôt que d'un initialement prévu.

6.4 Travaux de l'organisation de projet

Dans un premier temps, les instances représentées au sein de l'organisation de projet étaient invitées à formuler leurs propositions sur les points nécessitant de leur avis une modification. Cette phase initiale a permis de réunir une huitantaine de sujets qui ont été examinés par les différents organes en vue de la phase rédactionnelle, qui devait reprendre la totalité du texte en vigueur.

Après cette récolte de propositions, plusieurs versions d'avant-projet de loi ont été soumises aux différents groupes et comités de l'organisation de projet. Jusqu'à la procédure de consultation préalable, les différents organes ont siégé comme suit entre novembre 2022 et juin 2024 : le CoPil a tenu 5 séances, le CoPro s'est réuni à 6 reprises et chacun des quatre groupes thématiques (GT) a siégé à quatre reprises (un des groupes a tenu une séance supplémentaire, ce qui donne un total de 17 séances de GT, ou 28 séances pour toute l'organisation de projet).

Après la consultation préalable en été 2024, le CoPro et le CoPil ont à nouveau tenu chacun une séance. Il en a été de même après la consultation publique, qui a eu lieu au printemps 2025.

Quatre rapports intermédiaires ont fait état de chaque étape des travaux.

6.5 Propositions alimentant les avant-projets

L'organisation de projet a tenu à examiner toutes les propositions formulées en lien avec la législation communale ces dernières années, ainsi que toutes celles qui lui sont parvenues durant ses travaux. Outre les apports des membres des différents organes (GT, CoPro et CoPil) et des entités qui les avaient délégués, l'organisation de projet a ainsi intégré à ces travaux notamment les résultats d'un atelier participatif organisé par l'ACF en juin 2023 et ayant réuni plus d'une centaine d'élus-e-s des communes et les résultats d'un sondage qui l'a suivi sur plusieurs thématiques traitées par la révision totale, sondage qui a été adressé aux autorités communales, aux administrations communales et aux associations de communes. Plusieurs propositions émanant d'une prise de position spontanée du Bureau du Conseil général de la Ville de Fribourg du 11 janvier 2024 ont également été prises en compte.

6.6 Consultations thématiques auprès de certaines instances

Le Service de législation a été sollicité en octobre 2023 sur des questions relevant de la collaboration intercommunale (possibilité pour les associations de percevoir des taxes, possibilité éventuelle des associations d'avoir des membres ne partageant pas toutes les tâches assumées par l'association). Pour le détail, voir le point 7.9.1 ainsi que les commentaires des articles 125 et 139 du projet.

Les instances chargées de l'approbation des règlements communaux ont été consultées à deux reprises entre octobre 2023 et février 2024 sur les propositions émanant des travaux de l'organisation de projet. Le Conseil d'Etat a également été sollicité, en octobre 2025, sur les suites proposées aux avis formulés durant la consultation publique sur cette question. Les résultats de ces consultations sont résumés au point 7.11.3.

6.7 Consultation préalable auprès des partenaires de l'organisation de projet

L'avant-projet de loi issu des travaux présentés ci-dessus et le rapport explicatif y relatif ont fait l'objet d'une procédure de consultation préalable dont les destinataires sont les parties représentées au sein de l'organisation de projet. Cette consultation s'est déroulée entre le 28 juin et le 6 septembre 2024. Les résultats de cette consultation préalable ont été analysés et documentés en vue de l'élaboration de l'avant-projet de loi et du rapport explicatif à mettre en consultation publique.

6.8 Procédure de consultation publique

L'avant-projet de loi (AP-LCo) et le rapport issus des travaux consécutifs à la préconsultation ont fait l'objet d'une procédure de consultation publique dont le délai était fixé du 21 février au 30 mai 2025.

Environ 80 réponses ont été transmises, totalisant presque 800 remarques. Les dernières réponses sont parvenues au SCom le 23 juin 2025.

Malgré des contestations parfois fondamentales, l'AP-LCo ne semblait pas remis en question en soi, mais certains éléments ont suscité des critiques, parfois avec des demandes et argumentations opposées. De nombreuses remarques ont été reprises des consultations précédentes. Les sujets les plus importants sont thématiques au point 7 et dans le commentaire des articles.

6.9 Etapes ultérieures des travaux de révision

L'adoption du présent projet et de son message par le Conseil d'Etat marque l'aboutissement des travaux entrepris dans le cadre de la suite donnée à la motion 2019-GC-2017 et clôt formellement le projet institué par le Conseil d'Etat (cf. pt 6.2). Cependant, l'examen du projet par la commission parlementaire, les délibérations du Grand Conseil, le processus référendaire ainsi que l'élaboration de la législation d'application, notamment la révision totale du règlement du 28 décembre 1981 d'exécution de la loi sur les communes (RELCo), constitueront autant d'étapes à franchir avant que la nouvelle législation puisse entrer en vigueur et déployer ses effets.

Une entrée en vigueur de la loi avant le 1^{er} janvier 2028 ne paraît dès lors pas envisageable. En outre, les dispositions transitoires mettent en place un certain nombre de délais transitoires pour la mise en œuvre complète de la loi.

7 Principales propositions

7.1 Dispositions générales

7.1.1 Autonomie communale

Conformément aux principes guidant la révision totale de la LCo, la législation n'impose pas un modèle de commune auquel les communes du canton devraient se conformer. Le projet postule en effet que les autorités communales élues, par leur connaissance fine des réalités et des besoins locaux, sont à même de donner à leurs communes le fonctionnement le plus adapté, voire de lancer et de mener à terme d'ambitieux projets de réforme (fusions, collaborations intercommunales) pour répondre à ces besoins en tenant compte des forces et des faiblesses identifiées. Il a ainsi par exemple été renoncé à imposer une taille minimale pour les communes (pt 8.1). La marge d'autonomie communale a donc été augmentée dans certains domaines. Par exemple : la limite supérieure de 9 membres du conseil communal est supprimée ; l'obligation pour certaines communes d'avoir un conseil général est supprimée ; la marge de manœuvre pour les conventions de fusions est élargie ; les règlements des législatifs communaux ne sont, sauf exception, plus soumis à l'approbation et aux préavis des autorités cantonales, le mode de désignation des délégué-e-s au sein des associations de communes offre de nouvelles possibilités.

Comme corollaire de l'autonomie, échoit désormais pleinement aux communes la responsabilité de prévoir les règles nécessaires pour le bon fonctionnement des institutions. Ainsi, et pour donner suite à une demande formulée durant les travaux, le projet prévoit que le statut et les principes de rémunération de l'exécutif doivent être fixés dans le règlement d'organisation (ROrg) adopté par le législatif, l'exécutif demeurant compétent pour fixer les règles relatives à son fonctionnement interne.

7.1.2 Examen du vote consultatif

Ces dernières années, les votes consultatifs se sont multipliés. Autrefois utilisés surtout en lien avec des projets de fusion, ils ont connu un essor principalement dans des thématiques liées à l'aménagement du territoire et à l'énergie.

Or, par son arrêt 601 2021 115 du 14 septembre 2021, le Tribunal cantonal a rappelé que, pour être valable, le vote consultatif doit reposer sur une base légale. Il s'agissait dès lors d'examiner si et dans quelle mesure le vote consultatif devait être introduit dans la législation sur les communes. Etant donné que les votes consultatifs se pratiquaient autant en assemblée communale qu'aux urnes, les éventuelles dispositions y relatives doivent se trouver de préférence dans la loi sur les communes plutôt que dans la LEDP.

Le vote consultatif est un vote intervenant selon une procédure ressemblant à un vote ordinaire, mais qui n'engage par définition pas l'exécutif. Or dans les faits, le résultat exerce néanmoins un effet liant sur ce dernier. Ainsi, le vote consultatif peut même bloquer des situations et des projets plutôt que donner une orientation quant à la direction à suivre. Hormis la nature ambiguë du vote consultatif et le manque formel de base légale, la problématique tient au fait que l'organe appelé à voter à titre consultatif ne dispose souvent pas de la compétence matérielle sur l'objet, par exemple un vote d'assemblée communale sur un sujet d'aménagement du territoire dont la compétence de fond relève, selon le droit en vigueur, de l'exécutif. En outre, le vote consultatif porte souvent non pas sur un projet élaboré, mais sur une question de principe.

Le CoPil a exprimé le souhait de limiter le recours aux votes consultatifs. Ces derniers ne seraient en principe plus admis, sauf si la loi les prévoit, ce qui est le cas pour les fusions de communes (cf. sur cet aspect pt 7.10.1 et art. 150 du projet). La consultation a demandé un élargissement des possibilités, ce qui a été fait par l'adjonction selon laquelle un règlement communal peut prévoir le vote consultatif pour d'autres matières relevant du législatif ou du corps électoral (voir art. 9 du projet). Le recours illimité au vote consultatif, comme certaines réponses à la consultation pouvaient le laisser entendre, ne semblerait guère compatible avec la décision du Grand Conseil prise à l'égard du mandat 2022-GC-63 (cf. pt 2.2.8).

7.2 Assemblée communale

Les modifications proposées portent sur les aspects suivants (pour les explications de détail, voir commentaires des articles concernés).

7.2.1 Publicité des actes

Les articles 38 (procès-verbal) ainsi que 15 et 16 (actes législatifs communaux) du projet apportent des précisions par rapport à la loi actuelle afin de rappeler les obligations des communes en matière de publication. La publication est essentielle pour permettre le contrôle démocratique.

7.2.2 Déroulement de l'assemblée communale

Le déroulement de l'assemblée communale est précisé (art. 30 à 37 du projet), notamment sur les points à figurer obligatoirement à l'ordre du jour ainsi que sur les moyens d'intervention des citoyens et des citoyennes, sans changement toutefois sur le fond par rapport à ce qui vaut déjà actuellement. L'obligation de rappeler les principaux droits et obligations des citoyens et des citoyennes, le devoir de signaler d'éventuelles erreurs de procédure et la possibilité de participation à distance dans des circonstances exceptionnelles prévus par l'AP-LCo ont toutefois été abandonnés à la suite de la consultation publique. L'obligation de publier et tenir à jour la liste des interventions déposées, prévue par l'AP-LCo, est en revanche maintenue (art. 34 al. 4 du projet).

7.2.3 Séances publiques d'information

L'AP-LCo proposait de tenir des assemblées d'information pour les objets de grande envergure (art. 14 al. 2 AP-LCo). A la suite de critiques formulées en consultation publique, il y a été renoncé. En outre, la séance d'information, qui n'est pas liée aux assemblées communales et qui existe déjà dans le domaine de l'aménagement du territoire et en matière de fusion, est inscrite dans la section « Administration de la commune » (art. 97 du projet).

7.2.4 Remplacement d'une séance d'assemblée par un scrutin populaire

Le projet de loi contient la possibilité de remplacer exceptionnellement une séance d'assemblée par un scrutin populaire, sur décision du préfet ou de la préfète (art. 19 al. 2 du projet). Les circonstances doivent être exceptionnelles pour justifier un tel remplacement, comme c'était par exemple le cas lors de la pandémie Covid-19.

7.2.5 Présidence de l'assemblée : maintien du statu quo proposé

L'attribution de la présidence de l'assemblée communale au syndic ou à la syndique, par opposition à un autre système, se justifie par le souhait d'une certaine continuité dans la fonction en raison des connaissances nécessaires pour la tâche, bien qu'il ou elle soit certes appuyé-e dans la tâche par le ou la secrétaire communal-e. Ce système existe dans les communes avec assemblée communale depuis l'instauration des anciennes lois sur les communes et paroisses. Il a été remis en question lors de la dernière révision totale de la loi, qui a introduit une présidence propre pour les conseils généraux, mais le Grand Conseil a décidé de maintenir le statu quo au niveau de l'assemblée communale. Une proposition demandant que le président ou la présidente de l'assemblée soit désigné-e annuellement par l'assemblée communale a été rejetée par 70 voix contre 26 lors des débats de l'époque (BGC 1979, pp. 1154-1156 ; 1980, p. 1212, ad art. 13 du projet de loi d'alors).

7.2.6 Introduction d'une commission de gestion facultative

Le projet de loi propose de compléter la LFCo par un nouvel article 72a qui permettrait aux communes, qu'elles soient dotées d'un conseil général ou non, aux associations de communes, aux bourgeoisies et, le cas échéant, aux établissements communaux dotés de la personnalité juridique, d'autoriser leur commission financière à prendre position sur le rapport de gestion. Le rapport de gestion est élaboré par le conseil communal (respectivement l'exécutif des autres entités). Le législatif en prend simplement acte selon le droit actuel (art. 19 LFCo). La possibilité, pour les communes dotées d'un conseil général, de constituer une commission de gestion avait été demandée par la motion 2019-GC-218. Le souhait était que cette commission soit chargée de remettre annuellement au conseil général un rapport sur la gestion communale dans le but de garantir le suivi démocratique de la gestion communale dans les grandes communes. D'autres cantons prévoient de telles commissions communales (par ex. Argovie, Appenzell Rhodes-Extérieures, Bâle-Campagne, Glaris, Grisons, Lucerne, Saint-Gall, Valais, Zurich). Si une commune décide de faire usage de cette possibilité, cette tâche ne doit être assumée que par la commission financière, et non pas par une autre commission (existante ou à créer).

7.3 Conseil général

7.3.1 Rappel historique

Les critères pour l'institution obligatoire ou l'introduction facultative d'un conseil général ont fréquemment donné lieu à des discussions, la dernière fois par la motion 2013-GC-121, finalement retirée, demandant l'introduction d'un seuil minimal de 5000 habitants pour l'institution obligatoire du conseil général.

Le conseil général a été introduit en 1864 (art. 51 LCP : obligatoire dès 5000 hab. ; facultatif dès 1000 hab.). Depuis et jusqu'à ce jour, les dispositions sur le conseil général ont régulièrement été modifiées. Les critères pour le conseil général obligatoire se basaient tantôt sur le chiffre de la population (5000 en 1864, 1500 en 1872, suppression en 1879, 3000 en 1980, suppression en 1989), tantôt en indiquant nommément les communes (cinq communes en 1872, six communes en 1894, suppression en 1980, huit communes en 1989) correspondant à celles qui avaient déjà un conseil général et qui avaient accepté de figurer dans la liste des communes soumises au conseil général obligatoire. Les parlementaires étaient divisés entre une volonté de maintenir la tradition d'un conseil général devant permettre le bon fonctionnement des communes à partir d'une certaine taille de population, et une volonté d'octroyer davantage d'autonomie aux communes là où c'est possible. Une assemblée trop grande n'aurait, selon les discussions, plus permis de garantir le débat démocratique, ce qui avait justifié l'obligation d'un conseil général pour certaines communes. Quant à la limite inférieure pour le conseil général facultatif, elle avait

été fixée pour tenir compte de la capacité des communes à pouvoir accueillir les citoyens et les citoyennes : 1000 en 1864, puis 600 en 1980, limite abaissée en raison de l'introduction du suffrage féminin dès 1971.

Le choix pour le conseil général n'est de loin pas unanime parmi les cantons, où il ressort globalement une préférence pour les assemblées communales dans les cantons alémaniques, et une préférence pour un conseil général (parlement) dans les cantons latins.

Selon les données de 1980, le canton comportait 266 communes pour 184'931 habitants, d'une taille de population moyenne de 695 habitants, d'une taille médiane de population de 267 habitants, et parmi lesquelles 254 communes fonctionnaient avec une assemblée communale (= 56 % de la population) et 12 avec un conseil général (= 44 % de la population). 202 communes avaient moins de 600 habitants (= 25 % de la population), et 64 communes avaient plus de 600 habitants (= 75 % de la population). Les trois plus petites communes avec un conseil général étaient : Attalens (1353 hab.), Domdidier (1541 hab.), Châtel-Saint-Denis (3020 hab.). Les trois plus grandes communes avec une assemblée communale étaient : La Tour-de-Trême (2442 hab.), Schmitten (2562 hab.), Kerzers (2710 hab.).

Au 31 décembre 2024 (statistiques les plus récentes), le canton comportait 126 communes (NB avec les trois fusions intervenues au 1.1.2025, ce nombre est de 121 et il passe à 119 avec les deux fusions entrant en vigueur le 1.1.2026). Au 31 décembre 2024, le canton comptait 346'285 habitants, la taille de population moyenne des communes était de 2748 habitants, la taille médiane de population étant de 1463 habitants. Il est également relevé que 99 communes ont actuellement une assemblée communale (= 43,79 % de la population) et 27 communes sont dotées d'un conseil général (= 56,21 % de la population). 22 communes comptent moins de 600 habitants (= 2,34 % de la population), et 104 communes ont plus de 600 habitants (= 97,66 % de la population). Les trois plus petites communes avec un conseil général sont : Rue (1618 hab. [NB fusion au 1.1.2025, la nouvelle commune totalisant 2638 hab.]), Avry (1949 hab.) et Cugy (2030 hab.). Les trois plus grandes communes avec une assemblée communale sont : Gurmels (4675 hab.), Kerzers (5466 hab.), Tavers (8026 hab.).

A noter que plusieurs votes sur l'introduction du conseil général ont eu lieu dans un passé récent. Ainsi, le conseil général sera introduit pour la législature 2026-2031 à Tavers (8026 hab.), à Gruyères (2339 hab.), à Saint-Aubin (2030 hab.) et à Surpierre⁷ (1220 hab.). Une demande similaire a en revanche été rejetée aux urnes dans les communes de Schmitten (4285 hab.), de Marsens (2130 hab.), de Haut-Intyamont (1774 hab.) et de Granges [Veveyse] (977 hab. ; 880 hab. au moment du vote en 2020). Le nombre de communes dotées d'un conseil général passera ainsi de 27 à 31 dès le renouvellement intégral des autorités communales de 2026.

7.3.2 Abandon de l'obligation faite à certaines communes d'avoir un conseil général

L'article 25 de la LCo en vigueur n'est pas repris, lequel impose le conseil général aux huit communes suivantes : Fribourg, Bulle, Morat, Romont, Estavayer-le-Lac (actuellement : Estavayer, ensuite de fusion), Châtel-Saint-Denis, Marly et Villars-sur-Glâne. En effet, l'intervention de l'Etat dans ce domaine ne s'avère plus justifiée. Cette modification est susceptible d'avoir dans les faits plutôt un caractère symbolique, car la probabilité que les grandes communes souhaitent revenir à l'assemblée communale semble plutôt faible.

7.3.3 Seuil de population pour l'introduction facultative d'un conseil général

Les avis étaient très partagés parmi les membres de l'organisation du projet de révision de la LCo, entre soit conserver le seuil minimal actuel de 600 habitants pour l'introduction facultative du conseil général, soit l'augmenter à 1000 habitants pour tenir compte de l'évolution démographique et les fusions de communes intervenues depuis lors, soit simplement le supprimer car, selon les scrutins intervenus jusqu'à ce jour, aucune commune de moins de 1200 habitants n'a introduit le conseil général. Quant aux projets tendant à l'introduction d'un conseil général, mais avec un échec au vote populaire, une seule commune se situait en-dessous du seuil de

⁷ Les recours interjetés en relation avec la votation sur l'introduction du conseil général à Surpierre ont été déclarés irrecevables par le Tribunal cantonal le 4 novembre 2025.

1000 habitants (commune de Granges [Veveyse], population au 31.12.2019 de 880 hab., votation populaire du 27.09.2020).

Les avis convergent toutefois sur le fait que l'institution d'un conseil général ne se justifie qu'à partir d'un certain nombre d'habitants afin d'éviter des coûts de fonctionnement disproportionnés et de garantir un vivier suffisant de candidats et candidates, ce qui pose souvent un problème dans les communes comptant une population trop réduite.

7.3.4 Séances à distance

Dans des situations exceptionnelles, les membres du conseil général doivent pouvoir avoir la possibilité de participer à distance aux séances du conseil général (art. 57 al. 2 du projet), comme cela est également possible pour les membres du Grand Conseil (cf. art. 109a-109e de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil [LGC]).

7.4 Conseil communal

7.4.1 Début de législature

Le début de la législature est désormais unifié pour toutes les communes du canton. Il est fixé au 1^{er} juin suivant le renouvellement des autorités communales (art. 67 al. 3 du projet).

7.4.2 Taille, choix du système électoral et statut des membres du conseil communal

Le nombre de membres du conseil communal a fait l'objet de discussions nourries lors de la préparation du projet. La proposition mise en discussion consistait à augmenter l'autonomie des communes dans deux sens : le nombre minimal pouvait être de trois et il n'y avait plus de nombre maximal, le nombre devant toutefois être impair comme aujourd'hui. A la suite de critiques émises en consultation publique, le minimum a finalement été porté à cinq comme actuellement.

La question de la taille du conseil communal est d'une grande importance notamment pour le statut des membres (degré de professionnalisation ou pur système de milice).

Le mode d'élection du conseil communal a lui aussi nécessité d'importantes réflexions. Selon le droit actuel, le système par défaut est le système majoritaire, le système proportionnel pouvant être choisi selon les règles de la LEDP. Ainsi, selon le système actuel, le conseil communal est élu selon le mode de scrutin proportionnel si la demande en est faite par au moins 5 personnes dans les communes dont la population est inférieure à 100 personnes, 10 personnes entre 100 et 300 habitantes et habitants, 15 personnes entre 301 et 600 et 20 au-delà. Cette situation est toutefois contestable car elle permet à une force politique ou un groupe de citoyennes et citoyens de modifier sans condition le mode d'élection⁸. Le présent projet propose ainsi que le mode d'élection soit inscrit dans le ROrg de la commune. Cette manière de faire donnera, d'une part, une plus grande publicité à cet élément important de la vie démocratique des communes et garantira, d'autre part, un meilleur contrôle, y compris cas échéant par la voie du referendum (dans les communes dotées d'un conseil général). Les réactions en consultation publique étaient contrastées, mais une majorité des voix a soutenu le changement proposé.

⁸ La note de bas de page 5 du message 2024-DIAF-4 du 28 janvier 2025 accompagnant le projet de modification de la LEDP (système majoritaire) indique ce qui suit : « A propos de l'élection au conseil communal, les experts consultés ont soulevé des **doutes en ce qui concerne la compatibilité de l'art. 83 al. 2 LEDP-FR avec les exigences de légalité et d'égalité du vote telles qu'elles découlent de l'art. 34 Cst.** Le régime actuel permet en effet à une force politique de demander et d'obtenir sans condition que le mode de scrutin proportionnel soit appliqué, en lieu et place du scrutin majoritaire à l'élection au conseil communal. Or, selon les experts, il ne devrait pas dépendre d'une force politique, grande ou petite, de déterminer le mode de scrutin selon les circonstances, mais seulement de la loi. Il ne devrait pas non plus dépendre de l'ensemble des forces politiques de s'entendre pour péjorer les chances des personnes candidates indépendantes. A cela s'ajoute que le mode de scrutin proportionnel ne mérite pas vraiment son nom en matière de conseil communal, lorsque celui-ci ne se compose que de cinq ou de sept membres (art. 54 LCo-FR), puisque le quorum naturel est alors de 16 % respectivement de 14 % ». Cette note se réfère à la note juridique du 15 mars 2024 rédigée par le Prof. J. Dubey et Me L. Hürlimann à l'attention du Conseil d'Etat dans le cadre de cette révision de la LEDP.

Toujours concernant le mode d'élection du conseil communal, il convient de relever la problématique du quorum naturel, en particulier pour les conseils communaux comptant moins de 9 membres, le quorum naturel supérieur à 10 % ne permettant pas au système proportionnel de jouer pleinement son rôle, en particulier en faveur des « petites » formations politiques. Un examen approfondi de la jurisprudence à ce sujet semble toutefois relativiser le risque de contestation juridique, aussi longtemps que le territoire communal n'est pas divisé de manière permanente en plusieurs cercles électoraux. Or aucune commune n'a actuellement divisé son territoire en plusieurs cercles permanents.

Les autres éléments fondamentaux de l'exécutif, tels que les règles relatives au statut des membres et les principes de rémunération (étendue d'une éventuelle professionnalisation, mode de rémunération, protection sociale, etc.) seront aussi inscrits dans le ROrg (art. 74 al. 1 du projet), tandis que les règles régissant le fonctionnement interne du conseil feront l'objet d'un acte édicté par ce dernier (art. 74 al. 2 du projet).

7.4.3 Séances ou participation en mode non-présentiel

Le projet de loi n'exige plus que les séances du conseil communal et la prise de décisions aient obligatoirement lieu en mode présentiel, même si la présence physique à la séance demeure la règle. Il est désormais possible, exceptionnellement, que les membres du conseil communal empêchés d'y participer puissent y prendre part à distance (art. 77 al. 2 let. a du projet), que la séance entière ait lieu à distance (art. 77 al. 2 let. b du projet), ou que, en cas d'urgence, la prise de décision puisse avoir lieu par voie de circulation si tous les membres y consentent (art. 77 al. 2 let. c du projet). Il en est de même pour les séances des commissions, qu'elles relèvent de l'exécutif ou du législatif communal (art. 82 al. 3 et 21 al. 3 du projet).

7.5 Personnel communal

7.5.1 Règlement du personnel désormais obligatoire

Jusqu'à présent, les communes et autres collectivités publiques locales avaient le choix de se doter d'un règlement du personnel ou de s'appuyer sur le régime par défaut, qui comportait un certain nombre de règles contenues dans la LCo et un grand nombre de dispositions de la législation sur le personnel de l'Etat. Partant du constat que le nombre de règlements augmente, d'une part, et que, d'autre part, le régime par défaut n'est pas une solution idéale pour le personnel d'une commune, d'une association de communes ou d'un établissement communal doté de la personnalité juridique, il est proposé de généraliser le règlement du personnel dans le sens que c'est à l'avenir pour les communes une obligation d'en avoir un et plus une option. En outre, le personnel devra être consulté lors de son élaboration. Le droit transitoire prévoit un délai de trois ans pour introduire ce règlement.

7.5.2 Maintien d'un régime par défaut pour la période transitoire et précision ajoutée au contenu des statuts pour le personnel des associations de communes

Malgré le fait que le règlement du personnel sera désormais obligatoire, le législateur ne peut pas renoncer à un régime par défaut, ceci afin d'éviter le risque de vide durant la période transitoire. Le système proposé dans les dispositions transitoires correspond matériellement au régime par défaut actuel. Il apparaît important de poser un cadre général qui sert de référence et qui est de droit public.

Les communes issues d'une fusion n'auront pas forcément toujours un règlement du personnel défini dès l'entrée en vigueur de la fusion, même si cette possibilité existe depuis le 1^{er} juillet 2020 (art. 141 al. 4 de la LCo en vigueur). A défaut, ce sont les règles existantes des communes parties à la fusion qui s'appliquent dans l'intervalle. En revanche, les nouvelles associations créées après l'entrée en vigueur de la LCo révisée ne disposeront pas encore de règlement du personnel à leur création. Il apparaît dès lors nécessaire de prévoir une clause dans les statuts pour définir le statut du personnel.

Enfin, les travaux de l'organisation de projet ont fait apparaître le besoin de disposer des règles par défaut pour le comblement de lacunes pouvant exister dans le règlement sur le personnel. Le projet propose de prévoir le détail de ces règles dans le règlement d'exécution.

7.5.3 Abandon des règles spécifiques pour le ou la secrétaire communal-e et l'administrateur ou l'administratrice des finances

Actuellement, le ou la secrétaire communale ainsi que l'administrateur ou l'administratrice des finances restent obligatoirement soumis à des règles de droit cantonal, notamment en matière de résiliation des rapports de service. Tel ne sera plus le cas et les communes disposeront d'une pleine autonomie pour décider des règles applicables à l'ensemble de leur personnel.

7.6 Législation communale

Le terme générique « réglementation communale » a été abandonné au profit de « législation communale », ceci pour éviter tout équivoque avec la nouvelle notion de « règlement », qui remplace le « règlement de portée générale », soit les règlements émanant du législatif. La législation communale englobe donc les règlements et les ordonnances, ces dernières étant adoptées par l'organe exécutif.

Les questions de la documentation et de la publication de la législation communale ont été examinées. Cela ne concerne pas seulement les règlements communaux adoptés par le législatif communal, mais aussi toutes les normes adoptées par le conseil communal. A la suite d'une analyse effectuée par le Service de législation, il est apparu que les règles régissant les actes législatifs communaux étaient lacunaires. Afin d'assurer une meilleure transparence et accessibilité ainsi que la sécurité juridique des normes, des modifications se sont avérées nécessaires.

Il a donc été prévu de rendre obligatoire la publication chronologique et systématique des actes législatifs communaux. Les décisions d'adoption des actes législatifs doivent être publiées dans la FO. Quant à la publication simultanée des actes eux-mêmes, elle sera obligatoire sur le site Internet de la commune comme le prévoit déjà le droit en vigueur (art. 42b al. 2 let. d RELCo).

Comme mentionné, les noms des actes législatifs (« règlement [communal] » pour les actes du législatif et « ordonnance [communale] » pour les actes du conseil communal) sont uniformisés.

En ce qui concerne l'approbation par le canton de tous les règlements communaux, sa pratique systématique et généralisée est abandonnée (voir pt 7.11.3 ainsi que le commentaire de l'art. 181 du projet).

7.7 Affaires bourgeoises

7.7.1 Historique jusqu'à la LCo

L'origine d'une entité bourgeoise distincte de la commune remonte à la création de celle-ci, qui naît avec l'avènement de la république helvétique (1798-1803). Le législateur de l'Helvétique a créé la commune politique, nommée « municipalité », tout en définissant une entité bourgeoise, appelée « régie des copropriétés bourgeoises ». La régie avait pour but de soutenir la municipalité dans ses tâches, notamment celle de l'assistance aux nécessiteux, tâche qui aurait dépassé les ressources à disposition des municipalités de l'époque.

Les constitutions et lois sur les communes subséquentes du canton de Fribourg n'ont identifié que des communes (et des paroisses). La qualité de bourgeois était toutefois nécessaire pour faire partie de certains organes communaux ou pour participer à certaines décisions. Ainsi, la majorité du conseil général devait se composer de bourgeois jusqu'en 1879 et l'assemblée communale, composée uniquement de bourgeois, était compétente pour prendre un certain nombre de décisions, par exemple l'octroi du droit de cité communal ou la disposition de certains patrimoines, situation qui a perduré jusqu'à l'entrée en vigueur de la LCo.

L'étude de l'évolution du droit fribourgeois permet de constater deux particularités par rapport aux bourgeoisies : 1) Ni les constitutions, ni les lois n'ont jamais fait mention des bourgeoisies en tant qu'institutions ou corporations de droit public, ceci à la différence des autres cantons suisses qui ont maintenu les bourgeoisies. 2) En revanche, le législateur fribourgeois a matériellement conservé les bourgeoisies, mais en renonçant délibérément à doter cette entité de contours juridiques explicites et indépendants de la commune.

7.7.2 Genèse de la section 5 de la LCo

Dans son message n° 68 du 30 décembre 1977 (BGC 1979, pp. 949ss), le Conseil d'Etat proposait de traiter les affaires bourgeoises sous forme d'un article du chapitre IV, Administration de la commune. Il s'agissait de l'article 99 du projet de loi (note marginale « Affaires bourgeoises ») qui avait la teneur suivante (BGC 1979, p. 983) :

¹Les affaires bourgeoises sont traitées conformément aux articles 10, 16, 233 à 237 et 244 à 247 de la loi du 19 mai 1894 sur les communes et paroisses.

²Lorsque, dans une commune, il y a moins de cinq bourgeois citoyens actifs domiciliés, l'article 10 de ladite loi n'est pas applicable et la décision relève de l'assemblée communale ou du conseil général.

³Les revenus des biens bourgeois sont affectés à des fins d'utilité générale.

Le commentaire de cet article dans le message du Conseil d'Etat énonçait (BGC 1979, p. 955) :

Dans les avant-projets d'avant 1976, la disposition relative aux affaires bourgeoises figurait au dernier chapitre, dans la perspective d'une fusion entre bourgeoisie et commune. Mais « ce serait une solution sans nuances. La bourgeoisie d'origine reste un déterminant important de l'identité nationale et, à ce titre, doit subsister » (rapport d'octobre 1975 demandé au Prof. Roland Ruffieux sur « L'origine des communes et le développement des bourgeoisies dans le canton de Fribourg » p. 96). Il a paru indiqué de faire figurer la disposition sur les affaires bourgeoises au chapitre sur l'administration communale. Un certain nombre d'articles de la loi actuelle seraient déclarés continuer de s'appliquer tandis que certains des articles relatifs au denier de réception ne sont pas mentionnés parce qu'abrogés pour la plupart, explicitement ou implicitement, par la loi du 9 mai 1974 modifiant la loi de 1890 sur la naturalisation et la renonciation à la nationalité fribourgeoise.

La commission parlementaire proposait plusieurs articles destinés aux affaires bourgeoises faisant en outre l'objet d'un chapitre spécifique de la loi. Le Conseil d'Etat s'est rallié à ce projet bis et le texte de ce dernier a été adopté sans modification.

Auparavant, un amendement tendait non pas à fusionner les biens bourgeois aux biens communaux, mais à en attribuer la compétence à l'assemblée communale ou au conseil général. Cet amendement n'a pas obtenu de majorité. Les arguments de la commission et du Conseil étaient que des problèmes juridiques pourraient se poser quant à la nature de certains biens bourgeois, que selon le rapport Ruffieux la solution proposée par le député était sans nuance, la bourgeoisie d'origine restant un déterminant important de l'identité nationale, que les biens bourgeois n'existaient que dans quatre ou cinq communes et que dès le moment où le revenu de ces biens serait affecté à des fins d'utilité générale, la critique de la compétence quant à l'administration de ces biens perdait quelque peu de son poids (BGC 1979, pp. 256-258).

La LCo institue une nouvelle notion, à savoir celle des « biens bourgeois » en son article 105, faisant partie du chapitre V intitulé « Affaires bourgeoises ». L'expression « biens bourgeois » n'est pas définie dans la loi, on ne trouve pas non plus de références à ce sujet dans des textes légaux antérieurs ni dans les travaux de la commission.

Article 105 LCo (dans sa teneur au 01.01.1982) – Compétence pour l'administration des biens

¹ Dans les communes qui ont des biens bourgeois, les questions y relatives correspondant à celles qui, pour les biens communaux, relèvent de l'assemblée communale, ainsi que les questions concernant les avantages bourgeois, sont traitées par l'assemblée bourgeoise.

² Celle-là réunit les citoyens actifs bourgeois de la commune et domiciliés sur son territoire.

³ Lorsque, dans une commune qui a des biens bourgeois, il y a moins de dix bourgeois citoyens actifs domiciliés, l'alinéa 1 du présent article n'est pas applicable et la décision relève de l'assemblée communale ou du conseil général.

⁴ Les revenus des biens bourgeois sont affectés à des fins d'utilité générale.

Pour l'interprétation de la notion pourtant centrale des « biens bourgeoisiaux », la seule indication réside dans le fait que tant l'avant-projet mis en consultation que le projet de loi du Conseil d'Etat s'étaient référés à l'article 10 LCP et que la commission cherchait à éviter la référence à l'ancienne LCP, celle-ci devant pouvoir être abrogée. Il pourrait ainsi être envisageable de faire le lien entre les « Fondations bourgeoisiales, telles que orphelinats, hôpitaux, rentes, fondations spéciales et copropriétés quelconques, etc. » et les « biens bourgeoisiaux ».

Simultanément à la révision totale de la loi sur les communes (et paroisses), le législateur fribourgeois a opéré un changement important concernant les bourgeoisies, à savoir qu'il a transféré la compétence d'octroyer le droit de cité communal de l'assemblée bourgeoisiale à l'assemblée communale respectivement au conseil général. La justification de ce transfert de compétence était formulée par le rapporteur de la commission parlementaire dans le débat d'entrée en matière comme suit (BGC 1979, p. 1085) :

La décision d'octroi du droit de bourgeoisie par quelques citoyens qui ne représentent qu'un pourcentage souvent extrêmement minime de la population, n'est plus compatible avec un Etat moderne. La commission proposera dès lors de transférer ce droit à l'assemblée communale, respectivement au conseil général. Cette façon de procéder n'est pas nouvelle : elle est appliquée dans bien des cantons et notamment dans ceux où la commune bourgeoise n'existe plus.

L'article 10 al. 1 let. a LCo (dans sa teneur au 01.01.1982) exprimait ce changement en statuant que l'assemblée communale était désormais compétente pour l'octroi du droit de cité communal (le conseil général avait les mêmes attributions que l'assemblée communale en vertu de l'article 31 LCo [dans sa teneur au 01.01.1982]). Cette modification a eu pour conséquence que seules les communes dans lesquelles il y avait des biens bourgeoisiaux étaient dorénavant tenues d'avoir une assemblée bourgeoisiale.

7.7.3 Travaux législatifs récents

Lors de l'adoption de la LFCo, la LCo a été adaptée dans le sens que les bourgeoisies sont considérées comme des collectivités publiques locales régies par la LCo et la LFCo et intégrées au système de haute surveillance au même titre que les communes, associations de communes et établissements communaux dotés de la personnalité juridique (art. 2 al. 2 LFCo, art. 106a al. 2 et 143 de la LCo en vigueur).

La liste des bourgeoisies existant dans le canton faisant cependant défaut, le législateur a formulé la mission de procéder aux travaux nécessaires comme suit : « Les communes et les autorités administratives de l'Etat fournissent les informations qu'elles détiennent concernant la présence des biens bourgeoisiaux dans le but de l'établissement de la liste des bourgeoisies » (art. 78 al. 2 LFCo).

L'ordonnance répertoriant les bourgeoisies du canton de Fribourg (ORB), indique, dans l'ordre des districts, les six bourgeoisies suivantes : Fribourg, Planfayon, Morat, Riaz, Romont et Estavayer.

L'ORB est pourvue de considérants dont voici un extrait : « La récolte des informations s'est déroulée entre décembre 2018 et septembre 2022. Entre le 18 novembre 2022 et le 31 janvier 2023, le projet d'ordonnance a fait l'objet d'une consultation auprès des communes mentionnées à l'article 1 ainsi qu'auprès d'autres instances. Sur cette base, il est possible d'établir le répertoire des bourgeoisies, sous réserve des résultats des recherches complémentaires qui pourraient amener à compléter cette liste. La législation sur les finances communales est obligatoire pour les bourgeoisies deux ans après l'entrée en vigueur de la présente ordonnance, conformément à l'article 46 al. 1 de l'ordonnance sur les finances communales (OFCo) ». L'ORB est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

7.7.4 Le rapport de l'université de Fribourg de 2024

Début 2023, la DIAF a mandaté le Prof. Jean-Baptiste Zufferey, titulaire de la Chaire de droit administratif de l'Université de Fribourg, afin d'examiner différentes questions relatives aux bourgeoisies fribourgeoises et de formuler des propositions de solutions dans le cadre de la révision totale en cours de la LCo. Le rapport du Prof. Zufferey (ci-après : le rapport d'expert sur les bourgeoisies) a fait l'objet de plusieurs échanges avec la

DIAF. Ce rapport a été finalisé le 24 mars 2024 et porte le titre « Le statut juridique des bourgeoisies dans le canton de Fribourg – situation actuelle et révision législative ». L’expert confirme que le droit en vigueur sur les bourgeoisies est lacunaire. Pour combler ces lacunes, il évoque plusieurs solutions envisageables. En résumé, ses propositions sont les suivantes :

- > dans l’idéal, créer une base constitutionnelle sur les bourgeoisies, à l’instar des autres cantons qui connaissent des bourgeoisies ;
- > à tout le moins, élaborer des dispositions au niveau d’une loi au sens formel (en principe sous forme d’articles intégrés dans la LCo), qui pourraient s’inspirer des propositions présentées dans le chapitre VI. B (pp. 50 et 51 du rapport d’expert sur les bourgeoisies).

7.7.5 Modifications proposées

La discussion sur les constats et propositions du rapport d’expert sur les bourgeoisies n’a pas pu avoir lieu au sein des GT pour des questions de délai. Le Conseil d’Etat a ainsi, par arrêté du 10 février 2025, institué une organisation de projet ad hoc chargée d’examiner les dispositions légales sur les bourgeoisies du canton de Fribourg. Au cours de ses travaux, l’organisation de projet précitée a examiné plusieurs aspects et formulations de dispositions. Lors de sa séance du 17 septembre 2025, le Comité de pilotage de l’organisation de projet sur les bourgeoisies a toutefois exprimé le souhait de suspendre ses travaux jusqu’à droit connu sur le projet de révision totale de la LCo. Celui-ci s’en tient donc à la variante minimale en se limitant à l’adaptation des numéros d’articles des dispositions légales existantes de la section 5 de la LCo.

7.8 Collaboration régionale

Les dispositions de la LCo relatives à la collaboration intercommunale ont été adaptées à plusieurs reprises depuis l’entrée en vigueur de la LCo en 1982. Toutefois, l’évolution des besoins et des attentes en la matière a été très importante, la place occupée aujourd’hui par ces collaborations dans la délivrance de prestations publiques étant devenue essentielle. Conformément aux principes retenus pour la présente révision totale de la LCo, en particulier s’agissant de l’autonomie des communes, le projet offre plus de flexibilité afin d’offrir de meilleures solutions, cela principalement par un renforcement des formes de collaboration déjà existantes. L’instrument de la conférence régionale pourra ainsi être utilisé plus fréquemment. Une conférence régionale pourra servir à la coordination entre communes, mais également entre associations de communes. Dans le cadre de la coordination entre associations de communes, il est devenu de plus en plus nécessaire de pouvoir mieux coordonner certaines activités, en particulier dans le domaine financier. Les communes et les associations de communes disposent donc d’un instrument qui leur permet de mieux se coordonner.

La forme principale de collaboration intercommunale reste à ce jour l’association de communes. Avec près d’une centaine d’associations dans le canton, celles-ci peuvent prendre des formes et des ampleurs très différentes, de « simples » associations chargées d’un domaine technique à de vastes structures appelées à développer à l’échelle d’une région plusieurs politiques publiques majeures. Cette disparité nécessite que la législation offre de nouvelles possibilités que les autorités locales pourront choisir en fonction de leur situation concrète. C’est particulièrement le cas s’agissant de la désignation des organes de ces associations. L’AP-LCo proposait un choix multiple : les statuts pouvaient désormais prévoir que les délégué-e-s ne soient pas seulement désignés par le conseil communal mais également par les organes législatifs des communes membres. En outre, il existait la possibilité que les statuts laissent aux communes membres le soin de décider quel organe désigne ou élit les délégué-e-s. Toutefois, s’il est fait usage de cette possibilité, le ROrg de chaque commune membre doit préciser l’organe qui désigne ou qui élit les délégué-e-s. Ces dispositions de l’AP-LCo devaient notamment permettre une meilleure visibilité et un meilleur suivi des principales collaborations intercommunales par les législatifs des communes concernées. En raison des réactions durant la consultation publique, le système a cependant été revu dans le sens que le régime par défaut reste comme aujourd’hui la désignation des délégué-e-s par le conseil communal, les statuts pouvant toutefois y déroger.

