

MESSAGE N° 237 6 décembre 2005
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur
les communes (haute surveillance des communes
et des associations de communes et adaptation
partielle à la Constitution cantonale)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un message à l'appui d'un projet de loi modifiant la loi sur les communes sur les thèmes de la surveillance des communes et de l'adaptation partielle à la Constitution du 16 mai 2004.

Condensé

Les relations entre la commune et l'Etat furent, selon les époques, empreintes d'un souci mutuel de coopérer ou marquées de défiance réciproque. Selon le sentiment qui prévalait, le second intervenait de façon plus ou moins incisive dans la surveillance de la première.

Le temps est à un réexamen du contrôle exercé par l'Etat sur les communes fribourgeoises. L'évolution de la société, et singulièrement, du rôle joué aujourd'hui par les collectivités locales, rend cet exercice indispensable. C'est le premier axe de la réforme proposée¹.

Le 16 mai 2004, le souverain confiait – implicitement – à l'Etat le soin de réviser sa législation pour la rendre compatible avec la nouvelle Constitution. Cette adaptation constitue le deuxième axe de la réforme².

Le troisième et dernier axe du projet de loi est destiné à corriger certains défauts ou à pallier des carences constatées au fil du temps. A eux seuls, ces défauts et ces carences ne justifiaient pas une révision législative. Il eût été regrettable, en revanche, de ne pas profiter d'une réforme nécessaire pour ne point faire d'utiles retouches³.

Sur le plan formel, le présent projet a fait l'objet de deux avant-projets distincts: le premier regroupait l'ensemble des modifications ici proposées, à l'exception du droit d'initiative et de referendum dans les associations de communes, visé par le second. Dans le souci de ne soumettre qu'un seul texte au Grand Conseil, les deux avant-projets ont été groupés.

TABLE DES MATIÈRES

A PARTIE GÉNÉRALE

CHAPITRE I

La surveillance des communes

SECTION 1

La légitimité de la surveillance

- 1 La place de la commune en Suisse et dans le canton de Fribourg
- 2 La nature et les objectifs de la surveillance
 - 2.1 La nature de la surveillance
 - a) Le contrôle juridique (le contrôle sur les actes)
 - b) Le contrôle financier et l'audit (le contrôle des comptes)
 - c) Le contrôle politique (le contrôle sur les organes et les personnes)
 - 2.2 Les objectifs de la surveillance

¹ Chapitre I, La surveillance des communes

² Chapitre II, Le mandat constitutionnel

³ Chapitre III, Les autres modifications

- 3 La nécessité de la réforme
 - 3.1 L'état des lieux
 - 3.2 Les phases de la réforme
- 4 La création d'un groupe de travail

SECTION 2

Les grandes lignes de la réforme

- 1 Les bases de travail
 - 1.1 La Constitution fédérale
 - 1.2 La Constitution du canton de Fribourg
 - 1.3 Les textes du Conseil de l'Europe
- 2 Le contrôle politique (le contrôle sur les organes et les personnes)
 - 2.1 Le principe: l'autorégulation
 - a) La notion
 - b) La position du syndic
 - c) Le règlement d'organisation de la commune
 - d) Les autres moyens: le renouvellement général des autorités
 - 2.2 La procédure en cas d'irrégularités
 - 2.3 L'autorité de surveillance
 - a) Quelle autorité?
 - b) Quand intervient-elle?
- 3 Le contrôle financier
 - 3.1 L'intégration des directives de la Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales
 - 3.2 Un contrôle externe?

CHAPITRE II

Le mandat constitutionnel

SECTION 1

Les dispositions concernées

SECTION 2

Les solutions proposées

- 1 Droit d'initiative et de referendum dans les associations de communes (art. 51 al. 1 Cst)
- 2 La surveillance des finances et le statut du syndic (art. 84 al. 2 et 131 al. 3 Cst)
- 3 Plan financier (art. 132 al. 2 Cst)
- 4 L'abandon de l'exigence de connexité pour les associations à buts multiples
- 5 La consultation des citoyennes et des citoyens lors d'une fusion de communes (art. 135 al. 3 Cst)
 - 5.1 Le système actuel
 - 5.2 L'article 135 al. 3 de la Constitution du 16 mai 2004
 - 5.3 Les solutions proposées

CHAPITRE III

Les autres modifications

CHAPITRE IV

Le résultat de la procédure de consultation

CHAPITRE V

Les incidences du projet

- 1 Les incidences financières
- 2 La constitutionnalité, la conformité au droit fédéral et l'eurocompatibilité du projet
- 3 L'influence du projet sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes
- 4 Referendum facultatif et financier

B PARTIE SPÉCIALE

Commentaire des dispositions du projet

A PARTIE GÉNÉRALE

CHAPITRE I

La surveillance des communes

Il convient de s'interroger, dans un premier temps, sur la légitimité de la surveillance des communes en analysant les raisons (section 1). A cet égard, un rappel historique s'impose pour bien comprendre les liens qui unissent la commune à l'Etat, ainsi que les origines de la surveillance exercée par le second sur les premières (ch. 1). Ensuite, dans le souci de déterminer l'intensité de cette surveillance, il convient de se pencher sur sa nature et sur les objectifs auxquels elle doit répondre (ch. 2). La question se pose alors de savoir si ces objectifs peuvent être atteints grâce à la législation actuelle (ch. 3). Ce n'est que dans un second temps que nous pourrions arrêter les moyens qui doivent être mis en œuvre pour l'assurer, en exposant les grandes lignes de la réforme (section 2).

