

**Modification de la loi sur les communes (art. 134d)
(vote aux urnes dans toutes les communes en cas de fusion)**

Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 10 mai 2007 (*BGC* p. 612), le motionnaire André Ackermann demande au Conseil d'Etat de soumettre au Grand Conseil un projet de loi modifiant la loi sur les communes (RSF 140.1) dans le sens que la décision finale sur une convention de fusion interviendrait dans toutes les communes concernées moyennant un vote aux urnes, indépendamment de la forme du législatif (assemblée communale ou conseil général).

Le motionnaire fait valoir que la fusion doit s'apprécier comme un projet unique et commun à toutes les communes qui fusionnent. Le vote décisif devrait donc, selon lui, avoir lieu simultanément dans toutes les communes quelle que soit la forme de leur législatif. En appui à sa demande, le motionnaire invoque notamment les arguments suivants : il y aurait un processus d'information et une campagne de votation uniques et coordonnées ; en outre, la célébration de la fusion pourrait aussi avoir lieu sitôt les décisions tombées. Le système institué par la loi modifiée sur les communes qui a pour effet que les communes avec assemblée communale ne votent pas le même jour que le corps électoral des communes avec conseil général, n'est, aux yeux du motionnaire, pas approprié au but des fusions. Cette différence de procédure constituerait un défaut qu'il conviendrait de corriger par une modification de la loi sur les communes.

Réponse du Conseil d'Etat

La question soulevée par le motionnaire a été traitée lors de la dernière révision partielle de la loi sur les communes, qui a été adoptée par le Grand Conseil en date du 16 mars 2006. Les arguments en faveur et en défaveur d'un vote aux urnes généralisé ont été discutés et le Grand Conseil, suivant en cela la commission parlementaire, a clairement décidé qu'il ne souhaitait pas imposer le vote aux urnes aux communes avec assemblée communale.

Les motifs plaidant aujourd'hui encore pour la solution choisie à l'unanimité par le Grand Conseil il y a environ une année sont les suivants :

- Le conseil général est une forme de démocratie représentative. C'est pourquoi il se justifie d'introduire, pour le vote important sur une convention de fusion, un referendum obligatoire, afin que tous les citoyens aient, de par la loi, la possibilité de se prononcer à ce sujet.
- En revanche, l'assemblée communale est l'expression de la démocratie directe. Elle constitue ainsi à la fois le législatif ordinaire et la réunion des citoyens. En effet, chaque citoyenne et chaque citoyen de la commune sont convoqués, individuellement ou par tout-ménage, à l'assemblée communale, ce qui démontre que le cercle des personnes invitées à exercer les droits politiques en assemblée communale est exactement le même que celui qui est appelé à voter aux urnes dans les communes avec conseil général.

- Il appert ainsi que la loi sur les communes, telle qu'elle vient d'être révisée par le Grand Conseil, est conforme à la Constitution cantonale, qui exige que les citoyens se prononcent sur la fusion. Le fait d'exiger encore un vote supplémentaire aux urnes pour les communes avec assemblée communale constituerait ainsi un doublon à éviter et les échecs de fusions dans le canton de Vaud qui connaît la double décision sont là pour étayer ce propos.
- Imposer un vote aux urnes aux communes avec assemblée communale comporterait le risque de dévaloriser dit organe. En effet, quelle serait encore l'utilité pour le citoyen de se rendre à l'assemblée communale si de toute manière la décision sera prise aux urnes ? Au mieux, il préférera se prononcer une seule fois sur la convention de fusion, à savoir au moment décisif, aux urnes. Au pire, il pourrait ressentir ce vote supplémentaire comme un manque de confiance de la part du législateur cantonal, ce qui ne serait certainement pas propre à améliorer le taux de participation aux assemblées communales.
- La fusion a certes pour but d'unifier des communes en une seule, et à cet égard, la loi sur les communes prévoit que les décisions dans les législatifs doivent intervenir à la même date. L'aspect relevé par le motionnaire est dès lors déjà pris en considération par la loi révisée sur les communes. Mais il ne faut pas perdre de vue que ce n'est pas le seul aspect, qu'il faut également tenir compte du fait, en plus des arguments évoqués plus haut, que les fusions sont volontaires, et que la décision de chaque commune est un choix qu'elle doit pouvoir prendre en toute liberté. Il y va de la bonne cohésion au sein de la future commune.
- Enfin, il sied de rappeler que le système en vigueur n'empêche nullement l'information coordonnée. C'est d'ailleurs la règle qu'on a pu observer dans les précédents projets de fusion : le fait qu'une fusion est préparée et suivie par un groupe de travail ou un comité de projet a naturellement pour conséquence que l'information sur les éléments relatifs à la fusion est coordonnée.
- La meilleure coordination de projet n'empêche cependant pas – et ne doit pas empêcher – que chaque commune se prononce sur la fusion en fonction d'une pesée des intérêts relative à sa situation individuelle. Le défi de chaque projet de fusion consiste dès lors à convaincre les citoyens et les communes-partenaires que la fusion présente pour eux plus d'avantages que d'inconvénients. Les discussions et les débats que cela implique peuvent parfaitement se faire sans passer outre les différences existantes en matière d'institutions communales et qui exigent qu'on traite de façon dissemblable ce qui est dissemblable.
- Le Conseil d'Etat est persuadé que la réalisation de la proposition du motionnaire pourrait plutôt avoir l'effet contraire de ce qu'il vise. En effet, niveler les différences entre communes avec assemblée communale et conseil général par un vote aux urnes imposé aux premières risquerait de s'avérer peu propice aux fusions. En revanche, respecter le caractère de démocratie directe des communes avec assemblée communale, comme le fait la loi en vigueur, ne pourra qu'augmenter les chances de réussite des fusions et renforcer la cohésion au sein des nouvelles communes.

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

Fribourg, le 2 octobre 2007