7.9 Associations de communes

7.9.1 But et tâches des associations de communes

La mention explicite que le but et les tâches d'une association de communes doivent figurer dans les statuts vise à clarifier la situation juridique actuelle (art. 125 al. 1 let. b du projet). A cet égard, il y a lieu de rappeler que la volonté de l'assemblée constituante de 2004 était de ne pas de permettre aux associations de communes d'avoir des tâches à géométrie variable. Tenant compte de cet impératif, le projet prévoit d'autres possibilités, telle que celle pour une commune de pouvoir être membre de plusieurs associations de communes ou de rechercher des solutions conventionnelles. Ainsi, en plus du but, les tâches de l'association doivent figurer dans les statuts.

7.9.2 Distinction entre modification des statuts essentielle ou non

La distinction entre modification statutaire essentielle (nécessitant le vote des communes membres) ou non (ne nécessitant pas le vote des communes membres) a souvent été source d'ambiguïté par le passé. Dans l'organisation du projet, il a donc été envisagé de supprimer cette distinction, de sorte que toute modification statutaire décidée par l'assemblée des délégué-e-s aurait dû être soumise ensuite au vote des communes membres. Cela aurait également permis d'élargir le droit de participation des citoyens et citoyennes. En compensation, il aurait été prévu que le comité de direction puisse procéder à des modifications sans la participation de l'assemblée des délégué-e-s et des communes membres lorsque le droit supérieur l'exigeait, sans toutefois renoncer à l'exigence de l'approbation cantonale. La distinction entre modification statutaire essentielle ou non a finalement été maintenue et il a été renoncé à donner une compétence particulière au comité de direction en matière de statuts, car une telle compétence n'est pas non plus prévue pour le conseil communal. En cas de modifications purement techniques, dues par exemple à des lois cantonales et ne laissant aucune marge de manœuvre, il reste possible de travailler avec des remarques informatives jusqu'à la prochaine révision, comme en pratique en matière de règlements communaux.

7.9.3 Possibilité d'élire des délégué-e-s par les organes législatifs communaux

Comme mentionné au point 7.8, il sera désormais possible que les organes législatifs communaux élisent les membres de l'assemblée des délégué-e-s si les statuts le prévoient. Cela a aussi un effet sur une éventuelle révocation, qui serait effectuée par l'organe de désignation ou d'élection.

7.9.4 Initiative et referendum

L'intention de déposer une demande de referendum doit désormais être communiquée à l'association dans les 30 jours suivant la publication de la décision soumise à referendum dans la FO. A l'instar des réglementations au niveau cantonal, certaines exigences sont requises (notamment le nombre de signatures). Lorsque le délai de 30 jours est échu, il n'est plus possible de déposer une demande de referendum. La procédure d'initiative et de referendum est désormais réglée exhaustivement dans la législation en matière de droits politiques, qui est adaptée en parallèle à la présente révision. A noter que le même système a été prévu pour le referendum sur le plan communal (délai d'annonce et délai de dépôt de la demande, cf. pt 16.2, actes modifiés par le projet, dont la LEDP).

7.10 Adaptations apportées aux fusions de communes

7.10.1 Vote consultatif sur les projets de fusion

De très nombreux projets de fusions de communes ont été soumis à la population des communes concernées dans le cadre de votes consultatifs. Ces consultations permettaient de valider ou de corriger les périmètres choisis ainsi que de sonder le soutien populaire à la poursuite des projets. Toutefois, la jurisprudence du Tribunal cantonal fribourgeois semble remettre en question la légalité de tels votes consultatifs en l'absence d'une disposition légale explicite. Face aux besoins constatés et à l'importance de telles consultations pour le succès d'un projet de fusion, cette base légale a été introduite dans le projet.

7.10.2 Conditions auxquelles une fusion peut être imposée

L'article 135 al. 4 Cst. prévoit qu'une fusion peut être imposée aux communes lorsque les intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent. Les communes concernées doivent être entendues au préalable. Cette disposition n'avait toutefois pas fait l'objet d'un développement dans la loi. C'est chose faite dans le projet, la base légale à cet effet apparaissant à l'article 149. Une fusion de communes doit ainsi pouvoir être ordonnée par le Grand Conseil, à la demande du Conseil d'Etat, lorsqu'une commune est définitivement incapable d'accomplir ses tâches en raison d'un manque de ressources personnelles ou financières. Etant donné que la disposition constitutionnelle prévoit une application plus large des fusions imposées, plusieurs autres conditions permettant une telle fusion ont été examinées, mais elles n'ont finalement pas été retenues (voir pt 8.7).

7.10.3 Simplification du régime de transition et assouplissement des règles y relatives

Les articles relatifs au régime de transition ont été restructurés afin de donner suite aux diverses demandes tendant à prévoir moins de règles dans le projet. En outre, le contenu minimal de la convention de fusion a été précisé dans le projet. Pour le régime de transition, le texte légal se limite désormais à indiquer que la convention de fusion doit fixer le nombre des membres des autorités de la période de transition et définir les cercles relatifs à ces autorités (y compris le nombre de sièges et le choix du système électoral pour chaque cercle). Le critère de la population légale pour la répartition des sièges et l'exigence du minimum d'un siège par commune ont été supprimés pour laisser la plus grande marge de manœuvre possible aux autorités porteuses du projet de fusion, afin qu'elles puissent tenir compte de chaque situation.

7.11 Surveillance

7.11.1 Introduction d'un concept de surveillance

D'un point de vue terminologique, il est désormais question de surveillance sur les communes et non pas de « haute » surveillance. Afin d'assurer un suivi et une unité dans la pratique de la surveillance sur les communes et associations de communes, ainsi que pour éviter autant que possible des conflits de compétence positifs ou négatifs en la matière, la Conférence des préfets et le SCom devront élaborer un concept de surveillance dans leur domaine d'activité respectif. Ce concept devra être approuvé par le Conseil d'Etat.

7.11.2 Rôle du préfet ou de la préfète au sein des associations de communes

Le rôle du préfet ou de la préfète au sein des associations de communes a soulevé de nombreuses discussions et débats au sein de tous les niveaux de l'organisation de projet. Dès le début des travaux, la question de la confusion de leurs différents rôles a été soulevée. En effet, il ou elle est à la fois autorité de conseil, de surveillance et de recours pour ce qui concerne les communes et associations de communes. Cette situation de conflit d'intérêts est encore plus accentuée lorsqu'il ou elle est membre d'un organe d'une association de communes, et plus particulièrement s'il ou elle est en charge de la présidence de l'association. Cette problématique avait d'ailleurs déjà conduit à une modification de la LCo en 2006, notamment par l'introduction de son article 146 al. 4 qui prescrit ceci : « Il [le préfet] *contrôle le bon fonctionnement des associations de communes. S'il exerce une fonction au sein de l'association concernée, la surveillance est exercée par un autre préfet, désigné par le Conseil d'Etat* ».

Lors des travaux préparatoires, différentes options ont été examinées quant à l'intégration du préfet ou de la préfète au sein des organes des associations de communes. Celles-ci ont couvert un large spectre, allant d'une interdiction générale faite au préfet ou à la préfète d'intégrer les organes d'une association de communes au statu quo. L'option retenue pour la consultation préalable, résultant d'un compromis au sein de l'organisation de projet, était de ne plus lui permettre d'assumer de fonction exécutive au sein de l'association de communes, qui devait demeurer de la seule compétence des communes lesquelles doivent pouvoir l'assumer en toute autonomie. Pour ce faire, une incompatibilité avait été introduite dans la loi sur les préfets. Sur la base des retours de la consultation préalable, l'AP-LCo a toutefois été amendé. La modification proposée se limite à dire que les statuts ne pourront

plus prévoir de désignations statutaires pour la présidence. Le choix devra ainsi être effectué à chaque fois par l'assemblée des délégué-e-s.

Si le préfet ou la préfète occupe une quelconque fonction au sein d'une association de communes, il est évident que la surveillance de cette association devra être assumée par un préfet suppléant ou une préfète suppléante.

Enfin, les règles de suppléance présentées ci-devant s'appliquent également aux proches collaborateurs et collaboratrices des préfets et préfètes, notamment aux lieutenants et lieutenantes de préfet ou préfète. Ce principe figure désormais explicitement dans la loi.

7.11.3 Abandon de l'approbation systématique des règlements communaux

Selon le droit actuel, tous les règlements communaux adoptés par un législatif doivent faire l'objet d'une approbation systématique de la part d'une direction du canton. Dans le cadre de l'élaboration du projet de loi, les communes ont fait part de leur souhait d'obtenir une plus grande marge de manœuvre et d'autonomie dans ce domaine. Elles ont d'abord souhaité un abandon général du système de l'approbation, mais à la suite des discussions intervenues dans le cadre de l'élaboration de ce projet de loi, leur approche a été nuancée. La question d'un éventuel préavis obligatoire ou facultatif a été examinée. Toutes les Directions ont été aussi consultées et se sont exprimées dans leurs domaines de compétences.

La solution qui a été retenue dans l'AP-LCo préconisait un changement de paradigme. Il n'y aurait plus d'approbation systématique des règlements communaux. Si une approbation devait être nécessaire, elle serait prévue par la législation spéciale (art. 180 al. 1 AP-LCo). Plusieurs approbations étaient ainsi prévues dans des dispositions légales spécifiques (le règlement communal d'urbanisme n'étant pas concerné et demeurant sujet à approbation selon la LATeC) : organisation, création d'établissement communal doté de la personnalité juridique, distribution d'eau potable, évacuation et épuration des eaux et gestion des déchets.

Lors de la consultation préalable des entités concernées, certaines Directions avaient soutenu le maintien de l'approbation dans sept domaines supplémentaires (police, heures d'ouverture, accueil extrafamilial, soins dentaires scolaires, taxe sur la plus-value, domaine public et stationnement), tandis que l'ACF estimait que le ROrg et les règlements constitutifs d'établissements communaux dotés de la personnalité juridique ne devaient pas être approuvés. Le CoPro et le CoPil ont pris connaissance de ces prises de position et étaient d'avis qu'il importait de prioriser l'autonomie et la responsabilité communales, tout en posant un minimum de limites.

La procédure de consultation a confirmé les avis partagés sur cette question. La solution finalement retenue pour le présent projet est dès lors la suivante : l'AP-LCo est modifié dans le sens d'un **abandon de l'approbation** hormis une exception, à savoir le règlement de **police**. La formulation de la phrase générale est la même (aucune approbation sauf si la loi la prévoit), mais les dispositions de l'AP-LCo qui prévoyaient des approbations ont toutes été revues (art. 181 du projet et commentaire y relatif). Pour le règlement de police, une base légale ad hoc et transitoire a été créée (art. 205 du projet et commentaire y relatif).

Cette solution est pondérée par les éléments suivants : 1) la possibilité de prévoir un **préavis obligatoire** pour certains règlements et la **définition des prestations** que les communes peuvent demander aux services de l'Etat (conseils et préavis facultatif) ainsi que la rémunération de ces dernières, de même que les modalités d'élaboration des règlements-type ; 2) le **rappel des compétences de surveillance** (à savoir uniquement sous l'angle de la légalité ; art. 182 du projet).

En appui à cette proposition, on peut évoquer les arguments de la simplicité, de l'autonomie communale et de la célérité des procédures. Le processus d'élaboration de la législation communale sera en effet accéléré, car non seulement la phase d'examen final et d'approbation tombe, mais aussi la publication de l'approbation (qui ne se fait actuellement pas, mais qui devrait, le cas échéant, intervenir à l'avenir pour être conforme au droit supérieur). Les éléments à publier à la fin de chaque acte en seraient également simplifiés sans la mention de la décision d'approbation cantonale.

La procédure de préavis obligatoire présente un équilibre idéal entre respect de l'autonomie communale et garanties de légalité et de sécurité juridique. Elle est moins contraignante qu'une procédure d'approbation formelle dans la mesure où le préavis conserve la nature d'une recommandation, sans effet suspensif ni caractère décisionnel contraignant (art. 181 al. 2 let. b du projet), à l'instar des préavis exigés aujourd'hui déjà pour certains règlements communaux soumis à la Surveillance des prix. Elle favorise ainsi une collaboration en amont, plutôt qu'un contrôle en aval, et a pour but de renforcer la qualité normative des actes communaux tout en limitant la charge administrative pour les communes.

La proposition d'instaurer un préavis obligatoire dans certains domaines bien circonscrits – à savoir les règlements d'organisation, scolaires, relatifs aux déchets, à l'eau potable, aux eaux usées, au domaine public et au stationnement – répond à des considérations précises. Ces matières sont étroitement encadrées par le droit cantonal ou fédéral, concernent des prestations publiques essentielles ou des droits fondamentaux (par ex. : santé publique, environnement, mobilité, organisation communale) et sont fréquemment source de difficultés d'interprétation ou de litiges. Dans ces domaines, un contrôle préventif sous forme de préavis permet d'assurer une application uniforme de la législation supérieure, de limiter pour les communes les risques de recours et donc en principe d'éviter des interventions correctives ultérieures plus lourdes (par ex. une annulation partielle d'un règlement communal après son entrée en vigueur). Une présentation détaillée des motifs propres à chaque domaine justifiant l'introduction d'une procédure d'approbation ou de préavis obligatoire figure dans les commentaires des articles concernés des lois spéciales modifiées par le présent projet de loi. S'agissant du ROrg, les motifs sont exposés dans le commentaire de l'article 14 du projet.

Cette approche s'inscrit dans une conception nouvelle de la surveillance que le projet de loi veut centrée sur la responsabilisation, l'accompagnement et la prévention plutôt que sur des mécanismes d'approbation lourds et centralisateurs. Elle favorise également une meilleure coordination et collaboration entre les communes et les services cantonaux, en encourageant l'utilisation de modèles de règlements et de conseils techniques.

Enfin, elle n'exclut en rien l'exercice des compétences de surveillance ou des voies de recours en cas d'irrégularité. Si des non-conformités devaient être constatées malgré tout, les autorités de même que les citoyens et citoyennes disposent des instruments prévus par le présent projet et par l'ensemble du droit public cantonal pour y remédier (par ex. : les voies de recours), sans porter atteinte à l'autonomie communale.

Enfin, des précisions sur le cadre normatif pourront au besoin être prévues, soit dans des ordonnances du Conseil d'Etat, soit, le cas échéant, dans les règlements-types.

En ce qui concerne l'élaboration des différents règlements-types et les prestations d'examen et de conseil des services de l'Etat, il semble plus approprié de régler les aspects y relatifs dans le règlement d'exécution (voir commentaire de l'art. 181 du projet).

7.11.4 Surveillance des établissements communaux dotés de la personnalité juridique

Une comparaison intercantonale a permis de constater que certains cantons n'exercent pas de surveillance directe de l'Etat sur les établissements communaux dotés de la personnalité juridique, mais que ces derniers sont surveillés par les communes qui les ont créés. Cette solution est notamment instaurée dans les cantons de Berne et du Tessin. Au regard de l'article 54 al. 2 Cst., il est apparu que le canton de Fribourg doit également s'en inspirer. Le projet propose dès lors que ces établissements ne soient plus soumis à une surveillance directe de l'Etat, mais que le contrôle et la surveillance soient exercés par les communes qui les ont créés. La législation spéciale est implicitement réservée, par exemple pour des établissements qui sont des institutions de prévoyance professionnelle et qui sont soumis à une législation et une autorité de surveillance spécifiques.

Le terme générique des corporations de droit communal, visant les communes, les associations de communes, les bourgeoisies et les établissements communaux dotés de la personnalité juridique, n'est plus utilisé dans le texte légal. Pour les règles financières, ces établissements continuent d'être soumis à la LFCo, sauf dérogation (art. 2 al. 2 LFCo), mais la surveillance générale ne leur est plus applicable, les établissements n'étant pas mentionnés dans la section 8 du projet (surveillance des communes, associations de communes et bourgeoisies). S'agissant de

la surveillance financière, les établissements n'y seront soumis que pour les tâches communales obligatoires et pour autant qu'aucune autre autorité de surveillance financière ne soit instituée (voir art. 76 al. 2 de la LFCo modifiée par le présent projet).

7.11.5 Précisions des règles de la surveillance financière

La LFCo ne contient pas de compétences propres en matière de haute surveillance financière. L'article 75 LFCo renvoie simplement à la LCo dont les compétences s'appliquent par analogie. Dans sa formulation, le projet conférer plus explicitement qu'à ce jour, au service en charge des communes, son rôle d'autorité de surveillance financière et de préciser les attributions dudit service (art. 76 LFCo). Cette clarification vise également à préciser la répartition des responsabilités en matière de surveillance financière : la Conférence des préfets et le SCom devront chacun élaborer un concept de surveillance propre à leur domaine de compétence, garantissant ainsi une coordination et une application cohérente des règles.

7.12 Voies de droit

Pour ce qui concerne les voies de droit, une analyse du Service de législation a révélé que des modifications étaient nécessaires, notamment en ce qui concerne la qualité pour agir et le contrôle abstrait des normes communales. En effet, et qui plus est avec l'abandon de principe de l'approbation des règlements communaux par l'Etat, il ne peut raisonnablement pas être exclu que ce type de procédure judiciaire devienne de plus en plus fréquente.

La qualité pour agir contre les actes législatifs adoptés par les autorités communales a été étendue à toute personne qui est atteinte par l'acte attaqué et qui a un intérêt digne de protection.

Même sans voie de droit instituée par le droit cantonal, un recours direct au Tribunal fédéral serait déjà possible à l'encontre d'un acte législatif communal (par ex. un tarif fixé par le conseil communal, qui ne peut actuellement pas comme tel faire l'objet d'un recours auprès d'une instance cantonale). Dès lors, le maintien du recours préalable au niveau cantonal a été jugé opportun, tout en adaptant la qualité pour recourir aux exigences du droit fédéral et en étendant aussi, comme il se doit, le champ d'application aux actes législatifs de l'exécutif. Quant à l'instance de recours, il est proposé que ce soit un recours auprès du Tribunal cantonal. Cette manière de faire pour les actes législatifs communaux peut être comparée à celle pratiquée pour les actes législatifs cantonaux qui peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral.

7.13 Droit transitoire

Les modifications proposées dans le domaine des règlements nécessitent la mise en place de dispositions transitoires qui font l'objet de dispositions dans la section 10 du projet.

7.14 Lois modifiées par la présente révision

Voir explications dans la seconde partie du commentaire des articles.

8 Propositions abandonnées

—

L'organisation de projet mise en place pour la révision totale de la LCo a tenu à examiner sans tabou toutes les propositions faites par les entités concernées. Après un examen détaillé, le comité de pilotage a renoncé à de nombreuses propositions. Outre les variantes examinées ci-dessus, certaines propositions qui ne figurent donc plus dans les textes méritent d'être mentionnées ci-dessous.

8.1 Taille minimale des communes et conseil général obligatoire

La proposition d'introduire dans la loi une population minimale pour les communes a été examinée. Elle était motivée par le constat que certaines compétences communales requièrent des moyens (notamment financiers ou en personnel) qui sont difficiles à réunir pour les communes les moins peuplées. Imposer un nombre minimal d'habitants et habitantes à chaque commune pourrait permettre d'assurer que chacune dispose de capacités minimales (administration, budget, etc.) permettant même à terme un transfert de certaines tâches cantonales. Une taille minimale aurait également eu pour effet d'homogénéiser la taille des communes. Corollaire à cette proposition a également été formulée l'idée de renoncer à la forme de l'assemblée communale pour le législatif communal et d'imposer le modèle d'un conseil général. Une telle généralisation permettrait d'accorder les mêmes droits politiques à l'ensemble des citoyennes et citoyens communaux et contribuerait, là encore, à homogénéiser le fonctionnement des communes.

Ces propositions ont été examinées par le CoPro puis transmises au CoPil. Après analyse, ce dernier les a rejetées. Il a notamment estimé que la population d'une commune n'était pas directement déterminante pour évaluer ses ressources et sa capacité à accomplir les tâches qui lui sont dévolues par la législation. L'hétérogénéité des systèmes choisis par les communes reflète en outre des différences de sensibilités, de réalité et de besoins, mais également un enrichissement du paysage institutionnel qu'il serait dommageable de faire disparaître. Enfin, une telle disposition irait à l'encontre du principe général choisi pour guider la révision totale de la LCo, soit une plus grande autonomie des communes, et la conviction que les autorités communales élues sont les mieux à même de déterminer les besoins locaux, y compris s'agissant de mener des projets de fusion susceptibles de faire atteindre à leurs communes une taille qu'elles jugeraient elles-mêmes critique.

Une telle mesure poserait en outre de très importantes questions en matière de mise en œuvre et imposerait des modifications constitutionnelles. Aucun canton suisse ne connaît d'ailleurs un tel seuil.

8.2 Charges liées

La proposition visait à introduire, dans la nouvelle LCo, des dispositions obligeant les communes à présenter une liste détaillée des dépenses liées dans leurs budgets et leurs comptes. Elle estimait en outre souhaitable que la nouvelle LCo prévoie une part maximale que les dépenses liées peuvent représenter par rapport aux dépenses totales.

A cet égard, il convient de rappeler que la question des dépenses liées relève de la législation en matière de finances communales. Celle-ci est régie principalement par la LFCo et par l'OFCo, auxquelles s'ajoutent, le cas échéant, les dispositions de droit communal applicables. La définition légale du terme « dépenses liées » figure d'ailleurs à l'article 3 al. 1 let. g LFCo. Il est vrai que la LFCo fait partie des lois modifiées par la révision totale de la LCo, mais il s'agit de modifications induites par des articles de la LCo. Force est dès lors de constater que le sujet des dépenses liées se situe hors du périmètre de la présente révision.

8.3 Présidence de l'assemblée communale

Dans les communes dotées d'une assemblée communale, celle-ci est présidée par le syndic ou la syndique. Les représentants et représentantes de l'ACF au sein de l'organisation de projet ont souhaité voir le statu quo confirmé sur ce point, en relevant qu'une présidence distincte modifierait les rapports entre l'exécutif et le législatif, avec des risques de blocages (cf. pt 7.2.5).

8.4 Election populaire du syndic ou de la syndique

A l'exemple de plusieurs autres cantons, l'idée d'une élection du syndic ou de la syndique par le peuple a été examinée. Fribourg est le seul canton suisse à exclure une élection directe du syndic ou de la syndique par le peuple. Seul Genève connaît une exclusion comparable. Treize cantons imposent une élection par le peuple, neuf laissent le choix du système aux communes, avec ou sans contrainte particulière. Appenzell Rhodes-Intérieures confie à la Landsgemeinde locale la désignation du syndic ou de la syndique. Il semble que le canton d'Obwald ne dispose pas de règles spécifiques pour cette désignation.

Le CoPil a confirmé le maintien de la désignation du syndic ou de la syndique par le conseil communal. Celle-ci semble présenter de meilleures chances de consensus et de cohésion du conseil communal, présidé par un membre qu'il s'est lui-même choisi. Une élection populaire aurait en outre pour conséquence une prolongation de la période électorale communale, ce qui pourrait ralentir encore certains projets. Par ailleurs, aucune demande de modification du système n'a été formulée. La motion 2019-GC-217 elle-même mentionnait la thématique, mais sans indiquer de conclusion. Le Conseil d'Etat a choisi de suivre cette proposition.

8.5 Création d'une association de communes de droit public à l'échelle cantonale

L'ACF est une association de droit privé au sens des articles 60ss du code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC) réunissant l'ensemble des communes du canton de Fribourg. Elle n'est pas instituée par la législation cantonale.

La question s'est parfois posée de l'opportunité de disposer d'une association de communes de droit public, inspirée du régime propre aux associations de communes, et qui se verrait assumer plusieurs tâches publiques à l'échelle du territoire cantonal. Une telle structure bénéficierait d'un financement plus solide et d'une stabilité que ne peut pas avoir une association de droit privé. Le cas échéant, elle doit être inscrite dans la législation cantonale.

Après de premières discussions, l'opportunité d'instituer un tel outil, en lieu et place ou en parallèle à l'ACF, n'a toutefois pas été démontrée, et n'a pas non plus suscité d'intérêt de la part des entités représentées au sein de l'organisation de projet. Il a notamment été constaté qu'une tâche devant être assumée à l'échelle du territoire cantonal devrait plus logiquement être assumée par l'Etat lui-même.

8.6 Election par le peuple au sein des associations de communes

En lien notamment avec l'examen des propositions de la motion 2023-GC-3 « Plus de démocratie au sein des associations intercommunales », la solution d'une élection par le peuple des membres de certains organes des associations de communes a été examinée. L'organisation de projet y a renoncé, en constatant que les associations de communes devaient rester des émanations des communes, et non un nouveau niveau institutionnel susceptible de complexifier le pilotage des politiques publiques locales et régionales. Il a notamment été constaté que le financement des associations de communes repose sur les contributions des communes, qui doivent donc pouvoir orienter les décisions des associations, selon le principe d'équivalence fiscale. L'hypothèse d'une autonomie fiscale d'associations régionales a également été exclue, tant pour sa conformité douteuse à la Cst. qu'en raison de la complexité qu'entraînerait pour les citoyens et citoyennes l'ajout d'un niveau institutionnel autorisé à prélever l'impôt. Il a été estimé que les possibilités offertes par le présent projet de révision totale de la LCo aux associations et aux communes en matière de désignation des membres des législatifs des associations permettront de répondre aux préoccupations exprimées en matière de démocratie tout en conservant un lien étroit entre les autorités communales et leurs associations.

8.7 Fusion de communes imposée à la suite du vote d'une majorité de communes

Outre la disposition générale relative aux conditions dans lesquelles une fusion peut être ordonnée, le GT chargé de cette thématique a examiné la possibilité de prévoir, dans le projet de révision totale de la LCo, une disposition permettant la réalisation d'un projet de fusion même sans l'acceptation par l'unanimité des communes du périmètre. L'acceptation de la convention de fusion par une majorité de la population et des communes du périmètre devait suffire. Cette disposition avait alors la teneur suivante :

[Sur proposition du Conseil d'Etat et après avoir pris connaissance du point de vue des communes parties à la fusion, le Grand Conseil peut ordonner celle-ci :] lorsqu'une ou plusieurs communes rejettent la convention de fusion acceptée par au moins la moitié des communes comprises dans le périmètre, si la prise en compte des communes refusant la fusion est indispensable pour des raisons géographiques ou pour l'accomplissement des tâches de la nouvelle commune.

Il s'agissait de répondre à plusieurs interrogations apparues lors de projets de fusion de grande envergure, dans un contexte où le refus d'une seule commune pouvait compromettre des travaux préparatoires considérables menés sur plusieurs années. L'introduction de cette disposition a été combattue pour deux raisons principales. D'une part

elle entrerait en contradiction avec l'autonomie communale, s'agissant de communes qui, par hypothèse, restaient en mesure de remplir leurs exigences légales (dans le cas contraire, les dispositions générales proposées suffiraient à les contraindre à la fusion). D'autre part, elle serait susceptible d'engendrer de fortes tensions au sein de la nouvelle commune fusionnée, au point de menacer son propre fonctionnement. Enfin, l'inscription d'une telle règle dans la loi pourrait dissuader les communes de faire partie d'un projet de fusion et freiner ainsi les fusions de communes, car il pourrait y avoir la crainte de voir une commune intégrée à la fusion malgré le refus de la convention par son corps électoral.

Cela dit, il sied de rappeler que la disposition constitutionnelle pose un cadre plus large aux fusions imposées que ne le fait le présent projet. En effet, selon l'article 135 al. 4 Cst., l'Etat peut ordonner une fusion « lorsque les intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent ». Or, le présent projet limite sensiblement la portée de la disposition constitutionnelle, en ne définissant à l'échelon de la loi que deux situations dans lesquelles une fusion obligatoire peut avoir lieu (manque durable de ressources financières et manque de ressources en personnel). Les deux situations décrites ne concernent en effet que des intérêts liés à une commune isolée, sans référence à d'éventuels intérêts régionaux ou cantonaux. Force est cependant de constater que des propositions allant au-delà ne semblent pas pouvoir réunir une majorité.

8.8 Eléments abandonnés à la suite de la consultation publique

La consultation publique a elle aussi conduit à l'abandon de certains éléments du projet mis en consultation. La plupart d'entre eux sont évoqués dans le commentaire des articles, soit parce qu'une solution alternative a été retenue, soit parce que la loi laisse désormais aux communes la possibilité de les réglementer dans leur propre législation.

9 Conséquences du projet en matière de finances et de personnel pour l'Etat et les communes

Les conséquences du projet pour l'Etat sont limitées. L'abandon de l'approbation d'un certain nombre de règlements communaux pourrait avoir un effet positif sur les besoins en ressources dans certains services spécialisés de l'Etat. Il convient toutefois de relever que cette tâche est répartie entre de nombreux collaborateurs et collaboratrices de l'Etat, sans constituer pour aucun ou aucune une part importante de leur cahier des charges. S'agissant du cas particulier du SCom, la réduction des tâches dans ce domaine sera selon toute évidence compensée par une augmentation des sollicitations de conseil induite par une plus grande autonomie communale, et donc une plus grande disparité des situations à traiter. A noter en outre que les préavis obligatoires prévus pour certaines catégories de règlements requièrent les mêmes ressources que l'approbation prévue précédemment pour ces règlements.

Les conséquences financières ou en personnel du projet sur les communes sont difficiles à estimer à ce stade, car elles dépendront essentiellement des choix qui seront faits par les autorités communales. En effet, le principe même de la présente révision est d'accorder plus de liberté aux communes dans leur organisation. En fonction des choix qui seront faits, certaines dispositions pourraient ainsi avoir des conséquences financières ou en personnel ou non. De manière générale toutefois, la présente révision porte essentiellement sur l'organisation de la commune et n'introduit pas de nouvelle obligation coûteuse ou nécessitant l'engagement d'importantes nouvelles ressources.

Il convient toutefois de relever les importants travaux de mise en œuvre de la présente révision. Même ponctuels, ces travaux nécessiteront d'importantes ressources, tant dans les entités de l'Etat concernées (en particulier le SCom et les préfectures) que dans les communes. On peut citer à ce sujet les contributions à l'élaboration de probables nouveaux règlements-types, l'adoption de la nouvelle réglementation requise, l'adaptation de la réglementation actuelle ainsi que, découlant notamment de tout ce qui précède, l'adaptation de la quasi-totalité des

bulletins d'information du SCom (info'SCom). L'élaboration des concepts de surveillance par le SCom d'une part, et par la Conférence des préfets d'autre part, nécessitera également des ressources, sans compter leur mise en œuvre.

L'expérience de ces dernières décennies ainsi que les travaux de révision totale de la LCo ont par ailleurs montré quelques difficultés dans la compréhension et l'interprétation de cette loi, appliquée par des autorités communales disposant de ressources très diverses, allant de services juridiques spécialisés à des collaborateurs et collaboratrices polyvalents devant intervenir dans une multitude de domaines distincts, tous sous l'autorité d'élus dont la quasi-totalité exercent leur mandat à côté d'activités professionnelles. Il est ainsi prévu de confier au SCom l'élaboration d'un commentaire de la loi sur les communes, qui devra permettre aux personnes concernées de disposer d'un soutien à la mise en œuvre de la législation sur les communes ; cela fait partie des motifs pour lesquels le présent message explicatif est parfois particulièrement détaillé, notamment sous l'angle des commentaires par article. Ce commentaire, à élaborer en collaboration avec les préfetures, devra permettre d'harmoniser les pratiques et de renforcer l'autonomie communale, et fera partie des ressources mobilisées à long terme pour la mise en œuvre de la présente révision totale.

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

Le projet 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 plus grande souplesse pour des choix individuels des communes dans plusieurs domaines qui étaient régis jusqu'à présent par le droit cantonal de manière uniforme ou laissant peu de marge de manœuvre aux communes (par ex. dans l'approbation systématique des règlements communaux).

11 Effets sur le développement durable

Le projet proposé n'a pas d'impact négatif sous l'angle du développement durable. On peut estimer qu'il s'agit simplement d'une autre méthode d'organiser les organes et les procédures d'une collectivité publique locale, qui n'a aucun effet négatif ni pour l'environnement, ni pour la société, ni pour l'économie. Au contraire, le renforcement de l'autonomie communale ne pourra qu'être favorable au développement durable.

L'analyse du projet au moyen de la « Boussole 21 », annexé, tend à démontrer sa contribution notamment aux objectifs de gestion publique, de gouvernance et partenariat, de cohésion sociale et de résilience économique. Une plus grande autonomie communale dans l'organisation des pouvoirs locaux (au niveau de la commune ou des collaborations intercommunales) permet en effet d'adapter les prestations publiques aux besoins identifiés de la population. L'introduction du ROrg et les clarifications procédurales introduites dans le présent projet contribueront en outre à une plus grande transparence dans l'exercice de la gouvernance communale, renforçant à la fois la confiance de la population à l'égard de ses autorités et une participation renforcée des citoyennes et citoyens.

12 Constitutionnalité du projet

La Cst. contient un grand nombre de dispositions relatives aux communes. Ainsi notamment, de nombreuses tâches publiques concernent à la fois l'Etat et les communes (par ex. art. 61 : « L'Etat et les communes favorisent l'intégration sociale et politique des jeunes »). Ces domaines font l'objet de la législation spéciale relative au domaine en question. En revanche, de nombreuses dispositions de la Cst. sont concrétisées par le présent projet. Il s'agit des dispositions à caractère institutionnel ou organisationnel, soit le chapitre 7 Cst. et notamment les articles 129 à 135 Cst. A ces articles, il convient d'ajouter les articles 48 à 51 Cst. sur les droits politiques communaux, les articles 52 à 54 Cst. sur les principes relatifs à l'accomplissement des tâches publiques valant pour l'Etat et pour les communes, ainsi que l'article 115 Cst. sur la surveillance du Conseil d'Etat sur les communes. Le présent projet est conforme à ces dispositions constitutionnelles, étant rappelé que le choix du projet pour les fusions imposées peut être considéré comme une suite partielle à l'article 135 Cst. (voir pt 8.7).

13 Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité du projet

L'organisation communale relève surtout de la compétence des cantons. L'article 50 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. féd.) déclare ce principe comme suit : « L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal ». Ce rappel constitutionnel signifie que le droit fédéral d'organisation ne contient pas de règles matérielles dans le domaine de l'organisation des communes.

La Suisse a également ratifié, le 15 décembre 2004, un traité international en matière communale, à savoir la Charte européenne de l'autonomie locale (CEAL) entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} juin 2005. Cette convention du Conseil de l'Europe pose des standards minimaux en matière d'autonomie communale qui s'adressent au législateur cantonal. Le présent projet respecte ces standards.

14 Soumission au referendum

Le projet est soumis au referendum législatif. Il n'est pas soumis au referendum financier, car les conséquences financières pour l'Etat du projet (uniques ou périodiques sur cinq ans) ne dépassent pas le seuil fixé par la loi pour le referendum financier facultatif.⁹

15 Approbation fédérale

La LCo a fait l'objet de l'approbation par le Conseil fédéral. La question s'est dès lors posée de savoir si le présent projet de loi, après son adoption par le Grand Conseil, nécessitera également l'approbation fédérale. A cet effet, il convenait d'abord d'examiner pour quelles raisons la LCo était soumise à l'approbation fédérale.

⁹ Ce seuil est actuellement de 11'485'046 francs, soit ¼ % du total des dépenses des comptes 2024 de l'Etat (ordonnance du 3 juin 2025 précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat [RSF 612.21]).

La raison pour laquelle l’approbation fédérale était demandée à l’époque résidait dans le fait que la LCo, à son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1982, modifiait la loi du 22 mai 1974 d’application de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (RSF 812.1) (cf. art. 182 LCo). Or, la loi fédérale précitée prévoyait que les dispositions d’exécution du droit cantonal nécessitaient l’approbation fédérale. Les normes régissant l’approbation fédérale sont présentées sur une [page dédiée](#) du site Internet de la Confédération.¹⁰ L’approbation fédérale n’est nécessaire que si une disposition de droit fédéral la prévoit. Or, le présent projet ne comporte pas de disposition soumise à l’approbation fédérale. Par conséquent, il ne prévoit pas d’approbation fédérale.

16 Commentaire des articles

16.1 Première partie : articles du projet de loi révisée sur les communes

Section 1 *Dispositions générales*

Article 1 *Objet*

L’article 1 précise l’objet de la loi et définit son champ d’application.

L’alinéa 1 rappelle que la loi sur les communes constitue la base légale générale régissant l’organisation et l’administration des communes. Elle fixe également les principes applicables à la collaboration intercommunale, devenue un mode de gestion incontournable dans de nombreux domaines, et précise les règles relatives à la surveillance exercée par l’Etat, conformément à l’article 115 Cst.

L’alinéa 2 marque la séparation désormais clairement opérée entre la présente loi et la législation sur les finances communales. Depuis l’entrée en vigueur de la LFCo, l’ensemble des dispositions relatives à la gestion financière a été transféré dans ce texte spécifique. La révision totale de la LCo consacre ainsi cette répartition : la loi sur les communes est centrée sur les aspects organisationnels et institutionnels, tandis que la LFCo règle de manière exhaustive les questions financières et comptables.

Cette clarification renforce la systématique et la lisibilité du droit communal : chaque domaine dispose de sa loi propre, ce qui facilite l’application pour les autorités communales, les services de l’Etat ainsi que pour les citoyens et citoyennes.

Article 2 *Nature juridique des communes et autonomie*

L’article 2 définit la nature juridique des communes dans l’ordre institutionnel cantonal.

L’alinéa 1 rappelle que les communes sont des collectivités publiques dotées de la personnalité juridique. Cette précision reprend une évidence juridique mais demeure importante pour la clarté du texte : elle affirme que les communes disposent de la capacité de posséder des biens, de conclure des contrats, d’ester en justice et, plus généralement, d’exercer leurs droits et d’assumer leurs obligations en tant que personnes morales de droit public.

L’alinéa 2 consacre la garantie constitutionnelle de l’autonomie communale, telle qu’elle est prévue par l’article 129 Cst. Cette autonomie s’exerce dans les limites du droit cantonal, ce qui signifie que le législateur cantonal peut en définir l’étendue et les restrictions. La disposition précise en outre que l’autonomie peut être invoquée non seulement par les communes elles-mêmes, mais également par les associations de communes, pour autant qu’elles agissent dans le cadre de leurs compétences légales ou statutaires.

La formulation retenue modernise en outre la présentation par rapport à la LCo en vigueur. L’article 1 al. 2 de la LCo en vigueur, selon lequel la commune « pourvoit au bien commun sur le plan local », n’est pas repris car cette règle de portée générale et programmatique trouve sa place dans les dispositions relatives aux tâches communales

¹⁰ Page consultée le 11 septembre 2025.

(art. 6ss). Le choix d'intituler désormais la disposition « Nature juridique des communes et autonomie » traduit cette volonté de mettre en avant, dès l'ouverture de la loi, la fonction institutionnelle de la commune et la portée juridique de son autonomie, en laissant les autres éléments structurants (population, territoire, tâches, etc.) aux articles suivants.

Article 3 Population – En général

L'article 3 définit ce qu'il faut entendre par « population » de la commune et fixe les principes applicables pour la prise en compte de son chiffre dans l'application de la présente loi.

L'alinéa 1 précise que la population communale correspond à l'ensemble des personnes physiques établies sur son territoire. Cette définition se fonde sur la législation cantonale relative au contrôle des habitants : la commune d'établissement est la commune dans laquelle une personne réside, de façon reconnaissable pour des tiers, avec l'intention d'y vivre durablement et d'y avoir le centre de ses intérêts personnels. Cette notion se recoupe avec celle de « domicile », prévue par le CC, à savoir (cf. art. 23ss CC) : « Le domicile de toute personne est au lieu où elle réside avec l'intention de s'y établir [...] ».

L'alinéa 2 consacre l'utilisation d'une référence statistique unique, à savoir la statistique dite « légale » de la population, publiée par le Conseil d'Etat, autrefois sous forme d'arrêté, depuis quelques années sous forme d'ordonnance (ordonnance relative à la population dite légale). Cette précision, déjà appliquée dans la pratique, assure une cohérence et une sécurité juridique lorsqu'il s'agit de déterminer la population d'une commune pour l'application de certaines dispositions de la présente loi. Elle répond aussi à la volonté exprimée de disposer d'une base claire et objective, régulièrement mise à jour, afin d'éviter les divergences d'interprétation.

L'alinéa 3 introduit une règle technique d'arrondi : lorsque la loi prévoit un quotient calculé sur la base de la population ou du nombre de citoyens et citoyennes actifs communaux, celui-ci doit être arrondi au nombre entier immédiatement supérieur. Cette règle est prévue afin d'uniformiser la pratique et d'éviter des contestations sur des seuils chiffrés proches.

Article 4 Population – Droits politiques

L'article 4 définit la base du corps électoral communal.

L'alinéa 1 rappelle que l'exercice des droits politiques au niveau communal est réservé aux personnes disposant de la citoyenneté active communale. Cette formulation renvoie à la Cst. et à la LEDP, qui précisent les conditions d'acquisition et d'exercice de ces droits.

L'alinéa 2 consacre la notion de « corps électoral communal », composé de l'ensemble des titulaires de la citoyenneté active communale. Cette précision permet d'assurer une cohérence avec la terminologie constitutionnelle et de rappeler que les règles détaillées sur les droits politiques relèvent de la législation spéciale.

Article 5 Territoire

L'article 5 consacré au territoire communal est matériellement repris de la loi en vigueur. Il prévoit que toute modification de limite est soumise à approbation. L'instance d'approbation est en principe le Conseil d'Etat lorsque le changement de limite est convenu entre les communes concernées (al. 2).

En cas de désaccord entre les communes, l'instance compétente est le Grand Conseil et la modification de limite ne peut être imposée que si un intérêt public majeur l'exige (al. 3).

Les changements de limites pour des raisons cadastrales sont régis par la législation spéciale (al. 4). La loi sur la géoinformation (LCGéo) renvoie pour certaines matières, dont la mensuration officielle, à une ordonnance du Conseil d'Etat (art. 10 LCGéo). L'ordonnance sur la mensuration officielle (OCMO) a été adoptée par le Conseil d'Etat le 20 février 2024 et elle est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2024. L'article 27 OCMO prévoit que les modifications de limites communales pour des raisons cadastrales sont approuvées par la Direction en charge de la géoinformation, sur préavis du service en charge de la même matière. L'instance d'approbation est toutefois le Conseil d'Etat lorsque les communes ne sont pas d'accord sur un changement de limites de nature cadastrale (art. 27 al. 3 OCMO).

Article 6 Tâches – Principes

L'alinéa 1 distingue entre les tâches que la commune reçoit directement de la loi et celles qu'elle choisit volontairement d'assumer, pour autant que le cadre légal le permette.

L'alinéa 2 introduit des critères qualitatifs qui reflètent l'évolution de la conception de l'action publique : bien-être de la population, durabilité, services de proximité et prise en compte des usagers extérieurs au territoire. Ces éléments, bien qu'ayant une portée programmatique, donnent une orientation claire aux autorités communales et aux habitants.