SECTION 1

La légitimité de la surveillance

1 La place de la commune en Suisse et dans le canton de Fribourg

Jusqu'à la Révolution française, la Confédération suisse était une association de communes plutôt que de cantons. Jusqu'alors, la commune tirait son origine d'une association agricole: les premières communes avaient pour membres les propriétaires fonciers établis sur leur territoire (*Genossen*), les autres habitants (*Hintersassen*) n'étant que tolérés. A partir du XVI^e siècle, la qualité de membre de la commune ne fut plus réservée aux seuls propriétaires d'immeubles (les communiers), mais devint héréditaire. Les communiers qui demeuraient sur le territoire communal portaient le nom de bourgeois. Seuls, ils prenaient part aux affaires communales et avaient droit aux revenus des biens bourgeoisiaux. C'était le système de la commune bourgeoise. La Constitution de 1798 uniformisa le droit communal sur le plan helvétique.

L'Acte de Médiation rendit, en 1803, aux cantons leur souveraineté en matière communale. Toutefois, si les bourgeois recouvrèrent, ici ou là, leurs prérogatives, la commune ne redevint pas absolument bourgeoise. Le mouvement libéral de la Régénération contribua à la renaissance de la commune des habitants. La Constitution de 1848 ne devait pas modifier ce statut.

C'est le Constituant de 1874 qui rompit avec la tradition en prévoyant que le Suisse établi jouissait, au lieu de son domicile, de tous les droits des citoyens du canton et, avec ceux-ci, de tous les droits des bourgeois de la commune. La Constitution de 1874 exigeait ainsi partout la création de la commune des habitants. Les autres types de communes ne disparurent pourtant pas complètement: au contraire, la plupart des cantons adoptèrent le système dualiste ou pluraliste, selon lequel deux ou plusieurs communes coexistent sur le même territoire. Tel est le cas du canton de Fribourg, qui connaît, outre la commune des habitants, la commune bourgeoise. Cette dernière groupe les ressortissants de la commune et gère leurs biens.

On voit ainsi que l'existence de la commune est enracinée dans l'histoire de notre pays. Après avoir connu une

vie mouvementée, son statut devait être défini de sorte que le citoyen puisse s'exprimer pleinement et librement, sans qu'on lui oppose les privilèges réservés aux bourgeois. A cet égard, la surveillance minutieuse (s'apparentant à une véritable tutelle) exercée par l'Etat sur les communes se justifiait amplement. Ce n'est plus le cas aujourd'hui: l'exigence de démocratie n'est plus en danger. La surveillance doit désormais s'inscrire dans le cadre de l'autonomie communale, garantie par la Constitution fédérale, ou ne s'en écarter que dans la mesure nécessaire.

2 La nature et les objectifs de la surveillance

2.1 La nature de la surveillance

La surveillance (du fonctionnement) des communes s'articule autour de trois catégories de contrôles: le *contrôle juridique*, le *contrôle financier et audit*, le *contrôle politique*. Disons d'emblée qu'il n'est ni acquis ni même nécessaire que cette surveillance soit exercée exclusivement par l'Etat.

a) Le contrôle juridique (le contrôle sur les actes)

Par ce contrôle, l'autorité de tutelle vérifie la *conformité des actes des collectivités locales avec le cadre normatif fixant les limites de leur autonomie*, respectivement les modalités de sa mise en œuvre; il s'agit, au fond, de vérifier que les collectivités locales n'excèdent pas leurs compétences et que celles-ci sont exercées dans les formes prévues par la loi. Certes, le contrôle peut aller jusqu'à l'*évaluation du contenu des décisions* sous l'angle de leur cohérence avec les objectifs visés: on parle alors du contrôle de l'opportunité. Il ne devrait toutefois être concevable que pour les actes dont la compétence est déléguée aux collectivités publiques.

b) Le contrôle financier et l'audit (le contrôle des comptes)

Le contrôle financier et l'audit consistent essentiellement dans la vérification des comptes, des liquidités et des biens comptabilisés. Ils reposent sur les règles de la comptabilité publique, dont ils visent à assurer le respect. Ce contrôle ne doit pas forcément ressortir à la compétence de la collectivité supérieure; il peut être exercé par la commune elle-même, comme c'est le cas dans le canton de Fribourg.

c) Le contrôle politique (le contrôle sur les organes et les personnes)

Ce contrôle revêt une double signification:

D'une part, à l'intérieur de la collectivité, l'exécutif peut être responsable devant l'*assemblée délibérative élue*. Dans certains Etats, en effet, le Parlement local a le droit de *révoquer* le mandat de l'exécutif en adoptant une motion de censure (Finlande, Luxembourg, Espagne).

