

**Modification de la loi sur les communes (art. 28 al. 2)  
Incompatibilités au conseil général**

---

**Résumé de la motion**

Par motion déposée et développée le 18 mai 2010, le motionnaire Bruno Boschung demande au Conseil d'Etat de soumettre au Grand Conseil un projet de loi modifiant la loi sur les communes (LCo) (RSF 140.1) dans le sens d'un assouplissement des règles relatives aux incompatibilités. Le motionnaire estime que les règles actuelles sont trop restrictives. Il propose de modifier l'article 28 al. 2 LCo dans le sens de l'article 55 al. 2 LCo, soit de ne prévoir l'incompatibilité que pour le secrétaire et le caissier communaux ainsi que pour les autres employés communaux engagés à un taux d'activité égal ou supérieur à 50 %.

Le motionnaire estime qu'il n'y a pas de raison de traiter différemment les cas d'incompatibilité, pour ce qui concerne le personnel communal, qu'il s'agisse de faire partie du conseil communal (art. 55 al. 2 LCo) ou du conseil général (art. 28 al. 2 LCo). En outre, il fait référence aux règles applicables à l'élection au Grand Conseil, qui prévoient également des possibilités pour certains employés de l'Etat de siéger au parlement cantonal (art. 49 de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques [LEDP] [RSF 115.1]). Le motionnaire soutient que la recherche de candidats pour l'élection au conseil général ne sera pas facile et qu'il conviendrait de lever l'interdiction faite actuellement aux employés communaux indépendamment de leur taux d'engagement afin de favoriser le recrutement de candidats ou candidates potentiels.

**Réponse du Conseil d'Etat**

Dans sa teneur initiale, en 1980, l'article 28 al. 2 LCo prévoyait que « *Les membres du conseil communal, le secrétaire, le caissier ainsi que les fonctionnaires et les employés communaux qui exercent leur activité à plein temps ne peuvent faire partie du conseil général* ». Au sujet de cet article, le message disposait, concernant le conseil général, qu'il s'agissait d'en faire un véritable parlement et non pas une petite assemblée, et qu'il importait dès lors de prévoir un minimum d'incompatibilités, car jusqu'alors, il n'y avait aucune incompatibilité, tout citoyen était éligible.

En 1989, la loi sur les communes a connu une révision partielle portant sur plusieurs articles, dont l'article 28 al. 2 LCo. Le Conseil d'Etat n'entendait alors proposer au Grand Conseil, pour cet article, qu'une rédaction plus précise uniquement destinée à souligner que les fonctions de secrétaire communal et de caissier communal sont incompatibles avec l'appartenance au conseil général, et ceci indépendamment du taux d'activité exercé. La commission parlementaire avait toutefois considéré que l'article 28 al. 2 LCo devrait s'appliquer au personnel occupé aussi bien à temps partiel qu'à plein temps. Dès lors, partant du principe qu'on ne peut être à la fois employeur et employé, et cela quel que soit le degré d'occupation, la commission parlementaire avait élaboré pour l'article 28 al. 2 LCo une proposition destinée à rendre totalement incompatible avec un mandat de conseiller ou conseillère général-e le fait d'être fonctionnaire ou employé-e de la commune. Le 22 septembre 1989, le Grand Conseil a adopté la proposition de la commission parlementaire.

S'agissant des incompatibilités applicables à d'autres organes communaux, il est effectivement intéressant, comme le suggère le motionnaire, de comparer ce régime à celui applicable au conseil communal, notamment en ce qui concerne les possibilités pour un ou une employé-e communal-e de faire partie de l'exécutif. La genèse de l'actuel article 55 al. 2 LCo permet de

constater qu'il existait initialement un parallélisme entre l'article 28 al. 2 et l'article 55 al. 2 LCo. En effet, lors de la révision totale de la loi sur les communes, en 1979, les deux dispositions avaient un contenu similaire: *hormis le secrétaire et le caissier, tous les employés communaux pouvaient faire partie du conseil communal s'ils n'étaient pas engagés à plein temps.*

Or, à l'occasion de la révision partielle de 1989, la commission parlementaire avait été d'avis qu'il convenait de prévoir le même changement à l'article 55 al. 2 qu'à l'article 28 al. 2, à savoir une incompatibilité totale. Certains députés avaient cependant objecté qu'un tel changement entraînerait des problèmes pour trouver des candidats potentiels, notamment pour les petites communes. En définitive, le Grand Conseil avait alors adopté pour l'article 55 al. 2 LCo une solution de compromis rédigée en ces termes: « *Les fonctionnaires et employés communaux qui exercent leur activité à 50 % ou plus ainsi que le secrétaire et le caissier ne peuvent pas faire partie du conseil communal* ».

Par la suite, à l'exception d'une adaptation terminologique effectuée en 2004 (remplacement du terme « fonctionnaires » par « employés »), les textes adoptés au vote final du 22 septembre 1989 sont demeurés inchangés.

Le bref historique de l'évolution de ces dispositions légales permet d'expliquer la différence existant actuellement entre les incompatibilités prévues à l'article 28 al. 2 LCo et celles prévues à l'article 55 al. 2 LCo.

Cela étant dit, le Conseil d'Etat doute que l'argument ayant trait aux petites communes et aux difficultés de recrutement pèse aujourd'hui encore du même poids qu'en 1989. Bien plus, compte tenu des fusions intervenues et des nouvelles mesures d'encouragement aux fusions projetées, le Conseil d'Etat envisage, à terme, de rétablir l'incompatibilité totale telle qu'elle avait été préconisée par la commission parlementaire de l'époque, ceci tant pour le législatif que pour l'exécutif.

Le Conseil d'Etat estime toutefois qu'une telle mesure serait prématurée. Selon lui, il se justifierait donc, à tout le moins à court terme, d'adapter la législation sur les communes en prévoyant pour le conseil général les mêmes règles que pour l'exécutif en ce qui concerne les employés communaux. Il peut aussi supposer que, dans la configuration actuelle, la levée de l'interdiction existante pourrait faciliter la recherche de candidats potentiels aux conseils généraux. Cette mesure s'inscrirait en outre dans la perspective d'une plus grande autonomie communale. Enfin, la comparaison avec les incompatibilités applicables au Grand Conseil milite également, comme le relève le motionnaire, en faveur de l'abandon de l'incompatibilité totale au niveau communal (cf. art. 49 LEDP).

Il y a lieu de relever en définitive qu'il appartiendra toujours à l'électeur et à l'électrice de faire son choix parmi les candidats proposés.

Compte tenu de ces réflexions, le Conseil d'Etat se déclare prêt à soumettre prochainement au Grand Conseil une proposition de modification de la loi sur les communes pour l'article 28 al. 2 LCo, lequel pourrait prendre la teneur suivante (complément proposé en caractères italiques) :

<sup>2</sup> Les membres du conseil communal, le secrétaire, le caissier ainsi que les autres membres du personnel communal *qui exercent leur activité à 50 % ou plus* ne peuvent faire partie du conseil général.

En conclusion, et pour les raisons évoquées ci-dessus, le Conseil d'Etat vous propose d'accepter la motion.

Fribourg, le 21 juin 2010