L'alinéa 3 rappelle le principe de la libre organisation dans l'exécution des tâches : la commune dispose d'un large choix entre gestion directe, collaboration intercommunale ou délégation à des tiers, sous réserve des dispositions légales spéciales.

Article 7 Tâches – Délégation à des tiers

L'article 7 reprend, en les actualisant et en les clarifiant, les dispositions de la loi actuelle relatives à la délégation de tâches communales à des tiers.

L'alinéa 1 consacre le principe selon lequel toute délégation doit être prévue dans une base légale formelle (règlement communal), conformément à l'article 54 al. 1 Cst. Ce principe découle du fait que la délégation porte en règle générale sur l'ensemble d'une tâche communale – par exemple la gestion du service des déchets (ramassage, élimination, perception des taxes). Dans un tel cas, il est nécessaire que la commune fixe un cadre clair et démocratiquement légitimé pour l'exécution de la tâche et pour la perception éventuelle de taxes. Le Conseil d'Etat est chargé de définir le contenu minimal de ces règlements afin d'assurer une harmonisation minimale dans le canton.

A titre préliminaire, il convient de préciser qu'il existe une distinction importante entre **la délégation d'une tâche et le recours à des auxiliaires**. Si la commune confie uniquement une activité particulière dans le cadre d'une tâche qu'elle continue de définir et de piloter (par ex. un mandat à une entreprise de transport pour le ramassage hebdomadaire des déchets selon les modalités fixées par la commune), il ne s'agit pas d'une délégation au sens de la loi mais d'une simple externalisation ponctuelle. Dans ce cas, une base réglementaire spécifique n'est pas nécessaire, car le tiers agit comme auxiliaire de la commune et non comme délégataire autonome.

L'alinéa 2 vise les situations où la commune **délègue** une tâche à une entité dotée de la personnalité morale (établissement communal doté de la personnalité juridique, société de droit privé, fondation, etc.), qu'elle a elle-même créée ou à laquelle elle participe. Dans ces cas, le principe même de la création ou de la participation de la commune doit être prévu dans un règlement communal. Cette exigence découle de l'importance stratégique et financière de ces décisions, qui ne doivent pas être prises sans une légitimation par l'organe législatif communal. Cet alinéa habilite le Conseil d'Etat à fixer des exigences particulières pour la création et l'organisation des établissements communaux dotés de la personnalité juridique, en particulier lorsque des dérogations aux principes généraux d'organisation communale sont envisagées. Les exigences sont déjà prévues dans le RELCo (cf. art. 1a), mais aucune possibilité de dérogation n'existait jusqu'ici, par exemple aux règles de présentation des comptes. Or, certains établissements sont soumis à des législations et autorités de surveillance spécifiques. Une comparaison intercantonale a montré que certains cantons prévoient expressément de telles dérogations. Il importe d'offrir la même possibilité dans le canton de Fribourg afin de garantir une bonne coordination et d'éviter des doublons.

L'alinéa 3 prévoit que les relations entre la commune et le délégataire doivent être formalisées dans un contrat de droit administratif lorsque celles-ci ne ressortent pas déjà du règlement. Cette obligation vise à garantir que les droits et obligations respectifs soient clairement définis, assurant ainsi la sécurité juridique tant pour la commune que pour le délégataire.

L'alinéa 4 rappelle que la surveillance des entités délégataires demeure de la compétence de la commune qui les a instituées, conformément à l'article 54 al. 2 Cst. Cette règle constitue le corollaire de l'autonomie communale : une commune ne peut pas transférer à autrui sa responsabilité. En outre, comme déjà spécifié dans la partie générale du message (cf. pt 7.11.4), il est rappelé que les établissements communaux dotés de la personnalité

juridique ne sont plus soumis à la surveillance directe de l'Etat. Les cas où une activité déterminée est soumise à une autorité de surveillance spécifique instituée par la législation spéciale sont réservés.

Enfin, il convient de rappeler qu'en cas de création d'un nouveau support juridique pour la délégation d'une tâche, la décision de création et la délégation interviennent simultanément. Toutefois, la délégation peut aussi concerner un tiers déjà existant ou indépendant de la commune.

Article 8 *Gestion des données relatives aux entités communales*

L'article 8 introduit une obligation nouvelle visant à renforcer la transparence et la fiabilité des informations relatives aux entités communales.

L'alinéa 1 met à la charge des communes la responsabilité d'identifier correctement les entités qu'elles créent ou auxquelles elles participent (établissements communaux dotés de la personnalité juridique, associations de communes, sociétés de droit privé, fondations, etc.) et de veiller à l'exactitude des données les concernant. Il s'agit d'une exigence essentielle de bonne gouvernance, qui permet de disposer en permanence d'un inventaire complet et fiable.

L'alinéa 2 impose aux communes d'annoncer sans délai toute création ou toute modification pertinente de ces entités au Référentiel cantonal. Le Conseil d'Etat fixe les modalités de cette obligation. Le Référentiel cantonal devient ainsi l'outil centralisé de référence pour l'ensemble des données relatives aux entités communales et intercommunales.

Cette innovation répond aux lacunes constatées dans la pratique : jusqu'ici, l'information sur les entités créées par les communes est souvent incomplète ou dispersée, rendant difficile la surveillance cantonale et la transparence pour la population. En centralisant ces données, le canton se dote d'un instrument de pilotage et de contrôle plus efficace, tout en facilitant l'accès à l'information publique.

La disposition complète les règles de l'article 7 sur la délégation des tâches. Alors que l'article 7 fixe les conditions matérielles de la délégation, l'article 8 met en place un mécanisme d'information et de traçabilité, garantissant que les autorités cantonales et les citoyennes et citoyens puissent connaître la structure et l'évolution des entités créées par les communes.

Article 9 *Mode d'expression de la volonté communale*

L'article 9 règle les formes d'expression de la volonté des organes communaux.

L'alinéa 1 pose le principe général : la volonté des organes communaux doit s'exprimer selon les formes prévues par la loi. Ce rappel formalise l'exigence du respect du principe de la légalité et assure la sécurité juridique.

L'alinéa 2 introduit une innovation par rapport à la LCo en vigueur : le vote consultatif devient légalement possible dans les domaines relevant de la compétence du législatif ou du corps électoral communal, à condition qu'une loi ou un règlement communal le prévoit. Cette évolution a été discutée dans la partie générale du message (pt 7.1.2) : elle vise à offrir aux communes un outil souple permettant de sonder l'opinion de la population sans effet juridique contraignant. Le vote consultatif conserve un caractère strictement indicatif ; il ne saurait remplacer une décision formelle d'un organe compétent.

L'organisation d'un vote consultatif sur un objet relevant de la compétence du conseil communal demeure interdite, ceci afin d'empêcher le contournement de la répartition légale des compétences entre l'exécutif et le législatif. En particulier, l'organisation de votes consultatifs en matière d'aménagement du territoire reste interdite, dès lors que ce domaine ressort exclusivement de la compétence du conseil communal (cf. les refus réitérés du Grand Conseil d'en confier la compétence au législatif communal, notamment 2023-DIME-305, BGC 2024 pp. 3361-3376). Ceci a notamment pour conséquence qu'une commune ne peut pas organiser de vote consultatif en matière d'énergie éolienne (cf. pts 7.1.2 et 2.2.8), sur la mobilité ou sur la planification routière (p.ex. zones 30, limitations de vitesse ou restrictions de circulation, cf. arrêt du Tribunal cantonal fribourgeois 601 2011 133 du 12.07.2012).

L'alinéa 3 rappelle que le corps électoral se prononce par scrutin populaire dans les cas prévus par la loi (par ex. : décisions relatives aux fusions). Cette précision confirme la place centrale du corps électoral dans les décisions majeures, conformément à la Cst.

Dans l'ensemble, la disposition conserve le principe de légalité formelle, tout en assouplissant la prohibition du vote consultatif. Elle permet ainsi d'encourager le dialogue démocratique et la participation citoyenne, tout en maintenant *autant que possible* une distinction nette entre consultation et décision.

Article 10 Organes communaux et législature

L'article 10 précise les organes dont doit obligatoirement disposer chaque commune et règle la durée de la législature.

L'alinéa 1 reprend la garantie constitutionnelle selon laquelle chaque commune dispose d'un organe législatif – assemblée communale ou conseil général – et d'un organe exécutif – le conseil communal (art. 131 al. 2 Cst.). La formulation met ainsi en évidence la structure de base des communes fribourgeoises et assure une cohérence avec le texte constitutionnel.

L'alinéa 2 ouvre la possibilité d'instituer d'autres organes, pour autant qu'ils trouvent leur fondement dans le droit cantonal ou dans un règlement communal. Cette précision systématise et clarifie le droit en vigueur : elle permet aux communes d'adapter leur organisation à leurs besoins particuliers, tout en respectant le cadre fixé par la législation cantonale. Ce mécanisme offre de la souplesse tout en évitant une multiplication d'organes sans base légale suffisante.

L'alinéa 3 fixe la durée de la législature à cinq ans, en continuité avec la loi actuelle. Il précise toutefois que la législature débute le 1^{er} juin qui suit les élections du renouvellement intégral des autorités communales. Cette règle garantit une transition ordonnée entre les autorités sortantes et entrantes et permet d'harmoniser le calendrier électoral à l'échelle cantonale. Elle contribue également à assurer la stabilité des institutions communales.

Par rapport à la LCo en vigueur, cette nouvelle disposition regroupe et clarifie dans un seul article les règles relatives aux organes communaux et à la législature, ce qui renforce la lisibilité du texte et souligne la place centrale de ces principes dans l'organisation communale.

Article 11 Nom

L'article 7 de la LCo en vigueur, traitant du nom de la commune, a fait l'objet d'une révision en 2015 lors de l'adaptation de la législation fribourgeoise d'alors à la législation fédérale sur la géoinformation (ROF 2015_029). Le droit fédéral contient en effet des règles relatives aux noms de communes, qui sont des noms géographiques au sens du droit fédéral. Etant donné le caractère récent de la révision, l'article sur le nom peut être repris sans changement matériel majeur. A noter que les noms des communes fribourgeoises font l'objet d'une ordonnance spécifique du Conseil d'Etat : l'ordonnance indiquant les noms des communes et leur rattachement aux districts administratifs.

L'AP-LCo prévoyait (al. 4 de l'article concerné) que le nom est protégé selon la législation spéciale, à l'instar de l'article 7 al. 4 de la LCo en vigueur. Le Service de législation a relevé que cette disposition n'avait guère de sens si la législation concernée est celle du CC, ce qui est effectivement le cas. Les noms des communes sont protégés, comme les noms des personnes physiques, en vertu de l'article 29 CC (par ex. ATF 128 III 353). La suppression de l'alinéa 4 ne signifie donc en aucun cas que les noms des communes ne seraient plus protégés, mais qu'ils le sont, avant comme après, par le droit fédéral.

Article 12 Armoiries

Les armoiries communales font l'objet de l'article 7a de la LCo en vigueur. Comme l'article sur le nom communal, cet article résulte de la loi du 17 mars 2015 adaptant la législation fribourgeoise à la législation fédérale sur la géoinformation (ROF 2015_029). Les armoiries n'étaient matériellement pas concernées par la législation sur la géoinformation, mais comme le nom et les armoiries figuraient initialement dans le même article de la LCo, la révision de 2015 a dû également revoir ces dispositions.

Les armoiries et leurs modifications font l'objet d'une approbation par le Conseil d'Etat, le service en charge des questions d'archivage (actuellement : les Archives de l'Etat) étant consulté lors de toute modification (al. 2). Le plus souvent, les armoiries sont modifiées dans le cadre d'une fusion. Les conventions de fusion étant soumises au Grand Conseil par le Conseil d'Etat et faisant toujours l'objet d'un examen préalable, l'examen par le Conseil d'Etat est assuré également dans ce cadre-là.

La forme des armoiries n'était jusqu'ici pas définie de manière uniforme. Leur adoption intervenait soit par décision du législatif communal soumise à l'approbation du Conseil d'Etat, soit par une clause de la convention de fusion, approuvée par le Grand Conseil. Sur le plan cantonal, les armoiries du Canton sont fixées par la Constitution (art. 2 al. 3 Cst.), ce qui justifie que les armoiries communales puissent être intégrées à un acte législatif fondamental, en l'occurrence au ROrg (al. 4). Ce règlement fera l'objet d'un préavis obligatoire de la DIAF.

Les armoiries se composent du blason (description en langage héraldique) et du dessin (représentation graphique du blason, soit l'emblème). Cette distinction est désormais explicitement posée. Les communes peuvent par ailleurs compléter leur identité visuelle par un logo distinct de l'emblème (al. 3). Armoiries et logos bénéficient d'une protection légale (al. 5).

Par la législation spéciale mentionnée dans cet article, il faut notamment entendre la loi fédérale sur la protection des armoiries de la Suisse et des autres signes publics (LPAP), qui prévoit des règles de protection pour les armoiries, drapeaux et autres emblèmes des cantons, communes et autres collectivités publiques reconnues par le droit cantonal.

Article 13 *Législation communale – En général*

L'article 13 débute la section relative à la législation communale et pose les principes généraux qui régissent son exercice.

L'alinéa 1 confirme que la commune dispose d'un pouvoir normatif limité : elle édicte les règles nécessaires à son organisation et à l'accomplissement de ses tâches, dans le respect du cadre fixé par le droit supérieur. Cette formulation reprend l'esprit de la loi actuelle, tout en le systématisant.

L'alinéa 2 définit la répartition des compétences entre le législatif et l'exécutif communal. Le principe demeure que le pouvoir législatif appartient à l'assemblée communale ou au conseil général. Toutefois, le conseil communal conserve la compétence d'édicter certaines normes :

- > les règles que le droit cantonal place expressément dans sa compétence (par ex. des dispositions relatives à l'administration ou à la gestion interne),
- > les dispositions d'exécution des règlements, qui ne font que préciser l'application des normes adoptées par le législatif communal,
- > et les dispositions dont l'adoption lui est déléguée par un règlement communal.

Ce système clarifie la frontière entre la compétence normative du législatif et les compétences résiduelles de l'exécutif.

L'alinéa 3 distingue les formes que peut prendre la législation communale :

- > les règlements communaux, adoptés par l'assemblée communale ou le conseil général,
- > et les ordonnances communales, adoptées par le conseil communal.

Cette distinction est expressément prévue dans la loi afin d'en assurer la cohérence et la lisibilité.

L'alinéa 4 rappelle enfin que les règles d'importance doivent revêtir la forme du règlement communal. Cette exigence découle du principe de la légalité et vise à garantir que les décisions fondamentales soient soumises à l'organe législatif communal et, le cas échéant, lorsque l'organe législatif est le conseil général, au contrôle du peuple par voie référendaire.

Par rapport à la LCo en vigueur, la principale nouveauté réside dans la systématisation de la distinction entre règlements et ordonnances, ainsi que dans la précision des cas où le conseil communal dispose d'une compétence normative propre.

Article 14 *Législation communale – Règlement d'organisation*

L'article 14 consacre le rôle central du ROrg et en précise le contenu minimal ainsi que la procédure cantonale applicable.

L'alinéa 1 impose ainsi à chaque commune de se doter d'un ROrg fixant les éléments essentiels de son organisation. Cet acte constitue la charte fondamentale de la commune : il règle la composition, l'organisation et le fonctionnement des organes et constitue la base de la légitimité des décisions communales.

L'alinéa 2 énumère les rubriques que le ROrg doit obligatoirement contenir :

a) Mode de convocation de l'assemblée communale

Le ROrg doit préciser si la convocation de l'assemblée communale a lieu par ménage ou par personne. Ce choix, qui se faisait autrefois, en principe, au début de chaque législature, fait désormais partie intégrante du ROrg : il ne doit plus être renouvelé après chaque élection, mais peut être adapté lorsque les besoins de la commune l'exigent.

b) Nombre de membres du conseil général

Pour les communes dotées d'un conseil général, le ROrg fixe le nombre de ses membres. Ce choix conditionne le fonctionnement démocratique de l'organe législatif et permet cas échéant d'adapter sa taille à celle de la commune et à ses besoins.

c) Nombre de membres du conseil communal et choix du système électoral

Le ROrg fixe le nombre de membres de l'exécutif communal. Pour les raisons exposées au point 7.4.2 de la partie générale, cette fixation doit désormais s'accompagner du choix entre les deux systèmes électoraux à disposition – majoritaire ou proportionnel. La LEDP est modifiée en conséquence.

d) Statut et rémunération des membres du conseil communal

Le ROrg doit contenir des dispositions relatives au statut des membres de l'exécutif, notamment le degré de l'éventuelle professionnalisation (fonction de milice ou activité totalement ou partiellement professionnelle), ainsi que les principes de leur rémunération. Ces règles, de nature fondamentale, renforcent la transparence et l'équité dans l'organisation de l'exécutif.

e) Autres éléments imposés par la loi

Le ROrg doit également intégrer certains choix fondamentaux lorsque la loi en prévoit expressément la possibilité et si la commune souhaite en faire usage, tels que :

- > la division du territoire en cercles électoraux (art. 46a LEDP) ou en arrondissements administratifs (art. 94) pour les communes dotées d'un conseil général ;
- > d'éventuelles règles d'incompatibilités plus strictes que celles posées par la loi ;
- > l'éventuel abaissement du nombre de signatures requis pour demander un référendum communal ;
- > les armoiries de la commune, qui peuvent être intégrées au ROrg (voir commentaire de l'art. 12).

Cette énumération regroupe ainsi l'ensemble des éléments fondamentaux d'organisation et de fonctionnement de la commune dans un seul document accessible et transparent.

L'alinéa 3 soumet le ROrg et ses modifications au **préavis obligatoire** de la DIAF. Ce mécanisme, qui remplace l'approbation formelle prévue dans l'ancien droit, vise à alléger la procédure tout en garantissant un contrôle de conformité au droit supérieur (contrôle de légalité). Le préavis obligatoire, défini à l'article 181 al. 2, est ainsi vu comme un instrument de coordination souple : il favorise le dialogue entre les communes et le canton en amont de

l'adoption du règlement par le législatif communal, sans restreindre l'autonomie communale. Cette procédure assure en outre une meilleure homogénéité des pratiques, le service en charge des communes pouvant mettre à disposition des modèles de règlements, formuler des recommandations et signaler les éventuelles non-conformités avant l'entrée en vigueur du texte (voir aussi commentaire de l'art. 181 al. 2).

Ce contrôle préventif s'avère particulièrement pertinent s'agissant du ROrg en raison de son rôle structurant pour la gouvernance communale et de ses nombreuses interactions avec le droit cantonal. En effet, comme relevé ci-dessus, le ROrg fixe des éléments fondamentaux pour l'équilibre de la commune : la composition et le fonctionnement des organes, le mode de convocation et de décision, la taille et la structure du conseil communal, ainsi que le système électoral applicable. Ces choix conditionnent la régularité de nombreuses procédures et influencent la répartition des compétences entre l'exécutif et le législatif communal.

Des erreurs ou imprécisions peuvent en la matière avoir des effets en cascade : elles peuvent par exemple compromettre la validité de décisions communales, entraîner des recours et compliquer la surveillance cantonale effectuée de manière générale par le préfet ou la préfète. En assurant une vérification en amont, le préavis obligatoire devrait permettre de détecter d'éventuelles incompatibilités avec le droit supérieur et de proposer aux communes d'y remédier avant l'adoption du règlement, ceci dans le but d'éviter au maximum des litiges ultérieurs.

Les dispositions transitoires fixent l'échéance d'entrée en vigueur du ROrg : il doit être adopté et entrer en vigueur au plus tard une année avant le début de la première législature suivant l'entrée en vigueur de la loi. À défaut, les éléments à définir dans le ROrg sont provisoirement régis par les décisions ou règlements les plus récents, voire par la convention de fusion, et le système électoral reste régi par l'ancienne LEDP jusqu'à l'adoption du ROrg.

Article 15 *Législation communale – Publication chronologique*

L'article 15 fixe les règles de publication des actes législatifs communaux, dans une logique de transparence et de sécurité juridique.

L'alinéa 1 impose une double publication dans un délai de vingt jours :

- > la décision d'adoption doit paraître dans la FO ;
- > le texte intégral de l'acte doit être mis en ligne sur le site Internet communal.

Ces deux publications doivent intervenir le même jour afin d'assurer la concordance entre l'information officielle et l'accès au texte. Cette obligation constitue une modernisation par rapport à la loi actuelle, où la publication en ligne n'était pas systématiquement liée à des délais.

L'alinéa 2 introduit un système d'information complémentaire : en regard de chaque acte publié sur le site Internet de la commune, figurent des mentions relatives à son statut juridique. Il s'agit de préciser si l'acte est soumis au référendum facultatif, au scrutin populaire, à approbation ou encore en attente d'entrée en vigueur. En cas de référendum, les indications prescrites par la législation sur les droits politiques doivent être publiées. La commune doit également mettre à jour ces informations au fur et à mesure. Ce dispositif améliore la lisibilité pour les citoyennes et citoyens, qui disposent ainsi d'une information claire et complète sur le processus d'adoption et l'état de validité des actes.

L'alinéa 3 règle la fixation de la date d'entrée en vigueur. Si cette date n'est pas déterminée par l'acte lui-même ou par une législation spéciale, elle est arrêtée par le conseil communal. Cette compétence de l'exécutif correspond à la pratique en vigueur et assure une mise en œuvre efficace.

Par rapport au droit actuellement en vigueur, la principale nouveauté réside donc dans la systématisation des publications et dans l'obligation de fournir une information complète et actualisée en ligne. Cette évolution répond aux attentes exprimées lors de la consultation, qui ont mis en avant la nécessité d'une meilleure accessibilité du droit communal.

Article 16 *Législation communale – Publication systématique*

L'article 16 complète les règles de publicité des actes en imposant un recueil systématique en ligne et un historique documenté pour chaque acte, ainsi qu'un accès physique au secrétariat communal.

L'alinéa 1 confie à chaque commune la tenue à jour, sur son site Internet, d'un **recueil des actes législatifs en vigueur, classés par matières**. Cette consolidation suit la logique des recueils systématiques utilisés aux autres niveaux de l'Etat (Confédération et cantons), où la classification thématique et la mise à jour continue servent la clarté et l'accessibilité du droit.

L'alinéa 2 exige, en regard de chaque acte en vigueur, un tableau retraçant l'historique normatif, pour le texte initial et chaque série de modifications :

- a) date d'adoption et de publication ;
- b) date d'un éventuel scrutin populaire et date de publication de son résultat ;
- c) date d'une éventuelle approbation et date de sa publication ;
- d) date d'entrée en vigueur.

Ce sont là les quatre étapes pertinentes du cycle de vie d'un acte (décision, contrôle démocratique/référendaire, éventuelle approbation cantonale, entrée en vigueur) qui répondent aux exigences classiques de traçabilité recommandées en légistique pour garantir la vérifiabilité des bases légales applicables.

L'alinéa 3 impose un double canal d'accès : numérique (site communal) et physique (secrétariat communal), y compris pour les actes abrogés. Cette redondance renforce l'accessibilité pour toutes et tous (inclusion numérique, continuité du service) et s'aligne sur les bonnes pratiques de publicité officielle au niveau cantonal et fédéral.

Section 2 *Organes de la commune*

Remarque pour mémoire *Corps électoral*

L'article 8 de la LCo en vigueur « corps électoral » n'est pas repris pour les raisons exposées à l'article 9. La sous-section 2.1 consacrée au corps électoral dans la LCo en vigueur devient ainsi également sans objet et les numéros des sous-sections suivantes sont adaptés en conséquence.

Sous-section 2.1 *Assemblée communale*

Article 17 *Rôle*

Cet article consacre le rôle fondamental de l'assemblée communale dans notre système institutionnel, selon lequel l'assemblée communale est l'organe législatif et décisionnel suprême de la commune. Cette formulation reprend la tradition selon laquelle l'assemblée communale est l'expression la plus directe de la démocratie locale. Elle dispose de la compétence générale pour adopter les règles de droit communal (cf. art. 13ss) et pour prendre les décisions de principe relatives à la gestion de la collectivité.

La réserve relative à l'autorité du corps électoral rappelle que, dans certains cas, la Cst., la législation sur les droits politiques ou d'autres lois confèrent la décision ultime à l'ensemble des citoyennes et citoyens par voie de scrutin populaire (par ex. lors de fusions, cf. infra). L'assemblée communale doit dès lors être comprise comme l'autorité suprême sous réserve de ces droits populaires.

Par rapport à la loi en vigueur, cette disposition correspond à une clarification plutôt qu'à une innovation : elle met en évidence le rôle hiérarchiquement supérieur de l'assemblée communale dans les communes qui n'ont pas institué de conseil général.

Article 18 *Composition*

Cet article correspond à l'article 9 de la LCo en vigueur. Il confirme que l'assemblée communale est composée de toutes les personnes disposant de la citoyenneté active communale. La présence physique est exigée, en raison de l'importance des débats et la sécurité des votes.

Article 19 Attributions

Cet article correspond à l'article 10a de la LCo en vigueur, repris avec plusieurs modifications de fond et de forme. Il dresse la liste exhaustive des attributions de l'assemblée communale. Toutes les autres compétences reviennent au conseil communal conformément à l'article 73 al. 1 (art. 60 al. 2 de la LCo en vigueur).

- a) La compétence de décider du changement de nom et de la modification des armoiries communales est maintenue. Toutefois, la révision introduit une nouveauté : une modification des armoiries se fait en principe par le ROrg (cf. art. 12 et 14), et non plus par décision distincte.
- b) Les modifications des limites communales relèvent de l'assemblée communale, mais l'article 5 al. 4 (adaptations purement cadastrales) est désormais explicitement réservé.
- c) Pour distinguer clairement les actes normatifs, le projet nomme désormais « règlements » les actes relevant du législatif communal, et « ordonnances » ceux relevant de l'exécutif communal. Cette clarification terminologique renforce la lisibilité et la sécurité juridique.
- d) L'assemblée adopte les statuts des associations de communes et leurs modifications essentielles, et elle décide de la sortie d'une association de communes ou de la dissolution de celle-ci. Cette règle s'applique à l'ensemble des collaborations intercommunales institutionnalisées.
- e) Cette compétence existait déjà sans figurer explicitement. Elle est désormais formulée clairement et couvre aussi les statuts des unités de gestion prévues par l'article 11 de la loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles, depuis sa révision entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019.
- f) L'octroi du droit de cité communal d'honneur reste de sa compétence. Il s'agit d'une attribution honorifique sans incidence sur le droit de cité ordinaire.
- g) L'assemblée nomme les membres des commissions relevant de sa compétence et peut désigner des suppléants ou suppléantes si un règlement communal le prévoit. Cette possibilité, **nouvelle**, répond à un besoin pratique de continuité et de flexibilité.
- h) La compétence de l'assemblée en matière financière découle de la LFCo, qui précise les cas où l'organe législatif doit intervenir (budget, comptes, crédits d'engagement, etc.).
- i) L'assemblée exerce une surveillance sur l'administration communale, corollaire de son rôle de législatif suprême.
- j) Clause générale, couvrant toutes les autres attributions que la présente loi confie expressément à l'assemblée.

S'agissant plus précisément de l'alinéa 1 let. i, la pratique exige de rappeler que la compétence de « surveiller l'administration de la commune » doit être comprise comme une **surveillance politique** exercée par l'assemblée communale, et non comme une ingérence dans la gestion opérationnelle, qui reste de la compétence exclusive du conseil communal. La séparation des pouvoirs vaut en effet aussi à l'échelle communale : le législatif adopte les règles générales et exerce un contrôle politique, tandis que l'exécutif dirige l'administration et prend les décisions d'application. En substance, l'assemblée ne peut ni s'immiscer dans la gestion quotidienne ni dicter des instructions contraignantes au conseil communal sur des dossiers individuels.

La surveillance politique s'exerce par différents instruments, en particulier par :

- > Recevoir les rapports de gestion du conseil communal et en prendre acte ;
- > Possibilité de poser des questions au conseil communal ;
- > Possibilité, dans les cas graves, de saisir les autorités de surveillance cantonales (préfet ou préfète, SCom ou DIAF).

En revanche, l'assemblée ne peut pas intervenir dans :

- > l'organisation interne de l'administration communale (répartition des tâches entre services, gestion du personnel) ;

-
- > les décisions relevant du pouvoir exécutif (octroi de permis de construire, adjudications) ;
 - > la conduite opérationnelle d'associations ou d'entités auxquelles la commune participe, qui relève de leurs propres organes statutaires.

En résumé, l'alinéa 1 let. i confère à l'assemblée un pouvoir de contrôle démocratique sur l'action de l'exécutif, mais l'exécutif demeure seul responsable de la conduite de l'administration. Cette articulation reflète un équilibre : transparence et responsabilité politique devant le législatif, mais respect de l'autonomie de gestion de l'exécutif.

L'alinéa 2 est inspiré d'une solution bernoise (art. 12 al. 3 de la loi sur les communes du canton de Berne). Il permet exceptionnellement de remplacer une assemblée communale par un scrutin populaire, sur décision du préfet ou de la préfète à la demande du conseil communal, lorsque la tenue de l'assemblée ne peut raisonnablement avoir lieu (par ex. circonstances sanitaires). Cette solution doit être interprétée restrictivement, car elle déroge au principe constitutionnel de l'exercice des droits politiques au sein de l'assemblée communale (art. 50 al. 1 Cst.).

Articles 20 à 22 Commissions

Ces articles sont précisés et complétés par rapport à l'article 15^{bis} de la LCo en vigueur.

Art. 20 al. 1 : Il y a lieu de permettre à l'assemblée communale d'instituer des commissions facultatives, de manière à assurer une égalité de traitement avec le conseil général, qui dispose déjà de cette compétence. Cette mesure s'inscrit dans la ligne de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 entrée en vigueur pour la Suisse au 1^{er} juin 2005. Il est rappelé que ces commissions ne disposent d'aucune compétence décisionnelle. Elles ne peuvent en outre pas exercer des compétences qui relèvent de l'exécutif communal.

Art. 20 al. 2 : Sous réserve de règles particulières fixées par un règlement communal, l'éligibilité des membres de commissions est limitée aux personnes ayant la citoyenneté active communale, ce qui est déjà actuellement une exigence pour la commission financière. En outre, le projet introduit une règle d'incompatibilité avec les membres du conseil communal (art. 66 al. 3 applicable par analogie). Ainsi par exemple, un frère ou une sœur du ou de la responsable des finances ne pourrait pas siéger à la commission financière.

Art. 21 : La possibilité d'avoir des membres suppléants est nouvelle par rapport au droit actuel (al. 2). De plus, les règles applicables au conseil communal sur la prise de décision, les nominations, la récusation et le procès-verbal s'appliquent désormais obligatoirement par analogie aux commissions, et non plus uniquement facultativement, à l'exception du principe de collégialité qui ne s'applique pas (al. 3). En outre, la possibilité de communiquer un rapport de minorité, actuellement prévue par l'article 14^{ter} RELCo, est insérée au rang de loi (al. 4).

Art. 22 al. 1 : Il est précisé que cet alinéa n'empêche pas les démissions en cours de législature. A moins d'une démission ou d'un autre motif de cessation de fonction prenant effet auparavant, les membres des commissions restent en fonction jusqu'à l'entrée en fonction de leurs successeur-e-s, comme c'est le cas selon le droit et la pratique en vigueur.

Art. 22 al. 2 : L'alinéa 2 prévoit que l'assemblée communale peut révoquer un membre de commission qui manque de manière répétée aux séances sans motif légitime. Cette règle vise à garantir le bon fonctionnement des commissions, qui dépendent d'une participation active de leurs membres. L'absence injustifiée compromet en effet leur efficacité et peut bloquer l'accomplissement de leurs tâches. La révocation par l'assemblée constitue un instrument de discipline interne, mais limité à un cas précis et objectif : le défaut de participation sans motif valable. La compétence est confiée à l'assemblée communale, organe de nomination, ce qui respecte la logique institutionnelle et la séparation des pouvoirs. La notion de **motif légitime** doit s'interpréter de manière stricte et proportionnée. Relèvent par exemple de tels motifs : maladie, empêchement professionnel ou familial grave, service militaire ; n'en font pas partie, en revanche, des absences répétées sans justification ou par convenance personnelle.

Article 23 Fixation des séances

L'article 11 al. 2 let. b de la LCo en vigueur, qui indique que le préfet ou la préfète peut convoquer une assemblée communale, n'est pas repris dans cet article 23, car redondant avec les dispositions de la sous-section 8.4 « Intervention des autorités de surveillance » qui le lui permettent déjà implicitement. En pratique, cette possibilité n'a que peu ou pas encore été utilisée à ce jour.

L'alinéa 3 est une simple précision qui n'apparaît pas clairement dans la loi actuelle.

Article 24 Publicité

Cet article reprend l'article 9^{bis} de la LCo en vigueur, qui consacre le principe de la publicité des assemblées communales. Il réaffirme le caractère ouvert des délibérations, élément essentiel du contrôle démocratique et de la transparence des décisions prises par le législatif communal. Le huis clos est expressément exclu, à la différence des séances du conseil communal, qui ne sont pas publiques (cf. art. 76 al. 3).

L'alinéa 2 charge le Conseil d'Etat de préciser les modalités pratiques de la publicité, notamment en ce qui concerne la diffusion des débats, la communication en ligne ou les modalités audiovisuelle, afin d'assurer un équilibre entre ouverture, respect de la personnalité et bon ordre de l'assemblée.

Article 25 Convocation

Cet article correspond matériellement à l'article 12 de la LCo en vigueur, avec toutefois :

- > L'exigence de la publication sur le site Internet, qui figure à l'article 42b al. 2 let. b RELCo, est ajoutée.
- > L'alinéa 4 correspond matériellement à l'article 5a RELCo, qu'il convient d'intégrer dans la loi, par analogie avec l'article 38 al. 4 de la LCo en vigueur valable pour le conseil général qui fixe la même règle. Les documents à joindre sont notamment des projets de règlements, le budget, les comptes, et le cas échéant les messages accompagnant les objets à traiter tels qu'exigés par exemple par l'article 73 al. 3 LFCo pour certains objets financiers.
- > L'article 12 al. 3 de la LCo en vigueur, qui indique que l'inobservation de ces formalités entraîne l'annulabilité des décisions n'est pas repris, car ceci vaut par défaut pour toute violation légale (cf. section 9 sur les voies de droit). En revanche, jusqu'à la révision de la LCo en 1989, la violation des règles de convocation constituait un motif de nullité.

Article 26 Présidence

Cet article reprend l'article 13 de la LCo en vigueur, en le précisant sur le plan formel. Il confirme le rôle de la présidence dans la conduite de l'assemblée communale, tout en réaffirmant que cette fonction est essentiellement procédurale et non politique (cf. pt 7.2.5 pour des précisions).

L'alinéa 2 précise ses attributions, sans toutefois introduire de nouveauté de fond : la présidence veille à la bonne tenue des débats, à l'ordre de la séance et au respect des règles légales et réglementaires. Cette clarification s'inscrit dans une logique de transparence, en mettant en évidence que bien qu'elle soit exercée par un membre de l'exécutif, en principe la syndicature, la présidence agit au nom de l'assemblée, et non en tant qu'autorité exécutive.

Dans ce cadre, la présidence doit incarner une neutralité procédurale, en garantissant l'expression libre et ordonnée des citoyennes et citoyens réunis en assemblée.

Il y a lieu de relever une cohérence entre les règles applicables à l'assemblée communale et celles du conseil général (art. 49), en traduisant une volonté d'uniformisation de la direction des délibérations dans les deux formes de législatifs communaux.

Article 27 Scrutateurs ou scrutatrices

L'article 14 al. 3 de la LCo en vigueur, qui prévoit que la désignation des scrutateurs est « définitive », n'est pas repris, puisque toute décision doit pouvoir être contestée. En l'espèce, une contestation ne suspend pas l'assemblée, mais un éventuel vice pourra être contesté en faisant usage des voies de droit (à condition d'avoir signalé le vice si le signalement pouvait être raisonnablement attendu). En revanche, il est précisé, ce qui semble une évidence, que les scrutateurs et les scrutatrices sont choisi-e-s au sein de l'assemblée.

Article 28 Bureau

Le contenu de l'article 6 RELCo est intégré dans cet article 28 s'agissant de l'attribution de tâches de rang de loi et non d'ordonnance.

Il clarifie le rôle du bureau en sa qualité d'organe destiné à garantir le bon déroulement des assemblées communales. Sa composition, qui mêle des représentantes et représentants de l'exécutif et des scrutatrices et scrutateurs élus par l'assemblée, traduit la recherche d'un équilibre entre connaissances administratives et contrôle démocratique.

Le bureau exerce un rôle d'arbitre procédural : il tranche les contestations relatives à la régularité des votes, des élections ou à l'ordre de mise au vote. Ces fonctions visent à assurer la sécurité juridique des décisions prises par l'assemblée tout en permettant leur bon déroulement sans intervention extérieure immédiate.

La possibilité de statuer sur les demandes de récusation ou de répétition d'un vote illustre une logique d'auto-régulation de l'assemblée essentiellement fondée sur la souplesse et la rapidité. En cas d'abus manifeste ou de doute persistant, les décisions du bureau demeurent toutefois soumises à la surveillance préfectorale ou au contrôle juridictionnel selon les voies de droit ordinaires.

Article 29 Récusation

Cet article est simplement précisé par rapport aux articles 21 et 65 de la LCo en vigueur, pour correspondre à ce qui se fait déjà. Par ailleurs, pour des motifs de systématique, la règle est précisée d'emblée, dans le premier article du projet de loi qui traite la question de la récusation.

La principale modification réside dans la terminologie : la notion d'« intérêt spécial » est remplacée par celle d'« intérêt personnel direct », en cohérence avec l'article 15 al. 2 de la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA) et les articles 21ss du code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA). En outre, la mention que le défaut de récusation entraîne la nullité de la décision (art. 65 al. 4 de la LCo en vigueur) n'est pas reprise, car elle peut s'avérer incompatible avec la sécurité juridique passé le délai ordinaire d'annulabilité de 30 jours. Le risque d'annulation existe toutefois dans le cadre d'une procédure de recours ou de surveillance.

Est « direct » l'intérêt qui place le membre dans une situation personnelle, concrète et particulière au regard de l'affaire, différente de celle du public ou d'un simple intérêt politique :

- > let. a : la décision concerne le membre lui-même ;
- > let. b : la décision touche des proches (conjoint/partenaire enregistré, parents en ligne directe, frères et sœurs) : ces liens créent un risque objectivement perceptible de partialité justifiant la récusation.
- > let. c : la décision concerne une personne vivant avec le membre dans une communauté de vie durable (concubinage, relation assimilée) : la proximité est telle que l'intérêt personnel direct est présumé.

Ne suffisent dès lors pas l'intérêt général des habitantes et habitants ni une affinité idéologique. En substance donc, la codification au niveau communal de la notion d'« intérêt personnel direct » clarifie la pratique et renforce la sécurité juridique : elle vise les cas où l'atteinte à l'impartialité est **personnelle et immédiate**, tout en excluant les intérêts diffus ou politiques.

En cas de contestation, l'assemblée statue sans la participation de la personne intéressée. Cette solution correspond à la logique du code de procédure et de juridiction administrative pour les autorités collégiales. Enfin, le Conseil d'Etat précisera les motifs et la procédure dans le règlement d'exécution de la présente loi.

Article 30 Séances – Ordre du jour

Cet article précise les règles relatives à la présentation et à la modification de l'ordre des objets inscrits à l'ordre du jour. L'ordre des objets à traiter est établi par le conseil communal lors de la convocation et présenté en ouverture de séance.

Chaque membre de l'assemblée peut proposer, par le biais d'une motion dite *d'ordre*, une adaptation du déroulement de la séance. Cet instrument, inspiré du fonctionnement du Grand Conseil (art. 85 LGC), permet de régler des questions de procédure, traitées immédiatement après leur dépôt. Dans le présent article, la motion d'ordre a uniquement pour fonction de modifier l'ordre des objets portés à l'ordre du jour. Une telle motion doit être claire, motivée et soumise au vote de l'assemblée avant d'aborder les différents points de l'ordre du jour, c'est pourquoi le texte dit « immédiatement ».

Il est enfin précisé que conformément à l'article 32 al. 2 let. c, une motion d'ordre peut aussi viser à limiter le temps de parole, à clore la discussion ou à modifier l'ordre des objets à traiter (cf. commentaire y relatif).

Article 31 Séances – Présentation des objets

Cet article reprend la pratique selon laquelle le conseil communal introduit et présente successivement chacun des objets inscrits à l'ordre du jour. Il formalise aussi le rôle préparatoire des commissions, qui présentent leurs préavis lorsqu'un objet a été examiné en amont. Cette étape vise à garantir une information complète des membres de l'assemblée avant la discussion et la décision.

L'alinéa 1 rappelle que seuls les objets mentionnés dans la convocation peuvent être traités afin d'assurer la transparence de la procédure, le respect du droit à l'information des citoyennes et citoyens et leur permettre de pouvoir examiner, durant le délai de convocation, les objets qui seront mis en discussion. Un objet qui ne figurait pas à l'ordre du jour ne peut par conséquent pas être traité, sous peine de violation des droits démocratiques.

L'alinéa 2 délègue au Conseil d'Etat la compétence de préciser l'ordre de prise de parole (cf. art. 14^{bis} RELCo), ce qui permettra d'harmoniser les pratiques communales tout en tenant compte de la diversité des tailles et organisations des communes.

Article 32 Séances – Discussion

L'article reprend et précise les règles applicables au déroulement des discussions en assemblée communale.

L'alinéa 1 introduit explicitement l'obligation, pour tout membre qui prend la parole, de signaler à l'assemblée tout lien d'intérêt particulier, privé ou public, le rattachant à l'objet discuté, lorsqu'un règlement communal le prévoit. Cette exigence découle du principe de transparence et vise à prévenir les situations de conflit d'intérêts, sans pour autant instaurer un registre formel d'intérêts, les articles 88 de la Cst. et 13 de la loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf) ne s'appliquant pas aux législatifs communaux.

L'alinéa 2 énumère de manière *exhaustive* les instruments à disposition des membres de l'assemblée pour orienter le débat :

- > la demande de non-entrée en matière ou de renvoi ;
- > la contre-proposition ;
- > ainsi que la *motion d'ordre* permettant de limiter le temps de parole ou de clore la discussion. Cette limitation renforce la sécurité juridique et évite la prolifération d'instruments procéduraux. Il s'agit d'un outil procédural, simple et efficace, qui garantit une gestion fluide des débats tout en préservant le droit de participation de l'ensemble des membres.

Enfin, l'alinéa 3 habilite le Conseil d'Etat à préciser l'ordre des votes (cf. art. 15 RELCo), garantissant une uniformité de pratique entre communes tout en respectant le principe d'oralité qui caractérise les débats en assemblée communale.