D'autre part, le contrôle politique s'exerce par le *vote des citoyens* lors des élections locales. Dans les Etats européens, ce contrôle prend des visages divers: possibilité de saisine d'un médiateur ou d'un ombudsman, possibilité de demander un referendum local, possibilité de saisir l'exécutif en vue d'une consultation.

2.2 Les objectifs de la surveillance

Pour déterminer les objectifs de la surveillance, il convient de s'interroger sur les attentes des citoyens.

Chacun a droit:

- à ce que le fonctionnement interne de la commune soit assuré;
- à ce que les règles financières, budgétaires et comptables soient respectées;
- à ce que les irrégularités éventuelles trouvent un remède rapide et efficace.

Il est acquis que ces objectifs ne peuvent être atteints par l'application des règles actuelles.

3 La nécessité de la réforme

3.1 L'état des lieux

Les expériences rencontrées ces dernières années ont démontré que la *surveillance des organes et des personnes* chargées d'administrer les collectivités publiques pèche par sa lourdeur et sa lenteur. Le respect du suffrage populaire l'explique en partie; pour le reste, ces défaillances sont dues au système choisi. A cet égard, un triple constat s'impose.

En premier lieu, les règles relatives à la surveillance des communes ont leur fondement dans une constellation juridique confuse. Empêchant toute vue d'ensemble, elle nuit à une harmonisation et à la compréhension du système.

En deuxième lieu, l'intervention de (trop) nombreux acteurs (Conseil d'Etat, Directions, préfets, Service des communes, autorités désignées par la législation spéciale) dont les compétences sont parfois mal définies est de nature à créer un flou juridique nuisible à la bonne administration des communes. A cela s'ajoute que les associations de communes connaissent une surveillance moins incisive: le préfet, qui devrait normalement exercer la surveillance sur ces associations, y joue souvent un rôle de premier plan.

En troisième et dernier lieu, le schéma d'intervention de l'Etat se déclinait ainsi: intervention de l'autorité de surveillance «compétente», saisine du Conseil d'Etat, audition du conseil communal, préavis du préfet, décision d'enquête administrative par le Conseil d'Etat, enquête administrative, exercice du droit d'être entendu, éventuel complément d'enquête, clôture de l'enquête, décision du Conseil d'Etat, mise en œuvre des mesures. Ce procédé est lent et compliqué. Respectueux de l'autonomie communale, il ne répond cependant pas aux exigences de rapidité et de souplesse que commande une situation de mise en danger des intérêts communaux.

Sur le plan *financier*, certains édiles ont pu nourrir l'illusion que le contrôle exercé par l'Etat s'apparentait à un véritable audit et qu'il équivalait à une décharge du conseil communal. Or, le législateur n'a jamais voulu que le Service chargé des communes opère un contrôle des comptes. Seul l'examen formel des comptes et le respect des équilibres financiers font l'objet d'un examen du Service des communes.

Une modification fondamentale du système s'impose donc, de même qu'une clarification des rôles.

3.2 Les phases de la réforme

La réforme du système de surveillance des communes peut être plus ou moins incisive. On peut la décrire par une image: celle des trois cercles.

Le *1^{er} cercle* a trait au contrôle sur les organes et les personnes et au contrôle financier ordinaire – on pourrait

parler de «*surveillance par beau temps*». Il couvre un champ de surveillance relativement large: qu'en est-il du contrôle «*ordinaire*» exercé par le canton sur les personnes et sur les finances de la commune? Ce contrôle doit-il être réduit, étendu? Qui doit l'exercer?

Le *2^e cercle* concerne les articles 150 et suivants de la loi sur les communes, qui prévoient une série de mesures extraordinaires en cas de dysfonctionnements – il s'agirait de la «*surveillance en cas de tempête*». Chacun s'accorde à dire que ce chapitre doit être révisé. La motion Jacques Crausaz/Christian Ducotterd le demande expressément¹.

Le *3^e cercle* vise le contrôle sur les actes communaux, autrement dit la surveillance administrative ordinaire: dans sa vie quotidienne, la commune est appelée à prendre un certain nombre d'actes: décisions, réglementations communales, planification, etc. Certains de ces actes sont soumis à l'approbation de l'Etat, tels que les règlements de portée générale, les plans, etc. Ce contrôle étatique est-il toujours opportun? Doit-on le renforcer pour certains d'entre eux, respectivement l'alléger pour d'autres?

La nécessité d'une réforme des mesures d'intervention de l'Etat en cas de dysfonctionnement n'est pas à démontrer: les épisodes vécus ces dernières années ont fait la preuve que certains attendent trop des autorités cantonales, respectivement que les moyens mis à disposition de ces dernières ne permettent pas toujours de répondre (rapidement et efficacement) à ces attentes.

