

**Modification de la loi sur les communes (art. 135)
(représentation des anciennes 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 (LCo) (RSF 140.1) dans le sens qu'une nouvelle troisième phrase serait rajoutée à l'article 135 al. 1 LCo comme suit (l'adjonction proposée est en souligné) :

Art. 135 al. 1

"1 Pour la période administrative au début ou au cours de laquelle la fusion prend effet, les sièges du conseil communal de la nouvelle commune sont répartis entre les communes qui fusionnent, proportionnellement au chiffre de leur population, chaque commune ayant droit au moins à un siège. En cas d'élection, les communes forment chacune un cercle électoral. La convention de fusion peut toutefois prévoir que plusieurs communes se regroupent pour avoir droit ensemble au moins à un siège et former ensemble un cercle électoral."

Le motionnaire est d'avis que l'article 135 LCo actuel ne tient pas compte des fusions englobant de nombreuses communes ou réunissant des communes de taille très inégale. Ainsi, dans certains cas, il pourrait arriver qu'il soit mathématiquement impossible que chaque commune participant au processus de fusion dispose à la fois d'un siège au moins au sein du conseil communal de la nouvelle commune et y voie sa population proportionnellement représentée.

Le motionnaire invoque en outre les cas de vacances au cours de la période transitoire. Se référant aux cas qui se sont produits récemment dans le canton, l'intervenant fait valoir qu'il peut s'avérer parfois très difficile de repourvoir les sièges vacants lorsque les cercles électoraux, correspondant impérativement aux territoires des anciennes communes, représentent un faible bassin de population.

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat rejoint le motionnaire dans l'appréciation de l'article 135 al. 1 LCo. Cette disposition exprime un principe très important qui comporte deux éléments : la représentation proportionnelle des anciennes communes au sein du nouvel exécutif et la garantie d'au moins un siège pour chacune d'elles. Or, en effet, lorsque la fusion réunit un grand nombre de communes ou des communes de taille très diverse, le respect de ces deux critères s'avère parfois difficile, voire impossible, étant donné la limitation du nombre des membres du conseil communal. Le nombre maximal d'un conseil communal en régime transitoire après la fusion est de onze membres.

Même en choisissant un conseil communal à onze membres, il peut y avoir des cas où l'article 135 al. 1 LCo pose des problèmes d'application. En outre, un exécutif comptant onze membres devrait constituer l'exception, vu que le nombre maximal ordinaire des membres du conseil communal est de neuf.

L'idée de prévoir un assouplissement de la règle absolue d'un siège minimal par commune individuelle paraît acceptable du moment qu'il s'agirait, comme le motionnaire le propose, d'une simple faculté qui serait accordée aux communes qui feraient usage de cette possibilité par un choix librement décidé. Ce choix consisterait à former avec une ou plusieurs autres communes concernées par la fusion un cercle électoral et de désigner ensemble le ou les représentants de leurs communes au sein du nouvel exécutif. La même règle s'appliquerait en cas d'élection complémentaire durant la durée de validité du régime transitoire.

A noter cependant que, même en se regroupant, deux ou plusieurs communes parties à la fusion pourraient totaliser un chiffre de population inférieur à celui de certains quartiers d'une grande commune, également partie à la fusion, ce qui pourrait donner lieu à des velléités de voir ces quartiers mieux représentés au sein de la nouvelle commune.

Ceci dit, les communes qui opteraient pour cette solution, consistant à former ensemble un cercle pour le conseil communal de transition, l'inscriraient impérativement dans la convention de fusion, qui nécessite l'accord de toutes les communes parties à la fusion. Ce serait donc une concession que les communes elles-mêmes seraient d'accord de faire au profit de la fusion.

Il va sans dire que pour l'approbation de la convention de fusion, chaque commune individuelle continuerait de pouvoir décider d'adhérer ou non à la fusion. Le fait de se regrouper pour la composition de l'exécutif de la période transitoire n'aurait nullement pour effet d'entraîner une espèce de « fusion dans la fusion » entre les communes qui seraient prêtes à faire ce geste.

Même s'il est favorable quant au principe à l'assouplissement du régime légal actuel, le Conseil d'Etat est d'avis que les cas concrets d'application de cette nouvelle faculté resteront l'exception. L'expérience enseigne qu'une fusion ne peut réussir que si les grandes communes considèrent les communes plus petites comme partenaires à part entière. La représentation de toutes les anciennes communes au sein du premier conseil communal après la fusion en est l'expression la plus tangible. Mais vu que les communes demeurent souveraines pour faire usage ou non de cette nouvelle possibilité, il n'y a pas de raison impérieuse pour ne pas la mettre à disposition.

Pour la rédaction concrète de cette nouvelle faculté qu'auraient les communes au niveau de la convention de fusion, il conviendrait d'examiner plus en profondeur la systématique de la loi sur les communes. Il y aurait notamment lieu d'examiner toutes les incidences que pourrait avoir une telle adjonction sur l'ensemble des dispositions relatives à la fusion. Le Conseil d'Etat se réserve ainsi le droit, en cas d'acceptation de la motion, de réexaminer la teneur de l'article proposé, tout en signalant qu'il adhère au principe exprimé par le motionnaire, dans le sens des considérants de la présente réponse.

En outre, on peut se demander si des réflexions similaires ne devraient pas être faites au sujet des législatifs, car une problématique analogue pourrait également se poser dans le domaine des conseils généraux concernés par une fusion. Cet élément fait l'objet de l'article 136 LCo, qui devrait, le cas échéant, être englobé dans l'analyse.

Enfin, le Conseil d'Etat rappelle qu'en relation avec la première période administrative après la fusion, se pose régulièrement la question des élections anticipées. A l'aube du dernier renouvellement intégral, les cas étaient particulièrement nombreux, étant donné que le décret d'encouragement aux fusions arrivait à terme pour cette même échéance. Comme le principe du renouvellement intégral simultané dans toutes les communes est inscrit dans la loi, il était nécessaire d'asseoir la dérogation à ce principe sur une base légale formelle, ce qui fut fait, pour la période 2006–2011, par l'adoption d'un décret ad hoc (décret du 16 mars 2005 relatif à

l'organisation d'élections communales générales anticipées dans les communes fusionnant au 1^{er} janvier 2006, ROF 2005_025). Ainsi, au vu de l'article 73 al. 1 de la loi sur le Grand Conseil, le Conseil d'Etat annonce que l'objet de la révision partielle de la LCo pourrait être complété par des dispositions réglant de manière générale les questions relatives aux élections anticipées à l'approche du terme de la période administrative, étant donné qu'il s'agit également d'une question liée aux premières autorités des nouvelles communes issues d'une fusion.

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

Fribourg, le 2 octobre 2007