Article 33 Séances – Informations

Cet article reprend, sous une forme clarifiée, le principe selon lequel le conseil communal doit informer l'assemblée des affaires communales et intercommunales. Cette disposition s'inscrit dans la continuité des articles 96 et 97, qui consacrent l'obligation d'information du public et la tenue de séances d'information. Elle complète également le devoir général de transparence prévu à l'article 110 sur les archives et à l'article 111 sur le droit de consultation. L'information donnée à l'assemblée permet d'assurer la transparence au sein de la commune et de renforcer ainsi la compréhension des politiques publiques de la commune, en particulier dans le cadre des collaborations intercommunales.

Article 34 Séances – Divers

Cet article reprend, en les précisant, les règles de l'article 17 de la LCo en vigueur. Il consacre la possibilité, sous la rubrique « divers » de l'ordre du jour, pour les membres de l'assemblée de formuler des propositions (al. 1 let. a) ou de poser des questions (al. 1 let. b) relevant respectivement des compétences de l'assemblée communale et du conseil communal. Cet espace de dialogue vise à favoriser la participation directe des citoyens et des citoyennes, sans toutefois permettre l'adoption de décisions sur des objets non-inscrits à l'ordre du jour.

S'agissant de la proposition (al. 1 let. a), il est rappelé que seule la *transmission* de la proposition au conseil communal est votée immédiatement. Si cette décision sur la transmission ne peut raisonnablement pas être prise immédiatement (séance trop longue, compléments requis, proposition non urgente, etc.), elle peut être repoussée à la séance suivante. Il ne s'agit à ce stade pas encore du vote sur la proposition elle-même. Celle-ci ne sera votée que pour autant que le vote de transmission ait été accepté et que, sur cette base, le conseil communal ait ensuite pu l'examiner, préparer un projet et l'inscrire, selon la procédure ordinaire, à l'ordre du jour d'une prochaine séance dans le délai d'un an, avec un message et les préavis requis.

Les nouveautés principales résident dans l'obligation faite au conseil communal de publier et de tenir à jour la liste des interventions (al. 4), ainsi que d'informer l'assemblée lorsque les délais de mise en œuvre des décisions prises ne peuvent être respectés. Ces ajouts renforcent la traçabilité des interventions citoyennes et la responsabilité du conseil communal dans le suivi des décisions.

Article 35 Séances – Votes

L'article 18 de la LCo en vigueur est repris sans modification. Le droit de vote des membres du conseil communal en assemblée communale peut paraître difficilement conciliable avec le principe de collégialité, mais il est toléré par le législateur et découle de l'absence de stricte séparation des pouvoirs à ce niveau. Une ordonnance du conseil communal qui obligerait ses membres à renoncer à ce droit n'aurait pas de caractère contraignant.

Article 36 Séances – Elections

Cet article correspond, dans son contenu, à l'article 19 de la LCo en vigueur. Il a toutefois été reformulé afin d'améliorer sa clarté.

En substance, l'alinéa 1 fixe l'essentiel : le scrutin de liste à deux tours, avec majorité absolue au premier tour et majorité relative au second. Ce mécanisme assure d'abord la légitimité du résultat en exigeant une majorité non contestable, puis la rapidité de la décision au second tour. Le tirage au sort en cas d'égalité est une solution pragmatique adoptée de longue date pour éviter tout blocage.

L'alinéa 2 offre une (autre) exception pragmatique : lorsque le nombre de candidats et candidates est égal ou inférieur au nombre de sièges à pourvoir, l'élection tacite s'impose – sauf si un cinquième des membres présents exige un scrutin formel. Cette disposition protège la minorité, tout en évitant des votes inutiles.

Enfin, l'alinéa 3 confie au Conseil d'Etat le soin de préciser les modalités d'application (par ex. : calcul des majorités, déroulement du scrutin) afin d'assurer l'harmonisation de telles procédures au niveau cantonal (cf. art. 9–10 RELCo).

Article 37 *Séances – Maintien de l'ordre*

Cet article correspond matériellement à l'article 23 de la LCo en vigueur. Toutefois : Par rapport à son alinéa 1, la rédaction est simplifiée pour n'utiliser plus que le motif général de « trouble de la séance », et en renonçant à mentionner simultanément le motif de « blesser les convenances » (art. 37 al. 1).

La commune peut requérir directement la Police cantonale, sans passer par la préfecture (art. 4 al. 2 let. e de la loi du 15 novembre 1990 sur la Police cantonale [LPol]).

Le contenu de l'article 23 al. 4 de la LCo en vigueur, traitant d'une partie du contenu du procès-verbal, figure à l'article 38 traitant du contenu du procès-verbal.

Article 38 *Procès-verbal*

Cet article reprend et harmonise plusieurs dispositions éparées du droit en vigueur (art. 17 al. 3, 22 et 23 al. 4 de la LCo en vigueur). Il vise à garantir la traçabilité et la transparence des décisions de l'assemblée communale, en précisant le contenu minimal du procès-verbal et les délais de publication.

L'exigence de mentionner les membres récusés et les motifs de récusation (let. b) renforce la sécurité juridique et la confiance du public dans la régularité des décisions prises. Le résumé des discussions (let. c) et la consignation des propositions et résultats de vote (let. d et e) assurent la fonction dite « probatoire » du procès-verbal, qui constitue un document officiel.

L'obligation de publication en ligne dans un délai de vingt jours modernise la diffusion des informations et répond aux exigences de transparence posées à l'article 96. Elle permet également aux autorités de surveillance et aux citoyennes et citoyens d'exercer plus aisément leur droit de contrôle.

Le Conseil d'Etat est chargé d'en préciser les modalités (al. 3), notamment pour assurer une présentation uniforme et garantir la protection des données personnelles lors de la publication.

Article 39 *Reprise en considération*

Cet article reprend l'article 20 de la LCo en vigueur, en précisant le cadre de la reprise en considération d'une décision d'assemblée communale. Il rappelle qu'une décision déjà prise ne peut être remise en discussion que sur proposition du conseil communal, et non à l'initiative de membres de l'assemblée (par le biais d'une proposition, art. 34 al. 1 let. a). Cette règle vise à garantir la stabilité des décisions rendues démocratiquement et à éviter la remise en cause trop fréquente d'objets déjà tranchés. Cela nuirait à la sécurité juridique et à la bonne administration de la commune.

Le délai de trois ans constitue une limite temporelle raisonnable : il empêche la répétition d'objets identiques lors de chaque assemblée, tout en laissant ouverte la possibilité d'une réévaluation à moyen terme, notamment en cas d'évolution significative du contexte, par exemple économique ou politique.

Les exceptions prévues à l'alinéa 2 pour les impôts et les fusions de communes tiennent compte de la spécificité de ces matières : les premières relèvent de la planification budgétaire annuelle et doivent pouvoir être ajustées chaque fois que cela s'avère nécessaire ; les secondes dépendent de processus politiques et institutionnels susceptibles d'évoluer rapidement.

Cette disposition constitue donc un motif d'irrecevabilité destiné à assurer la cohérence des décisions communales tout en ménageant une souplesse pour les domaines où une révision périodique peut s'avérer indispensable.

Article 40 *Dispositions d'exécution*

Cet article correspond à l'article 24 de la LCo en vigueur. La terminologie « règlement d'exécution » n'a cependant pas été reprise. Avec la modification terminologique des actes législatifs communaux (les règlements relevant du législatif et les ordonnances de l'exécutif), la mention d'un règlement d'exécution peut porter à

confusion dans certains articles, surtout si le même article évoque une ordonnance [du conseil communal] et un règlement d'exécution [du Conseil d'Etat], alors que les conseils communaux ont actuellement aussi l'habitude de prévoir des dispositions d'exécution dans des « règlements d'exécution ». La modification terminologique (remplacement de la mention « règlement d'exécution » dans le présent projet de loi par la seule référence au Conseil d'Etat) a, pour ce seul motif, été effectuée dans tout le texte du projet.

Sous-section 2.2 Conseil général

Article 41 Introduction

Par rapport à l'article 26 de la LCo en vigueur, le seuil minimum est maintenu mais est augmenté de 600 (ce qui ouvrait cette possibilité en 1980 à 76 % des communes) à 1000 habitants et habitantes (ce qui ouvre cette possibilité à environ 70 % des communes). Depuis le 1^{er} janvier 2025, aucune commune de moins de 1900 habitants n'est dotée d'un conseil général. Le contenu de l'alinéa 4 constitue une simple reformulation par rapport au droit en vigueur, sans modification matérielle. En outre, l'article 25 de la LCo en vigueur n'est pas repris, lequel impose le conseil général aux huit communes suivantes : Fribourg, Bulle, Morat, Romont, Estavayer-le-Lac (actuellement : Estavayer, ensuite de fusion), Châtel-Saint-Denis, Marly et Villars-sur-Glâne (cf. pts 7.3.2 et 7.3.3).

Article 42 Suppression

Cet article correspond à l'article 53 de la LCo en vigueur, sans modification matérielle sur son contenu. Il maintient la possibilité pour un dixième des électeurs et électrices de demander, par voie de scrutin, la suppression du conseil général et le retour à l'assemblée communale, garantissant ainsi une certaine flexibilité du cadre institutionnel.

La suppression intervient aussi de plein droit lorsque la population descend sous 1000 habitants et habitantes, seuil considéré comme minimal pour justifier un organe représentatif. Enfin, l'entrée en vigueur à la fin de la législature (al. 3) assure la continuité du fonctionnement communal.

Article 43 Composition

L'article 27 de la LCo en vigueur fixe, à son alinéa 1, le nombre de membres du conseil général en fonction de la population, tandis que son alinéa 2 permet aux communes d'y déroger. L'article 43 du projet supprime ce régime : les communes déterminent désormais librement le nombre de membres de leur conseil général, lequel demeure valable tant qu'il n'est pas modifié, et ce indépendamment de la croissance démographique. Le droit transitoire prévoit que le nombre existant fait foi jusqu'à un éventuel changement dans le ROrg. La fourchette obligatoire entre 30 et 80 membres est maintenue pour des raisons d'efficacité et de représentativité politique.

En outre, pour rappel et conformément à l'article 46a LEDP (introduit au 1^{er} juillet 2016), les communes dotées d'un conseil général peuvent, par un règlement, diviser leur territoire en plusieurs cercles électoraux indépendamment d'une fusion ou au-delà de la période du régime transitoire post-fusion. La révision propose que la fixation d'éventuels cercles pérennes intervienne à l'avenir dans le ROrg (voir modification proposée de l'art. 46a LEDP).

Article 44 Eligibilité et incompatibilités

Cet article correspond à l'article 28 de la LCo en vigueur repris sans changement matériel. L'élargissement des incompatibilités (voir contenu de la let. c) est le même que celui prévu entre le personnel communal et le conseil communal. Le ROrg peut, comme c'est le cas aujourd'hui, prévoir des règles d'incompatibilité plus strictes.

Article 45 Election

Cet article correspond à l'article 29 de la LCo en vigueur repris sans changement matériel, mis à part le fait, notable, que désormais la législature commencera dans tout le canton à date fixe, le 1^{er} juin.

Article 46 Assermentation

Cet article correspond matériellement à l'article 29a de la LCo en vigueur, avec toutefois désormais simplement un renvoi vers la formule de serment des conseillers et conseillères communaux s'agissant de la même formule que celle des conseillers et conseillères généraux, ainsi que la suppression de l'exigence d'une assermentation dans les 30 jours suivant l'élection, en raison de l'entrée en fonction désormais fixée au 1^{er} juin, et non plus dès le jour de l'assermentation. L'assermentation doit toutefois, comme cela est déjà le cas actuellement, intervenir avant l'entrée en fonction des élu-e-s.

La motion 2019-GC-218, finalement retirée, demandait que l'assermentation intervienne non seulement par le préfet ou la préfète mais également par le conseil général, avec l'argument que certains ou certaines élu-e-s auraient été empêchés de siéger car non encore assermentés. Une assermentation par le législatif accélérerait le processus. Par cette révision, il est proposé de maintenir l'assermentation par le préfet ou la préfète, qui avait été introduite lors de la révision de la LCo en 2006, laquelle s'inscrivait dans la clarification de la surveillance des communes initiée à la suite de l'adoption de la Cst. en 2004. L'assermentation des élu-e-s n'a de portée que si elle intervient devant l'autorité chargée de leur surveillance, seule compétente pour constater, le cas échéant, une violation du serment. Cette logique est la même que celle appliquée aux membres du conseil communal, du Conseil d'Etat ainsi qu'aux préfets et préfètes, tous assermentés par leurs autorités de surveillance respectives.

Article 47 Attributions

Cet article correspond à l'article 51^{bis} de la LCo en vigueur, qui renvoie par analogie aux dispositions applicables à l'assemblée communale pour certaines matières, dont les attributions du législatif. Le présent texte consacre ce principe dans un article spécifique.

Les attributions du conseil général sont **analogues à celles de l'assemblée communale** telles qu'énoncées à l'article 19 alinéa 1 : il s'agit donc d'une liste **exhaustive** de compétences législatives et décisionnelles que l'on peut considérer comme fondamentales (adoption du budget, des comptes, des règlements communaux, fixation du taux d'imposition, etc.).

Ce parallélisme vise à assurer une cohérence institutionnelle entre les deux modèles d'organisation communale : l'autorité législative communale dispose, dans l'un comme dans l'autre, des mêmes compétences fondamentales, exercées selon des modalités propres à chaque structure.

Article 48 Séance constitutive

Cet article reprend dans ses grandes lignes le régime déjà prévu par l'article 30 de la LCo en vigueur, mais il en modernise et en précise certains aspects.

L'alinéa 1 règle la convocation à la séance constitutive du conseil général : celle-ci intervient désormais de manière uniforme au début de chaque législature (après le 1^{er} juin) et sur convocation du conseil communal.

L'alinéa 2 consacre l'application par analogie de l'article 57 al. 2 relatif à la participation à distance en cas de circonstances extraordinaires (voir commentaire de l'article 57).

L'alinéa 3 règle la présidence provisoire : le doyen ou la doyenne d'âge assume cette charge et désigne quatre scrutateurs ou scrutatrices qui, avec lui ou elle, forment le bureau provisoire. Ce mécanisme, déjà appliqué en pratique, garantit la neutralité dans la conduite de la séance jusqu'à l'élection des organes définitifs.

L'alinéa 4 énumère les élections devant intervenir lors de la séance constitutive. Sont désignés le président ou la présidente, le vice-président ou la vice-présidente, ainsi qu'au minimum trois scrutateurs ou scrutatrices avec leurs suppléants ou suppléantes. Le conseil général procède en outre à l'élection des commissions dont la désignation relève de sa compétence et, le cas échéant, à l'élection des personnes suppléantes. L'introduction explicite de la possibilité de suppléance pour les commissions constitue la principale nouveauté par rapport au droit en vigueur : elle répond à un besoin identifié, visant à renforcer la continuité des travaux des commissions et à pallier plus efficacement les absences ponctuelles.

En résumé, l'article 48 clarifie et complète le dispositif relatif à la séance constitutive du conseil général. Il maintient les principes existants, tout en adaptant la législation à la réalité actuelle (participation à distance, éventuelles suppléances en commissions). Il s'agit d'un exemple de la volonté générale de la révision de concilier sécurité juridique, continuité institutionnelle et adaptation aux pratiques actuelles.

Article 49 Présidence

Cet article correspond à l'article 32 de la LCo en vigueur, repris sans changement matériel.

En substance, l'alinéa 1 confirme que la présidence et la vice-présidence du conseil général sont attribuées pour une durée d'un an, sans possibilité de réélection dans la même fonction au cours d'une même législature. Ce système de rotation est conservé pour favoriser une répartition équilibrée des responsabilités et éviter une concentration de pouvoir.

L'alinéa 2 précise les attributions de la présidence. Ces tâches reprennent la pratique actuelle et traduisent le rôle institutionnel de coordination et de représentation de la présidence.

L'alinéa 3 règle la suppléance : en cas d'empêchement du président ou de la présidente, le vice-président ou la vice-présidente assure la relève ; à défaut, un scrutateur ou une scrutatrice est appelé-e à le faire. Cette clause garantit la continuité des travaux et prévient, cas échéant, toute paralysie du conseil général.

En résumé, cet article maintient le dispositif en vigueur, jugé adéquat.

Article 50 Scrutateurs et scrutatrices

Cet article correspond à l'article 33 de la LCo en vigueur, repris sans changement matériel.

Il confirme que le conseil général désigne parmi ses membres au minimum trois scrutateurs ou scrutatrices, lesquels participent aux opérations de vote et de dépouillement, ainsi qu'à l'établissement des procès-verbaux y relatifs. Leur rôle est de garantir la régularité des procédures de vote et d'assurer la transparence des résultats.

En maintenant les règles existantes, le projet ne modifie pas un dispositif qui a fait ses preuves et qui ne soulevait pas de critiques particulières lors de la consultation.

Article 51 Bureau

Cet article correspond à l'article 34 de la LCo en vigueur, mais il est enrichi d'une nouveauté : la possibilité d'y inclure des représentants et représentantes des groupes parlementaires.

L'alinéa 1 confirme que le bureau est composé de la présidence, de la vice-présidence et des scrutateurs ou scrutatrices. Cela garantit la continuité et l'efficacité de l'organisation interne du conseil général. Comme relevé plus haut, il introduit toutefois une faculté nouvelle : l'élargissement du bureau à des représentants et représentantes des groupes parlementaires si cela est prévu par un règlement communal. Cette innovation vise à renforcer la représentativité politique de l'organe chargé de fixer l'ordre du jour et de traiter les affaires courantes. Elle rapproche le fonctionnement des conseils généraux de celui du Grand Conseil, où une telle pratique est déjà consacrée par la loi (art. 3 al. 1 let. d LGC).

L'alinéa 2 règle la compétence du bureau, notamment la fixation de l'ordre du jour des séances. A noter qu'en cas de désaccord, le préfet ou la préfète peut intervenir et trancher, en tant que différend administratif au sens de l'article 198. Ce mécanisme de recours, déjà prévu dans l'article 157 de la LCo en vigueur, est confirmé et précisé.

Article 52 Secrétariat

Cet article reprend la teneur de l'article 35 de la LCo en vigueur, mais il introduit une nouveauté importante.

L'alinéa 1 confirme que, par principe, le secrétariat du conseil général et de son bureau est assumé par le secrétariat communal. Cette règle assure une continuité institutionnelle et favorise l'efficacité administrative en évitant des doublons.

L'alinéa 2 ouvre toutefois désormais la possibilité, par le ROrg, de prévoir un secrétariat propre au conseil général et à son bureau, distinct du secrétariat communal (cf. motion 2019-GC-217). Cette innovation répond à une demande exprimée lors des travaux préparatoires et de la consultation. Elle vise en particulier les grandes communes dotées d'un conseil général, où le besoin d'indépendance vis-à-vis de l'exécutif communal peut se faire sentir afin de renforcer l'autonomie fonctionnelle du législatif.

Cette ouverture tend à offrir davantage de flexibilité aux communes dans leur organisation (autonomie communale) tout en garantissant la transparence et la bonne gouvernance.

Article 53 *Groupes parlementaires*

Cet article est nouveau. Il permet aux membres du conseil général de se constituer en groupes parlementaires sur la base de leur appartenance à un même parti politique. Il en est de même pour les membres élus sur la même liste d'un groupe d'électeurs et électrices (art. 25 LGC par analogie).

L'alinéa 1 charge le ROrg de fixer le nombre minimal de membres requis pour former un groupe, mais l'alinéa 2 pose une limite impérative. Le seuil pour former un groupe ne peut excéder 10 % de l'effectif du conseil général. Cette restriction vise à garantir que la constitution de groupes demeure accessible et que les minorités puissent être représentées.

Les alinéas 3 et 4 précisent le régime applicable : chaque élu-e ne peut appartenir qu'à un seul groupe ; la constitution et la dissolution d'un groupe sont possibles, mais aucun nouveau groupe ne peut être créé en cours de législature. La stabilité ainsi assurée permet de préserver autant que possible la continuité, notamment dans la répartition des sièges au sein du bureau et des commissions.

Dans ce même objectif, l'alinéa 5 prévoit qu'un membre quittant ou étant exclu de son groupe perd de plein droit les mandats et fonctions qui lui avaient été attribués en raison de cette appartenance. Sont notamment visés les sièges au bureau, les fonctions de scrutateur ou scrutatrice ou les places en commission, qui sont répartis sur la base des groupes. La règle vise à éviter qu'un changement de rattachement individuel ne bouleverse l'équilibre arrêté entre les forces politiques en début de législature. Elle garantit également la transparence et la sécurité juridique en prévoyant un effet automatique, sans qu'une décision supplémentaire ne soit nécessaire.

Article 54 *Commissions*

Pour l'élection des membres, les groupes parlementaires font des propositions. Cette règle, qui figure actuellement à l'article 16 RELCo, est transférée dans la loi (al. 1). En outre, l'élection doit équitablement tenir compte des groupes parlementaires, ce qui est explicitement rappelé (art. 60), la règle figurant également dans l'article sur les scrutateurs et scrutatrices (art. 50 al. 1). A noter que la représentation équitable des groupes ne s'applique pas arithmétiquement à chaque commission individuelle, mais la composition des commissions doit, dans leur ensemble, refléter équitablement la force numérique des groupes constitués au sein du conseil général.

Les commissions du conseil général sont actuellement traitées par les articles 36 et 46 al. 2 de la LCo en vigueur. L'article 54 al. 2 prévoit que les commissions du conseil général sont désormais régies par renvoi aux articles 20 à 22, applicables par analogie. Ce choix vise à éviter les doublons et à assurer une cohérence de régime entre les communes avec assemblée et celles avec conseil général. Le règlement d'exécution précisera toutefois la procédure de présentation des candidats et candidates pour tenir compte de la particularité d'un conseil général par rapport à une assemblée communale.

Comme dans le droit en vigueur, il peut s'agir de commissions permanentes ou temporaires.

Les conditions d'éligibilité (citoyenneté active communale, respect des incompatibilités prévues à l'art. 66 al. 3), l'organisation interne (désignation de la présidence et du secrétariat, possibilité de suppléances), ainsi que les règles de fonctionnement (application obligatoire des dispositions relatives aux séances, tenue d'un procès-verbal, possibilité de rapport de minorité dès deux cinquièmes des membres) s'appliquent intégralement aux commissions du conseil général.

La durée des fonctions s'étend jusqu'à la fin de la législature, les membres sortants demeurant en charge jusqu'à la nomination des successeur-e-s. Comme pour les commissions de l'assemblée, la révocation est possible en cas d'absences répétées sans motif légitime afin de garantir leur efficacité.

Article 55 Séances – En général

Cet article correspond dans son essence à l'article 37 de la LCo en vigueur, mais il en clarifie et simplifie certains éléments.

L'alinéa 1 impose au conseil général de se réunir au moins deux fois par an. Cette exigence découle des délais pour l'approbation du budget et des comptes, imposés par la législation sur les finances communales, qui nécessitent de tenir au moins deux séances. Au-delà de cette règle, le nombre et la fréquence des séances sont déterminés par les objets à traiter par le législatif.

L'alinéa 2 prévoit que le conseil général doit en outre être convoqué lorsqu'une demande écrite émane soit du conseil communal, soit d'un cinquième des membres du conseil général. Cette dernière règle renforce les droits de minorité et garantit que des objets importants peuvent être traités même si la majorité ne souhaite pas les inscrire spontanément à l'ordre du jour.

Selon l'alinéa 3, l'article 24 sur la publicité des séances de l'assemblée communale s'applique par analogie au conseil général. Les séances du conseil général sont donc publiques, sous réserve des exceptions prévues par la loi, notamment pour la protection de la sphère privée ou la sauvegarde d'intérêts publics prépondérants. Cette intégration est issue de l'article 51^{bis} de la LCo en vigueur ; elle permet de simplifier la structure de la loi en unifiant le régime applicable aux deux formes de législatif communal.

Article 56 Séances – Convocation

Cet article 56 reprend la règle actuelle de la convocation personnelle des membres du conseil général au moins dix jours avant la séance. La loi n'impose pas une forme déterminée ; il appartient à la législation communale de préciser les modalités concrètes, pour autant que l'exigence d'une notification individuelle soit respectée.

Selon le droit actuel, les assemblées communales sont convoquées via la FO (art. 12 de la LCo en vigueur) tandis que les convocations aux conseils généraux peuvent se faire à choix entre la FO et le bulletin communal. Cet article 56 al. 2 renvoie aux dispositions de l'article 25 sur la convocation de l'assemblée communale, applicables par analogie. Ce renvoi garantit désormais que les mêmes principes concernant la teneur de la convocation valent pour le conseil général : l'ordre du jour doit être communiqué de manière complète, les pièces nécessaires doivent être mises à disposition en temps utile et la publicité de la convocation doit être assurée. La disposition vise ainsi à harmoniser les garanties procédurales, tout en tenant compte du fait que, pour le conseil général, la convocation repose avant tout sur une notification individuelle.

Article 57 Séances – Participation

Cet article reprend pour l'essentiel les dispositions des articles 39 et 40 de la LCo en vigueur, tout en y intégrant plusieurs nouveautés.

La déchéance est désormais prévue en cas d'absence de longue durée, sur le modèle de ce qui existe déjà pour les membres des commissions (art. 22 al. 2) et pour les membres du conseil communal (art. 78 al. 3). Cette règle vise à garantir le bon fonctionnement du conseil général et à éviter des situations de paralysie liées à l'inactivité prolongée d'un membre. Pour tout autre motif susceptible d'entraver les travaux, il appartient à la présidence de prendre les mesures nécessaires, conformément à l'article 173.

L'article introduit aussi, à l'alinéa 2, la possibilité d'une participation à distance en cas de circonstances extraordinaires au sens de l'article 117 de la Cst. La règle générale reste la présence physique, justifiée par l'importance des débats entre parlementaires et les contacts directs avec le public et les médias. Toutefois, une exception est admise pour des situations exceptionnelles, à condition que l'authentification des participants et la sécurité des votes soient pleinement garanties. Cette solution s'inspire de celle prévue pour le Grand Conseil.

Enfin, la disposition assouplit l'obligation faite aux membres du conseil communal d'assister aux séances du conseil général. Leur présence n'est plus systématiquement exigée, ce qui tient compte du rythme parfois soutenu des séances auxquelles doivent régulièrement prendre part les membres du conseil communal, et de la nature variable des objets traités au conseil général. Elle demeure cependant vivement recommandée afin d'assurer un suivi efficace des affaires et de permettre à l'exécutif de répondre aux sollicitations du législatif.

En résumé, l'article 57 modernise et précise les règles de participation au conseil général, en introduisant à la fois une sanction en cas d'absences prolongées, une ouverture limitée à la participation à distance et un assouplissement de la présence obligatoire de l'exécutif.

Article 58 Séances – Objets à traiter et récusation

Cet article reprend pour l'essentiel l'actuel régime (art. 42 de la LCo en vigueur), en l'actualisant sur deux points : l'introduction explicite de la récusation par renvoi à l'article 29 et la clarification des instruments parlementaires utilisables au conseil général, y compris l'exigence de la forme écrite pour certains amendements.

L'alinéa 1 confirme que, sauf affaires internes du conseil général (par ex. élections du bureau, désignations de commissions, organisation interne), les objets inscrits à l'ordre du jour sont présentés par le conseil communal. Cette règle rappelle le rôle de préparation de l'exécutif et garantit l'unité de présentation des objets soumis au législatif.

L'alinéa 2 applique d'abord par analogie la règle de récusation de l'assemblée communale (art. 29) aux séances du conseil général. La solution unifie les garanties d'impartialité au sein des deux formes de législatif communal et permet d'éviter les conflits d'intérêt lorsque les décisions sont prises. Cet alinéa étend ensuite par analogie aux délibérations du conseil général les articles 30 à 34 (motion d'ordre ; non-entrée en matière, renvoi, contre-propositions, limitation du temps de parole, clôture ; propositions et questions), avec deux réserves :

- > Lettre a : les amendements portant sur des articles de règlement doivent être déposés par écrit, exigence reprise du droit actuel pour assurer la traçabilité et la sécurité juridique ;
- > Lettre b : le conseil général peut prévoir, par règlement, d'autres moyens d'intervention (par ex. postulat, par analogie avec le Grand Conseil), à l'exclusion toutefois d'un instrument s'apparentant au mandat (art. 59 al. 1 let. d LGC) ou de toute disposition qui obligerait le conseil communal à lui soumettre pour décision un objet relevant de la compétence de l'exécutif. Cette clause veille à maintenir la séparation des compétences et à éviter la transposition de dispositifs conçus pour un autre niveau institutionnel.

Pour mémoire, la liste consolidée des moyens d'intervention au législatif communal se lit désormais ainsi : motion d'ordre (art. 30 al. 2), interventions de procédure (art. 32 al. 2), propositions et questions sous « Divers » (art. 34 al. 1 let. a et b), et – pour le seul conseil général – d'éventuels instruments complémentaires admis par règlement en vertu de l'article 58 al. 2 let. b (à l'exclusion du mandat).

Il est enfin rappelé, à toutes fins utiles, que les règles relatives au maintien de l'ordre (art. 37), au procès-verbal (art. 38), à la reprise en considération (art. 39) ainsi que le renvoi aux dispositions d'exécution (art. 40) ne sont pas expressément mentionnées ici : elles s'appliquent toutefois au conseil général par renvoi de l'article 61, ce qui allège et clarifie la systématique de la loi.

Article 59 Séances – Décisions

A l'instar de ce que prévoit l'article 44 de la LCo en vigueur, l'alinéa 1 consacre un quorum de présence : le conseil général ne peut statuer que si la majorité de ses membres est présente. Cette exigence garantit la représentativité des décisions et s'articule avec les règles de participation et de déchéance (art. 57).

L'alinéa 2 applique par analogie l'article 35 al. 1 et 3 (assemblée communale) : le vote a lieu à main levée sauf si un scrutin secret, demandé et admis par un cinquième des membres présents, est décidé ; les décisions sont prises à la majorité des voix exprimées, abstentions, bulletins blancs et nuls n'étant pas comptés ; en cas d'égalité, la présidence départage. Le texte précise en outre que les membres du conseil communal ne votent pas au conseil

général, ce qui confirme leur rôle d'invités à présence non obligatoire et à voix consultative (art. 57 al. 1 let. b) et élimine toute ambiguïté sur leur participation au vote.

L'alinéa 3 permet l'introduction d'un vote électronique au conseil général, pour autant que la commune le prévoit dans un règlement ; les modalités sont arrêtées par le Conseil d'Etat. Cette faculté vise à sécuriser et accélérer les scrutins (notamment lors de votes répétés ou serrés) tout en assurant la traçabilité, la confidentialité et la vérifiabilité des résultats. La commune choisira l'outil et fixera les conditions d'utilisation (par ex. contrôle d'identité, gestion des scrutins secrets) et les garanties techniques, dans le respect des prescriptions cantonales.

Article 60 Séances – Elections

Cet article correspond matériellement à l'article 46 de la LCo en vigueur. Il aligne les élections conduites par le conseil général sur le régime de l'assemblée communale en renvoyant à l'article 36. Il en résulte que les élections ont lieu au scrutin de liste, à la majorité absolue des bulletins valables au premier tour et à la majorité relative au second tour, l'égalité étant tranchée par tirage au sort de la présidence ; si le nombre de candidats et candidates est égal ou inférieur au nombre de sièges, l'élection peut être tacite, sauf demande de scrutin de liste par un cinquième des membres présents.

Par rapport au modèle de l'assemblée communale, la disposition ajoute qu'il doit être équitablement tenu compte des groupes parlementaires lors des élections. Cette exigence vise à refléter, dans la répartition des fonctions (notamment lors de la séance constitutive pour l'élection des scrutateurs et scrutatrices et des membres des commissions), l'équilibre politique issu du scrutin, sans conférer pour autant un droit à une représentation proportionnelle stricte à chaque scrutin pris isolément. Elle s'articule avec les règles spécifiques qui prévoient déjà une prise en compte équitable des groupes pour les scrutateurs (art. 50) et la faculté d'intégrer un membre par groupe au bureau si un règlement le prévoit (art. 51). Le règlement communal précisera les modalités pratiques (par ex. clé de répartition ou rotation pour les élections à plusieurs sièges), dans le respect de la mécanique de vote rappelée ci-dessus.

Article 61 Autres règles

Cet article opère des renvois généraux afin d'appliquer au conseil général plusieurs règles déjà prévues pour l'assemblée communale : maintien de l'ordre (art. 37), procès-verbal (art. 38), reprise en considération (art. 39) ainsi que le renvoi aux dispositions d'exécution (art. 40). Il en résulte une unification des garanties procédurales entre les deux formes de législatif communal, tout en évitant les répétitions dans la loi.

La référence à l'article 37 confirme que la présidence du conseil général dispose des mêmes prérogatives de police des débats que la présidence de l'assemblée communale, assurant ainsi la bonne tenue des séances et la continuité des travaux. Le renvoi à l'article 38 aligne la tenue du procès-verbal du conseil général sur les exigences applicables à l'assemblée communale, garantissant traçabilité et sécurité juridique. Enfin, l'application par analogie de l'article 39 précise que la reprise en considération d'une décision du conseil général obéit aux mêmes conditions que pour l'assemblée communale, tandis que l'article 40 assure la cohérence avec les dispositions d'exécution.

Par rapport au droit actuel, la disposition reprend la logique de l'article 51^{bis} de la LCo en vigueur, mais en allégeant sa portée : le renvoi relatif aux commissions figure désormais directement à l'article 54, et celui concernant la publicité des séances est intégré à l'article 55. La systématique est clarifiée, les règles spécifiques étant traitées dans les articles spécialisés.

Article 62 Droit d'initiative

Cet article correspond à l'article 51^{ter} de la LCo en vigueur, à l'exception de son alinéa 1 dont deux objets font l'objet d'adaptation :

- > Alinéa 1 let. c en vigueur (constitution d'une association de communes ou adhésion à une telle association) : le projet propose d'ajouter la possibilité de demander une initiative pour la modification essentielle de statuts existants ainsi que la sortie d'une association. Cf. commentaire ci-dessous.

-
- > Alinéa 1 let. e en vigueur (changement du nombre de membres du conseil général) : le contenu de cette disposition n'est pas repris, car la fixation du nombre relève désormais du ROrg (art. 43) et non plus d'une décision spécifique.

Le droit d'initiative est ouvert uniquement dans les communes dotées d'un conseil général. Il doit être distingué du droit de pétition, régi par la loi sur le droit de pétition : la pétition ne crée qu'une obligation de réponse motivée, alors que l'initiative peut, si elle est recevable, conduire à une décision contraignante du corps électoral.

L'alinéa 1 précise les objets pouvant faire l'objet d'une initiative :

- > **Lettre a : une dépense supérieure au seuil fixé dans le règlement communal des finances pour le référendum, ou l'octroi à un tiers d'une garantie pouvant entraîner une telle dépense.** Dans ces cas, en application de l'alinéa 2, l'initiative ne peut porter que sur un principe politique formulé en termes généraux, l'élaboration du projet détaillé relevant ensuite du conseil communal. Exemples : décision de principe d'octroyer un crédit d'ouvrage dépassant le seuil référendaire ; octroi d'une garantie, pour un emprunt, à une fondation ou coopérative de logements d'utilité publique, ou à une association locale chargée de réaliser une grande infrastructure sportive ou culturelle.
- > **Lettre b : un règlement communal.** L'initiative peut être rédigée en termes généraux ou présentée sous la forme d'un projet entièrement rédigé. Exemples : initiative visant à édicter un nouveau règlement de police, à modifier le règlement sur le droit de cité communal, ou à abroger un règlement obsolète.
- > **Lettre c : les actes principaux en lien avec une association de communes** (constitution d'une nouvelle association, adhésion à une association existante, sortie d'une telle association ou modification essentielle des statuts d'une association existante). Les deux derniers objets ne figuraient pas dans la loi jusqu'à présent, mais il apparaît logique qu'ils fassent partie des matières susceptibles de faire l'objet d'une initiative, comme constitution d'une nouvelle association ou l'adhésion à une association existante. De plus, comme pour la lettre a, l'initiative est réputée en termes généraux, puisqu'une concrétisation suppose des négociations et des décisions parallèles avec l'association et/ou les autres communes concernées. Exemple : initiative visant à rejoindre une association de communes pour la gestion des déchets ou initiative visant à constituer une nouvelle association de communes pour des infrastructures sportives. En revanche, l'acceptation d'une initiative au niveau communal concernant une association de communes ne consisterait qu'en une obligation faite au conseil communal à entamer les démarches nécessaires auprès de l'association et/ou les communes concernées. En effet, les citoyens et citoyennes d'une commune ne peuvent par exemple pas obliger une association à modifier ses statuts (art. 127). Pour contraindre, l'outil est l'initiative au niveau du territoire de l'association (art. 140).

L'alinéa 2 impose le dépôt par écrit. Pour la lettre b, l'initiative peut être formulée en termes généraux ou comme projet entièrement rédigé ; pour les lettres a et c, elle doit l'être en termes généraux. Ce mécanisme garantit que les objets financiers ou intercommunaux soient d'abord validés sur le principe, avant l'élaboration d'un projet détaillé.

L'alinéa 3 renvoie à la LEDP, qui règle la procédure : examen de validité, publication, possibilité de contre-proposition du conseil général et, le cas échéant, soumission au vote populaire.

Enfin, la terminologie est adaptée : les actes édictés par le législatif communal sont désormais désignés simplement comme « règlements », la notion de « règlement de portée générale » étant abandonnée.

Article 63 *Referendum*

Cet article reprend la matière de l'article 52 de la LCo en vigueur, en l'adaptant à la nouvelle systématique par la non reprise des objets figurant à son alinéa 1 let. b, f et g. En effet, d'une part, le nombre de membres du conseil général et du conseil communal figure désormais dans le ROrg. D'autre part, les décisions sur des taxes sont à prendre dans le cadre d'un règlement (let. c) si bien qu'elles ne doivent pas être mentionnées séparément.

S'agissant de l'alinéa 1 :

- > Selon sa lettre a sont soumises au référendum les décisions portant sur une dépense nouvelle dépassant le seuil fixé dans le règlement communal des finances, ainsi que l'octroi d'une garantie à un tiers pouvant entraîner une telle dépense. Est qualifiée de dépense nouvelle toute dépense qui n'a pas déjà été autorisée par un crédit d'engagement en vigueur ou par une base légale équivalente et qui laisse à la commune une marge de manœuvre significative quant à son montant, au moment de son engagement ou à d'autres modalités essentielles. En revanche, les charges obligatoires imposées par le droit supérieur ou par des engagements antérieurs constituent des dépenses liées et n'entrent pas dans le champ du référendum.
- > Avec sa lettre b, le projet confirme le contrôle populaire sur les éléments essentiels de la fiscalité communale (impôt), tandis que les autres aspects (par ex. taxes) sont réglés par règlement et tombent sous la lettre c.
- > Selon sa lettre c, tout règlement communal adopté par le conseil général est sujet au référendum. La terminologie est harmonisée : on parle désormais simplement de « règlements » (et non plus de « règlements de portée générale »). Il s'agit de l'ensemble des règlements adoptés par le conseil général, qu'il s'agit des règlements obligatoires (c'est-à-dire imposés par le droit supérieur [ex. déchets, eau, finances] ou de règlements facultatifs (c'est-à-dire non imposés par le droit supérieur [ex. police, subventions aux sociétés locales]). Les règlements de l'exécutif ne sont pas soumis au référendum.
- > Selon sa lettre d sont également soumis au référendum : les décisions du législatif en lien avec une association de communes. La teneur est la même pour l'initiative et le référendum comme dans la loi en vigueur. On entend par modification « essentielle » (art. 127), à titre indicatif, celles qui touchent l'objet, le périmètre, la clé de répartition des charges ou des voix, les compétences ou les engagements financiers (par ex. garanties, mécanismes de financement).

L'alinéa 2 rappelle que le référendum n'est pas ouvert contre une décision négative (refus d'un crédit, refus d'adhésion, etc.). Cette règle évite de transformer un refus en acceptation par le seul jeu du scrutin et prévient des situations de blocage.

L'alinéa 3 prévoit que le référendum peut être demandé par un dixième des personnes ayant la citoyenneté active communale. Le ROrg peut abaisser ce seuil (mais non l'élever), permettant d'adapter l'outil à la taille et aux usages communaux.

A noter enfin que la mention qu'il s'agit d'un référendum « facultatif » est ôtée car superflue.

Chapitre 2.3 Conseil communal

Article 64 Rôle

L'alinéa 1 souligne que le conseil communal est l'autorité exécutive et administrative supérieure de la commune. Il s'agit d'une précision de systématique : la disposition situe clairement l'exécutif au sommet de l'administration communale et rappelle sa responsabilité générale de conduite et de coordination de l'action publique au niveau communal. Il s'agit d'une clarification par rapport au droit en vigueur.

L'alinéa 2 énonce le caractère collégial du conseil communal. Cette mention reprend la règle déjà posée à l'article 61 al. 1 de la LCo en vigueur. Pour rappel, la **collégialité** signifie que les décisions sont arrêtées collectivement et qu'elles lient tous les membres, lesquels doivent les assumer à l'extérieur ; une fois la décision prise, tous les membres doivent donc la défendre ou, à tout le moins, s'abstenir de la contrecarrer publiquement. Les jurisprudences constantes reconnaissent en effet que, pour garantir le bon fonctionnement d'un organe collégial et préserver la confiance du public, la liberté d'expression de ses membres peut être restreinte de manière proportionnée : en substance, la critique politique demeure admise mais elle ne doit ni compromettre l'exécution des décisions, ni violer le secret des délibérations. Concrètement, une critique politique demeure admissible lorsqu'elle s'exprime sur le fond d'un débat, dans un cadre loyal et respectueux, sans mettre en cause la légitimité de l'organe ni la bonne foi de ses membres. Elle peut porter sur des orientations générales, des politiques publiques ou des choix de principe, mais non sur la validité ou l'opportunité d'une décision prise par le collège ni sur des positions individuelles exprimées lors des délibérations internes. Une communication qui fragilise la

cohésion du conseil communal ou laisse entendre une dissociation personnelle face à une décision adoptée collectivement contrevient au principe de collégialité.

Article 65 Composition

L'alinéa 1 prévoit que le conseil communal comprend un nombre impair de membres, au minimum cinq, déterminé par le ROrg. Cette systématique remplace le régime de l'article 54 de la LCo en vigueur (nombre lié à des paliers de population avec possibilité de dérogation) et laisse désormais aux communes la liberté d'arrêter ce nombre dans leur règlement, à l'instar de ce qui vaut pour le conseil général. La solution retenue découle de la consultation : l'AP-LCo envisageait un minimum de trois (au lieu de cinq selon le droit actuel), mais le nombre de cinq a finalement été maintenu dans le présent projet. L'exigence d'un nombre impair vise à prévenir les égalités de voix au sein de l'exécutif.

La loi renonce à fixer un nombre maximal (ce maximum est actuellement de neuf membres, voire jusqu'à 11 membres en cas de fusion pour la période de transition). La définition d'un nombre maximal ne semble pas indispensable, les communes pouvant fixer ce nombre dans leur ROrg selon leurs préférences locales. Les règles sur le statut et la rémunération des membres seront à prendre en compte ou à définir en parallèle à la fixation du nombre. Toutefois, le maximum de neuf membres pourra probablement toujours servir de référence à la pratique.