Il serait illogique de s'en tenir à ce seul chapitre: le projet de loi confinerait à un renforcement des pouvoirs de l'Etat. On négligerait du même coup d'abord ce qui est capital: la capacité de la commune à régler ses difficultés par ses propres moyens. C'est la raison pour laquelle la *première phase de la réforme* concerne les premier et deuxième cercles décrits plus haut.

Certains appellent de leurs vœux une réflexion globale sur les compétences qui doivent être dévolues aux communes, sans contrôle étatique préalable, dans des domaines aussi épars que l'aménagement du territoire, les constructions, l'élaboration de règlements, la perception de taxes. Pour être nécessaire, cette réflexion n'est pas urgente. Elle nécessiterait en outre un temps considérable, puisqu'elle exige l'examen exhaustif de l'ensemble de la législation spéciale. Cela ne concorderait pas avec l'impératif de rapidité de la réforme de la surveillance. Ce travail peut donc être conduit dans une *deuxième phase*.

4 La création d'un groupe de travail

Le conseiller d'Etat, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts a mis sur pied un groupe de travail chargé d'élaborer un avant-projet de modification de la loi sur les communes. Ce groupe de travail, présidé par Monsieur le Conseiller d'Etat-Directeur Pascal Corninbœuf, était composé des personnes suivantes:

- M. Gaston Blanc, représentant de l'Association des communes fribourgeoises;
- M. Patrick Cudré-Mauroux, Conseiller juridique du Service des communes;
- M. Nicolas Deiss, représentant de la Conférence des préfets;

¹ Motion N° 045.03 Jacques Crausaz/Christian Ducotterd, BGC 2004, pages 183 et suivantes

- M^{me} Christiane Feldmann, représentante de la Conférence des syndicats des chefs-lieux et des grandes communes;
- M^{me} Brigitte Leiser, Cheffe de service adjointe du Service des communes;
- Monsieur Gérald Mutrux, Chef du Service des communes;
- M. Claude Yerly, Secrétaire général de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts.

M^e Alexis Overney, avocat au barreau de Fribourg et conseiller communal, fut désigné en qualité d'expert chargé d'émettre des propositions et de matérialiser les décisions arrêtées par le groupe de travail.

Le groupe de travail s'est réuni à sept reprises de mars à novembre 2004.

Un avant-projet a été rédigé, puis mis en consultation. Les résultats de celle-ci sont commentés dans le chapitre IV.

SECTION 2

Les grandes lignes de la réforme

1 Les bases de travail

1.1 La Constitution fédérale

L'article 50 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999¹ garantit l'autonomie communale «*dans les limites fixées par le droit cantonal*». Sous l'empire de la Constitution fédérale de 1874, l'autonomie des communes était reconnue, voire garantie, de manière plus ou moins large, par le droit du canton et, dans cette mesure, protégée par le Tribunal fédéral. Cette protection fédérale ne figurait dans aucun texte précis: c'était une création prétorienne du tribunal lui-même, qui avait admis, dès les premiers temps de sa jurisprudence, que la commune bénéficiait d'un droit constitutionnel et que, si elle s'estimait lésée dans son autonomie par un acte cantonal, elle pouvait l'attaquer par un recours de droit public.

La question se pose aujourd'hui de savoir si un canton pourrait refuser toute autonomie à ses communes. Théoriquement, quand la Constitution fédérale dit que l'autonomie peut avoir des limites, variables selon les cantons, elle paraît attendre que cette autonomie existe au moins dans une certaine mesure: limiter n'est pas abolir. La réponse serait donc négative, sans qu'on sache pour autant jusqu'où les limites peuvent aller².

1.2 La Constitution du canton de Fribourg

La Constitution du 16 mai 2004 prévoit, à son article 129 al. 2, que «*l'autonomie communale est garantie dans les limites du droit cantonal*», l'article 115 donnant au Conseil d'Etat la compétence d'exercer la surveillance sur les communes.

1.3 Les textes du Conseil de l'Europe

Le 15 octobre 1985, les Etats membres du Conseil de l'Europe ont signé une convention intitulée «*Charte eu-*

ropéenne de l'autonomie locale» (ci-après, la Charte). Cette Charte définit le standard minimal que doivent respecter les Etats en matière d'autonomie locale.

Ce document a été ratifié par l'Assemblée fédérale il y a peu³. Il est entré en vigueur le 1^{er} juin 2005⁴.

En complément à la Charte, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a élaboré deux textes:

- la Recommandation N° R (98) 12 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur le contrôle de l'action des collectivités locales;
- les lignes directrices concernant l'amélioration des systèmes de contrôle de l'action des collectivités locales.

2 Le contrôle politique (le contrôle sur les organes et les personnes)

2.1 Le principe: l'autorégulation

a) La notion

A l'heure où les communes réclament plus de compétences et où elles sont, par leur taille, en mesure de les exercer, il leur appartient de chercher d'abord elles-mêmes les moyens de résoudre les dysfonctionnements dont elles sont victimes. La surveillance exercée par l'Etat doit être allégée, ses représentants n'intervenant que subsidiairement.

On peut attendre d'une collectivité publique qu'elle règle ses difficultés, avant de faire appel à la collectivité supérieure. Cela permettra aussi d'éviter au représentant de l'Etat d'essuyer le reproche d'être intervenu ou trop tôt, ou trop tard.

Ces réflexions rejoignent d'ailleurs celles d'autres cantons, et singulièrement celle du législateur bernois qui a donné à l'article 86 de sa loi sur les communes la teneur suivante:

«Devoirs des communes

¹ *Lorsque des irrégularités sont constatées dans une commune, l'organe compétent en recherche les causes et ordonne les mesures nécessaires.*

² *A cette fin, les communes peuvent faire ou demander une enquête officielle.»*

C'est le principe de l'autorégulation (Selbstverantwortung der Gemeinde). Les communes sont responsables du fonctionnement de leur administration et, par conséquent, des mesures qui doivent être prises pour remédier aux dysfonctionnements. Il s'agit-là d'une responsabilité primaire, le canton n'intervenant que si la commune n'assume pas ce devoir ou ne le fait que de manière insuffisante (principe de la subsidiarité du pouvoir de surveillance du canton). La loi bernoise ne décrit pas précisément le concept d'irrégularités: il appartient à la commune de l'examiner de cas en cas. Quant aux mesures que la commune peut prendre, elles peuvent être d'ordre organisationnel, financier, personnel. Si des mesures entrent en discussion, qui toucherait une personne particulière, il faut alors mettre en œuvre une procédure disciplinaire. Enfin, si la commune décide une enquête

¹ Recueil systématique du droit fédéral (RS) 101

² Jean-François Aubert et Pascal Mahon, petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich 2003, pages 428 et suivantes

³ Le Conseil national a éliminé la dernière divergence dans sa session du 15 décembre 2004

⁴ Feuille fédérale (FF) du 21 juin 2005

officielle, il lui appartient de décider à qui elle entend la confier; le code de procédure et de juridiction administrative est alors applicable¹.

Dans le canton de Fribourg, l'organe compétent devrait être le syndic, respectivement le président du conseil général ou du comité de direction, selon que les difficultés touchent le conseil communal, le législatif ou l'association de communes.

L'essentiel est qu'on évite que deux enquêtes parallèles ne soient conduites, l'une par la commune, l'autre par l'Etat.

b) La position du syndic

Pour permettre à la commune de résoudre ses difficultés, le Conseil d'Etat a estimé qu'il fallait donner des compétences supplémentaires au syndic. Le principe de collégialité a, en effet, pour corollaire la dilution des responsabilités. Les blocages deviennent inévitables. En chargeant le syndic de veiller au bon fonctionnement de l'administration et du conseil communal, on donne un visage à une responsabilité; en le désignant comme autorité chargée de mettre en place les mesures que, par calcul, par manque de courage ou par crainte, le collègue n'ose prendre, on crée les conditions d'un règlement efficace des dysfonctionnements.

Un accroissement des compétences exige-t-il une élection du syndic par le peuple?

C'est le système vaudois: le peuple élit d'abord les membres de la municipalité; il choisit ensuite le syndic entre ceux-ci².

Ce système présente l'avantage indéniable de donner une légitimité populaire au syndic. Les pouvoirs accrus qui lui sont dévolus ne sont ainsi pas contestables. Loin d'être un «*primus inter pares*», il jouit d'une véritable autorité sur le collègue.

L'un des inconvénients réside dans l'histoire de notre canton: la population n'est guère habituée à un homme fort. Elle s'en méfie même parfois. Serait-elle prête à accepter un tel changement de formule? Que faire si aucun conseiller communal n'aspire à la fonction de syndic?

L'élection du syndic par le peuple ne constitue dès lors pas la solution appropriée pour éviter des dysfonctionnements, lesquels demeurent rares. Elle soulèverait en outre un certain nombre de problèmes, parmi lesquels on peut citer: comment conjuguer l'élection du syndic au système majoritaire avec une élection du conseil communal au système proportionnel, alors que ces deux systèmes s'excluent en général? Devrait-on distinguer les communes dotées d'un conseil général des autres? Dans l'affirmative, pour quelle raison?

Le Conseil d'Etat propose de renoncer à l'élection des syndics par le peuple, estimant qu'un accroissement de leurs compétences au sein du collège ne l'exigeait pas. Cette position rejoint la réponse donnée à la motion du député Charly Haenni³. Le Grand Conseil a suivi la position du Gouvernement, en refusant, par 79 voix contre 29, de prendre en considération cette motion, lors de la session de mars 2005.⁴

¹ Arn/Friederich/Friedli/Müller/Müller/Wichtermann, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Berne, ad article 86

² Article 81a de la loi vaudoise sur l'exercice des droits politiques

³ Motion Charly Haenni du 26.10.2004, N° 069.04 et réponse du Conseil d'Etat du 9 novembre 2004

⁴ BGC p. 302

Dans une motion du 3 février 2004, la députée Madeleine Genoud-Page propose l'introduction d'une syndication tournante dans les communes dont les exécutifs sont composés de permanents⁵. Pour les motifs qui sont exposés dans la réponse donnée à cette motion, le Conseil d'Etat est d'avis de ne pas introduire un tel système.