Selon l'alinéa 2, toute modification du nombre de membre du conseil communal doit en effet résulter d'une révision du ROrg entrée en vigueur au plus tard six mois avant les élections du renouvellement intégral des autorités communales. Dans ce cadre, la seule différence « formelle » par rapport à la règle actuelle consiste dans le fait que cette modification ne repose plus sur une « simple » décision du conseil général ou de l'assemblée communale, mais sur une adaptation du ROrg. La règle des six mois a pour objectif principal d'assurer la prévisibilité du cadre électoral (préparation des listes, organisation des scrutins) à l'approche des élections ; un changement intervenu après ce délai ne vaudrait donc que pour la législature suivante.

A noter que le droit transitoire prévoit que le nombre existant fait foi jusqu'à un éventuel changement dans le ROrg.

Article 66 Eligibilité et incompatibilités

L'alinéa 1 renvoie à la LEDP pour ce qui concerne l'éligibilité au conseil communal. Les conditions générales sont donc celles qui valent pour toutes les élections communales.

L'alinéa 2 énumère les incompatibilités professionnelles, sous réserve de règles plus strictes prévues par le ROrg :

- > **Lettre a :** les membres du personnel communal exerçant leur activité à 50 % ou plus ne peuvent siéger. Ce seuil empêche qu'une personne dont l'activité dépend largement du conseil communal se trouve en même temps à l'exécutif.
- > **Lettre b :** le ou la secrétaire communal-e est frappé-e d'une incompatibilité absolue, en raison de son rôle central de conseil et d'appui au conseil communal et de garant de la légalité de ses actes. L'administrateur ou l'administratrice des finances est également exclu-e, ceci afin de préserver la séparation entre la gestion financière et la prise de décision politique. L'incompatibilité touchant ces fonctions est déjà prévue aujourd'hui dans la loi.
- > **Lettre c :** sont aussi concernés les autres membres du personnel qui participent à l'exercice du pouvoir exécutif ou qui sont fortement impliqués dans la préparation des éléments sur lesquels se fonde le législatif communal. Cette clause permet de couvrir des situations particulières, par exemple un ou une responsable de service communal chargé-e de préparer le budget ou un projet de règlement qui concernera principalement ses activités. Elle reprend une solution déjà connue au niveau cantonal pour le Grand Conseil (art. 49 al. 1 let. e LEDP).

L'alinéa 3 règle les incompatibilités familiales. Ne peuvent siéger simultanément les parents en ligne directe, les conjoints et conjointes, les partenaires enregistrés ou les personnes menant de fait une vie de couple, ainsi que les beaux-parents ou beaux-enfants de ces personnes et les frères et sœurs. Par rapport au droit actuel, deux

modifications sont à relever : la mention explicite des couples de fait, et la suppression de la précision « germains, consanguins ou utérins » pour les frères et sœurs, jugée superflue.

Les alinéas 4 et 5 ne nécessitent pas de commentaire particulier.

En résumé, l'article 66 modernise et clarifie les règles relatives à l'éligibilité et aux incompatibilités. Par rapport à l'article 55 de la LCo en vigueur, trois évolutions sont à signaler : l'inclusion des couples de fait, la simplification de la formulation pour les frères et sœurs, et l'extension des incompatibilités aux fonctions dirigeantes de la commune.

Article 67 Election

Cet article correspond à l'article 56 de la LCo en vigueur, avec deux adaptations principales.

L'alinéa 1 renvoie à la LEDP pour les modalités générales d'élection du conseil communal, mais précise que le système électoral (majoritaire ou proportionnel) doit désormais être fixé dans le ROrg. Cette modification découle de la modification des articles 62 et 83 al. 2 LEDP proposée par le présent projet. Jusqu'ici, le système majoritaire s'applique par défaut, avec la possibilité de passer au système proportionnel sur demande d'un nombre déterminé d'électeurs et électrices. Il est proposé d'abandonner ce système par défaut car il crée une incertitude avant chaque scrutin et ne fournit pas une base claire et durable pour les citoyens et citoyennes. La doctrine l'a en outre critiqué comme étant potentiellement non conforme au droit supérieur, notamment au regard du principe d'égalité des électeurs et électrices et de la prévisibilité des règles électorales (cf. pt 7.4.2, note de bas de page 8). Selon le présent projet, le choix sera désormais inscrit dans le ROrg, ce qui assure une solution plus stable, transparente et juridiquement sûre, tout en respectant l'autonomie communale.

L'alinéa 2 confirme que les élections générales du conseil communal se tiennent à la même date dans toutes les communes, conformément à la LEDP. Il ne nécessite pas de commentaire particulier.

L'alinéa 3 introduit une harmonisation importante : la durée des fonctions est de cinq ans et débute désormais de manière unifiée au 1^{er} juin qui suit les élections générales. Cette mesure devrait faciliter l'organisation administrative, notamment l'approbation des comptes de l'année précédente par le législatif en présence du conseil communal qui en avait élaboré le budget. En cas de vacance, le mandat des membres nouvellement élus prend fin avec la législature en cours, ce qui maintient l'unité de la période électorale.

Enfin, l'alinéa 4 réserve les dispositions spéciales prévues en cas de fusion de communes.

Article 68 Assermentation et entrée en fonction

Cet article est reformulé par rapport à l'article 57 de la LCo en vigueur, mais sans changement matériel. Il rappelle que les membres du conseil communal doivent être assermentés par le préfet ou la préfète après leur élection, que ce soit lors des élections générales ou complémentaires. La formule du serment demeure au choix entre deux variantes, l'une avec référence à Dieu (religieuse) et l'autre sans (séculière), comme dans le droit en vigueur.

La disposition précise ensuite les règles relatives à l'entrée en fonction : pour les élections générales, elle intervient au début de la législature ; pour les élections complémentaires, dès l'assermentation. Enfin, par souci de continuité, les membres sortants restent en charge jusqu'à l'entrée en fonction de leurs successeur-e-s, sauf démission anticipée ou autre motif de cessation des fonctions qui prendrait effet auparavant (par ex. une révocation).

Article 69 Obligation de signaler les liens d'intérêts

Cet article correspond à l'article 57a de la LCo en vigueur, repris sans changement matériel. Il impose aux membres du conseil communal de signaler leurs liens particuliers avec des intérêts privés ou publics et prévoit l'inscription de ces informations dans un registre public, consultable conformément à la législation sur l'information et l'accès aux documents.

Sont notamment visés les cas où un membre du conseil communal exerce une activité ou détient une fonction pouvant entrer en interaction avec les décisions de la commune. À titre d'exemple :

-
- > une fonction dirigeante dans une association subventionnée par la commune (par ex. société culturelle ou sportive) ;
 - > la qualité de membre d'un organe de direction d'une association de communes ou d'une société anonyme ;
 - > l'appartenance à l'organe de direction d'une fondation exploitant une crèche subventionnée par la commune.

L'objectif n'est pas d'empêcher de tels engagements, fréquents dans la vie locale, mais d'assurer la transparence et de rendre possible, le cas échéant, l'application des règles de récusation prévues à l'article 58, en lien avec l'article 29. La déclaration des liens d'intérêts constitue un instrument complémentaire qui renforce la confiance dans l'action du conseil communal.

Article 70 *Constitution définitive du conseil communal*

Cet article reprend l'article 58 de la LCo en vigueur, mais sans son alinéa 4, qui obligeait le conseil communal à désigner les membres exerçant leur fonction à plein temps. Cette question relève désormais du ROrg afin de donner plus de souplesse aux communes et de clarifier la séparation entre la loi (qui fixe le cadre) et la réglementation interne (qui organise les modalités pratiques).

Le rôle du doyen ou de la doyenne d'âge, chargé-e de convoquer la séance constitutive, est issu d'une longue tradition, jamais remise en question, permettant d'assurer la mise en place de l'exécutif sans dépendre de l'intervention d'une autorité externe. L'élection de la présidence et la répartition des dicastères, prévues lors de cette séance, traduisent d'emblée la mise en place d'une « collégialité organisée », chaque membre recevant une responsabilité clairement définie pour la législature. Le système de vote par tours successifs, avec recours au sort en cas d'égalité, évite tout blocage.

Par rapport au droit antérieur, la suppression de l'alinéa 4 illustre une volonté de décharger la loi de détails organisationnels, en renvoyant ceux-ci à l'autonomie réglementaire communale.

A noter enfin que cet article est étroitement lié à l'article 71, qui règle la constitution provisoire du conseil communal lorsque certains sièges restent vacants à l'issue des élections générales. Ensemble, les deux articles assurent la continuité de l'institution communale : l'article 70 organise la mise en place définitive de l'exécutif, tandis que l'article 71 prévoit une solution transitoire pour éviter toute paralysie en cas de vacance.

Article 71 *Constitution provisoire du conseil communal*

Cet article correspond à l'article 58a de la LCo en vigueur et est repris sans changement matériel. Il règle une situation particulière, à savoir lorsque le conseil communal n'est pas au complet à l'issue des élections générales. Dans un tel cas, l'objectif est d'éviter une paralysie institutionnelle.

La désignation provisoire de la présidence par le doyen ou la doyenne d'âge, de même que la répartition temporaire des dicastères, garantissent que la commune dispose sans retard d'un exécutif fonctionnel pour traiter les affaires urgentes. Le fait que les décisions prises durant cette période restent valables, à l'exception des décisions liées à la constitution provisoire elle-même, renforce la sécurité juridique et protège la continuité administrative.

Article 72 *Remise des affaires*

Cet article correspond à l'article 59 de la LCo en vigueur repris sans changement. Il ne nécessite pas de commentaire particulier.

Article 73 *Attributions*

L'alinéa 1 reprend la clause générale de compétence : le conseil communal exerce toutes les attributions qui lui sont confiées par la loi, ainsi que celles qui ne sont pas réservées à un autre organe.

L'alinéa 2 énumère les principales tâches du conseil communal. Par rapport à l'article 60 de la LCo en vigueur, les lettres a, b, f et g sont formellement ajoutées, mais ces compétences existaient déjà en pratique ; leur mention explicite vise à améliorer la lisibilité et la sécurité juridique. Parmi les attributions listées, certaines méritent une attention particulière :

-
- > la lettre b (représentation envers les tiers) est à lire en lien avec les règles de signature et dans le respect de la collégialité ;
 - > la lettre f (adoption d'actes législatifs de sa compétence) et la lettre g (publication) renforcent la transparence et l'opposabilité des normes communales ;
 - > la lettre h (ordre et sécurité publics) confirme le rôle des communes comme partenaires de la Police cantonale. L'avis à la Police cantonale de tout trouble à l'ordre ou à la sécurité publics sur le territoire communal est nécessaire pour assurer une information transversale et permettre à la Police cantonale de remplir sa tâche de prévention de ces atteintes et intervenir si besoin (art. 2 al. 1 let. a LPol). Cette obligation va au-delà de celles actuellement déjà existantes qui sont notamment d'informer la Police cantonale de tout événement particulier (art. 15a LPol) ainsi que de tout trouble ou risque de trouble important (art. 30i LPol).

Les autres lettres n'appellent pas de commentaire particulier.

Article 74 Organisation

Cet article correspond globalement à l'article 61 de la LCo en vigueur, mais il est réorganisé et complété afin de renforcer la clarté et la cohérence interne.

Concernant l'alinéa 1, toutes les communes ont désormais l'obligation de définir dans leur ROrg le statut et les principes de rémunération des membres du conseil communal. Cette obligation renforce la transparence, tout en laissant l'autonomie aux communes dans la fixation concrète de la rémunération, y compris pour les cas de maladie, de déchéance, de non-réélection ou pour les questions en lien avec le régime de prévoyance.

L'alinéa 2 prévoit que chaque conseil communal adopte une ordonnance sur son organisation interne, précisant notamment la répartition des tâches, le fonctionnement des séances, le traitement des affaires ou la gestion des documents. Cette ordonnance, et ses modifications, doivent être transmises au préfet ou à la préfète ainsi qu'au service en charge des communes, ce qui permet un contrôle de légalité et un suivi administratif. Le Conseil d'Etat en déterminera le contenu minimal, de manière à assurer un socle commun tout en respectant l'autonomie communale.

L'alinéa 3 autorise la constitution de délégations internes, formées de membres du conseil communal, pour la préparation de certaines affaires. Leur composition est limitée à moins de la moitié des membres du conseil afin de préserver le principe de collégialité et d'éviter qu'une délégation ne se substitue de fait à l'exécutif. Cette disposition s'inspire de la règle prévue pour le Conseil d'Etat à l'article 31 LOCEA.

L'alinéa 4 reprend, sous une terminologie adaptée, l'article 61 al. 5 de la LCo en vigueur. Le terme « affaires non stratégiques » remplace celui d'« affaires d'importance secondaire », jugé trop restrictif. La nouvelle formulation, plus fonctionnelle, reconnaît au conseil communal une marge d'appréciation, mais implique que les délégations soient clairement définies et limitées. Elles ne peuvent concerner que des compétences décisionnelles et non législatives, et doivent reposer sur une base formelle, soit une ordonnance d'exécution, soit, à défaut de règlement spécifique, l'ordonnance sur l'organisation interne du conseil communal (art. 74 al. 2).

Article 75 Syndic ou syndique

Cet article correspond à l'article 61a de la LCo en vigueur, repris sans changement matériel. Il fixe les attributions principales de la présidence du conseil communal. Celles-ci concernent la direction des séances, la surveillance du bon fonctionnement du conseil et de l'administration, ainsi que la prise de mesures en cas d'irrégularités, conformément aux articles 173 et 174.

Le syndic ou la syndique incarne la présidence du collège : il ou elle conduit les séances et veille à l'efficacité du travail de l'exécutif, sans disposer d'un pouvoir hiérarchique sur les autres membres.

L'alinéa 2 règle la suppléance en cas d'absence ou de récusation, confiée au vice-syndic ou à la vice-syndique, ou, à défaut, à un autre membre désigné par le conseil communal. Cette disposition évite toute interruption dans la direction de l'exécutif.

En version allemande, les termes « Gemeindepräsident » et « Gemeindepräsidentin » remplacent la désignation « Ammann », utilisée dans la loi actuelle, pour s'aligner sur la terminologie désormais en usage dans la plupart des cantons suisses. Une adaptation analogue est effectuée pour remplacer « Vizeammann » par « Vizepräsidentin der Gemeinde » ou « Vizepräsident der Gemeinde ».

Article 76 Séances – Convocation

La disposition correspond à l'article 62 de la LCo en vigueur, sans changement matériel.

Ainsi, en application de l'article 76 al. 1, le conseil communal fixe le calendrier et le lieu de ses séances. Il s'agit globalement par-là de mettre en œuvre son ordonnance d'organisation interne (art. 74 al. 2), laquelle devrait sous cet angle préciser les délais de convocation, les canaux utilisés et le contenu minimal de la convocation (par ex. documents joints), afin de garantir que les conseillers et conseillères communaux puissent disposer de suffisamment de temps et d'éléments pour préparer leur séance de conseil communal.

L'alinéa 2 donne lieu aux commentaires suivants :

- a) **Convocation « lorsque les affaires l'exigent »** : cette clause permet des séances supplémentaires en cas d'urgence ou d'opportunité. Elle doit en principe demeurer conciliable avec le droit des membres à disposer du temps et des documents nécessaires pour se préparer.
- b) **Convocation « lorsque deux membres en font la demande écrite »** : il s'agit d'un droit de minorité destiné à prévenir l'inaction de la présidence. En pratique, l'ordonnance sur l'organisation interne du conseil communal devrait préciser la forme (canal pour la requête) et les modalités (par ex. délai pour y donner suite).
- c) **Convocation « à la demande du préfet ou de la préfète »** : cela doit en principe se comprendre comme un instrument de surveillance souple permettant par exemple d'éviter une paralysie de l'exécutif (par ex. en cas d'objets urgents non traités). Le préfet ou la préfète fixe la séance, mais le conseil reste compétent pour prendre les décisions sur les objets fixés à l'ordre du jour.

A noter que les modalités de tenue de la séance et prise de décisions (présence physique, participation ou séance à distance, prise de décision par voie de circulation en cas d'urgence) relèvent de l'article 77 : la convocation peut ainsi prévoir l'une de ces modalités, sous réserve des conditions posées par cet article.

L'alinéa 3 consacre le caractère non-public des séances, ce qui reflète la nature exécutive et le secret des délibérations (art. 98). La réserve au profit de la législation sur l'information signifie que l'accès aux documents (et le huis clos au sens de cette législation) est régi par ces règles spéciales : la confidentialité vise uniquement le déroulement de la séance et les échanges qui s'y tiennent. Les documents administratifs, pour leur part, demeurent soumis aux règles générales d'accès et de protection des données.

Article 77 Séances – Participation

Cet article reprend la réglementation actuelle en matière de participation aux séances du conseil communal, en l'adaptant à l'évolution. Il permet, de manière exceptionnelle, la participation ou la tenue d'une séance à distance, pour autant que l'authentification des participantes et participants, la sécurité et la confidentialité des débats soient garanties, et que la nature des affaires traitées s'y prête. A noter qu'il ne doit pas en être de même pour les séances du législatif communal en raison de l'importance des échanges directs entre les membres et avec le public, estimés indispensables pour une formation libre et qualitative de l'opinion.

La tenue d'une séance à distance vise à assurer la continuité du fonctionnement de la commune dans des circonstances particulières, telles qu'une situation de force majeure ou un empêchement collectif temporaire, mais ne saurait devenir une modalité ordinaire de participation.

Il est précisé que la notion « exceptionnellement » ne peut par exemple pas viser une situation personnelle exceptionnelle se manifestant durablement ; elle vise des circonstances objectives empêchant la tenue ou la participation physique à une séance.

Cette disposition est plus souple que celle applicable au Conseil d'Etat (art. 34 LOCEA), et s'inspire de la règle prévue pour les commissions et le Bureau du Grand Conseil (art. 21a LGC). Elle répond à une exigence d'adaptation de l'administration communale aux moyens technologiques modernes, tout en maintenant les garanties essentielles liées à la collégialité et à la délibération par une présence physique. La même règle vaut par analogie pour les commissions communales (art. 21 al. 3).

Enfin, le Conseil d'Etat peut, sur la base de l'alinéa 3, par exemple déterminer les canaux ou supports techniques admissibles pour les prises de décision par voie de circulation. Cela permettrait le cas échéant d'assurer une harmonisation à l'échelle cantonale des pratiques et surtout l'adoption généralisée d'un cadre sécurisé pour l'utilisation de moyens électroniques.

Article 78 Séances – Obligation de siéger

Cet article correspond à l'article 63 de la LCo en vigueur, avec l'ajout d'une précision concernant la déchéance pour absence prolongée. Il rappelle d'abord le principe fondamental selon lequel les membres du conseil communal ont l'obligation de participer activement aux séances. Cette exigence découle du devoir de fidélité à la charge publique et du bon fonctionnement de l'exécutif communal.

L'alinéa 2 introduit une procédure graduée en cas d'absences injustifiées : après trois absences ne reposant pas sur des motifs « légitimes » en moins d'une année, le membre concerné est dénoncé au préfet ou à la préfète qui peut, après audition, prononcer un avertissement écrit. Constituent par exemple des motifs légitimes d'absence des situations telles qu'une maladie ou un accident empêchant la participation, une obligation professionnelle impérative, un deuil familial, un congé déjà planifié pour des raisons familiales ou encore un empêchement majeur dû à une situation de force majeure (par ex. intempéries graves ou rupture de moyens de communication). En revanche, ne sauraient être considérés comme légitimes de simples motifs de convenance personnelle, une surcharge professionnelle ordinaire, des vacances non annoncées ou le refus de participer à certaines séances pour désaccord politique ou personnel.

L'alinéa 3 permet au préfet ou à la préfète de prononcer la déchéance dans deux cas : soit en cas de nouvelle absence injustifiée dans l'année suivant l'avertissement, soit en cas d'absence continue de plus de six mois, même pour motif légitime.

La participation à distance, admise à titre exceptionnel selon l'article 77, n'est pas considérée comme une absence au sens du présent article. Pour d'autres comportements susceptibles d'entraver le fonctionnement du conseil communal, il appartient à la syndiculture de prendre les mesures nécessaires, conformément à l'article 174.

Article 79 Décisions et nominations

Cet article correspond à l'article 64 de la LCo en vigueur. Il rappelle d'abord que la validité des décisions et nominations du conseil communal suppose une convocation régulière et la présence de la majorité de ses membres, ce qui correspond au principe du quorum, un fonctionnement classique dans les organes collégiaux. Les membres sont tenus de se prononcer, et la présidence prend également part au vote, ce qui souligne le caractère collégial de l'organe.

Les décisions sont prises à main levée, sauf si le conseil décide le recours au scrutin secret. Elles le sont à la majorité des membres présents. Il s'agit d'une précision par rapport à la LCo en vigueur afin d'écarter toute ambiguïté sur le mode de calcul. En cas d'égalité, la compétence de la présidence de départager assure la possibilité de trancher et d'éviter des situations de blocage.

Pour les nominations, la règle est celle du scrutin secret si un membre en fait la demande. Cette garantie permet notamment de préserver la liberté de choix dans des votes touchant aux personnes. Les nominations se font à la majorité absolue au premier tour, à la majorité relative au second tour, et, en cas d'égalité, par tirage au sort effectué par la présidence. Ce mécanisme reprend une pratique bien connue en droit communal et cantonal, qui combine recherche du consensus et nécessité d'aboutir à une décision.

Enfin, en cas de scrutin secret, le décompte des voix est confié au ou à la secrétaire communal-e, ce qui assure la neutralité du dépouillement et le respect de la confidentialité.

Article 80 Récusation

Cet article reprend en substance la réglementation de l'actuel droit communal en matière de récusation, par le biais d'un renvoi à l'article 29, qui fixe déjà les règles applicables aux assemblées communales. Ainsi, un membre du conseil communal doit se récuser lorsqu'il existe un intérêt personnel direct à l'affaire, que ce soit pour lui-même, son conjoint ou sa conjointe, son ou sa partenaire enregistré-e ou partenaire de fait, ou encore un ou une proche avec lequel il entretient un rapport étroit de parenté, d'alliance, d'obligation ou de dépendance. La notion d'« intérêt personnel direct », introduite à la place de celle d'« intérêt spécial » prévu par la LCo en vigueur, s'aligne sur les règles cantonales (art. 15 al. 2 LOCEA) et clarifie que de simples affinités politiques ou des intérêts diffus liés à la qualité d'habitant ou habitante de la commune ne suffisent pas pour justifier une récusation. Il s'agit ici encore de rappeler que les membres du conseil communal sont tenus de se prononcer, et qu'il faut éviter des « récusations de convenance » lorsqu'un membre du conseil préférerait ne pas se prononcer.

La solution est ainsi identique à celle prévue pour l'assemblée communale, mais adaptée au fonctionnement du conseil communal. En cas de contestation, il appartient au conseil communal de trancher, sans la participation du membre concerné, selon la logique applicable aux autorités collégiales. Si, en raison des récusations, le quorum ne peut être atteint, la décision est prise par le préfet ou la préfète. Cette règle est reprise de la LCo en vigueur, car elle peut prévenir toute paralysie de l'exécutif dans les affaires où plusieurs membres seraient empêchés de siéger, tout en garantissant une solution impartiale grâce à l'intervention de l'autorité de surveillance.

Article 81 Procès-verbal

Cet article reprend matériellement l'article 66 de la LCo en vigueur, en précisant que le procès-verbal doit en outre indiquer le mode de tenue de la séance et de la prise de décision lorsque la séance n'a pas lieu en présentiel (art. 77 al. 2).

L'alinéa 2 énumère le contenu minimal du procès-verbal : noms des membres présents ; mode de tenue de la séance et de prise de décision ; objets traités ; le cas échéant, noms des membres récusés et motifs ; l'essentiel de la délibération pour les objets importants ; propositions, décisions et résultats de chaque vote. Le conseil peut, en outre, faire consigner un résumé des discussions pour d'autres objets, et chaque membre a le droit de faire mentionner son opposition motivée avant le vote. Le procès-verbal est signé par la présidence et par le ou la secrétaire, puis approuvé à la séance suivante.

A noter que contrairement aux procès-verbaux de l'assemblée communale et du conseil général, qui sont accessibles au public (art. 111 al. 1), ceux du conseil communal ne le sont pas. Ils ne peuvent être consultés que si le conseil communal en décide ainsi à l'unanimité. Cette règle souligne la nature exécutive du conseil communal comme autorité collégiale, et non pas comme autorité « délibérative publique », tout en maintenant une possibilité d'accès exceptionnel en cas de besoin.

Article 82 Commissions

Cet article correspond matériellement à l'article 67 de la LCo en vigueur, avec deux précisions notables.

Premièrement, il est rappelé que les commissions instituées par la législation cantonale doivent être nommées par le conseil communal lorsqu'il en a la compétence. Deuxièmement (al. 3), le texte ouvre la possibilité d'étendre l'éligibilité à toute personne disposant de la capacité de discernement et domiciliée dans la commune. Cette faculté permet, par exemple, d'intégrer des jeunes ou des personnes extérieures au cercle restreint des électeurs et électrices dans des commissions thématiques (commission de jeunesse, commission culturelle, etc.), ce qui favorise la participation citoyenne.

En application de l'alinéa 2, les commissions peuvent être permanentes ou ponctuelles (NB : *ad hoc*). Elles sont en principe consultatives, mais il est possible, à travers une délégation formelle, de leur conférer un pouvoir décisionnel sur des affaires précises.

L'application par analogie des articles 20 à 22, relatifs aux commissions de l'assemblée communale, assure une cohérence du régime : règles d'incompatibilité, procédure de récusation et sanctions en cas de non-respect des devoirs.

Enfin, l'article réserve expressément les dispositions de la législation spéciale. Cela n'appelle pas de commentaire particulier.

Section 3 *Personnel communal*

Article 83 *Champ d'application*

Cet article reprend sans changement matériel l'article 69 de la LCo en vigueur. Seul le titre médian a été adapté (il répétait le titre de section, alors que son contenu traite du champ d'application). L'article indique à qui s'appliquent les règles de la section sur le personnel communal. Sont concernées toutes les personnes qui travaillent pour la commune et qui reçoivent une rémunération pour leur activité, qu'il s'agisse d'un emploi fixe, temporaire ou à temps partiel.

En revanche, les personnes élues par le peuple, comme les membres du conseil communal ou du conseil général, ne sont pas visées par cet article. Leur activité découle d'un mandat politique, et non d'un contrat de travail.

Article 84 *Règlement du personnel*

Cet article donne suite à la motion 2019-GC-217, qui demandait une révision des règles applicables au personnel communal. Les motionnaires souhaitaient que toutes les communes soient tenues d'adopter un règlement du personnel afin de renforcer leur autonomie dans la gestion de leur administration.

Le texte répond à cette demande en imposant à chaque commune de se doter d'un règlement du personnel, établi dans le respect du cadre général fixé par la présente section. Cette modification s'exprime aussi dans le titre médian de l'article, l'expression « Droit applicable » ayant été remplacé par « règlement du personnel ».

Ce cadre comprend des règles minimales énoncées aux articles 85 à 91, applicables notamment au ou à la secrétaire communal-e et à l'administrateur ou administratrice des finances. Ces prescriptions ont été simplifiées par rapport à la législation actuelle, de manière à accorder aux communes davantage d'autonomie, donc de flexibilité, dans la définition de leurs conditions d'engagement et de travail.

L'alinéa 2 introduit une obligation de consultation du personnel lors de l'élaboration ou de la modification du règlement. Cette consultation vise à garantir une participation effective des collaborateurs et collaboratrices. Cela devrait favoriser un climat de confiance et de transparence dans la gestion du personnel communal.

L'alinéa 3 précise que, lorsque le règlement communal du personnel présente des lacunes – par exemple une absence de règle sur un point particulier ou une imprécision – la législation cantonale sur le personnel de l'Etat s'applique par analogie, ceci à titre de droit communal supplétif. Le Conseil d'Etat déterminera l'étendue de l'application par analogie afin d'assurer une application uniforme entre les communes. Il s'agit donc d'un mécanisme correctif limité aux seules situations de vide juridique, et non pas d'un régime de substitution générale.

L'hypothèse où une commune ne disposerait pas encore de règlement du personnel est régie séparément par la disposition transitoire de l'article 203. Celle-ci accorde aux communes un délai de trois ans pour adopter leur règlement. Durant ce délai et à titre provisoire, la loi sur le personnel de l'Etat (LPers) s'applique par analogie à l'exclusion de certaines dispositions (art. 4 à 23, 131a, 132 al. 1 et 2, et 133 al. 1 LPers), afin d'assurer la continuité du cadre juridique jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau règlement communal.

Article 85 *Cahier des charges et mise au concours*

Cet article reprend le contenu des articles 71 et 72 de la LCo en vigueur, en le réorganisant et en le complétant. L'alinéa 1 consacre l'exigence d'un cahier des charges pour chaque collaborateur ou collaboratrice. Cet instrument fixe de manière transparente et vérifiable les tâches et responsabilités de la personne engagée et constitue la base du rapport de travail, tant pour l'évaluation que pour la gestion du personnel.

L'alinéa 2 impose la mise au concours des postes à pourvoir, en principe de manière interne ou externe, sauf pour les postes temporaires. Cette règle vise à garantir l'égalité de traitement entre les candidats et candidates, ainsi que la transparence des procédures de recrutement.

L'alinéa 3 règle le cas où une mise au concours n'aboutit pas. L'autorité d'engagement dispose alors de deux options : renouveler la mise au concours ou recourir à une procédure par voie d'appel. Cette solution reprend le système applicable pour le personnel de l'Etat (art. 25 LPers) et permet aux communes de s'aligner sur une pratique éprouvée, conciliant efficacité du recrutement et respect des principes d'égalité des chances.

Article 86 Récusation

Cet article reprend la logique de la loi actuelle, en maintenant une distinction entre les règles de récusation applicables au personnel de l'administration communale et celles qui concernent les membres des autorités exécutives, législatives ou des commissions communales.

Pour ces derniers, la notion d'« intérêt personnel direct » demeure déterminante, telle qu'elle est expliquée dans le commentaire relatif à l'article 29.

S'agissant du personnel de l'administration communale, il a été jugé qu'il n'était pas, ou plus, pertinent de prévoir des règles spécifiques. Les collaboratrices et collaborateurs communaux accomplissent en effet, au quotidien, des tâches d'instruction, de décision ou de participation à la décision, analogues à celles d'autres agents ou agentes publics soumis au droit administratif cantonal. Dès lors, le présent projet se limite à un renvoi aux règles générales de récusation prévues aux articles 21ss CPJA, régulièrement précisées par la jurisprudence, de manière analogue à l'article 70 LPers.

Article 87 Protection des données

Cet article reprend, sans changement matériel, l'article 75^{bis} al. 1 de la LCo en vigueur. Il rappelle que les organes communaux ne peuvent traiter les données personnelles des collaborateurs et collaboratrices que dans la mesure où cela est nécessaire à la gestion des rapports de service.

Le renvoi explicite à la législation sur la protection des données a été supprimé, car cette législation s'applique de toute manière à l'ensemble de l'activité communale, y compris aux rapports de service. Cette précision évite une répétition inutile tout en maintenant l'obligation pour les communes de respecter les principes généraux de licéité, proportionnalité et finalité du traitement des données personnelles.

Article 88 Postes

Cet article reprend, dans sa substance, l'article 76 de la LCo en vigueur, qui impose à chaque commune de disposer d'un poste de secrétaire communal-e et d'un poste d'administrateur ou d'administratrice des finances. Il est toutefois précisé que ces deux postes peuvent être réunis dans une seule fonction d'administrateur ou d'administratrice communal-e, afin d'offrir plus de souplesse aux communes de petite taille ou à celles qui souhaitent mutualiser leurs ressources. Cette possibilité reflète la pratique déjà existante dans plusieurs communes fribourgeoises.

L'alinéa 2 formalise la compétence de la commune de créer d'autres postes selon ses besoins et d'établir un inventaire des postes de travail, garantissant ainsi une vision claire de la structure administrative et facilitant la planification du personnel.

La principale nouveauté réside à l'alinéa 3 : il introduit la possibilité, pour le conseil communal, de confier la mission liée à un poste déterminé à un tiers de droit public ou privé, par le biais d'un mandat fondé sur la loi fédérale complétant le Code civil suisse (CO). Cette faculté permet par exemple de pallier temporairement l'absence d'un collaborateur ou d'une collaboratrice (par ex. pour cause de maladie ou de vacances prolongées) ou de recourir à une expertise externe lorsque cela se justifie. Lorsque le mandat est confié à une personne morale, celle-ci doit désigner une personne responsable ainsi qu'une ou plusieurs personnes remplaçantes afin d'assurer la continuité et la responsabilité de la fonction déléguée.

L'article modernise ainsi la gestion des ressources humaines communales tout en préservant la responsabilité du conseil communal, qui reste l'autorité d'engagement et de surveillance.

Article 89 Assermentation

Cet article permet aux communes de soumettre tout ou partie de leur personnel à une assermentation. Le choix des fonctions concernées et les modalités concrètes de l'assermentation doivent être définis dans le règlement du personnel, ce qui laisse aux communes une large autonomie pour apprécier dans quels cas une telle formalité est nécessaire.

L'alinéa 2 introduit une limite importante : lorsqu'un poste est soumis à assermentation, il ne peut pas être confié à une *personne externe à l'administration communale* sous forme de mandat au sens de l'article 88 alinéa 3. Cette règle garantit que les fonctions impliquant une obligation particulière de loyauté et de confidentialité restent exercées **par des personnes intégrées à la commune et personnellement liées par le serment**, plutôt que déléguées à un prestataire externe. Il convient toutefois de préciser que cette restriction vise les situations où la commune confierait **de manière durable et structurelle** de tels postes à des mandataires externes. Elle ne s'applique pas aux mesures temporaires dictées par les circonstances – par exemple en cas d'absence prolongée, de vacance de poste ou de difficulté de recrutement – lorsque la continuité du service doit être assurée.

Enfin, l'alinéa 3 prévoit que, si des attributions relevant d'une fonction soumise à assermentation sont déléguées à un membre du personnel, ce dernier doit également être assermenté. Cette règle empêche que l'assermentation soit vidée de sa portée par un simple transfert de tâches et renforce la sécurité dans l'exercice de fonctions sensibles.

Dans son ensemble, la disposition reprend la pratique existante dans certaines communes, mais la systématise et l'encadre de manière plus explicite, en préservant à la fois l'autonomie communale et la protection des intérêts publics.

Article 90 Attributions du ou de la secrétaire communal-e

Cet article reprend pour l'essentiel le contenu de l'article 78 de la LCo en vigueur, sans modification matérielle des tâches principales : tenue des procès-verbaux, gestion de la correspondance et organisation du secrétariat communal. Il confirme ainsi le rôle central du ou de la secrétaire communal-e dans l'appui au conseil communal, dans le fait d'assurer la continuité dans la gestion administrative de la commune et dans les tâches de coordination au sein de la commune.

La nouveauté principale réside à l'alinéa 3, qui explicite la possibilité de déléguer certaines tâches à un autre membre du personnel communal, sous réserve de l'accord du conseil communal. Cette précision formalise une pratique d'ores et déjà assez courante et apporte une base légale claire pour les communes qui répartissent les responsabilités administratives au sein de leur équipe.

A noter que la disposition s'articule avec l'article 89 alinéa 3 : lorsqu'une tâche relevant d'une fonction soumise à assermentation est déléguée *à un autre membre du personnel communal, à savoir à l'intérieur de l'administration communale*, la personne qui l'assume doit elle-même être assermentée. Cette exigence garantit la continuité des devoirs de réserve, de confidentialité et de loyauté liés à la fonction.

Article 91 Tâches de l'administrateur ou de l'administratrice des finances

Cet article reprend sans modification matérielle l'article 80a de la LCo en vigueur. Il renvoie à la LFCo, qui définit les tâches principales de cette fonction.

En substance et pour rappel, l'administrateur ou l'administratrice des finances est responsable de la préparation du budget, de la tenue de la comptabilité selon MCH2, du suivi financier des investissements et de la présentation des comptes. Il ou elle veille à la conformité de la gestion financière avec la législation et les directives cantonales, à la fiabilité des informations financières et à la mise en œuvre des principes de saine gestion.

Article 92 Formation et perfectionnement

Cet article correspond à l'article 81 de la LCo en vigueur, adapté uniquement sur le plan rédactionnel. En substance, il rappelle que la responsabilité en matière de formation et de perfectionnement du personnel communal est partagée entre chaque collaborateur ou collaboratrice et le conseil communal. Les communes

doivent ainsi encourager et faciliter l'acquisition des compétences nécessaires à l'exercice des fonctions communales, tout en veillant à ce que le personnel prenne part activement à son développement professionnel.

L'alinéa 2 souligne le rôle de l'Etat dans la promotion de la formation continue, notamment par la collaboration avec les associations faîtières du personnel communal et des communes. Cette coopération doit permettre d'assurer une offre coordonnée et adaptée aux besoins du terrain, en particulier dans les domaines de la gestion publique, des finances communales, du droit communal et de la gouvernance.

La disposition vise ainsi à renforcer la professionnalisation du personnel communal et à garantir des administrations communales compétentes et performantes.

Section 4 Administration de la commune

Article 93 Devoir général

Cet article correspond à l'article 82 de la LCo en vigueur, repris sans changement matériel. Il rappelle le principe fondamental selon lequel le conseil communal agit en « administrateur diligent ». Cette notion, inspirée du droit privé (notamment de l'art. 717 du code des obligations applicable aux organes dirigeants des personnes morales), signifie que les membres du conseil doivent gérer les affaires communales avec la prudence, la loyauté et la compétence que l'on peut attendre de toute autorité raisonnable et consciencieuse dans des circonstances comparables.

La diligence implique notamment :

- > une *surveillance active* de l'administration ;
- > une *surveillance active* des finances communales ;
- > une *préparation sérieuse des décisions*, fondée sur des informations suffisantes ;
- > la *prévention des conflits d'intérêts* et le respect des *règles de récusation* ;
- > la *prise d'initiatives* pour la bonne marche et le développement durable de la commune, dans l'intérêt général de la population.

A noter que l'obligation de diligence ne doit pas être comprise comme une responsabilité de résultat : il s'agit d'une obligation de moyens, appréciée à la lumière du contexte et des ressources de la commune. En cas de manquement grave à ce devoir, les conséquences peuvent être d'ordre disciplinaire (intervention de l'autorité de surveillance), politique ou, dans certains cas, engager la responsabilité civile de la commune ou de ses représentants et représentantes.

Article 94 Arrondissements administratifs

L'article correspond matériellement à l'article 82a de la LCo en vigueur. Compte tenu du fait que les communes disposeront à l'avenir d'un ROrg destiné à contenir les éléments fondamentaux de leur organisation, il est proposé que la création d'arrondissements administratifs relève de ce règlement. La précision similaire est d'ailleurs proposée pour la création de cercles électoraux pérennes (modification proposée pour l'art. 46a LEDP).

Article 95 Engagement de la commune

Cet article reprend, en l'actualisant, la teneur de l'article 83 de la LCo en vigueur. Il précise les conditions dans lesquelles la commune est valablement engagée vis-à-vis des tiers. La règle de la double signature, par la syndication et la ou le secrétaire communal-e, est maintenue, assurant la légitimité et la vérification interne des actes du conseil communal.

L'alinéa 2 précise que les actes signés dans les formes requises engagent la commune, sauf si celle-ci démontre que les signataires ont agi au-delà de leurs compétences d'une manière que les tiers pouvaient reconnaître. Cette formulation protège la bonne foi des administré-e-s tout en préservant la responsabilité de la commune en cas d'abus ou de dépassement manifeste de pouvoir.

Les signatures peuvent désormais être manuscrites ou digitales, conformément à l'évolution des pratiques administratives, ce qui est dit à l'alinéa 3. Les signatures électroniques doivent cependant être authentifiées selon les standards fixés par le Conseil d'Etat.

L'usage du sceau communal est désormais facultatif et si le sceau est utilisé avec des signatures digitales, il n'a pas besoin d'être authentifié (al. 4).

Enfin, l'article consacre à son alinéa 5 une plus grande autonomie communale en permettant d'introduire, dans la réglementation interne, des délégations de signature adaptées à la taille et à la structure de chaque administration communale. L'ensemble vise avant tout à concilier modernisation numérique, sécurité juridique et flexibilité organisationnelle.

Cet alinéa réserve également la législation cantonale. On pense notamment aux systèmes électroniques utilisant des procédés spécifiques pour assurer l'identité, l'authenticité et l'autorisation des personnes effectuant des opérations. La finalité recherchée – garantir l'authenticité, l'intégrité et la traçabilité des actes communaux – peut dans ces cas être atteinte autrement que par des signatures individuelles. Des systèmes applicatifs sécurisés permettent d'authentifier les utilisateurs ou utilisatrices par des moyens d'identification électronique forte et d'assurer un suivi automatisé des transactions. Vu la dynamique dans ce domaine, il n'apparaît pas judicieux de prévoir des règles matérielles sur l'usage de tels systèmes dans le présent projet, la réserve du droit cantonal paraissant suffisante.

Article 96 *Information du public – Principes*

Cet article reprend l'article 83a de la LCo en vigueur sans changement matériel. Il met en évidence le rôle des communes dans la transparence et la communication avec le public. Les communes doivent informer la population sur leurs activités et garantir l'accès aux documents officiels, conformément à la loi cantonale sur l'information et l'accès aux documents (LInf).

L'alinéa 2 consacre la pratique déjà généralisée d'une information proactive, en imposant à chaque commune de tenir un site Internet et, si elle le juge nécessaire, de recourir à d'autres moyens de communication (bulletins d'information imprimés, affichage, réseaux sociaux, applications dédiées, etc.). L'objectif est d'assurer une information régulière, claire et accessible sur les affaires communales et intercommunales.

Cette disposition renforce la transparence de la gestion publique tout en laissant aux communes une marge d'organisation adaptée à leur taille et à leurs moyens.

Article 97 *Information du public – Séance d'information*

Le droit en vigueur prévoit deux cas de séances publiques d'information. Le premier concerne l'élaboration du PAL. Dans ce cadre, la LATeC prévoit, en son article 37, que des séances publiques d'information soient organisées. Le second concerne le domaine des fusions. Selon l'article 134d al. 4 de la LCo en vigueur et l'article 157 al. 4 du projet, les conventions de fusion doivent être présentées aux citoyens et citoyennes avant le scrutin populaire.

En revanche, il peut y avoir d'autres objets qui justifient la tenue d'une séance d'information. Le projet de loi prévoit d'en laisser la compétence au conseil communal.

Article 98 *Secret de fonction et secret des délibérations*

Cet article correspond à l'article 83b de la LCo en vigueur, avec quelques précisions de portée limitée.