Le Conseil d'Etat propose cependant de modifier le mode d'élection du syndic⁶.

c) Le règlement d'organisation de la commune

Le Conseil d'Etat suggère que la commune se dote obligatoirement d'un règlement d'organisation.

Ce règlement concernerait le fonctionnement du conseil communal (délibérations, votes, consultation des dossiers, respect du secret de fonction, mesures en cas de dysfonctionnements, remises des dossiers en fin de mandat, etc.).

Ce règlement permettra de prévenir, autant que faire se peut, les difficultés liées à des questions non ou mal réglées; il donnera également une base légale aux mesures que pourrait prendre le syndic en cas d'irrégularités.

d) Les autres moyens: le renouvellement général des autorités

Dans notre tradition institutionnelle, les élus restent généralement en fonction jusqu'au terme de leur mandat. Le renouvellement général anticipé d'un organe élu n'est pas chose courante. Pourtant, la révision du système de surveillance au sens large peut être l'occasion de reconsidérer cette situation.

La convocation d'une élection générale anticipée, par le biais d'une récolte d'un nombre déterminé de signatures soutenant cette démarche, pourrait être un moyen, pour le peuple, de manifester son opposition à la politique menée par ses autorités.

Les avantages d'une telle réforme seraient les suivants.

Lorsqu'un exécutif n'est plus à même d'assurer le bon fonctionnement de la commune, sans que ses membres se soient rendus coupables d'insuffisances graves, l'Etat est désarmé: la révocation n'est pas possible, pas plus qu'une injonction à démissionner. Dans une telle hypothèse, la population pourrait réclamer et obtenir légalement des élections anticipées. Les membres élus ou réélus ne pourraient plus être contestés. Pour éviter les abus, une majorité qualifiée devrait être prévue.

Les inconvénients ne sont pas minces.

D'abord, quel que soit le quorum requis, on pourrait se retrouver dans la situation où, alors que le quorum n'est pas atteint, il serait clair que les membres de l'exécutif ont perdu la confiance d'une majorité de la population. Imaginons, par exemple, que l'on fixe la majorité qualifiée à 70% et que 60% des citoyens se prononcent en faveur d'élections anticipées: quelle serait la légitimité de l'exécutif? Chercher un remède dans l'abaissement du quorum serait illusoire: une minorité agissante pourrait aisément recueillir le nombre de voix nécessaires et, ainsi, exercer une pression permanente sur l'exécutif.

Ensuite, les membres de l'exécutif risqueraient de se trouver dans une insécurité permanente durant toute la

⁵ Motion Madeleine Genoud-Page du 3.2.2005, N° 088.05, BGC 2005, page 306

⁶ Cf. commentaire article 58 al. 3

période administrative. Des mesures, analysées sur le court terme, pourraient entraîner une réaction de rejet et, par conséquent, une sanction populaire. Or, une autorité communale doit pouvoir travailler sur le moyen et le long terme. Il risquerait de s'ensuivre des décisions populistes, telles qu'on les voit (dans certains pays) à la veille des élections.

Enfin, on risquerait de décourager et les candidatures et les initiatives. Comment imaginer qu'un candidat de valeur aille se risquer dans une aventure qui, en tout temps, pourrait se terminer par un renvoi avant le terme ordinaire? Pourquoi d'aucuns persévéraient-ils dans un projet d'intérêt général sans être forcément populaire?

Cependant, vu que la question a été tranchée par la Constituante, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il ne convient pas de reprendre en considération cette idée.

2.2 La procédure en cas d'irrégularités

La procédure en cas d'irrégularités est lourde, lente et complexe: en bref, elle pêche par son manque d'efficacité.

Quel chemin suivre?

Au-delà de la question des autorités compétentes, qui est traitée plus avant, il faut simplifier le processus. L'autorité, quelle qu'elle soit, doit pouvoir

- décider seule de l'ouverture d'une enquête administrative;
- désigner elle-même l'enquêteur;
- prendre les mesures d'urgence;
- prendre, ou à tout le moins proposer des mesures définitives.

Ses décisions seraient sujettes à recours; pour éviter que les procédures ne s'enlisent, le recours devrait être soumis à des délais courts et, pour certaines décisions, le pouvoir d'examen de l'autorité limité à l'arbitraire.

Il est nécessaire de fixer (par exemple dans le règlement d'exécution) la procédure à suivre en cas d'enquête administrative. Les éléments qui devraient être réglés sont les suivants:

- phase de l'état des lieux et de la conciliation;
- décision d'ouverture d'enquête et recours;
- conduite de l'enquête (pouvoirs de l'enquêteur, audition de personnes, administration d'autres preuves, etc.);
- rapport d'enquête: consultation et recours;
- catalogue des mesures.