L'alinéa 1 reprend la règle du secret de fonction applicable à toutes les personnes exerçant une activité communale : les membres du conseil communal et des commissions, les secrétaires de ces dernières ainsi que le personnel communal. Il s'agit de l'interdiction de divulguer les faits ou documents confidentiels dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. La nouveauté réside dans la mention explicite selon laquelle le secret de fonction ne peut pas être opposé aux autorités de surveillance (préfet ou préfète, SCom, DIAF, Conseil d'Etat ou autorités désignées par la législation spéciale : art. 172 al. 1). Par ailleurs, la référence à des

« instructions spéciales » remplace celle de « décision spéciale », pour refléter une formulation plus souple et adaptée à la pratique.

L'alinéa 2 réaffirme le principe du secret des délibérations, garantissant la collégialité et la liberté de discussion au sein du conseil communal. Les avis individuels exprimés lors des séances ne peuvent être rendus publics qu'avec l'accord du conseil, afin de préserver l'unité d'action et la confiance mutuelle entre ses membres.

Enfin, l'alinéa 3 confirme que ces obligations subsistent après la fin des fonctions ; le devoir de réserve perdure donc au-delà du mandat ou du rapport de service, en cohérence avec les principes généraux du droit public.

Article 99 *Levée du secret de fonction et communication d'informations*

La procédure pour la levée du secret de fonction et pour déposer en justice a été définie. L'autorisation nécessaire sera délivrée par le préfet ou la préfète pour les membres du conseil communal et des commissions et par le conseil communal pour les membres du personnel communal.

Article 100 *Responsabilité civile*

Cet article correspond à l'article 83c de la LCo en vigueur, sans changement matériel. Il rappelle que la responsabilité civile de la commune et de ses agents et agentes est régie par la loi sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents (LResp). Selon ce régime, la commune répond des dommages causés illicitement par ses organes ou employé-e-s dans l'exercice de leurs fonctions, sauf faute grave ou intentionnelle de leur part, cas dans lesquels elle peut ensuite se retourner contre eux.

La victime s'adresse ainsi à la collectivité, et non directement à l'agent ou l'agente, ce qui assure une protection équilibrée des particuliers et des collaborateurs et collaboratrices de la commune. Cette solution assure une application uniforme du droit de la responsabilité publique entre les communes et l'Etat.

En réponse aux interrogations soulevées en consultation publique, il sied de rappeler que la LResp ne s'applique pas forcément à toutes les activités qu'un membre d'un organe communal ou intercommunal peut exercer (art. 4 et 5 LResp). Pour un membre du conseil communal qui siège au sein d'une personne morale de droit privé, par exemple en tant que membre du conseil d'administration au sein d'une société anonyme, c'est d'abord le droit fédéral de responsabilité civile applicable aux sociétés anonymes qui entre en ligne de compte. Le droit fédéral sur la prévoyance professionnelle s'applique aux membres d'organes communaux ou intercommunaux qui siègeraient dans des organes d'institutions de prévoyance. Le commentaire du présent article, qui se limite à un renvoi, ne saurait donner un aperçu complet de tous les cas de figure qui peuvent se présenter en pratique.

Article 101 *Registre et publication des documents relatifs à la collaboration avec les tiers*

Cet article reprend l'article 84^{bis} de la LCo en vigueur, en élargissant légèrement son contenu. Il impose à chaque commune de tenir un registre recensant l'ensemble des formes de collaboration avec des tiers – qu'il s'agisse de partenaires publics ou privés – dès lors que ces relations entraînent des droits ou obligations pour la commune. Ce registre contribue à la transparence et à la bonne gouvernance, en permettant un suivi systématique des engagements externes de la collectivité.

L'alinéa 2 renforce le droit d'accès du public à certains documents, tels que les conventions intercommunales, les contrats de délégation de tâches, les statuts des associations de communes, ainsi que les procès-verbaux des assemblées des délégué-e-s et des conférences régionales. Ces documents doivent être accessibles et publiés sur le site Internet de la commune, directement ou par un lien vers le site de l'association concernée.

La disposition vise à uniformiser la pratique et à garantir la transparence des mécanismes de collaboration intercommunale, dans un contexte où les tâches publiques sont de plus en plus partagées entre collectivités. Elle favorise ainsi la traçabilité, tout en limitant la charge administrative grâce à la possibilité de publication indirecte (liens vers les sites concernés).

Article 102 Moyens de contrainte

Cet article correspond à l'article 85 de la LCo en vigueur, repris sans modification de fond. Il précise que les autorités communales exécutent leurs décisions selon les règles du code de procédure et de juridiction administrative.

Lorsque la décision impose une obligation pécuniaire, son exécution s'effectue par la voie de la poursuite (art. 72 CPJA). En cas d'obligations non pécuniaires, la commune peut recourir, selon les circonstances, à l'exécution par substitution (l'autorité ou un tiers accomplit l'acte aux frais de la personne concernée) ou à l'exécution directe, notamment lorsque la mesure doit être appliquée immédiatement. Le CPJA (art. 73 à 75) encadre ces moyens en posant des exigences de proportionnalité, de procédure et, au besoin, en prévoyant le recours à la Police cantonale pour prêter assistance.

Article 103 Sanctions pénales – Contraventions et amendes d'ordre

Les sanctions pénales font l'objet de quatre articles. Dans le cadre du présent projet, il a été signalé que les communes ne peuvent plus édicter des dispositions sur le travail d'intérêt général depuis le 1^{er} janvier 2018. L'article 86b de la LCo en vigueur y relatif ne devait dès lors pas être repris dans le présent projet. Les dispositions sur le travail d'intérêt général applicables dans le canton de Fribourg se trouvent dans l'ordonnance du Conseil d'Etat sur l'exécution des peines et des mesures et dans le règlement de la Conférence latine des chefs des départements de justice et police sur l'exécution des peines sous la forme du travail d'intérêt général.

L'article 103 regroupe les dispositions relatives aux sanctions pénales communales en remplacement des articles 84 al. 2 et 85a de la LCo en vigueur, tout en tenant compte des remarques formulées lors de la consultation.

L'alinéa 1 confirme la compétence des communes pour prévoir dans leurs règlements des contraventions de droit communal, tout en portant le plafond de l'amende à 2000 francs (au lieu de 1000 francs dans la version de l'AP-LCo). Cette augmentation répond à une demande récurrente des communes, qui souhaitent disposer d'une marge de manœuvre accrue pour sanctionner efficacement les atteintes à l'ordre public communal, notamment en matière de déchets, de tranquillité publique ou d'utilisation du domaine public. Le nouveau plafond de 2000 francs a été fixé à la hauteur demandée en consultation. Le montant maximal reste toutefois modéré et cohérent avec les seuils fixés dans d'autres législations cantonales (par ex. art. 10 al. 1 de la loi du 6 octobre 2006 d'application du code pénal).

L'alinéa 2 maintient la possibilité de recourir au système des amendes d'ordre, en renvoyant aux législations cantonale et fédérale applicables. Ce dispositif, simplifié et de nature administrative, vise les infractions mineures clairement définies, pour lesquelles l'autorité communale peut infliger une amende sans procédure judiciaire formelle (par ex. infractions en matière de stationnement, propreté ou nuisances).

Enfin, l'alinéa 3 réserve la primauté des législations spéciales (par ex. la LPol ou la loi sur la gestion des déchets [LGD]), qui peuvent prévoir leurs propres régimes de sanctions.

Article 104 Sanctions pénales – Procédure

Cet article reprend, en les simplifiant, les règles de procédure applicables au prononcé des sanctions communales. Il harmonise la pratique communale avec le système de l'ordonnance pénale prévu par les articles 353ss du code de procédure pénale (CPP), tout en maintenant l'autonomie communale dans la poursuite des contraventions de droit communal.

En substance, le conseil communal demeure l'autorité compétente pour prononcer les amendes et, le cas échéant, les peines privatives de liberté de substitution. La faculté de déléguer ce pouvoir uniquement à ses membres vise à garantir la légitimité politique et la responsabilité du conseil communal en la matière.

L'opposition de la personne condamnée entraîne la transmission du dossier au juge de police, ce qui assure un contrôle judiciaire indépendant. Le Ministère public ne dispose pas de ce droit d'opposition afin de respecter la nature locale et surtout autonome des sanctions communales.

Article 105 Sanctions pénales – Produit des amendes et frais de procédure

Cet article clarifie la répartition des recettes et des coûts dans le cadre des sanctions communales. Il précise que le produit des amendes revient à la commune.

Lorsque le ou la prévenu-e est condamné-e, les frais de procédure sont mis à sa charge, conformément aux dispositions du CPP. En cas d'acquiescement, ils sont en principe à la charge de la commune, sauf si le CPP permet de les imputer au prévenu ou à un tiers – ce mécanisme vise à protéger la personne acquittée de coûts injustifiés, tout en assurant la couverture des dépenses de procédure si la condamnation est justifiée.

A noter qu'en vertu de l'article 12 de la loi fédérale du 18 mars 2016 sur les amendes d'ordre, il n'est pas perçu de frais dans la procédure de l'amende d'ordre.

Article 106 Sanctions pénales – Frais d'exécution du jugement et créances de frais

Cet article reprend la logique du CPP en précisant que la commune assume les frais d'exécution du jugement, tout en pouvant en faire supporter une part à la personne condamnée.

La prescription décennale (art. 127 CO) et l'intérêt moratoire (art. 104 CO) harmonisent le régime des créances communales avec celui du droit civil.

Enfin, l'alinéa 3 introduit une clause dite « d'équité » : le conseil communal peut accorder une remise totale ou partielle des frais en cas de difficulté financière, avec la possibilité d'un recouvrement ultérieur si la situation du débiteur s'améliore de manière notable. Cela ne concerne pas le montant de l'amende.

Article 107 Travaux, fournitures et services

Cet article reprend le principe déjà posé à l'article 99 de la LCo en vigueur, confirmant que les communes sont tenues de soumettre aux procédures de mise en soumission et d'adjudication les travaux, fournitures et services qu'elles commandent. Cette exigence garantit la transparence, l'égalité de traitement et l'utilisation efficiente des deniers publics.

Article 108 Vente d'immeubles

Cet article reprend le principe de l'article 100 de la LCo en vigueur. Il rappelle que toute vente immobilière communale doit respecter des exigences de transparence et de bonne administration, la mise publique constituant la règle, et la vente de gré à gré l'exception, justifiable par des motifs objectifs (par ex. intégration d'une parcelle enclavée, projet d'intérêt public, échange de terrains).

Le fait que l'assemblée communale ou le conseil général détermine non seulement le mode de vente, mais aussi le prix minimal, renforce le contrôle démocratique et, en particulier, la prévention d'aliénations sous-évaluées (ou le reproche de tels actes).

La possibilité de fixer d'autres conditions (par ex : servitudes, affectations, droit de préemption ou droit de réméré) traduit la volonté de permettre aux communes de préserver leurs intérêts à long terme, notamment en matière de politique foncière.

Article 109 Systèmes de gestion des affaires

Cet article reprend, sans modification de fond, l'article 102a de la LCo en vigueur introduit lors de la révision de la loi du 12 octobre 2023 sur la protection des données (LPrD). Il consacre la possibilité pour les communes de disposer de systèmes de gestion électronique des affaires afin d'assurer la traçabilité, la cohérence et l'efficacité de leur administration.

Ces systèmes peuvent intégrer des données personnelles, y compris sensibles, à condition que leur traitement reste strictement lié à l'exercice d'une tâche publique et conforme aux principes de proportionnalité et de sécurité prévus par la LPrD. L'article formalise ainsi une pratique qui tend à se répandre dans les communes, notamment avec la numérisation des courriers, la gestion électronique des dossiers et l'archivage numérique.

Article 110 Archives

Cet article reprend l'article 103 de la LCo en vigueur, ceci sans changement. Il précise les responsabilités et la coopération avec le service cantonal en charge des archives (Archives de l'Etat).

L'alinéa 1 réaffirme l'obligation pour les communes d'assurer la gestion complète de leurs archives, depuis les documents courants jusqu'aux archives historiques, conformément à la législation sur l'archivage.

L'alinéa 2 formalise la possibilité pour les communes de demander un appui technique au service cantonal compétent ou d'y déposer leurs archives historiques selon une convention fixant les conditions.

L'alinéa 3 désigne le conseil communal comme responsable de l'archivage, tout en permettant une délégation à une personne qualifiée, garantissant ainsi la continuité et la compétence technique.

Enfin, l'alinéa 4 habilite le Conseil d'Etat à définir le contenu minimal des archives historiques communales. Le but est d'assurer une cohérence cantonale en la matière.

Article 111 Droit de consultation

Cet article reprend le contenu de l'article 103^{bis} de la LCo en vigueur, qui règle le droit de consultation du public en matière communale. Il confirme le principe de transparence de la gestion publique, déjà posé à l'article 96 (information du public) et complété par l'article 110 relatif aux archives. Le législateur a ainsi voulu clarifier la distinction entre les différents niveaux d'accès :

- > les procès-verbaux de l'organe législatif ainsi que les budgets et comptes, relevant de la transparence démocratique immédiate ;
- > les documents internes récents, soumis au régime du secret ou au droit d'accès prévu par la loi sur l'information et l'accès aux documents ;
- > et enfin les archives historiques, régies par la législation sur l'archivage.

L'article prévoit aussi une ouverture encadrée : les procès-verbaux du conseil communal, du bureau du conseil général et des commissions demeurent confidentiels, mais une consultation peut être autorisée à l'unanimité afin de concilier transparence et nécessité du secret des délibérations. L'ensemble s'inscrit dans une cohérence avec les articles 96, 98 et 110, qui définissent respectivement l'obligation d'informer, la protection du secret des délibérations et la gestion des archives.

Section 5 Affaires bourgeoises (art. 112 à 115)

Les dispositions de la section 5 correspondent au cadre juridique en vigueur et se limitent à une mise à jour formelle des renvois.

Article 112 Acquisition du statut de bourgeois et bourgeoise

Cet article correspond à l'article 104 de la LCo en vigueur. Il concerne les conditions d'acquisition et de perte du statut de bourgeois réglées dans la loi sur le droit de cité fribourgeois (LDCF).

Article 113 Assemblée bourgeoise – Composition

Cet article correspond à l'article 104^{bis} de la LCo en vigueur. La bourgeoisie se définit par la présence de biens bourgeoisiaux dans une commune donnée. Le territoire de référence d'une bourgeoisie est celui de la commune à laquelle elle se rattache.

L'organe législatif de la bourgeoisie est l'assemblée bourgeoise, composée de citoyens et citoyennes titulaires du droit de cité de la commune.

L'alinéa 2 prévoit que lorsque le nombre de bourgeois est de moins de dix, les attributions de l'assemblée bourgeoise passent à l'organe législatif de la commune.

Article 114 Assemblée bourgeoise – Attributions

Cet article correspond à l'article 105a de la LCo en vigueur. Son premier alinéa énumère les compétences de l'assemblée bourgeoise, qui sont similaires à celles de l'assemblée communale, mais se limitent à la gestion des biens.

L'alinéa 2 dispose que les biens bourgeoisiaux doivent être affectés à des fins d'utilité générale. Cette disposition constitue une solution intermédiaire entre la possibilité de procéder à des distributions aux particuliers sans condition de besoin et l'option de transférer les revenus à la commune (BGC 1980, p. 255).

Conformément à l'alinéa 3, les bourgeoisies sont soumises à la surveillance financière de l'Etat (art. 2 al. 2 LFCo). Par conséquent, elles doivent appliquer les normes MCH2 et adopter un règlement des finances définissant les compétences financières des organes de la bourgeoisie. Une exception est proposée pour les plus petites bourgeoisies (cf. art. 76 al. 4 LFCo ci-dessous).

Article 115 Procédure et organisation

Cet article correspond à l'article 106a de la LCo en vigueur. L'organe exécutif de la bourgeoisie est le conseil communal (art. 115 al. 1), qui établit l'ordre du jour, convoque et préside l'assemblée bourgeoise. Historiquement, le législateur fribourgeois n'a jamais souhaité que la bourgeoisie soit conçue comme une entité distincte et indépendante de la commune. C'est pourquoi l'organe exécutif communal assume également les fonctions exécutives de la bourgeoisie. Le conseil communal gère ainsi non seulement les affaires communales, mais aussi celles relatives à la bourgeoisie (BGC 1980, p. 258).

Section 6 Collaboration intercommunale

6.1 Généralités

Cette première sous-section comprend deux articles généraux, les sous-sections suivantes étant chacune consacrées aux trois formes de collaboration intercommunale existantes. L'article 116 figurait déjà dans la section 6.1 de l'AP-LCo et l'article 117 (qui correspondait à l'art. 147 AP-LCo) y a été déplacé. L'article 146 AP-LCo, traitant des voies de droit contre les décisions des associations de communes, n'a pas été repris dans la section 6, il figure désormais dans la section relative aux voies de droit (art. 197).

Article 116 Principe et formes

Cet article correspond à l'article 107 de la LCo en vigueur, repris sans modification matérielle.

Il réaffirme le principe de la collaboration intercommunale, incontournables pour la mise en œuvre efficace des tâches publiques lorsque, et c'est de plus en plus souvent le cas, leur portée dépasse les capacités ou les besoins d'une seule commune. Les trois formes principales de coopération sont maintenues : la conférence régionale, l'entente intercommunale et l'association de communes, chacune présentant un degré différent d'intégration institutionnelle et de contrainte juridique. L'introduction de sous-sections vise uniquement à clarifier la structure du texte et à faciliter la lecture.

S'agissant de l'alinéa 3 aux termes duquel les dispositions de la législation spéciale demeurent réservées, il a pour seule objectif de rappeler que les collaborations intercommunales peuvent (aussi) revêtir un caractère obligatoire ou découler d'exigences techniques ou territoriales selon les domaines concernés. C'est notamment le cas en matière d'aménagement du territoire, où la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions prévoit **l'obligation d'établir des plans d'aménagement à l'échelle régionale**. Des formes de collaboration sont également imposées dans le domaine de l'aide sociale, dont la LASoc (dans sa teneur au 1^{er} janvier 2026) prévoit la **création de régions d'aide sociale**, en principe à l'échelle des districts, pour la mise en œuvre coordonnée des prestations sociales. Des formes de collaboration intercommunale sont aussi expressément prévues dans des domaines comme le **tourisme** ou encore la **défense incendie et les secours**. D'autres secteurs encore, tels que **l'évacuation et l'épuration des eaux usées** ou la **gestion des déchets**, encouragent également la coopération intercommunale afin d'assurer une planification cohérente et d'optimiser les coûts d'exploitation.

Article 117 *Collaboration avec des communes d'autres cantons*

L'article sur la collaboration transfrontalière était placé, comme dans la LCo en vigueur, à la fin de la section 6 (art. 147 AP-LCo). En déplaçant cet article dans la première sous-section, renommée « généralités », la structure de la section 6 s'en retrouve simplifiée.

Le contenu de cet article ne nécessite pas de commentaires particuliers.

6.2 *Conférence régionale*

Article 118 à 120 *Principe, procédure, compétence et organisation*

A ce jour, la forme de la conférence régionale a essentiellement été utilisée pour mener à bien des projets spécifiques, notamment la constitution d'une association de communes, sur une durée déterminée. La LCo en vigueur ne limite toutefois pas le recours à cette forme de collaboration à ces seuls cas, et la conférence régionale peut déjà s'envisager sur une durée indéterminée, par exemple pour assurer la coordination de certaines activités communales sans qu'il soit besoin d'une entité jouissant de la personnalité juridique comme une association de communes. Cette fonction est rappelée ici et élargie par l'article 118 al. 2 dans le sens que cette coordination peut porter sur les activités d'associations de communes, les membres de la conférence régionale étant alors les communes membres des associations concernées. On pense ici notamment à la coordination des planifications financières de différentes associations de communes afin que chacun de leurs membres puissent disposer d'une vue consolidée des charges à venir et puissent, le cas échéant, procéder à des priorisations lors de l'établissement des budgets des associations concernées.

Donnant suite à une remarque formulée durant la consultation, l'article 120 al. 1 a été complété par une lettre c concernant la nouvelle fonction possible de la conférence régionale (art. 118 al. 2) relative à la coordination de certaines activités d'associations de communes, à savoir la possibilité d'émettre des recommandations à l'égard des associations de communes dans le cadre de l'article 118 al. 2.

6.3 *Entente intercommunale*

Article 121 *Entente intercommunale*

Cet article reprend le contenu de l'article 108 de la LCo en vigueur, en renforçant la clarté et la sécurité juridique des collaborations intercommunales. L'exigence d'une convention écrite détaillant le but, la répartition des coûts et la commune pilote garantit une gouvernance claire et une responsabilité administrative bien définie.

La possibilité pour le Conseil d'Etat d'imposer la conclusion ou la participation à une entente (al. 4) constitue un instrument subsidiaire, destiné à garantir la continuité de certaines tâches publiques lorsque la collaboration volontaire ne suffit pas. Ce pouvoir s'exerce principalement dans des domaines où la collaboration intercommunale est indispensable ou obligatoire.

6.4 *Association de communes*

Article 122 *Principe*

Cet article reprend l'article 109 de la LCo en vigueur sans changement matériel. La formule « lorsque la collaboration comporte un engagement important et durable » a été maintenue, car elle offre aux communes une marge d'appréciation nécessaire selon la nature et la portée de la tâche concernée. Cette condition vise des collaborations qui impliquent soit des investissements financiers ou d'infrastructure significatifs, soit une organisation pérenne. On peut penser ici, par exemple, aux domaines de l'épuration des eaux, de la gestion des déchets, de la défense incendie, de l'aide sociale, ou encore de la formation. A noter, en réponse à une interrogation en consultation publique, que ces termes n'ont pas jusqu'à présent imposé la création d'associations de communes pour l'école primaire, par exemple.

La règle selon laquelle toutes les communes membres doivent participer à toutes les tâches de l'association (al. 2) découle d'un principe de solidarité : elle garantit une gouvernance unifiée et évite qu'une commune ne choisisse certaines prestations seulement. L'association de communes constitue en effet une entité juridique unique, au sein de laquelle les membres partagent l'ensemble des obligations et des droits liés aux tâches collectives.

Article 123 Constitution

Cet article reprend l'article 109^{bis} de la LCo en vigueur sans changement matériel. Il confirme que la création d'une association de communes requiert l'accord unanime des communes concernées, ce qui traduit la logique de collaboration volontaire souhaitée par le système en place. Cette exigence garantit l'assise démocratique de l'association et évite qu'une commune soit contrainte d'y adhérer sans consentement, sauf dans les cas d'obligation prévus à l'article 124.

L'approbation des statuts par le Conseil d'Etat, qui confère la personnalité morale de droit public à l'association, assure un contrôle de légalité et de conformité au droit supérieur, notamment quant à la répartition des compétences, la gouvernance interne et la transparence financière. Cette étape, avec la publication de la décision du Conseil d'Etat dans la FO, marque le début de l'existence formelle de l'association et lui permet d'agir en tant que sujet autonome de droit public.

Article 124 Obligation de s'associer

Cet article reprend, sans modification substantielle, l'article 110 de la LCo en vigueur, avec la précision à l'alinéa 5 que la procédure sera fixée par le Conseil d'Etat dans le règlement d'exécution. Il formalise la possibilité, exceptionnelle mais nécessaire, pour le Conseil d'Etat d'imposer une association de communes ou l'adhésion à une telle association lorsqu'une commune ne parvient pas à assumer une tâche légale ou lorsqu'un intérêt régional majeur le requiert.

Une telle mesure repose sur les principes suivants : tant que les communes remplissent correctement leurs obligations, l'Etat s'abstient d'intervenir ; il n'agit en substance que pour garantir la continuité du service public. L'obligation de s'associer ou d'adhérer à une association de communes vise donc essentiellement à corriger des défaillances structurelles et/ou à rationaliser l'exécution de tâches publiques nécessitant manifestement une coordination supra-communale.

En réponse à une remarque formulée en consultation, il est précisé que cette disposition s'applique également à la reprise d'une nouvelle tâche par une association déjà existante. La notion de « conditions d'association » couvre aussi les révisions statutaires nécessaires à une telle extension. Cette interprétation, confirmée par la pratique administrative – bien que rare –, est renforcée par le renvoi explicite de l'article 127 al. 3.

Avant toute décision, les communes et associations concernées doivent être entendues, et le préfet ou la préfète consulté-e. Cette exigence préserve l'autonomie communale tout en assurant un équilibre entre initiative communale et coordination régionale, parfois imposée par l'intérêt public.

Article 125 Statuts – Contenu obligatoire

Dans le cadre du présent projet, il est apparu une certaine ambiguïté entre la notion de « but » et celle de « tâche », renforcée par le fait que la Cst. exige en français que toutes les communes doivent adhérer à tous les buts de l'association alors que l'allemand indique que toutes les communes doivent adhérer à toutes les tâches (« Aufgaben »). Afin de lever cette ambiguïté, les statuts devront préciser à la fois les buts et les tâches de l'association.

La lettre d correspond à la disposition équivalente de la LCo en vigueur (art. 111 al. 1 let. d). L'AP-LCo l'avait complétée pour inclure le mode d'élection des délégué-e-s dans les statuts, en parallèle à l'introduction de la possibilité qu'ils ou elles soient désigné-e-s par les législatifs communaux. La consultation a amené des avis contrastés sur cette question. La majorité des participants et participantes s'est dite favorable au maintien du système actuel, prévoyant la désignation des délégué-e-s par les exécutifs communaux. Cette solution a été retenue, mais en tant que règle par défaut, les statuts pouvant y déroger. Dès lors, la désignation des délégué-e-s

ne fait pas partie du contenu obligatoire des statuts. Les associations qui se contentent du régime actuel ne sont pas obligées de revoir leurs statuts.

Un commentaire s'impose toutefois encore sur la notion de « tâche exécutive », qui est utilisée parfois pour qualifier les tâches des associations de communes, notamment pour justifier la désignation des délégué-s-s par l'exécutif. Cette « justification » n'est pas totalement pertinente pour les raisons suivantes : les tâches des associations sont des tâches *communales*, dont certains aspects relèvent du législatif (par ex. crédits d'engagement) et d'autres de l'exécutif. Si une tâche communale est attribuée à une association, les organes de celle-ci assument leurs compétences selon la délimitation des compétences définie par la loi et les statuts.

La nouvelle lettre g sur le statut du personnel se base sur le fait que les nouvelles associations qui se créent ne disposent pas encore d'un règlement du personnel (à moins qu'il s'agisse d'une reprise d'une autre association). Or la loi ne prévoit de régime par défaut pour le personnel que pour la période transitoire après l'entrée en vigueur de la loi. Il faut ainsi que les statuts fixent le cadre applicable au personnel de l'association.

Article 126 Statuts – Autres clauses

Cet article reprend, sans modification de fond, l'article 112 de la LCo en vigueur. Il précise les exigences minimales que doivent respecter les statuts des associations de communes lorsqu'elles disposent d'un capital propre ou recourent à l'emprunt. Ces règles visent à garantir la transparence financière et à prévenir les risques liés à l'endettement, tout en permettant une gestion autonome adaptée à la collaboration intercommunale.

L'obligation d'indiquer dans les statuts le montant du capital et la limite d'endettement a pour but d'assurer la maîtrise politique et démocratique de la capacité financière de l'association. Elle reflète la logique du droit cantonal, notamment en matière de finances communales, selon laquelle toute capacité d'investissement ou de recours à l'emprunt doit reposer sur une base légale claire et sur une décision préalable des communes membres.

L'alinéa 2 consacre la possibilité pour une association de communes d'offrir ses prestations à des communes non-membres ou à d'autres associations, moyennant un contrat de droit public et au minimum au prix coûtant. Cela a pour but de favoriser la mutualisation régionale des compétences, sans toutefois créer de distorsions concurrentielles ni de charges indues pour les communes membres.

Article 127 Statuts – Modification

Cet article correspond à l'article 113 de la LCo en vigueur, mais précise la procédure de modification des statuts. Une nouveauté a cependant été introduite à l'alinéa 3, portant sur l'unanimité des communes requise en cas de reprise d'une nouvelle tâche par l'association. Donnant suite à des remarques émises en consultation, cet alinéa a été précisé dans le sens que cette unanimité n'est pas requise lorsque la nouvelle tâche doit, de par la loi, être réalisée par une association de communes. Dans un tel cas, l'exigence de l'unanimité paraît disproportionnée. Une telle modification statutaire doit être considérée comme une modification essentielle, soumise à la double majorité qualifiée selon l'alinéa 2.

Article 128 Organes de l'association

Les organes obligatoires définis à l'article 114 al. 1 de la LCo en vigueur demeurent inchangés. L'alinéa 2 est toutefois complété pour préciser que d'autres organes peuvent être prévus par le droit cantonal. C'est notamment le cas en vertu de la législation cantonale sur les finances communales qui impose la constitution d'une commission financière au sein des associations de communes.

Donnant suite à une remarque formulée en consultation, la commission financière figure désormais directement dans la loi (al. 2 let. c).

Article 129 Assemblée des délégué-e-s – Composition

L'alinéa 1 reprend le contenu de l'article 115 al. 1 de la LCo en vigueur.

L'alinéa 2 il fixe la règle que, par défaut, chaque commune n'est représentée que par un ou une délégué-e qui représente l'ensemble des voix de la commune. Actuellement, la règle par défaut est que chaque délégué-e dispose d'une voix.

Article 130 Assemblée des délégué-e-s – Détermination du nombre de voix

A l'alinéa 1, le mot « en principe », qui remplace le mot « notamment » de l'article 115 al. 2 de la LCo en vigueur, est utilisé afin de laisser la possibilité de déroger aux critères de la population et de l'importance que revêt l'entreprise pour la répartition des voix. Le CoPil a estimé que la répartition des voix entre les communes membres devrait pouvoir intervenir selon d'autres critères que ceux indiqués, suivi en cela par le Conseil d'Etat.

L'AP-LCo ajoutait une phrase à l'alinéa 2 proposant un droit d'opposition. Il s'agissait d'un « droit de veto » que les statuts pourraient prévoir pour une commune qui supporterait plus de la moitié des charges d'une association de communes. Cette solution avait été introduite dans l'AP-LCo pour répondre aux craintes de certaines communes contribuant à une large part du budget d'une association et qui auraient ainsi pu se voir imposer d'importantes charges liées par une décision de l'assemblée des délégué-e-s dans laquelle elles sont minoritaires, conformément à la première phrase de l'alinéa. La consultation a cependant permis de constater une large opposition manifestée contre cette proposition, qui a ainsi été retirée du projet.

Article 131 Assemblée des délégué-e-s – Désignation et obligations des membres

L'alinéa 1 revient, par rapport à l'AP-LCo, au système de la LCo en vigueur dans le sens que c'est le conseil communal qui désigne les délégué-e-s. Cette solution était majoritairement demandée en consultation. La règle n'est cependant pas absolue, car les statuts peuvent y déroger. En outre, la précision de la LCo en vigueur selon laquelle les délégué-e-s doivent « en principe » faire partie du conseil communal n'est pas reprise.

Dans l'alinéa 2, d'une part la mention à titre d'exemple des dépenses d'investissement est supprimée par rapport à l'AP-LCo, les délégué-e-s étant tenus de se référer à l'avis du conseil communal dans toutes les décisions, et, d'autre part, la disposition relative à la révocation est adaptée dans la deuxième phrase dans le cas où les délégué-e-s sont élus par l'organe législatif communal.

Article 132 Assemblée des délégué-e-s – Durée des fonctions des membres

Cet article reprend, en les clarifiant, l'article 115 al. 4^{bis} et 5 de la LCo en vigueur. Il précise les cas de fin de mandat des délégué-e-s au sein des associations de communes, en harmonisant ces règles avec celles applicables aux autorités communales. L'ajout explicite de la révocation et de l'élection au comité de direction parmi les causes de cessation de fonction évite d'emblée les situations de double appartenance.

La disposition selon laquelle les membres sortants demeurent en charge jusqu'à l'entrée en fonction de leurs successeur-e-s assure la continuité du fonctionnement des associations. A noter que les cas éventuels de démission des délégué-e-s demeurent réservés, les démissionnaires n'étant pas obligés, par cet article, à rester en fonction jusqu'à l'entrée en fonction de leur successeur-e. Il en va de même si un autre motif de cessation des fonctions prend effet avant l'entrée en fonction des successeur-e-s.

Article 133 Assemblée des délégué-e-s – Présidence

Cet article reprend, avec une formulation améliorée, l'article 115 al. 6 de la LCo en vigueur. Il confirme la possibilité de confier la présidence de l'assemblée des délégué-e-s à la même personne que celle du comité de direction. Cette option offre une souplesse organisationnelle, en favorisant une coordination plus directe entre les organes législatif et exécutif. Le choix demeure à l'appréciation des communes, et sera en principe opéré selon la taille et les besoins de l'association.

Article 134 Assemblée des délégué-e-s – Attributions

Cet article correspond en grande partie à l'article 116 de la LCo en vigueur. La nomination des membres des commissions, notamment la commission des finances, a toutefois été ajoutée aux attributions de l'assemblée des délégué-e-s afin de garantir l'analogie avec le niveau communal. De plus, la compétence de désigner le ou la secrétaire a été supprimée, car cette mention portait à confusion. En effet, comme c'est déjà le cas dans la LCo en

vigueur, chaque association doit disposer d'un ou une secrétaire pour l'association, en charge du secrétariat du comité et du secrétariat de l'assemblée des délégué-e-s. En revanche, la nouveauté est que l'association pourra, comme les communes disposant d'un conseil général, choisir d'avoir deux secrétariats indépendants, l'un pour le comité, l'autre pour l'assemblée des délégué-e-s. L'article 144 est complété dans ce sens avec l'ajout de l'article 52 dans la liste des dispositions applicables par analogie aux associations. Les quelques adaptations rédactionnelles apportées par rapport à la version mise en consultation (aux let. b, c et d) sont purement formelles.

Article 135 Assemblée des délégué-e-s – Séances

L'article 135 précise et adapte les règles applicables aux séances de l'assemblée des délégué-e-s en s'inspirant, par analogie, des dispositions valant pour les assemblées communales et les conseils généraux. Cette solution garantit une cohérence entre les différents niveaux d'organisation communale tout en tenant compte des spécificités des associations.

Le maintien du quorum de la majorité des voix représentées renforce la légitimité des décisions (al. 1). La participation du comité de direction avec voix consultative fait actuellement l'objet de l'alinéa 3 de l'article 117 de la LCo en vigueur. Cette règle découlant dans le projet déjà du renvoi à l'article 57 al. 1 et 2 prévu à l'alinéa 2 let. b, elle ne doit pas être répétée.

Article 136 Comité de direction – Composition et élection

Cet article reprend les principes de l'article 118 de la LCo en vigueur, en les simplifiant et en les adaptant pour garantir une meilleure transparence et une gouvernance équilibrée au sein des associations de communes.

L'alinéa 1 fixe une composition minimale du comité de direction. L'alinéa 2 confirme la compétence de l'assemblée des délégué-e-s pour élire les membres du comité. Cela pose la légitimité démocratique de cet organe exécutif tout en permettant une adaptation en cas de vacance en cours de législature.

L'alinéa 3 constitue une précision importante : il interdit toute restriction statutaire qui réserverait la présidence à certaines communes, régions ou catégories de personnes ou de fonctions.

Article 137 Comité de direction – Attributions

Cet article correspond matériellement à l'article 119 de la LCo en vigueur avec toutefois deux compléments. Les compétences législatives du comité (let. b) nécessitent une base juridique dans la loi, les statuts ou un règlement de l'assemblée des délégué-e-s. Les délégations de compétences (du comité à un autre organe de l'association) restent possibles, pour autant que les statuts précisent l'objet et l'étendue de la délégation (al. 3). La formulation de la LCo en vigueur, se contentant d'une inscription dans les statuts sans plus de précision, paraît trop sommaire au regard de la jurisprudence et de la doctrine sur les délégations de compétences.

Par rapport à l'alinéa 2 let. d sur le personnel, certaines instances consultées ont demandé de laisser plus de choix pour avoir recours à des mandats plutôt que d'engager du personnel. A cet égard, il convient de rappeler que les articles sur le personnel des communes s'appliquent par analogie (par renvoi de l'art. 144), dont notamment l'article 88 al. 3 qui permet d'externaliser une fonction sous forme de mandat. En outre, les statuts préciseront désormais le statut du personnel. La lettre d mentionne dès lors non seulement le règlement du personnel, mais aussi les statuts.

Article 138 Comité de direction – Organisation et séances

Parmi les renvois opérés dans cet article, il semble opportun de souligner que celui relatif à l'article 64 permet de préciser désormais sans ambiguïté que le principe de collégialité (sur cette notion, cf. commentaire de l'art. 64) s'applique également aux membres du comité d'une association de communes. D'autres règles relatives à l'organisation du conseil communal, telles que la fixation des indemnités, doivent également s'appliquer aux membres du comité de l'association de communes.

Article 139 Pouvoirs de l'association

Par rapport à la loi en vigueur, il est désormais explicitement mentionné à l'alinéa 2 que la perception de taxes est possible, à condition que les statuts le prévoient et qu'un règlement adopté par l'assemblée des délégué-e-s les fixent. La base statutaire – en plus du règlement – est nécessaire pour la perception de taxe car seuls les statuts sont soumis au vote des législatifs communaux, ce qui n'est pas le cas pour les règlements de l'association. Ceux-ci sont certes soumis au referendum facultatif, mais l'assemblée des délégué-e-s se compose de membres désignés par les exécutifs communaux, raison pour laquelle le caractère de parlement ne peut pas vraiment être attribué à l'assemblée des délégué-e-s. La perception d'impôts est en revanche exclue.

Par rapport à l'alinéa 1 et en réponse à une affirmation émise en consultation, la position des créanciers et créancières des associations n'est pas moins favorable qu'elle ne l'est si la débitrice est une commune. L'alinéa 1 dit, comme la loi en vigueur, que les décisions de l'association, prises par ses organes dans le cadre de leurs attributions légale et statutaires, obligent les communes membres.

Pour les créanciers et créancières, il n'y a pas de risque accru, car les associations sont des personnes morales de droit public et peuvent être mises en poursuites selon l'article 1 al. 1 de la loi fédérale du 4 décembre 1947 réglant la poursuite pour dettes contre les communes et autres collectivités de droit public cantonal (RS 282.11), c'est-à-dire par la même base légale qui vaut pour les éventuelles poursuites dirigées contre une commune.

Article 140 Initiative

Cet article énumère les cas pour lesquels une initiative peut être faite et par qui. Il reprend les cas de l'article 123a de la LCo en vigueur. Quant aux règles de procédure, elles sont intégrées dans la législation en matière de droits politiques, à l'instar des règles en matière d'initiative et de referendum au niveau cantonal.

Article 141 Referendum obligatoire ou facultatif

Cet article regroupe désormais le referendum obligatoire (al. 1) et facultatif (al. 2 et 3). L'article 139 AP-LCo, destiné au referendum obligatoire n'a ainsi pas été repris.

Les alinéas 2 et 3, traitant du referendum facultatif, correspondent à l'article 123d al. 1 et 1^{bis} de la LCo en vigueur. Les matières pouvant faire l'objet d'un referendum ne sont pas modifiées par rapport au droit en vigueur. Pour mémoire, il est rappelé que les planifications directrices, même si une association de communes choisit de les faire adopter par l'assemblée des délégué-e-s, ne constituent pas un règlement et ne sont donc pas soumises au referendum. Elles ne peuvent pas non plus faire l'objet d'une initiative pour la même raison.

Comme pour l'initiative, les règles de procédure sont déterminées par la législation en matière de droits politiques. Le changement matériel qui est introduit par rapport à la LCo en vigueur consiste en l'introduction d'un délai pour annoncer le referendum (30 jours) et d'un délai supplémentaire de 30 jours pour déposer la demande de referendum. Cette nouveauté vaut pour les communes avec conseil général et pour les associations. Les règles sont précisées dans la LEDP (art. 142b et 143 du projet de modification LEDP).

Article 142 Initiative et referendum – Procédure

Cet article prévoit explicitement le renvoi à la législation en matière de droits politiques en ce qui concerne la procédure applicable pour l'initiative et le referendum au niveau des associations de communes.

Article 143 Information et consultation de la population

Par rapport à la LCo en vigueur, les changements sont les suivants. À l'alinéa 3, le terme « population » est introduit et la possibilité d'organiser des séances d'information est explicitement mentionnée. Quant à l'alinéa 4, il déclare explicitement que les associations de communes sont, comme les communes, tenues de se doter d'un site Internet, notamment pour assurer la publication de leurs actes législatifs et des autres documents nécessitant une publication sur Internet.

Article 144 *Autres règles*

Par rapport à l'article 126 de la LCo en vigueur, certains renvois à des articles applicables par analogie sont ajoutés pour corriger une lacune de la disposition. Notamment une référence à l'article 66 al. 2 est ajoutée afin que les règles d'incompatibilité applicables au conseil communal concernant le personnel communal s'appliquent également au comité et au personnel de l'association de communes. De plus, l'article 52 est également ajouté afin de permettre aux associations qui le souhaitent, comme c'est désormais aussi autorisé pour les communes disposant d'un conseil général, d'avoir deux secrétariats indépendants, l'un pour le comité, l'autre pour l'assemblée des délégué-e-s.

Enfin, s'agissant de l'application par analogie de l'article 13 al. 1 (législation communale), il est rappelé que les associations de communes ne peuvent édicter que les règlements liés à l'exécution de leurs tâches statutaires.

Article 145 *Sortie*

Cet article reprend la teneur de l'article 127 de la LCo en vigueur.

Il consacre ainsi le principe de la liberté de sortie, inhérente à l'autonomie communale, tout en la conciliant avec la nécessité d'assurer la stabilité et la continuité du service public. En effet, la possibilité de se retirer d'une association ne saurait être exercée de manière unilatérale ou inconditionnelle : elle demeure encadrée par les statuts et peut aussi être limitée lorsque la sortie compromettrait l'exécution d'une tâche publique d'intérêt régional ou obligatoire.

Le renvoi à l'article 124 rappelle que le Conseil d'Etat conserve un pouvoir de contrainte dans de telles hypothèses, soit pour refuser la sortie, soit pour en fixer les conditions afin de garantir la poursuite du service public. Son intervention doit toutefois, le cas échéant, reposer sur une pesée d'intérêts entre, d'une part, l'autonomie communale que le présent projet entend renforcer et, d'autre part, la responsabilité collective pouvant s'imposer dans la réalisation de certaines tâches publiques qui, en principe, devraient être exercées au niveau purement communal.

Article 146 *Dissolution – Cas*

L'article reprend l'article 128 de la LCo en vigueur en précisant les cas et la procédure de dissolution d'une association de communes. Il maintient le principe selon lequel la dissolution relève en premier lieu de la volonté unanime des communes membres. Cela traduit le respect de leur autonomie.

Toutefois, le Conseil d'Etat conserve une compétence subsidiaire de dissolution pour des motifs d'intérêt public majeur, par exemple lorsqu'une association n'est plus en mesure d'assumer ses tâches légales ou compromet gravement l'exécution coordonnée d'un service public. Cette possibilité permet d'éviter qu'une paralysie ou un conflit interne ne mettent en péril la continuité d'un service public essentiel. La procédure garantit néanmoins le droit d'être entendu des communes concernées et la consultation du préfet ou de la préfète, organe de surveillance.

Article 147 *Dissolution – Effets*

Cet article précise les conséquences juridiques de la dissolution, en s'alignant sur le droit actuel (art. 129 de la LCo en vigueur). L'association dissoute entre en liquidation, sauf en cas de reprise de ses actifs et passifs par une commune membre ou un tiers. Cette solution garantit la continuité des engagements et une répartition équitable des biens et obligations.

La répartition des dettes entre les communes selon les statuts consacre la coresponsabilité financière des communes membres de l'association. La cessation définitive de la personnalité juridique intervient uniquement après l'approbation du Conseil d'Etat et la publication officielle. Cela assure, avant tout pour les tiers, la transparence et la sécurité juridique de l'opération.

Section 7 *Fusion de communes*

Par rapport à la LCo en vigueur, la section 7 est subdivisée en sous-sections, ce qui permet de simplifier les titres médians de plusieurs articles.

7.1 Principes

Article 148 En général

L'article 148 correspond à l'article 133 de la LCo en vigueur, à l'exception de son alinéa 2, 2^e phr. (fusion ordonnée) qui est nouveau. Le principe central demeure la fusion volontaire des communes. Toute exception nécessite une base légale (voir à ce sujet le commentaire de l'art. 149). Le seul changement effectué dans cet article après la consultation consiste à renvoyer non pas globalement à la loi, mais directement à l'article 149.

Article 149 Fusion ordonnée

L'article 135 al. 4 Cst. prévoit la possibilité d'ordonner une fusion de communes lorsque les intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent, et cela après consultation des communes concernées. Cet article 149 vise ainsi à établir la base légale pour ce type de fusion et à en préciser les conditions. Une fusion de communes pourra ainsi être ordonnée par le Grand Conseil sur proposition du Conseil d'Etat, lorsqu'une commune est durablement incapable, en raison d'un manque de ressources humaines ou financières, de satisfaire aux exigences légales. Les ressources humaines concernent tant le personnel administratif que les mandats politiques. La fusion doit toutefois être considérée comme une mesure de dernier recours (*ultima ratio*), après que toutes les autres solutions possibles ont été épuisées.

Durant la consultation, une remarque a questionné la position des communes ne connaissant pas les problèmes décrits dans cet article, mais qui se verraient comprises dans le périmètre de la fusion. Force est de constater que la résolution des problèmes de la commune en difficulté devrait inévitablement passer par la fusion avec une ou plusieurs communes ne connaissant pas ces problèmes. En outre, il va sans dire que toutes les communes du périmètre de fusion seraient entendues avant la prise d'une telle mesure.

Le décret du Grand Conseil imposant une fusion de communes pourrait faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral. Plusieurs cantons ont déjà introduit dans leurs législations des clauses permettant des fusions imposées. L'application de ces clauses a donné lieu, dans l'un ou l'autre cas, à des arrêts du Tribunal fédéral, par exemple l'ATF 131 I 91 du 19 janvier 2005 concernant l'ancienne commune municipale valaisanne d'Ausserbinn. L'application concrète de l'article 149 pourrait donc également faire l'objet d'un contrôle juridictionnel par le Tribunal fédéral.

En ce qui concerne les aspects constitutionnels de cet article 149, il est renvoyé aux points 8.7 et 12.

Article 150 Vote consultatif

Se prononçant sur le vote consultatif pour la fusion du Grand Fribourg, le Tribunal cantonal a estimé (arrêt 601 2021 115) qu'il n'était juridiquement pas possible de procéder à des votations consultatives en l'absence de base légale (NB : dans le cas spécifique du projet de fusion du Grand Fribourg, le Tribunal cantonal a considéré le règlement de l'Assemblée constitutive comme une base juridique valable). Toutefois, de nombreuses communes ont exprimé le besoin de réaliser de telles votations consultatives afin de déterminer si une fusion avec une ou plusieurs autres communes doit être envisagée. C'est pourquoi la loi prévoit désormais une disposition explicite à cet effet.

L'alinéa 2 précise que le vote consultatif peut intervenir soit en assemblée communale, soit par un scrutin populaire, et que la même forme s'applique à toutes les communes comprises dans un même périmètre de fusion. Les règles applicables sont celles qui valent pour les votes en assemblée respectivement par scrutin populaire. En réponse à une question soulevée lors de la consultation, il convient de relever que lorsque le projet de fusion réunit des communes organisées différemment – certaines dotées d'une assemblée communale et d'autres d'un conseil général – le vote consultatif doit être organisé sous la forme d'un scrutin populaire. Cette solution, d'ailleurs la plus couramment retenue, garantit une procédure uniforme et équitable entre toutes les communes participantes.

Le vote consultatif peut intervenir à divers stades (soit au tout début d'un processus, soit après des travaux assez conséquents). Le but de l'article consiste à fournir une base légale assez succincte à ce besoin de la pratique d'avoir des votes consultatifs dans le contexte des fusions de communes.

Article 151 Convention de fusion

Le but de la convention de fusion et son contenu minimal ne font actuellement pas l'objet de dispositions légales. Seul l'article 138 de la LCo en vigueur indique que le nom et les armoiries de la nouvelle commune doivent figurer dans la convention de fusion. Il est ainsi apparu nécessaire de prévoir un article destiné spécialement à la convention de fusion pour définir sa signification et son contenu minimal.

L'alinéa 1 rappelle que la convention de fusion est la base juridique de la fusion. La convention de fusion doit être adoptée par chacune des communes parties à la fusion. L'exception à cette règle constituerait l'hypothèse d'une fusion ordonnée par le Grand Conseil, auquel cas les éléments minimaux de la convention devraient également être fixés par le Grand Conseil.

Le contenu minimal de la convention de fusion est énuméré à l'alinéa 2. Il va sans dire que la convention de fusion peut prévoir d'autres éléments. Ainsi notamment, toute convention de fusion indique dans la pratique les coefficients et taux d'impôts nécessaires à la nouvelle commune. Cet élément figure dans la convention-type de fusion mise à disposition par le SCom et, de manière générale, les porteurs d'un projet de fusion sauront mieux apprécier les éléments à ajouter au projet de convention pour convaincre les communes. Il n'apparaît ici pas nécessaire d'allonger la liste du contenu obligatoire.

Les changements effectués après la consultation dans le texte de cet article sont purement rédactionnels.

7.2 Demande de fusion

Cette sous-section regroupe les articles décrivant les voies par lesquelles un processus de fusion peut être lancé et quelle est la procédure y relative. Les articles 152 à 157 n'ont pas été modifiés sur le fond par rapport à la version mise en consultation.

Article 152 Compétences

L'article 152 énumère les autorités et personnes pouvant initier une démarche de fusion. Il maintient les principes de la loi actuelle tout en clarifiant la hiérarchie des compétences pour ce faire, désormais présentée dans un ordre plus logique, allant du niveau des citoyens et citoyennes jusqu'à l'Etat.

Le droit d'initiative populaire permet au dixième des citoyens et citoyennes actifs de demander une fusion, garantissant un ancrage démocratique fort. L'assemblée communale ou le conseil général peuvent aussi le faire, sur la base d'une proposition d'un de leurs membres (art. 34 et 61). Le conseil communal dispose, pour sa part, d'une compétence propre lui permettant de jouer *un rôle moteur* dans la réflexion sur les structures communales.

Enfin, la possibilité pour l'Etat de demander une fusion est maintenue, à titre subsidiaire, lorsque l'intérêt public ou la viabilité d'une commune le justifie. Cette articulation entre initiative communale et impulsion cantonale traduit l'équilibre recherché entre l'autonomie communale et la responsabilité (subsidiaire) de l'Etat.

Article 153 Initiative de citoyens et citoyennes

L'article 153 confirme la possibilité, déjà existante dans la loi en vigueur, de lancer une procédure de fusion par voie d'initiative populaire communale. Cette faculté illustre une application concrète des droits politiques pour des questions fondamentales au niveau communal et renforce la participation démocratique des citoyens et citoyennes de la commune.

Pour le surplus, le texte renvoie pour l'essentiel aux règles générales de la législation sur les droits politiques, tout en prévoyant quelques adaptations techniques pour tenir compte des spécificités d'une procédure de fusion (notamment en matière de transmission et de validation). Ce mécanisme permet à la population de faire initier une réflexion sur l'avenir de sa commune, indépendamment de la volonté de ses autorités élues.

Article 154 *Demande de l'assemblée communale ou du conseil général*

L'article reprend l'article 134a de la LCo en vigueur et prévoit qu'une procédure de fusion peut être amorcée par l'assemblée communale ou le conseil général. Dans cette hypothèse, le conseil communal reçoit le mandat formel d'ouvrir des négociations avec la ou les autres communes concernées. Cette solution permet de lancer un processus fondé sur la volonté politique exprimée par l'organe législatif communal.

Le vote sur le principe de la fusion intervient dans chaque commune concernée. Ce vote n'a pas pour effet de fusionner les communes mais d'autoriser l'ouverture des négociations à cet égard. Si le principe est accepté par toutes les communes, une convention de fusion doit être élaborée dans un délai de douze mois à compter du vote le plus récent sur cette question de principe. Ce délai permet de maintenir la dynamique et d'assurer une planification ordonnée du processus.

Si les communes ne parviennent pas à un accord dans ce délai, le Conseil d'Etat peut arrêter le texte de la convention, ce qui permet de garantir la poursuite de la procédure.

Article 155 *Demande du conseil communal*

L'article 155 précise que lorsqu'une fusion est amorcée directement par le conseil communal, il n'y a pas de vote de principe distinct. Le processus passe donc directement à l'élaboration de la convention de fusion et au vote final. Cette simplification est justifiée par le fait que l'impulsion vient ici de l'exécutif communal, qui dispose déjà d'un mandat politique pour engager des discussions et élaborer un projet.

Cette modalité, qui se distingue de l'initiative populaire (art. 153) et de la demande de l'assemblée communale ou du conseil général sur proposition de leurs membres (art. 154), permet d'accélérer la procédure lorsque la volonté politique de fusion est claire au sein des autorités communales. Le contrôle démocratique demeure néanmoins garanti, puisque la convention de fusion doit être soumise au vote populaire dans toutes les communes concernées.

Article 156 *Demande de l'Etat*

L'article 156 reprend le mécanisme de l'article 134 de la loi en vigueur, prévoyant que l'impulsion peut venir du Conseil d'Etat. Si celui-ci devait estimer qu'une fusion est dans l'intérêt public – par exemple pour renforcer la capacité d'action de communes confrontées à des difficultés durables ou pour améliorer la cohérence territoriale et des activités régionales – il pourrait soumettre la question de principe à un vote simultané dans toutes les communes concernées. Ce vote constituerait alors une étape indispensable, assurant que la population dispose d'une voix décisive dès le lancement du processus.

Si le principe est accepté dans chaque commune, les conseils communaux doivent élaborer une convention de fusion dans un délai de douze mois. Ce délai permet de garantir que la dynamique issue du vote ne se perde pas. A défaut d'accord dans ce délai, le Conseil d'Etat peut arrêter lui-même le texte de la convention, assurant ainsi la continuité du processus et la mise en œuvre de la décision de principe prise par les citoyens et citoyennes.

Ce dispositif s'inscrit dans un équilibre entre autonomie communale et intérêt public cantonal : l'initiative de l'Etat n'a pas pour effet d'imposer une fusion contre la volonté populaire, mais de déclencher une procédure formalisée et encadrée.

Article 157 *Règles communes*

La terminologie du vote aux urnes a été abandonnée au profit de « scrutin populaire » (al. 5).

De plus, certains délais figurent actuellement dans la LCo (30 jours entre la signature de la convention et la publication de cette dernière dans la FO, 90 jours entre cette publication et le vote populaire), mais leur respect pose parfois des difficultés : par exemple l'obligation de signer à nouveau la convention de fusion si ces délais sont compromis. Ainsi, par souci de flexibilité notamment, les échéances à respecter figurent non plus dans la loi, mais seront à fixer dans la réglementation d'exécution.

Sur le plan pratique, les calendriers de fusion sont établis par le SCom ; ils précisent les délais à respecter.

7.3 Régime de transition

Les articles 158 à 165 concernent le régime de transition applicable aux premières autorités de la nouvelle commune issue de la fusion. Ils font l'objet de la sous-section 7.3. A l'exception de l'article 161 al. 1 de l'AP-LCo, qui prévoyait une variante, les changements effectués après la consultation dans cette section n'ont pas de portée matérielle.

Article 158 Définition et durée du régime de transition

Le régime de transition n'est actuellement pas défini comme tel. L'alinéa 1 contient une définition et met en exergue le rôle central des cercles électoraux, créés pour une certaine durée dans le but de désigner des représentants et représentantes par commune ou groupe de communes au sein de la nouvelle commune.

Article 159 Cercles électoraux

La suite logique consiste à prévoir les règles applicables aux cercles électoraux. Le contenu de cet article existe déjà dans la loi actuelle, mais la matière est regroupée différemment.

Article 160 Conseil communal

Pour le conseil communal de transition, la convention de fusion doit fixer le nombre des membres, leur répartition sur les cercles, ainsi que le système électoral. Le nombre de membres du conseil communal de la nouvelle commune peut, comme actuellement, être un nombre pair, ce qui déroge aux règles applicables aux communes, d'où la précision à l'alinéa 1. En réponse à une critique émise en consultation par rapport au nombre pair, il est rappelé que selon la constellation des communes parties à la fusion un nombre pair peut exceptionnellement correspondre aux préférences des communes concernées. Par le passé, il n'a été que très rarement fait usage de cette possibilité. Avec l'abandon du critère de la population (art. 135 al. 1 de la LCo en vigueur), les communes seront plus libres dans la fixation de la taille du conseil communal de transition, et il convient de garder cette souplesse pour tenir compte de situations particulières.

La loi en vigueur contient un certain nombre de règles standard et un certain nombre de possibilités de déroger à ces dernières. Donnant suite aux remarques formulées en consultation préalable, le projet opte pour une autre méthode, à savoir des règles plus simples et moins exigeantes, ce qui permet de renoncer au catalogue des dérogations éventuelles. Il est ainsi notamment renoncé au critère de la population légale pour la répartition des sièges sur les cercles. L'exigence d'un siège au moins par cercle est également abandonnée, la convention de fusion devant, selon les constellations des communes parties à la fusion, proposer les solutions les plus judicieuses pour la répartition des sièges, permettant de convaincre toutes les communes à adhérer à la fusion.

Article 161 Conseil général

Comme actuellement, l'article 161 al. 1 autorise le conseil général pour la commune issue de la fusion, même si aucune des communes n'était dotée d'un conseil général. En revanche, si une des communes avait un conseil général, le conseil général est imposé à la commune issue de la fusion (al. 1, 2^e phr.). Il va sans dire que la commune pourrait ultérieurement, après l'écoulement du régime de transition, renoncer au conseil général selon les règles habituelles. Or la tendance actuelle va cependant plutôt dans le sens d'un accroissement des conseils généraux ; aucune commune n'a récemment supprimé son conseil général (plusieurs projets d'introduction d'un conseil général ont toutefois été rejetés).

L'AP-LCo proposait, à titre de variante, de supprimer l'alinéa 1, 2^e phr., afin de ne pas imposer systématiquement le maintien d'un conseil général dans les projets de fusion incluant une commune organisée sous cette forme. En appui de cette variante, il était relevé que la liste nominative des communes devant avoir un conseil général a été abandonnée (art. 25 de la LCo en vigueur non repris). En outre, la levée de l'obligation de maintenir le conseil général pourrait être susceptible de faciliter l'adhésion à la fusion de communes avec assemblée communale ; en revanche, la commune dotée du conseil général devrait dans ce cas accepter d'y renoncer. Même si l'abandon du conseil général par voie de fusion était susceptible de survenir très rarement dans la pratique, la variante s'inscrivait dans le but d'accorder un maximum d'autonomie aux communes. La consultation publique a toutefois

permis de constater que cette variante suscitait davantage d'oppositions que d'adhésions, raison pour laquelle elle a été abandonnée.

Selon les alinéas 2 et 3, la convention de fusion doit fixer le nombre de membres du conseil général et leur répartition sur les cercles. Selon l'alinéa 4, la convention peut prévoir d'autres règles relatives à l'organisation du conseil général de transition. Il a par exemple été relevé que les règles sur les groupes parlementaires ne conviennent pas à un conseil général de transition. Il sera ainsi possible de prévoir les règles utiles à cet égard.

Articles 162 à 164 Elections

Le projet propose de traiter les questions d'élection par des articles distincts, selon les trois scénarios, à savoir que la fusion entre en vigueur en cours de législature (art. 162), au 1^{er} janvier avant le renouvellement intégral (art. 163) ou au 1^{er} janvier après celui-ci (art. 164). Le contenu de ces articles n'a pas été modifié fondamentalement par rapport à la loi en vigueur et par rapport aux versions précédentes du présent projet.

La LCo en vigueur ne fixe, pour les fusions durant la législature, aucun délai pour signaler le souhait de poursuivre le mandat électif au sein de la nouvelle commune. La pratique a comblé cette lacune par la fixation d'un délai, ce qui est dit à l'article 162 al. 2.

Donnant suite à une remarque formulée en consultation préalable, les conditions auxquelles il est procédé à une élection lors d'une fusion en cours de législature sont précisées : il n'y a élection que si le nombre d'élus-e-s désirant poursuivre leur mandat est *supérieur* au nombre de sièges attribués (art. 162 al. 3). Si ce nombre est inférieur au nombre de sièges, une élection a également lieu, mais elle ne porte que sur le nombre de sièges vacants (art. 162 al. 4).

A l'article 164, traitant des élections reportées, le terme « promulgation » n'a pas été repris de la LCo en vigueur, car il ne s'applique qu'aux actes pouvant donner lieu à l'exercice des droits politiques. Or les décrets de fusions ne sont pas soumis au referendum législatif et ils ne sont pas non plus soumis au referendum financier dans la mesure où la subvention d'encouragement à la fusion se base sur un acte qui a lui-même déjà fait l'objet d'un referendum obligatoire (art. 18 al. 2 LEFC). Il s'agit dès lors d'une « approbation », se référant directement à l'acte du Grand Conseil sur la fusion, laquelle doit intervenir avant le mois de décembre précédant les élections générales pour définir les communes exemptées de celles-ci. La référence à l'approbation du Grand Conseil et l'échéance inchangée (avant décembre) se base sur la présomption que l'approbation sera publiée à brève échéance et qu'elle ne fera pas l'objet de contestations judiciaires.

Article 165 Elections – Règles électorales applicables

L'organisation des élections dans les cercles relevant du régime transitoire suscitait parfois des incertitudes quant au régime applicable, notamment pour déterminer s'il fallait appliquer les règles du renouvellement intégral ou celles de l'élection complémentaire. La question s'est notamment posée dans le cadre de fusions entrant en vigueur en cours de législature. Or la DIAF a précisé, en interprétant les dispositions légales, que les élections prévues à l'article 135 al. 3 de la LCo en vigueur sont régies par les règles sur le renouvellement intégral des autorités communales et non pas celles sur l'élection complémentaire. A plus forte raison, cette interprétation s'impose aux élections anticipées, aux élections reportées ainsi qu'aux élections qui interviennent en cas de prolongation du régime de transition. Puisque ce thème suscite régulièrement des interrogations, il est apparu opportun de le régler directement au niveau de la loi.

La précision du régime applicable signifie notamment que le Conseil d'Etat fixe la date et convoque les corps électoraux. Cette précision signifie également que le système électoral peut être choisi (pour les représentants et représentantes au conseil communal) dans chaque cercle ; une demande déposée selon le droit en vigueur dans un cercle ne vaut ainsi que pour ce cercle. Les règles ne s'appliquent que par analogie, car les élections se déroulent dans les cercles (correspondant à une ou plusieurs anciennes communes), non pas directement dans la nouvelle commune issue de la fusion. L'alinéa 2 est consacré à la situation particulière de l'insuffisance de candidats ou candidates ou d'élus-e-s dans un cercle. Le contenu est inchangé par rapport à la loi en vigueur (art. 135a de la LCo en vigueur).

L'alinéa 3 correspond au droit en vigueur. Selon l'article 136a al. 3 de la LCo en vigueur, la convention de fusion peut prévoir que si des personnes viennent-ensuite ou élues changent de domicile entre deux cercles électoraux à l'intérieur de la nouvelle commune, elles peuvent être proclamées élues ou conserver leur siège.

7.4 Effets de la fusion

Les articles 166 à 171 concernent les effets de la fusion et ils font l'objet de la sous-section 7.4 y relative. Les changements effectués après la consultation dans ces articles sont purement rédactionnels.

Article 166 Droit de cité communal

Cet article correspond à l'article 139 de la LCo en vigueur et est repris sans changement. Il ne nécessite pas de commentaire particulier.

Article 167 Patrimoine et archives

Cet article correspond matériellement à l'article 140 de la LCo en vigueur et est repris sans changement majeur. Il ne nécessite pas de commentaire particulier.

Article 168 Législation communale

Cet article correspond matériellement à l'article 141 de la LCo en vigueur, avec l'ajout toutefois de l'alinéa 5 compte tenu du fait que le ROrg est proposé par le présent projet et que la convention de fusion peut se substituer à ce règlement jusqu'à ce que la nouvelle commune en soit dotée. Pour le surplus, cet article ne nécessite pas de commentaire particulier.

Article 169 Rattachement au district administratif

L'appartenance au district de la nouvelle commune fait partie du contenu obligatoire de la convention de fusion, mais la réserve de l'approbation par le Grand Conseil est spécialement mentionnée, car la délimitation des districts relève de la compétence du Grand Conseil. Il apparaît toutefois utile que l'appartenance au district figure, comme actuellement (art. 142 de la LCo en vigueur), dans la convention de fusion. Ainsi, le Grand Conseil peut se limiter à l'approbation sans devoir prendre une décision distincte sur cet aspect.

Article 170 Obligations conventionnelles – Principe et durée de la validité

Cet article correspond à l'article 142a de la LCo en vigueur et a été repris sans changement si ce n'est une structure plus simple du même contenu. Les obligations conventionnelles dont il est question dans cet article sont des dispositions qui ne sont pas exigées par la loi, par exemple la clause privilégiant les agriculteurs et agricultrices des anciennes communes pour la location des terres agricoles (les parchets communaux) ou une clause indiquant que l'administration communale se trouve dans telle localité.

Article 171 Obligations conventionnelles – Abrogation

Cet article correspond à l'article 142b de la LCo en vigueur et ne nécessite pas de commentaire particulier.

Section 8 Surveillance des communes, associations de communes et bourgeoisies

L'expression « haute surveillance » figure dans la loi en vigueur sans que la portée de l'adjectif « haute » ne soit claire. Le Service de législation a attiré l'attention sur ce point. En effet, l'article 115 Cst. attribuant au Conseil d'Etat la surveillance sur les communes ne parle pas de « haute surveillance ». Il va sans dire que la surveillance tient compte de l'autonomie communale et que la surveillance par les différents organes de surveillance s'exerce conformément aux dispositions légales. Ce qualificatif « haute » n'est ainsi pas repris, car il n'a pas de signification particulière.

Par rapport à la LCo actuelle qui fait mention des « corporations de droit public communal », le titre de la section 8 énonce directement les catégories concernées, à savoir : les communes, les associations de communes et les bourgeoisies. Les établissements communaux dotés de la personnalité juridique n'en font plus partie, étant désormais soumis à la surveillance des communes dont ils relèvent (art. 7 al. 4).

La structure de cette section a été quelque peu revue après la consultation, ce qui a donné lieu à des déplacements d'articles. Après la disposition générale (art. 172), les divers contenus sont regroupés dans trois sous-sections comme suit : Autocontrôle (art. 173 à 175), Autorités de surveillance (art. 176 à 179), Intervention des autorités de surveillance (180 et 190).

8.1 Disposition générale

Article 172 Disposition générale

Cet article spécifie de manière claire que, en sus des communes, les associations de communes et les bourgeoises sont également soumises à la surveillance de l'Etat (al. 2). La surveillance des établissements communaux dotés de la personnalité juridique incombe en revanche désormais aux communes (art. 7 al. 4 ; voir aussi pt 7.11.4).

Son alinéa 3 exprime le principe selon lequel la surveillance, exercée par des autorités de l'Etat, est subsidiaire par rapport à l'autocontrôle, exercé par les organes des communes, des associations de communes et des bourgeoises elles-mêmes.

8.2 Autocontrôle

Articles 173 à 175 Autocontrôle (Règle générale, mesures, information)

Ces articles correspondent aux articles 150 à 150b de la LCo en vigueur. Certaines compétences ont été spécifiées.

8.3 Autorités de surveillance

Le préfet ou la préfète étant l'autorité de surveillance de première instance, la sous-section 8.3 présente cette instance en premier et lui consacre deux articles, la matière correspondant toutefois à l'AP-LCo.

Article 176 Préfet ou préfète – En général

Cet article correspond à l'article 146 de la LCo en vigueur. Il est précisé que, par rapport à l'article en vigueur, la mention des associations de communes n'y figure plus en raison de l'article 172 al. 2 (application de la section 8 non seulement aux communes mais aussi aux associations de communes et aux bourgeoises).

L'AP-LCo proposait de mettre la terminologie relative à l'autorité préfectorale en conformité avec le langage épïcène et les directives de technique législative. Le second aspect signifiait de remplacer en principe la mention du préfet ou de la préfète par « préfecture ». Or les préfets et préfètes se sont opposés à cette modification au motif que ce changement aurait pour eux et elles des implications de fond. Après examen, il est apparu que le présent projet n'est pas forcément le cadre approprié pour cette adaptation, d'autres lois étant par ailleurs autant concernées. Le présent projet se limite ainsi à procéder à l'adaptation au langage épïcène.

Article 177 Préfet ou préfète – Cas particulier

Les éléments de suppléance en lien avec une fonction au sein d'une association de communes font l'objet d'un article distinct afin de décharger l'article général sur l'instance préfectorale.

Comme indiqué au point 7.11.2, les règles de suppléance prévues lorsque le préfet ou la préfète exerce une fonction au sein d'une association de communes s'appliquent également aux proches collaborateurs et collaboratrices des préfets et préfètes. Cela concerne les personnes qui participent aux tâches de surveillance ou qui sont fortement impliquées dans la préparation des éléments sur lesquels la préfecture se fonde pour prendre ses décisions. Il s'agit par exemple des lieutenants ou lieutenantes de préfet ou préfète et des conseillers et conseillères juridiques et/ou scientifiques. Ce principe, qui est déjà appliqué dans la pratique, figure désormais explicitement dans la loi.

Article 178 Direction et Service

Cet article correspond à l'article 145 de la LCo en vigueur repris sans changement. Les attributions du SCom en matière de surveillance sont spécifiées dans la législation sur les finances communales (cf. commentaire de la nouvelle teneur proposée de l'art. 76 LFCo).

Article 179 Conseil d'Etat

Cet article, qui correspond à l'article 144 de la LCo en vigueur, formalise la nécessité, pour les autorités de surveillance, de disposer d'un concept de surveillance. En effet, les activités de surveillance des préfets et préfètes et du SCom doivent reposer sur un concept de surveillance dans leur domaine respectif, afin d'assurer principalement un suivi et une unité de pratique envers chaque commune et association de communes. Afin d'assurer cette unité de pratique, l'élaboration et la mise à jour du concept de surveillance des préfets et préfètes seront confiées à la Conférence des préfets. A noter que depuis la fin de l'année 2025, un tel concept existe au SCom ; c'est sur cette base que le SCom doit exercer ses activités de surveillance depuis le début de l'année 2026.

Ces deux concepts doivent permettre de définir de manière claire les rôles, compétences et responsabilités respectives des préfets et préfètes et du SCom, ainsi que les modalités de leur collaboration. Pour rappel, les préfets et préfètes exercent la surveillance générale sur les communes de leur district, tandis que le SCom est chargé de la surveillance financière des communes à l'échelle du canton. Cette distinction thématique des compétences appelle une coordination étroite entre les deux autorités afin d'assurer une pratique cohérente et complémentaire de la surveillance et des échanges réciproques d'informations, tout en évitant autant que possible l'apparition de zones grises ou de conflits de compétences, qu'ils soient positifs ou négatifs.

Pour les autres modifications : cf. point 7.11.1.

8.4 Intervention des autorités de surveillance

Article 180 Pouvoir d'examen – Information et documentation

Cet article correspond matériellement à l'article 147 al. 1 de la LCo en vigueur. A noter que le secret de fonction ne peut pas être opposé à l'autorité de surveillance, ce qui est dit à l'article sur le secret de fonction.

Article 181 Pouvoir d'examen – Législation communale

L'objectif de l'article 181 est de moderniser le régime d'examen des règlements communaux et d'offrir une réponse équilibrée aux diverses attentes, contradictoires, exprimées lors de la consultation. Trois constats ont guidé l'élaboration de la solution proposée.

- > **Premièrement**, l'approbation systématique de l'ensemble des règlements communaux (du législatif : cf. art. 148 de la LCo en vigueur) ne répond apparemment plus aux besoins actuels. Elle allonge les délais, mobilise fortement les services cantonaux et limite la marge opérationnelle des communes, sans garantir pour autant la conformité *durable* des textes au droit supérieur.
- > **Deuxièmement**, la consultation a démontré que l'abandon pur et simple de l'approbation ne rencontrait pas davantage de soutien. Une majorité des avis favorables à la suppression de l'approbation systématique l'assortissait d'une condition importante : maintenir un accès aux compétences spécialisées des services de l'Etat, ceci afin d'éviter que des propositions ou des formulations non conformes provoquent des recours, respectivement rendent nécessaire une intervention des autorités de surveillance après coup. Les prises de position défavorables, quant à elles, insistaient sur le besoin d'un regard cantonal préalable dans certains domaines plus techniques.
- > **Troisièmement**, il est apparu comme acquis que la solution devait demeurer simple, cohérente avec l'ensemble du texte révisé et compatible avec les dispositions des législations spéciales. Celles-ci continuent d'ailleurs à régir l'approbation lorsque le droit spécial la prévoit, notamment pour les règlements d'urbanisme intégrés au PAL.

Sur ces bases, il découle de l'article 181 un modèle articulé autour de **trois mécanismes distincts**.

- > **Le premier est la suppression de principe de l'approbation.** Le projet supprime en effet l'ensemble des approbations prévues par la loi générale, à l'exception du seul règlement de police, pour lequel une base légale transitoire spécifique est prévue (art. 205). Cette exception se justifie essentiellement par la nécessité d'assurer la validité de la délégation de compétence pour les prononcés d'amendes d'ordre par les communes et par la nature particulière des règles de police, qui portent potentiellement sur des droits fondamentaux.

-
- > **Le second mécanisme est celui du préavis obligatoire.** L'article 181 prévoit désormais que la loi (spéciale) peut prévoir un tel préavis dans des domaines clairement identifiés. Le préavis obligatoire constitue un instrument d'ores et déjà connu, car il existe dans les domaines soumis à la surveillance des prix. C'est un instrument léger, qui ne retarde pas l'entrée en vigueur du règlement, n'est pas liant et laisse pleine compétence aux autorités communales de s'en écarter, à condition pour elles de motiver leur décision. Il permet au service spécialisé compétent de préalablement signaler à la commune les éléments non conformes au droit (examen en principe limité au contrôle de légalité ; art. 182 al. 1 et 2). Comme déjà relevé, la commune demeure libre de s'en écarter, ce qui répond au principe du respect de l'autonomie communale qui a régi les travaux, mais elle assume sa pleine responsabilité si des irrégularités sont constatées ultérieurement. En définitive, ce modèle répond en substance à la demande réitérée d'un appui cantonal évitant la lourdeur et les effets contraignants de l'approbation.
- La loi prévoit que ce préavis obligatoire peut être inscrit dans les législations topiques pour les domaines où cette étape apparaît particulièrement utile. Le projet l'introduit ainsi pour le ROrg, mais aussi dans les lois spéciales modifiées par le chapitre II du projet pour les domaines scolaires, de l'eau potable, des eaux usées, des déchets, du domaine public et du stationnement. En effet, ces matières relèvent pour la plupart de compétences très techniques étroitement liées à des règles cantonales ou fédérales, ou génèrent régulièrement des difficultés d'interprétation.
- > Le **troisième mécanisme** découle des deux premiers. Il consacre l'autonomie et la responsabilité pleine et entière des communes pour l'élaboration de tous les règlements qui ne tombent pas sous les règles prévues à l'article 181 al.1 et 2. Il s'agit là de l'immense part de la réglementation communale. Ce sont, en d'autres mots, non seulement tous les autres règlements prévus par la législation supérieure, mais aussi tous ceux dont les communes souhaiteraient se doter pour fournir, de manière cadrée et transparente vis-à-vis de leur population, certaines tâches ou prestations librement choisies.

Enfin, le modèle prévu à l'article 181 s'inscrit dans la logique de la surveillance redéfinie par les articles 183 et suivants. En effet, l'abandon de l'approbation systématique et le fait de ne pas prévoir non plus un préavis obligatoire systématique ne laissent pas les communes sans un minimum d'encadrement. D'une part les instruments de surveillance demeurent pleinement applicables et peuvent être mobilisés en cas de non-conformité. D'autre part, il découle de l'article 181 al. 3 let. b du projet que des prestations de conseil et de préavis facultatif peuvent être délivrées par les services de l'Etat.

De ce fait, les distinctions opérées par l'article 181 permettent de centrer les interventions de l'Etat sur les questions relatives à la légalité et/ou l'appui aux communes, tout en respectant pleinement l'autonomie et la responsabilité de ces dernières.

Pour le surplus, il est renvoyé au point 7.11.3 (abandon de l'approbation systématique des règlements communaux), au commentaire de l'article 14 (préavis obligatoire), à celui de l'article 205 (approbation des règlements de police), ainsi qu'aux commentaires des autres lois (législation spéciale) modifiées dans le sens de l'introduction d'un préavis obligatoire dans leurs domaines spécifiques (pt 16.2 du présent message).

Article 182 Pouvoir d'examen – Etendue

Cet article correspond à l'article 149 de la LCo en vigueur. Il n'appelle pas de commentaire particulier.

Articles 183 à 188 Intervention des autorités de surveillance (préfet ou préfète, service et Direction, Conseil d'Etat, commission administrative instituée par le Conseil d'Etat)

Ces articles concernent les modalités d'intervention et les mesures des différentes autorités de surveillance et correspondent aux articles 151 à 151e de la LCo en vigueur. Les changements effectués aux articles correspondants de l'AP-LCo ont pour but une meilleure rédaction sans modification de fond.

L'article 151e de la LCo en vigueur traitant de l'intervention du Conseil d'Etat contient les dispositions relatives à la commission administrative. Ces éléments sont repris dans un article distinct (art. 188) lequel précise que l'administration exceptionnelle porte, le cas échéant, aussi sur l'initiative et le referendum si la commune faisant l'objet de la mesure a un conseil général (al. 2, 2^e phr.). A ce jour, aucune commune avec un conseil général ne

s'est vue placée sous administration exceptionnelle. En outre, le renvoi aux voies de droit contre les décisions de la commission instituée par l'administration exceptionnelle est étendu aux dispositions concernant les voies de droit contre des décisions du législatif et contre des actes législatifs (al. 3).

Article 189 Publication des décisions

Les décisions prises dans l'exercice de leur pouvoir de surveillance par le Conseil d'Etat, la Direction en charge des communes, les préfets et préfètes et les autorités désignées par la législation spéciale seront dorénavant publiées dans la FO lorsque l'ensemble ou une majeure partie de la population communale peut être atteinte par ces décisions. En effet, dans ces cas-là, les citoyens et citoyennes disposent d'un droit de recours (par ex. décision d'augmentation des coefficients ou taux d'impôts d'une commune par le Conseil d'Etat). Dès lors, il est important d'avoir une base légale pour assurer une notification de ces décisions à un grand nombre de parties potentielles conformément à l'article 35 CPJA.

La publication des décisions dans la FO se limite au dispositif, la marche à suivre pour obtenir la décision intégrale étant indiquée. Pour un exemple concret concernant une décision du Conseil d'Etat fixant les coefficients d'impôt d'une commune, il est renvoyé à un dispositif publié dans la FO n° 46 de l'année 2023, page 1905 (rubrique Chancellerie d'Etat – communications).

Il est relevé que la presque totalité des décisions de surveillance s'adressent à des communes ou associations de communes, donc pas à des personnes physiques. En outre, seul le dispositif est publié. La publication doit se faire dans le respect de la législation spécifique applicable en la matière (LPAL, LInf et LPrD).

Article 190 Frais

Cet article correspond à l'article 151f de la LCo en vigueur, repris sans changement. Il n'appelle pas de commentaire particulier.

Section 9 Voies de droit

Articles 191 et 192 Décisions communales – Recours de l'administré / d'un membre du conseil communal

Ces articles correspondent aux articles 153 et 153a de la LCo en vigueur, repris sans changement. Les voies de droit concernant les associations de communes font l'objet de l'article 197. Les établissements dotés de la personnalité juridique sont des délégataires de tâches communales et s'ils rendent des décisions au sens du CPJA, celles-ci tombent sous le coup de l'article 191 al. 2. En ce qui concerne les bourgeoisies, il n'y a pas non plus de changement matériel : l'article 115 al. 2 renvoie à la section 9 des voies de droit comme dans la loi en vigueur.

Article 193 Décisions communales – Décisions du législatif

Cet article correspond en partie à l'article 154 de la LCo en vigueur. Ont été exclus les recours dirigés contre un acte législatif en tant que tel, ces recours étant traités de manière spécifique à l'article 194. La terminologie en allemand pour désigner l'objet du recours a été adaptée.

Compte tenu d'une récente jurisprudence du Tribunal cantonal, la qualité pour recourir est précisée. Les lettres a et b de l'alinéa 2 correspondent à la loi en vigueur. Or les conditions générales de la qualité pour recourir sont également examinées dans l'arrêt du Tribunal cantonal 601 2024 133 du 10 avril 2025. Cet arrêt concerne un ancien membre du conseil général dont le recours contre une décision qui le concernait était examiné sous l'angle de la recevabilité malgré le fait qu'il ne faisait plus partie du législatif et nonobstant le règlement communal qui limitait la qualité pour recourir aux membres du conseil général et au conseil communal, comme le fait la loi en vigueur. La recevabilité a toutefois été niée dans le cas d'espèce faute d'intérêt actuel, en appliquant les principes du code de procédure et de juridiction administrative. Il convient dès lors d'ajouter la lettre c pour tenir compte de cette jurisprudence.

Article 194 Décisions communales – Actes législatifs

Comme relevé au point 7.12, cet article règle la voie de droit à suivre pour recourir contre un acte législatif. Il s'agit de permettre un contrôle abstrait des normes communales par un recours au Tribunal cantonal quel que soit l'organe d'adoption, donc aussi les actes législatifs émanant de l'exécutif. La compétence du Tribunal cantonal paraît appropriée, car les recours pour un contrôle abstrait des normes sont très rares. Pour les actes législatifs de l'exécutif, l'instance compétente serait actuellement le Tribunal fédéral en tant que première instance, raison pour laquelle il se justifie de ne pas charger les préfectures de ces contentieux.

A noter par ailleurs que le droit fédéral est en voie de révision¹¹ dans le sens qu'à l'avenir, tous les cantons seront obligés de prévoir une voie de droit interne au canton pour les recours dirigés contre des actes législatifs communaux. L'article 194 ne fait donc qu'anticiper cette obligation.

Comme indiqué à l'article 15, le texte des actes législatifs communaux doit être publié sur le site Internet de la commune au plus tard lors de la publication de la prise de décision dans la FO. Si tel ne devait pas être le cas, il convient de préciser que c'est la date de la publication postérieure qui fait foi pour le point de départ du délai de recours.

La qualité pour agir contre les actes législatifs adoptés par les autorités communales est étendue à toute personne qui est atteinte par la décision attaquée et qui a un intérêt digne de protection, conformément aux exigences du droit fédéral.

Article 195 Décisions communales – Décision sur recours du préfet ou de la préfète

Cet article correspond à l'article 155 de la LCo en vigueur. Toutefois, la mention du délai de soixante jours dans lequel l'autorité préfectorale doit statuer est remplacée par l'expression « dans les meilleurs délais ».

Article 196 Décisions communales – Procédure

Cet article correspond à l'article 156 de la LCo en vigueur. Il n'appelle pas de commentaire particulier.

Article 197 Associations de communes

Cet article correspond matériellement à l'article 131 de la LCo en vigueur. Il n'appelle pas de commentaire particulier.

Article 198 Différends administratifs

Cet article correspond à l'article 157 de la LCo en vigueur. Il n'appelle pas de commentaire particulier.

Article 199 Décisions des autorités de surveillance

Par rapport à l'article 158 de la LCo en vigueur, la qualité pour agir contre les décisions des différentes autorités de surveillance est complétée. En effet, ces décisions doivent pouvoir être contestées par quiconque dispose d'un intérêt digne de protection (al. 1 let. c). A titre d'exemple, tel est le cas pour tout citoyen ou citoyenne d'une commune en cas de décision du Conseil d'Etat d'augmenter les coefficients et taux d'impôts de cette même commune.

En ce qui concerne les autorités communales, la loi en vigueur énonce simplement que « la commune » peut intenter un recours. Or dans un cas concret, une décision d'approbation partielle d'un règlement a été contestée par le bureau du Conseil général concerné et par un membre de ce Conseil général. Dans son arrêt du 22 février 2001 (1A 01 2), le Tribunal administratif du canton de Fribourg a déclaré les recours irrecevables au motif que la qualité pour recourir revient exclusivement au conseil communal, la notion de « commune » devant être interprétée dans le sens que le pouvoir de représentation incombe à l'autorité exécutive. Sur ce point, le projet

¹¹ La révision partielle de la loi sur le tribunal fédéral (LTF) a fait l'objet d'une consultation publique qui s'est achevée le 21 mars 2025. La disposition topique est l'article 87 al. 1 LTF. Le commentaire de cet article dans la formulation proposée dit notamment ceci : « L'exception aux règles générales sur les autorités précédentes (art. 86 LTF) ne s'appliquera désormais plus aux recours contre les actes normatifs communaux. Du fait de cette modification, les cantons devront prévoir une autorité précédente pour les recours contre les actes normatifs communaux » (extrait du rapport explicatif du 6 décembre 2024 du Département fédéral de justice et police).

précise que c'est le conseil communal qui dispose du droit de recourir (al. 1 let. a). En effet, l'autorité exécutive est mieux à même de faire usage du droit de recours dans le délai légal. Il est vrai que le bureau du conseil général est compétent pour répondre aux recours déposés contre les décisions du conseil général (art. 51 al. 2 let. d), mais le délai pour déposer les observations est un délai prolongeable, tandis que le délai de recours n'est pas prolongeable.

Article 200 *Législation spéciale*

Cet article correspond à l'article 159 de la LCo en vigueur, repris sans changement. Il n'appelle pas de commentaire particulier.