Ces règles serviraient de fil conducteur tout au long de la procédure.

2.3 L'autorité de surveillance

a) Quelle autorité?

Le préfet, promoteur d'initiatives, conseiller et surveillant?

L'article 15 al. 1 de la loi sur les préfets est libellé ainsi:

«Collaboration régionale

Le préfet contribue au développement de son district; en particulier il suscite et favorise la collaboration régionale et intercommunale.»

Dans le même temps, il est dit à l'article 146 al. 1 LCo que *«le préfet veille à la bonne administration des communes de son district. Il les conseille et leur prête son aide»*.

Sans remettre en cause le rôle du préfet, la question de savoir s'il peut à la fois susciter les initiatives, accompagner les communes dans leurs démarches et exercer un pouvoir de surveillance mérite d'être posé.

Après examen, le Conseil d'Etat est parvenu à la conclusion qu'une remise en cause du rôle du préfet n'était pas opportune au stade de la réforme de la surveillance des communes. Consultés, les préfets sont d'avis que cette *«double casquette»* n'est en aucun cas préjudiciable à leur rôle de surveillant des communes; au contraire, la circonstance qu'ils les accompagnent dans un certain nombre de dossiers rendrait cette tâche plus aisée.

Il s'agit cependant d'une situation transitoire, dans la mesure où le rôle du préfet va évoluer dans le cadre de la réorganisation des structures territoriales et administratives. Cette question pourra ainsi être revue lors de l'examen du projet dont le principe est d'ores et déjà prévu par le Conseil d'Etat. A cet égard, le présent projet ne préjuge nullement du résultat de cette indispensable réflexion, d'autant plus que le maintien de la situation actuelle va à contre-courant de la tendance observée en matière judiciaire, sur les plans suisse et européen.

Le préfet, dirigeant et surveillant des associations de communes?

De plus en plus fréquemment, le préfet assume un rôle dirigeant dans les associations de communes.

Cette évolution est due à un double phénomène.

A l'heure où les exigences du marché du travail augmentent constamment, il devient rare de trouver des personnes qui, une fois leur journée terminée, acceptent de se pencher sur des problèmes aigus, tels que financement des CO, gestion de homes médicalisés ou de services médico-sociaux. Il est commode de s'adresser à un professionnel de la politique.

Au-delà de la disponibilité de la personne, un argument supplémentaire s'est fait jour: le préfet parvient à fédérer des volontés que les antagonismes opposent. On connaît le phénomène de la ville et de la campagne, du chef-lieu et des communes environnantes, mais aussi les conflits de personnes.

Chacun s'accorde à le dire: certaines associations auraient peine à vivre sans l'aide du préfet. Elle pose néanmoins le problème de la surveillance: qui l'assume, étant admis que le contrôle ne peut être exercé par le contrôlé? On observe, par ailleurs, que pour éviter qu'il se trouve dans ce cas de figure, la loi sur les préfets dispose, à son article 8 al. 1, que le préfet ne peut assumer de mandat public sur le plan communal.

Faut-il se priver des avantages liés à ce rôle de promoteur et de fédérateur du préfet pour lui confier la tâche exclusive de surveillance ou doit-on charger une autre autorité d'exécuter les contrôles nécessaires et indispensables?

Le Conseil d'Etat pense que l'aide apportée par les préfets aux associations de communes est précieuse. Il est

donc d'avis de régler le problème par le recours à la désignation d'un autre préfet si le préfet du district assume un rôle au sein de l'association en cause.

Le préfet, seule autorité de surveillance, dont les décisions sont sujettes à recours au Tribunal administratif?

Le préfet assumerait seul le rôle de surveillant, prendrait les mesures urgentes, déciderait de l'ouverture des enquêtes, prononcerait les mesures définitives. Certains ont cru devoir suggérer que le Conseil d'Etat, dont les membres seraient sujets à des pressions venant de formations politiques, soit déchargé de la mission qui est la sienne aujourd'hui. Cette innovation présenterait en outre l'avantage d'accélérer les procédures.

Elle ne s'en heurte pas moins à deux objections.

En premier lieu, rien ne dit que le préfet serait moins sujet à des pressions politiques que les membres du Conseil d'Etat. Poser cette affirmation sous-entend que le sens de l'intérêt général et de l'objectivité serait moins aigu au niveau gouvernemental qu'au niveau préfectoral.

En second lieu, la circonstance que les décisions de suspension d'un membre de l'exécutif, de révocation, de mise sous tutelle d'une commune procèdent du Gouvernement leur donne une légitimité incontestable, on pourrait même parler de solennité. Ne doit-on pas craindre que ces qualités risquent d'être compromises si le décideur est celui que l'on rencontre quotidiennement et qui nous accompagne dans des projets régionaux?