Section 10 – *Dispositions transitoires*

Article 201 *Règlement d'organisation (art. 14)*

La disposition transitoire pour le ROrg correspond à la règle contenue dans la partie IV de l'AP-LCo, à savoir que le ROrg doit être en vigueur au moins une année avant le début de la première législature qui suivra l'entrée en vigueur de la loi. Par rapport à la législature 2031-2036 et à supposer que la loi entre en vigueur auparavant, la dernière date pour l'entrée en vigueur des ROrg serait ainsi le 1^{er} juin 2030.

Selon l'alinéa 2, les règles par défaut seraient celles qui s'appliquaient aux divers éléments en vertu des dispositions en vigueur précédemment (par ex. sur le choix du système électoral) ou les dernières décisions prises par la commune à ce sujet (par ex. sur le nombre de membres du conseil communal).

Article 202 *Documentation et publication de la législation communale (art. 15, 16 et 144)*

Le projet de loi prévoit de nouvelles règles pour la documentation et la publication des règlements et ordonnances communales et intercommunales. Le règlement d'exécution de la présente loi devra prévoir des délais transitoires pour adapter la législation communale et intercommunale à ces principes.

Article 203 *Règlement du personnel (art. 84 et 144)*

S'agissant du règlement du personnel (art. 84), un délai transitoire est également nécessaire pour que les communes et associations (art. 144) qui ne disposeraient pas encore de leur propre règlement du personnel puissent se doter de ce règlement. Ce délai est de trois ans. Le régime par défaut proposé correspond à celui de l'AP-LCo, qui reprend d'ailleurs le régime par défaut de la loi en vigueur.

Article 204 *Révision partielle d'un règlement approuvé (art. 181 al. 1)*

Etant donné que tous les règlements du législatif sont soumis à approbation selon le droit actuel (art. 148 de la LCo en vigueur), la question se pose si la révision partielle d'un tel règlement est encore soumise à approbation ou non. La présente disposition transitoire répond par non à la question, le critère étant que le règlement initial doit être en vigueur au moment de l'entrée en vigueur du présent projet.

Cette règle ne s'applique naturellement que pour les règlements qui ne sont plus soumis à l'approbation selon la révision. Or comme le règlement de police continue d'être approuvé, il va sans dire que les révisions partielles de ce règlement continuent d'être soumises à l'approbation.

La suppression de l'approbation induite par le présent projet s'applique aux règlements adoptés *après* l'entrée en vigueur de la LCo totalement révisée. C'est donc la date d'adoption de l'acte législatif qui fait foi, non pas le dépôt de la demande d'approbation ou non avant l'entrée en vigueur de la nouvelle LCo. La date d'entrée en vigueur du règlement qui serait, le cas échéant déjà prévue dans le règlement, ne se prêterait pas non plus comme critère, car la date d'entrée en vigueur d'un règlement ne peut être constatée qu'ultérieurement dans bien des cas.

Article 205 *Règlement de police (art. 181 al. 1)*

Le règlement de police est le seul qui reste soumis à approbation par la Direction en charge de la police, ceci pour les raisons suivantes : les règlements de police constituent la base légale d'une éventuelle délégation aux communes de la compétence d'infliger des amendes d'ordre. Or, si ces règlements ne sont pas libellés correctement, la délégation de compétence ne pourra pas être octroyée par le Conseil d'Etat et la commune devra

préalablement mettre son règlement en conformité. Il en résultera finalement une perte de temps, cela engendrera davantage de travail et des délais prolongés pour les communes. L'expérience de cette Direction a démontré que les règlements de police soumis pour approbation nécessitent souvent des remaniements importants afin de les rendre conformes au droit. Enfin, les règlements de police concernent des interventions pouvant potentiellement toucher les droits fondamentaux de la population.

Pour toutes ces raisons, le maintien de l'approbation dans ce domaine particulier est estimé justifié. Dans le droit en vigueur, l'approbation se base sur la disposition générale de l'article 148 LCo. Les règlements de police pouvant englober des dispositions de divers domaines, il n'existe pas encore de base légale topique à cet effet. Dans l'intervalle, la présente disposition constituera donc la base légale pour l'approbation des règlements de police par la Direction en charge de la police.

Article 206 Voies de droit (art. 193, 194, 197 et 199)

Une disposition transitoire est nécessaire pour les voies de droit contre des décisions prises par les organes législatifs et par les autorités de surveillance avant l'entrée en vigueur du présent projet, mais dont le délai de recours n'est pas encore échu à ce moment-là. Il en va de même pour les actes législatifs. Le projet propose que le nouveau droit s'applique à ces décisions. Les décisions du conseil communal ou du comité de direction (hormis les actes législatifs adoptés par ces organes) ne sont pas concernées par le régime transitoire, car la qualité pour recourir contre ces décisions n'est pas modifiée.

16.2 Deuxième partie : actes modifiés par le projet, par ordre de leur numéro systématique

1. 114.1.1 – Loi sur le droit de cité fribourgeois (LDCF)

Cette loi est complétée pour préciser que les compétences normatives des communes dans le domaine des naturalisations sont mises en œuvre par un règlement (art. 51a LDCF ajouté). De plus, comme tous les règlements de portée générale, le règlement sur le droit de cité fait actuellement l'objet d'une approbation par la Direction en charge de ce domaine (art. 148 de la LCo en vigueur). Or, le présent projet propose d'abandonner cette exigence (voir pt 7.11.3 ainsi que le commentaire de l'art. 181 du projet).

2. 115.1 – Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP)

Cette loi doit être adaptée sur de nombreux points pour se conformer aux modifications induites par le présent projet.

Article 46a LEDP

La LEDP en vigueur prévoit que les communes dotées d'un conseil général peuvent diviser leur territoire en cercles électoraux par un règlement émanant du législatif communal. Etant donné l'importance de cet objet et le nouveau ROrg proposé par le présent projet, la création de cercles devrait intervenir dans le ROrg, ce qui est dit à l'article 46a LEDP.

Articles 62 et 83 LEDP

Dans le présent projet, il est prévu que le mode de scrutin pour l'élection des membres du conseil communal soit défini dans le ROrg (art. 14 du projet). Cela implique que celui-ci peut avoir lieu soit selon le mode majoritaire soit selon le mode proportionnel. Actuellement déjà, la LEDP prévoit la possibilité que les membres du conseil communal puissent être élus selon le mode de scrutin proportionnel si la demande est faite par un certain nombre de personnes (art. 62 LEDP). A défaut, l'élection a lieu selon le mode de scrutin majoritaire (art. 83 LEDP). A relever que la compatibilité du mode d'élection d'organes législatifs au scrutin proportionnel avec l'article 34 Cst. féd. a fait l'objet de plusieurs jurisprudences, en lien notamment avec la question du quorum naturel et en présence de plusieurs cercles électoraux de taille différente (cf. pt 7.4.2).

Section 4.4 Initiative et referendum en matière communale et intercommunale

L'AP-LCo prévoyait de traiter l'exercice des droits politiques au niveau communal et au niveau intercommunal dans deux sections distinctes. Le présent projet propose de regrouper les dispositions dans une section unique en créant les subdivisions suivantes : 4.4.1 Règles communes (art. 137 à 137c), 4.4.2 Initiative (art. 138 à 141) et 4.4.3 Referendum (art. 142a à 144). L'idée générale de cette restructuration est de présenter les diverses règles selon le déroulement du processus relatif à l'exercice des droits politiques.

La seule modification de fond par rapport à l'AP-LCo consiste en la proposition d'introduire, dans la LEDP, un délai d'annonce (nouvel art. 142b LEDP) et un délai supplémentaire pour le dépôt de la demande de referendum.

4.4.1 Règles communes

Article 137 LEDP

L'alinéa 1 énumère les questions traitées par le présent projet, à savoir, comme dans le droit en vigueur, les objets des droits politiques, les formes que les initiatives peuvent prendre et le nombre de signatures qu'il faut pour faire usage de ces instruments. Pour le referendum des associations, la LCo en vigueur accorde le droit de le demander également au quart des conseils communaux des communes membres.

Le nombre de signatures requises pour annoncer une demande de referendum est cependant inscrit dans la LEDP, à savoir le nouvel article 142b al. 3 LEDP tel que proposé par le présent projet.

L'alinéa 2 précise la référence pour le calcul du nombre de signatures. A cet égard aussi, le contenu est le même que le droit en vigueur.

Article 137a LEDP

Cet article est consacré aux listes de signatures et à l'endroit où il faut les déposer. Les exigences sont rappelées, au besoin avec l'indication des renvois utiles.

Articles 137b et 137c LEDP

L'article 137b LEDP a pour objet les règles applicables à l'examen des listes déposées et à la publication du résultat de cet examen.

L'article 137c LEDP précise que les règles de l'initiative et du referendum en matière cantonale s'appliquent par analogie pour le surplus.

4.4.2 Initiative

Article 138 LEDP

La première étape d'une initiative consiste à déposer la demande d'initiative. Les règles y relatives sont prévues à l'article 138 LEDP.

Article 139 LEDP

L'article 139 LEDP traite de la publication de la demande d'initiative et du délai de récolte des signatures. Ce délai est de 90 jours, à la fois pour les communes et pour les associations de communes, comme aujourd'hui.

Article 140 LEDP

La vérification des signatures et la publication du résultat de cette vérification sont régies par l'article 137b LEDP tel que proposé, mais l'article 140 LEDP figure ici pour respecter l'ordre chronologique des démarches. Il consiste en un renvoi à l'article 137b LEDP.

Article 141 LEDP

Une fois aboutie, l'initiative suit des procédures spécifiques dans lesquelles le législatif a son rôle à jouer. Ces règles font l'objet de l'article 141 LEDP.

4.4.3 Referendum

Article 142a LEDP

L'article 142 LEDP étant abrogé, le premier article de cette sous-section prend le numéro 142a, car la LEDP ne subit qu'une révision partielle.

Cet article traite de la publication des décisions sujettes à referendum. Selon le droit en vigueur, le délai pour publier ces décisions est de 30 jours. Or les délais de publication du procès-verbal (20 jours) et de l'adoption d'un règlement soumis au referendum devraient être unifiés. Le délai de 20 jours est également proposé pour la publication des actes législatifs communaux et intercommunaux non soumis au referendum. L'article 142a LEDP prévoit dès lors, désormais, un délai de 20 jours pour la publication des actes soumis au referendum dans les communes avec un conseil général et dans les associations de communes.

Article 142b LEDP

La principale nouveauté en matière de droits politiques communaux réside dans la volonté d'harmoniser le système avec celui du niveau cantonal ainsi qu'avec les règles prévues dans le P-LCo concernant les associations de communes. Concrètement, il est donc proposé d'introduire un délai de 30 jours pour annoncer une demande de référendum, suivi d'un délai supplémentaire pour le dépôt effectif de celle-ci.

L'article 142b LEDP ne traite que de l'annonce de la demande, à la fois pour les communes et pour les associations de communes. Cette proposition simplifie les règles applicables et elle permet de savoir, après l'écoulement du délai d'annonce, si une décision est combattue par une démarche tendant à un referendum ou non. L'entrée en vigueur des actes n'est ainsi pas préteritée par l'introduction du délai d'annonce.

L'alinéa 3 de cet article prévoit un nombre identique de signatures pour l'annonce, à savoir 50 personnes ayant le droit de vote sur le plan communal ou intercommunal. Pour les associations, l'annonce peut également être faite par des conseils communaux d'un cinquième des communes membres.

Article 143 LEDP

L'article 143 LEDP est consacré à la demande de referendum, munie des signatures requises ou (seulement au niveau intercommunal) des décisions de conseils communaux des communes membres. L'article prévoit les règles applicables à cette phase.

Article 144 LEDP

Le dernier article de la sous-section 4.4.3 traite de la dernière étape d'un referendum, à savoir de la votation populaire.

Article 156 LEDP

Lorsqu'une initiative ou une demande de referendum n'ont pas abouti en raison de la nullité d'une ou de plusieurs signatures, l'article 156 LEDP prévoit le recours contre les décisions y relatives. Etant donné que les matières ont été déplacées dans d'autres articles, les renvois figurant à l'article 156 doivent être adaptés en conséquence.

3. 140.2 – Loi sur les agglomérations (LAgg)

L'article 6 LAgg est corrigé en remplaçant le renvoi aux articles précis de la LCo en vigueur par simplement un renvoi général à la législation sur les communes (en l'espèce, il s'agirait des art. 122ss du projet).

4. 140.6 – Loi sur les finances communales (LFCo)

Les discussions dans le cadre du présent projet ont fait ressortir certains éléments en matière financière et de surveillance financières qu'il convient de compléter ou de préciser dans la LFCo. Les thématiques et articles concernés sont les suivants :

Articles 1 al. 1, 2 al. 2, 8 al. 3, 23 al. 3 et 48 al. 1 LFCo

Les modifications apportées à ces articles sont d'ordre formel et terminologique. En outre, la LFCo contient plusieurs mentions des agglomérations qu'il s'agit de supprimer, compte tenu de la LAgg entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2021.

Articles 19, 72 et 72a (nouveau) LFCo

Des participants et participantes au présent projet ont émis le souhait que les communes aient la possibilité d'instituer une commission de gestion pour le contrôle de la gestion politique de la commune. Une motion avait déjà formulé cette demande précédemment (cf. pt 2.2.5). Sur cette base, le projet propose les adaptations suivantes de la LFCo :

- > L'ajout d'un nouvel article 72a LFCo pour autoriser cette mission supplémentaire facultative de la commission financière pour les communes (art. 2 al. 1 LFCo) ainsi que les associations de communes, les bourgeoisies et, le cas échéant, les établissements dotés de la personnalité juridique (art. 2 al. 2 LFCo). L'AP-LCo prévoyait que la commission financière établit un rapport et donne son avis sur le rapport de gestion. Donnant suite à une remarque émise en consultation, le texte se limite au rapport. En effet, vu que le législatif ne fait que prendre acte du rapport de gestion, il semble plus approprié de ne pas prévoir de préavis ou d'avis pour la commission financière à ce sujet. Il est précisé que, s'agissant des associations de communes, le choix d'attribuer la tâche du contrôle du rapport de gestion à la commission financière s'effectuerait dans les statuts, qui constituent en quelque sorte l'équivalent du ROrg des communes. L'article 34 OFCo relatif à la commission financière des associations de communes pourra être précisé dans ce sens ;
- > Le titre de l'article 72 LFCo actuellement nommé « Commission financière – Attributions » devient « Commission financière – Attributions obligatoires » ;
- > L'article 19 LFCo sur le rapport de gestion est précisé pour réserver le cas échéant le rapport de la commission financière sur le rapport de gestion.

Article 67 al. 1 let. k LFCo

En raison de l'introduction de l'article 7 al. 1 du projet, l'article 67 al. 1 let. k LFCo fait doublon et n'a plus lieu d'être. Il est donc abrogé.

Article 70 al. 2 et al. 3 (nouveau) LFCo

L'alinéa 2 contient une simple adaptation terminologique.

En revanche, l'alinéa 3 est ajouté. En effet, l'application par analogie des règles sur les commissions des communes aux commissions des associations de communes signifie que les membres de la commission financière doivent être des délégué-e-s, ce qui ne semble pas forcément satisfaisant, car les délégué-e-s sont souvent les responsables de dicastères correspondant aux buts de l'association, tandis que, pour la commission financière, il y aurait une préférence pour y désigner plutôt les responsables des finances. Ainsi, donnant suite à un vœu de la pratique, le présent projet propose, par ce nouvel alinéa 3, d'assouplir la règle pour les commissions financières des associations de communes.

Article 73 al. 2 let. a LFCo

Il s'agit là d'une simple correction en lien avec la nouvelle terminologie prévue pour les actes législatifs émanant du conseil communal, la nouvelle dénomination proposée étant « ordonnance ».

Section 9 LFCo (art. 75ss LFCo)

La terminologie de la section 9 LFCo est adaptée pour correspondre aux articles 172 et suivant du projet : il est désormais fait mention de « surveillance » et non plus de « haute surveillance ».

Article 75 LFCo

L'article 75 LFCo est complété pour tenir compte du fait que, dans les domaines où la législation spéciale prévoit une autorité de surveillance financière spécialisée, les compétences de cette dernière prévalent. Une telle situation existe par exemple dans les domaines de l'électricité ou de la prévoyance professionnelle, domaines où il peut y avoir des établissements communaux dotés de la personnalité juridique.

Article 76 LFCo

Les compétences de surveillance financière du SCom sont précisées dans cette disposition, conformément aux articles 178 al. 2 et 186 du projet. A noter que ces deux articles sont des reprises des articles 145 al. 2 et 151d de la LCo en vigueur.

En substance, l'article 178 al. 2 du projet prévoit que le SCom exerce les attributions de surveillance qui lui sont conférées par la législation et celles que la Direction lui délègue. L'article 186 al. 1 du projet prévoit quant à lui que *« Le service en charge des communes peut prendre, dans sa sphère de compétences, les mêmes mesures que celles qui sont dévolues au préfet ou à la préfète par l'article 183 al. 1. Il peut proposer à la Direction en charge des communes d'autres mesures prévues aux articles 183 al. 2 à 185 »*.

Il s'agit donc d'établir, à l'article 76 al. 1 LFCo, que l'autorité de surveillance en matière financière pour les communes, les associations de communes et les bourgeoisies est le SCom et d'exposer, voire d'illustrer par quelques exemples ci-dessous, en quoi consistent ces compétences. Des directives précisant certaines dispositions de l'OFCo sont publiées, complétées ou modifiées en fonction de l'évolution des pratiques en matière financière (let. a).

Des conseils sont régulièrement dispensés aux communes, associations de communes, bourgeoisies et le cas échéant aux établissements (al. 2), à leur demande ou en fonction des observations du SCom (let. b) ; le cas échéant, les bonnes pratiques constatées peuvent faire l'objet de recommandations généralisées.

L'examen de la régularité formelle des budgets et des comptes (let. c) comprend notamment le contrôle de l'existence des documents comptables et financiers, du respect des délais d'approbation et de transmission ainsi que la conformité sur le plan comptable.

Après analyse de la situation financière, le SCom peut notamment proposer à la DIAF à l'intention du Conseil d'Etat de fixer les coefficients et/ou taux d'impôts communaux afin d'assurer l'équilibre financier à long terme. D'autre part, lorsque la situation budgétaire révèle un éventuel non-respect d'autres législations spéciales impactant les communes, associations de communes, bourgeoisies et le cas échéant les établissements dotés de la personnalité juridique (al. 2), le SCom en informe la Direction compétente (let. d).

Avec la mise en œuvre de la LFCo, un rapport sur les finances communales est établi chaque année (let. e) ; la forme du rapport est évolutive. Les données financières des associations de communes et des bourgeoisies sont par ailleurs intégrées dans les statistiques financières et publiées.

L'article 76 LFCo est en outre complété par des précisions concernant les établissements communaux dotés de la personnalité juridique, les associations de communes et les bourgeoisies (nouveaux al. 2 à 4) :

- > Al. 2 : Les établissements communaux dotés de la personnalité juridique relèvent désormais de la surveillance générale des communes directement (art. 7 al. 4 du projet), mais pour la surveillance financière, la LFCo s'applique. Jusqu'à présent, ces établissements étaient soumis entièrement à la surveillance financière du SCom, ce qui ne se justifie plus dans cette mesure. Le présent projet propose dès lors de limiter la surveillance aux *tâches imposées par la loi et pour lesquelles aucune autre autorité de surveillance n'est instituée par la législation spéciale*. Ainsi, un établissement distribuant de l'eau potable continuera, pour cette tâche, d'être soumis à la surveillance financière du SCom. Pour les tâches facultatives ou des domaines déjà pourvus d'autorités de surveillance spécifiques (comme la prévoyance professionnelle, l'hébergement de personnes âgées dans des EMS ou la distribution d'électricité), les établissements actifs dans ces domaines ne seront plus soumis à la surveillance financière du SCom ;

-
- > Al. 3 : Les associations de communes sont soumises à la surveillance financière du SCom, mais il convient de prévoir une exception pour les domaines où une autorité de surveillance spécifique est instituée. Dans la pratique, cette disposition concernera les associations gérant des EMS, car la Direction en charge de la santé publique et des affaires sociales prévoit des normes comptables spécifiques et exerce une surveillance. Cette précision a pour but d'éviter les doublons et de rationaliser les activités de surveillance. D'autres allègements pour les associations de communes, portant par exemple sur les indicateurs à calculer, pourront être prévus au niveau de l'ordonnance sur les finances communales ;
 - > Al. 4 : Depuis l'exercice 2025, les bourgeoisies sont soumises à MCH2 et aux nouvelles règles de présentation des comptes de la législation sur les finances communales. Donnant suite à un vœu de la pratique, le présent projet propose de soustraire les plus petites bourgeoisies à la surveillance du SCom, les critères étant l'absence d'immeuble dans les biens bourgeoisiaux et la valeur modeste de ces biens, le seuil étant à fixer par le Conseil d'Etat dans l'ordonnance sur les finances communales.

A noter enfin que les compétences du SCom doivent être exercées en direct par ce dernier lorsque les problématiques constatées sont de natures exclusivement financières. Pour les questions à caractère politique (relations au sein de l'exécutif ou entre les autorités communales, déficits organisationnels de la commune, non application de la législation en général, etc.), ce sont les préfectures, en leur qualité d'autorité de surveillance générale des communes, qui seront amenées à intervenir en premier lieu. Dans un tel cas, le SCom leur apportera son appui pour les questions de nature financière.

Article 77 LFCo

La modification de cet article se limite à supprimer la mention de la loi sur les agglomérations (voir commentaire des art. 1, 2, 8 et 48 LFCo).

5. 141.1.1 – Loi relative à l'encouragement des fusions de commune (LEFC)

La loi relative à l'encouragement des fusions de commune focalise sur les mesures destinées à soutenir les fusions de communes. Conformément aux principes guidant le présent projet, les champs d'application des différentes lois ne sont pas modifiés. La LEFC ne nécessite par conséquent que des adaptations formelles et un changement mineur dans le sens que la procédure extraordinaire prévue pour la fusion des communes du centre cantonal doit être complétée.

Les adaptations formelles concernent les articles 1, 8, 17 et 17e LEFC, sans modification du contenu. Cette loi est très imbriquée à la législation sur les communes, raison pour laquelle sa terminologie et ses renvois doivent être harmonisés avec le projet de loi. En détail :

- > Article 1 al. 2 et 3 LEFC : à l'alinéa 1, la référence à la LCo est remplacée par la mention « législation sur les communes ». A l'alinéa 3, la référence à l'article concret de la LCo est supprimée.
- > Article 8 al. 1 let. b : la référence à la LCo est supprimée et la clause « sans initiative » est remplacé par « sans suite », le mot « initiative » utilisé ici ne visant pas une initiative populaire, mais les démarches offertes par la loi pour lancer un projet de fusion.
- > Article 17 : à l'alinéa 1, 2^e phr., la référence à la LCo est remplacée par la « législation sur les communes » et le terme « votes aux urnes » l'est par « scrutins populaires ».
- > Article 17e : à l'alinéa 1, la référence aux articles de la LCo est supprimée et la phrase mentionne d'abord les éléments minimaux de la convention de fusion selon la législation sur les communes et en deuxième lieu les aspects financiers, ceux-ci figurant actuellement avant les autres contenus de la convention de fusion. Aux alinéas 2 et 3, les termes « de portée générale » sont supprimés, le mot « règlement » étant suffisant, et les renvois à des lois concrètes sont remplacés par la mention de la législation y relative.

Articles 17i et 17j : selon la LEFC en vigueur, le projet de fusion du centre cantonal devrait, dès l'échéance du délai fixé pour la remise d'un projet de convention de fusion au Conseil d'Etat, être piloté par ladite autorité ou alors faire l'objet d'un nouveau délai non prolongeable. Or dans le cas du projet du Grand Fribourg, l'assemblée constitutive est arrivée à la conclusion que le résultat du vote consultatif du 26 septembre 2021 ne permettait pas

d'espérer à l'aboutissement de la fusion dans un proche avenir et qu'elle devait dès lors se dissoudre.

L'appréciation de l'assemblée constitutive a été partagée par le Conseil d'Etat, qui a toutefois demandé un rapport de clôture détaillant les travaux entrepris et renseignant sur les raisons motivant la dissolution.

Pour tenir compte d'une telle hypothèse, la LEFC doit être adaptée. A cet effet, l'article 17j LEFC est complété par un alinéa 2, alinéa qui est également réservé à l'article 17i LEFC. L'article 17j traite de la dissolution de l'assemblée constitutive, qui ne peut normalement intervenir qu'après le vote sur une convention de fusion. Or le vote consultatif qui a été organisé dans le Grand Fribourg en 2021 ne portait pas sur une convention de fusion, mais la dissolution de l'assemblée constitutive a néanmoins été jugée opportune. Il peut dès lors y avoir des circonstances particulières qui incitent à renoncer à la poursuite d'un projet avant d'avoir passé l'étape du vote sur la convention de fusion, étant entendu que cela n'empêche en aucun cas le lancement d'un nouveau projet ultérieurement.

6. 17.3 – Loi sur la vidéosurveillance (LVid)

L'article 60 al. 3 let. m de la LCo en vigueur prévoit que le conseil communal est compétent pour décider de la mise en place d'un système de vidéosurveillance portant sur le domaine public et d'adopter le règlement d'utilisation dudit système. Cette disposition est déplacée dans la loi spéciale du domaine, à savoir la LVid, dont l'article 4 est pourvu d'un nouvel alinéa 2a.

Le déplacement dans la loi spéciale est nécessaire aussi parce que les actes législatifs dénommés « règlement » relèvent désormais de la compétence de l'organe législatif, les exceptions prévues dans la législation spéciale demeurant réservées. Or, ces exceptions sont le règlement communal d'urbanisme et les règlements visés par la loi sur la vidéosurveillance.

7. 33.1 – Loi sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral (LCAO)

La loi sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral ne subit qu'une petite adaptation terminologique. Son article 12 al. 1 let. a en vigueur mentionne un « règlement de portée générale ». Selon l'article cité, le Conseil d'Etat délègue à une commune la compétence d'infliger des amendes d'ordre à la condition, notamment, qu'elle dispose d'un règlement de portée générale autorisant le conseil communal à percevoir des amendes d'ordre et désignant les organes compétents pour infliger des amendes d'ordre. La qualification du règlement « de portée générale » est supprimée, étant entendu qu'il s'agit de la notion d'un règlement au sens de la législation sur les communes. Le règlement au sens de la législation sur les communes est un règlement édicté par l'organe législatif (contrairement par ex. au règlement d'utilisation d'un système de vidéosurveillance prévu par l'art. 4 al. 2a LVid).

8. 411.0.1 – Loi scolaire (LS)

La loi scolaire est complétée pour y inscrire le préavis obligatoire relatif au règlement scolaire, conformément à l'article 181 al. 2 du projet (pouvoir d'examen – législation communale). Dans les avant-projets de loi, l'approbation du règlement scolaire était prévue (art. 181 al. 1 du projet). À la suite des discussions au sein du GT et après consultation de la Direction en charge de ce domaine, l'approbation a été d'abord remplacée par la seule obligation de transmettre le règlement, puis par le préavis obligatoire. Sur le changement de système par rapport à l'approbation des règlements, voir pt 7.11.3 ainsi que le commentaire de l'article 181 du projet.

Il va sans dire que le préavis obligatoire sera coordonné par la Direction en charge de ce domaine comme actuellement, mais ces règles de procédure figureront dans le règlement d'exécution. Le préavis obligatoire porte sur les révisions totales du règlement, mais également sur les révisions partielles de celui-ci, conformément au principe du parallélisme des formes. Les considérations générales figurant dans le commentaire de l'article 14 al. 3 du projet relatif au préavis obligatoire du ROrg s'appliquent également au règlement communal scolaire. La pratique de l'examen des règlements scolaires a notamment démontré que certains sujets donnent régulièrement lieu à des corrections, par exemple les articles sur le conseil des parents, les demi-jours de congé des élèves ou les montants maximaux des participations facturées aux parents. Le préavis obligatoire a pour but d'aider la

commune à éviter dans la mesure du possible des éléments non conformes au droit et de prévenir les procédures contentieuses qui pourraient être provoquées dans le cas contraire.

9. 413.5.1 – Loi sur la médecine dentaire scolaire (LMDS)

L'article 15 al. 2 de la loi sur la médecine dentaire scolaire doit être adapté d'une part car l'approbation du règlement communal sur les soins dentaires scolaires par la Direction est abandonnée (voir pt 7.11.3 ainsi que le commentaire de l'art. 181 du projet) et, d'autre part, en raison de la nouvelle terminologie des actes législatifs communaux (art. 13 du projet et son commentaire) en supprimant les mots « de portée générale » après le terme « règlement communal ».

10. 632.1 – Loi sur les impôts communaux (LICO)

L'article 24 de la loi sur les impôts communaux prévoit actuellement que les règlements communaux portant sur diverses taxes et impôts spéciaux (spectacles et divertissements, par ex.) nécessitent l'approbation par la Direction prévue pour ce domaine. Etant donné la proposition de ne plus soumettre ces règlements à l'exigence d'approbation (voir pt 7.11.3 ainsi que le commentaire de l'art. 181 du projet), il convient d'adapter cet article.

11. 710.1 – Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC)

Les articles 61 et 97 LATEC ne subissent qu'une adaptation terminologique au niveau des termes utilisés pour les règlements communaux. En outre, le renvoi à la LCo est supprimé, car l'article 181 du projet renvoie désormais à la législation spéciale s'agissant de l'approbation des règlements communaux. Par ailleurs, les règlements visés par les articles 61 et 97 LATEC ne seront à l'avenir plus approuvés par la Direction en charge de ce domaine. Sur le changement de système par rapport à l'approbation des règlements, voir pt 7.11.3 ainsi que le commentaire de l'article 181 du projet.

Par ailleurs, les dispositions topiques relatives au règlement sur la part communale à la taxe sur plus-value sont les articles 113a al. 1b et 113c al. 5 LATEC. Le projet propose de renoncer à l'approbation également pour ce règlement.

12. 725.3 – Loi sur la détention des chiens (LDCh)

La loi sur la détention des chiens prévoit actuellement que le règlement communal sur les chiens est approuvé par la Direction en charge de ce domaine. Etant donné la proposition du projet de ne plus soumettre ce règlement à l'exigence d'approbation, il convient de supprimer l'article y relatif. Sur le changement de système par rapport à l'approbation des règlements, voir pt 7.11.3 ainsi que le commentaire de l'article 181 du projet.

13. 750.1 – Loi sur le domaine public (LDP)

Le présent projet propose le préavis obligatoire pour les règlements relatifs au domaine public. Sur le changement de système par rapport à l'approbation des règlements, voir pt 7.11.3 ainsi que le commentaire de l'article 181 du projet.

Un nouveau titre de section est inséré dans la LDP (4a – Règlements communaux) et un article unique de section (57a) pose le principe du préavis obligatoire de ces règlements (art. 181 al. 2 du projet). Les considérations générales figurant dans le commentaire de l'article 14 al. 3 du projet sur le préavis obligatoire du ROrg s'appliquent également aux règlements sur le domaine public, dont font notamment partie les règlements sur les ports. Ces règlements sont souvent liés à des actes de concession octroyés par l'Etat à la commune. Le préavis obligatoire est un moyen léger – car non liant – permettant de favoriser au mieux la conformité du règlement au droit cantonal et à l'acte de concession, le cas échéant.

La deuxième phrase de l'alinéa réserve les éventuelles clauses d'un acte de concession selon lesquelles l'approbation d'un règlement serait exigée, ce qui peut notamment être le cas dans le domaine des ports. Dans un tel cas, le préavis obligatoire prévu dans la première phrase ne doit pas mettre en échec la clause de l'acte de concession prévoyant l'approbation pour le règlement visé par la concession donnée.

14. 780.1 – Loi sur la mobilité (LMob)

Les règlements sur le stationnement font partie des domaines pour lesquels un préavis obligatoire est proposé (art. 181 al. 2 du projet). Sur le changement de système par rapport à l’approbation des règlements, voir pt 7.11.3 ainsi que le commentaire de l’article 181 du projet.

L’article 120 LMob est dès lors complété par un alinéa 1a. Le préavis obligatoire pour ce règlement est jugé nécessaire afin d’assurer la mise en application concrète des principes ou orientations découlant de la planification (par ex. règlement du stationnement qui découle du concept de stationnement lui-même préavisé par le service en charge de cette matière dans le cadre du PAL). Les considérations générales figurant dans le commentaire de l’article 14 al. 3 du projet sur le préavis obligatoire du ROrg s’appliquent au règlement sur le stationnement pour le surplus.

Les règlements sur les taxis relèvent actuellement encore de la législation d’application de la circulation routière (voir ch. 15), mais la Direction en charge de ce domaine en propose l’abrogation pour des raisons de transfert de la matière législative. La proposition relative à l’article 195 al. 1 LMob porte uniquement sur l’exigence d’un règlement, compte tenu du fait qu’il s’agit de la perception de taxes et de l’utilisation du domaine public, l’approbation n’étant pas maintenue.

15. 781.1 – Loi s’application de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR)

Cette loi prévoit actuellement encore que le règlement communal sur les taxis fait l’objet d’une approbation par la Direction en charge de ce domaine et d’un préavis du SCom. Les questions relatives aux autorisations de taxis ne relevant cependant plus de la législation sur la circulation routière mais de la LMob, la disposition y relative doit être abrogée.

16. 810.2 – Loi sur la gestion des déchets (LGD)

Cette loi est complétée pour y inscrire le préavis obligatoire du règlement sur les déchets. Les considérations générales figurant dans le commentaire de l’article 14 al. 3 P-LCo sur le préavis obligatoire du ROrg s’appliquent également au règlement sur les déchets. Les règlements comportant des taxes obligatoires justifient d’autant plus un préavis obligatoire qu’il existe un potentiel accru de contestation en cas de problèmes de conformité au droit supérieur. Sur le changement de système par rapport à l’approbation des règlements, voir aussi pt 7.11.3 ainsi que le commentaire de l’article 181 du projet.

17. 812.1 – Loi sur les eaux (LCEaux)

Cette loi est complétée pour y inscrire le préavis obligatoire du règlement relatif à la gestion des eaux. Les considérations générales figurant dans le commentaire de l’article 14 al. 3 du projet sur le préavis obligatoire du ROrg s’appliquent également au règlement relatif à la gestion des eaux. Les règlements comportant des taxes obligatoires justifient d’autant plus un préavis obligatoire qu’il existe un potentiel accru de contestation en cas de problèmes de conformité au droit supérieur. Sur le changement de système par rapport à l’approbation des règlements, voir pt 7.11.3 ainsi que le commentaire de l’article 181 du projet.

18. 821.0.1 – Loi sur la santé (LSan)

Selon le projet, les règlements de cimetières ne seront plus soumis à approbation. Dès lors, l’article 123 al. 1 LSan doit être adapté au niveau terminologique (suppression de l’approbation par la Direction en charge de ce domaine). La rédaction du texte est en outre précisée. Sur le changement de système par rapport à l’approbation des règlements, voir pt 7.11.3 ainsi que le commentaire de l’article 181 du projet.

19. 821.32.1 – Loi sur l’eau potable (LEP)

Seul l’article 37 LEP est concerné par la révision. La modification proposée de l’alinéa 1 de cet article est due à l’adaptation terminologique (« règlement communal » au lieu de « règlement communal de portée générale »). Il est proposé de remplacer l’approbation de ce règlement par le préavis obligatoire. Cet aspect figure à l’article 37 al. 2 LEP, qui est donc modifié dans ce sens. Les considérations générales figurant dans le commentaire de l’article 14 al. 3 du projet sur le préavis obligatoire du ROrg s’appliquent également au règlement d’eau potable.

Les règlements comportant des taxes obligatoires justifient d'autant plus un préavis obligatoire qu'il existe un potentiel accru de contestation en cas de problèmes de conformité au droit supérieur. Sur le changement de système par rapport à l'approbation des règlements, voir pt 7.11.3 ainsi que le commentaire de l'article 181 du projet.

20. 830.1 – Loi sur l'indemnité forfaitaire (LIF)

L'article 5, prévoyant l'approbation du règlement sur l'indemnité forfaitaire par la Direction en charge de ce domaine, doit être abrogé pour des raisons de cohérence, le maintien de cette approbation n'ayant pas été demandée dans le cadre du présent projet. Contrairement au droit en vigueur (art. 148 LCo en vigueur), ce règlement ne sera donc plus approuvé. Sur le changement de système par rapport à l'approbation des règlements, voir pt 7.11.3 ainsi que le commentaire de l'article 181 du projet.

21. 831.0.1 – Loi sur l'aide sociale (LASoc)

Cette loi ne subit qu'une petite adaptation terminologique. L'article 47 al. 5, dans sa teneur au 1^{er} janvier 2026, mentionne un « règlement de portée générale » qui est édicté par la région d'aide sociale pour déterminer l'organisation et le fonctionnement de la commission sociale. Comme pour d'autres lois spéciales, cette expression doit être adaptée par le terme « règlement », qui est équivalent et qui signifie un acte législatif adopté par l'assemblée des délégué-e-s ou par le législatif communal. Contrairement au droit en vigueur (art. 148 LCo en vigueur), ce règlement ne sera plus approuvé. Sur le changement de système par rapport à l'approbation des règlements, voir pt 7.11.3 ainsi que le commentaire de l'article 181 du projet.

22. 835.1 – Loi sur les structures d'accueil extrafamiliales de jour (LStE)

Cette loi est complétée pour y inscrire les règlements relatifs à l'accueil extrafamilial. Contrairement au droit en vigueur (art. 148 LCo en vigueur), ce règlement ne sera plus approuvé. Sur le changement de système par rapport à l'approbation des règlements, voir pt 7.11.3 ainsi que le commentaire de l'article 181 du projet.

23. 940.1 – Loi sur l'exercice du commerce (LCom)

L'article 13 al. 2 LCom doit être adapté pour des raisons terminologiques (« règlement » au lieu de « règlement de portée générale »). Contrairement au droit en vigueur (art. 148 LCo en vigueur), ce règlement ne sera plus approuvé. Sur le changement de système par rapport à l'approbation des règlements, voir pt 7.11.3 ainsi que le commentaire de l'article 181 du projet.

17 Liste d'abréviations

ACF	Association des communes fribourgeoises
AP-LCo	avant-projet de la révision totale de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes mis en consultation publique
al.	alinéa(s)
art.	articles(s)
ATF	arrêt du Tribunal fédéral
BGC	Bulletin officiel des séances
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907 (RS 210)
CEAL	Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 (RS 0.102)
cf.	confer
ch.	chiffre(s)
CoPil	Comité de pilotage de l'organisation de projet instituée pour la révision totale de la LCo

CoPro	Comité de projet de l'organisation de projet instituée pour la révision totale de la LCo
CPJA	Code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (RSF 150.1)
CPP	Code du 5 octobre 2007 de procédure pénale suisse (RSF 312.0)
Cst.	Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (RSF 10.1)
Cst. féd.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
DIAF	Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts
EMS	établissement médico-social
etc.	<i>et caetera</i>
FO	Feuille officielle
GT	Groupe thématique de l'organisation de projet instituée pour la révision totale de la LCo
hab.	habitants
LAgg-1995	Loi sur 19 septembre 1995 sur les agglomérations (abrogée)
LAgg	Loi du 21 août 2020 sur les agglomérations (RSF 140.2)
LASoc	Loi du 9 octobre 2024 sur l'aide sociale (RSF 831.0.1)
LATeC	Loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RSF 710.1)
LCAO	Loi du 6 octobre 2021 sur les amendes d'ordre de droit cantonal et fédéral (RSF 33.1)
LCEaux	Loi du 18 décembre 2009 sur les eaux (RSF 812.1)
LCGéo	Loi du 24 novembre 2023 sur la géoinformation (RSF 214.7.1)
LCo	Loi du 25 septembre 1980 sur les communes (RSF 140.1)
LCP	Loi sur les communes et paroisses des siècles passés (diverses dates d'adoption)
LDCF	Loi du 14 décembre 2017 sur le droit de cité fribourgeois (RSF 114.1.1)
LDCh	Loi du 2 novembre 2006 sur la détention des chiens (RSF 725.3)
LDP	Loi du 4 février 1972 sur le domaine public (RSF 750.1)
LEDP	Loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (RSF 115.1)
LEFC	Loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (RSF 141.1.1)
LEP	Loi du 6 octobre 2011 sur l'eau potable (RSF (821.32.1)
let.	lettre(s)
LFCo	Loi du 22 mars 2018 sur les finances communales (RSF 140.6)
LGC	Loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (RSF 121.1)
LGD	Loi du 13 novembre 1996 sur la gestion des déchets (RSF 810.2)
LICo	Loi du 10 mai 1963 sur les impôts communaux (RSF 632.1)
LInf	Loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (RSF 17.5)
LMDS	Loi du 19 décembre 2014 sur la médecine dentaire scolaire (RSF 413.5.1)
LMob	Loi du 5 novembre 2021 sur la mobilité (RSF 780.1)
LOC	Loi du 20 décembre 1831 sur l'organisation des communes (abrogée)
LOCEA	Loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (RSF 122.0.1)
LPAL	Loi du 16 octobre 2001 sur la publication des actes législatifs et de la Feuille officielle (RSF 124.1)

LPAP	Loi du 21 juin 2013 sur la protection des armoiries de la Suisse et des autres signes publics (RSF 232.21)
LPers	Loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (RSF 122.70.1)
LPol	Loi du 15 novembre 1990 sur la Police cantonale (RSF 551.1)
LPrD	Loi du 12 octobre 2023 sur la protection des données (RSF 17.1)
LResp	Loi du 16 septembre 1986 sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents (RSF 16.1)
LS	Loi du 9 septembre 2014 sur la scolarité obligatoire (RSF 411.0.1)
LSan	Loi du 16 novembre 1999 sur la santé (RSF 821.0.1)
LTF	Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (RS 173.110)
LVid	Loi du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance (RSF 17.3)
MCH2	Modèle comptable harmonisé 2
n°	numéro(s)
NB	<i>nota bene</i>
OCMO	Ordonnance du 20 février 2024 sur la mensuration officielle (RSF 214.7.12)
OFCo	Ordonnance du 14 octobre 2019 sur les finances communales (RSF 140.61)
ORB	Ordonnance du 28 février 2023 répertoriant les bourgeoisies du canton de Fribourg (RSF 140.71)
p.	page
PAL	Plan d'aménagement local
par ex.	par exemple
PDc	Plan directeur cantonal
pp.	pages
Prof.	Professeur
pt(s)	point(s)
RELCo	Règlement du 28 décembre 1981 d'exécution de la loi sur les communes (RSF 140.11)
ROF	Recueil officiel fribourgeois
ROrg	règlement d'organisation
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RSF	Recueil systématique du droit fribourgeois
SCom	Service des communes
ss	et suivants (et suivantes)

Annexe

Rapport « Boussole 21 » (n'existe qu'en français)