Le Conseil d'Etat a dès lors choisi de confier au préfet un rôle primordial dans le déclenchement, la conduite de l'enquête et les mesures à prendre au terme de celle-ci, conservant toutefois la compétence de révoquer les membres du conseil communal, respectivement d'ordonner une administration exceptionnelle. Il estime que, parmi les solutions envisageables, celle qui consiste à confier à un magistrat proche des communes le soin d'en assurer la surveillance est la meilleure.

Une autorité cantonale centralisée?

Cette solution présenterait l'avantage que cette autorité ne pourrait être soupçonnée de proximité avec telle ou telle commune, telle ou telle personne. Sans prise directe avec la vie quotidienne des communes, elle disposerait de la neutralité indispensable à l'accomplissement de sa mission.

Elle pourrait, en outre, assurer un traitement unique à l'ensemble des communes du canton.

Enfin, elle permettrait au préfet d'assurer sans arrière-pensée son rôle de promoteur et de conseiller: les édiles communaux pourraient obtenir son appui et son assistance sans craindre que leurs démarches ne se retournent contre eux.

Une telle autorité manquerait peut-être de cette sensibilité que le contact régulier avec les responsables communaux permet d'assurer. Détachée des réalités du terrain, elle pourrait être amenée à juger de manière trop abstraite de difficultés que la connaissance des hommes résoudrait plus aisément.

De plus, elle nécessiterait le renforcement du personnel en période de restrictions des dépenses.

Le Conseil d'Etat a donc décidé d'abandonner cette piste.

b) Quand intervient-elle?

Sur demande?

L'intervention de l'autorité sur requête de la commune ou d'un tiers règle définitivement la question de savoir si une telle intervention est prématurée ou tardive: face à leurs responsabilités, la commune et le citoyen n'ont d'autre choix que de porter l'affaire devant l'autorité de surveillance s'ils constatent des irrégularités ou des dysfonctionnements.

On peut toutefois aboutir à la situation, déjà connue, dans laquelle l'autorité intervient trop tard. Les mesures qu'elle est appelée à prendre restent sans effet, alors qu'il eût fallu en prendre l'initiative dès les premiers signes annonciateurs.

De son propre chef?

Demander à l'autorité d'intervenir de son propre chef revient à l'obliger à une attention permanente aux rumeurs de difficultés. De plus, elle autorise le citoyen à attendre de l'Etat qu'il prenne spontanément les mesures nécessaires dès l'apparition des premiers signes de mauvais fonctionnement, de mésentente au sein du collège, etc. Or, à l'évidence, une telle attente ne peut être satisfaite.

Subsidiairement?

On peut, selon le Conseil d'Etat, aller plus loin dans la réflexion en admettant que l'autorité de surveillance n'intervienne que si la commune n'a pas pris elle-même les mesures nécessaires; on rejoint ainsi le système d'autorégulation décrit plus haut.

Certes, il reste difficile de déterminer le moment où l'autorité cantonale doit intervenir. Pour éviter toute difficulté, la commune devrait informer le préfet des difficultés rencontrées, des mesures qu'elle entend mettre en œuvre, de l'éventuelle enquête qu'elle diligente, du délai dans lequel elle va remédier à la situation. Au terme de ce délai, elle devrait informer l'autorité cantonale de la suite qu'elle a donnée. Si la difficulté devait résider, précisément, dans la personne chargée de l'autocontrôle (le syndic, par hypothèse), ou si les faits devaient être très graves et ne susciter aucune réaction immédiate de la commune, l'autorité cantonale aurait la faculté d'agir de son propre chef.

3 Le contrôle financier

3.1 L'intégration des directives de la Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales

A l'heure actuelle, les communes appliquent le plan comptable et la classification fonctionnelle arrêtés par le Service des communes (art. 55 RELCo). La Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales a édicté des directives en date du 8 mars 2001. Si l'on entend exiger des communes qu'elles en assurent l'application, une base légale est nécessaire.

Rappelons que le Service des communes n'a pas et n'a jamais eu la mission d'un organe de révision. Aux termes clairs de la loi, le Service des communes a exclusivement vocation à examiner les comptes sous l'angle formel (conformité avec le plan comptable, intégralité des comptes) et à vérifier, à partir des comptes qui lui sont communiqués, que les équilibres financiers de la commune sont respectés. La tenue des comptes incombe au

conseil communal, leur vérification à la commission financière¹. Le Service des communes n'a ni le pouvoir ni les moyens de procéder à un audit comptable.

3.2 Un contrôle externe?

A l'heure où les budgets atteignent des montants importants, où les exigences comptables sont de plus en plus étendues, il devrait être prévu qu'un organe de révision externe assure certains contrôles. La qualité de ces contrôles s'en trouverait ainsi renforcée, étant admis que fréquemment, les réviseurs font des suggestions très utiles. Enfin, il s'agit d'une exigence constitutionnelle².

Le coût n'est pas un obstacle déterminant.

Certes, on n'évitera pas les abus. Le fait que des professionnels aguerris vont examiner les comptes devrait en revanche avoir un effet préventif certain.

Un contrôle externe sera également exigé pour les associations de communes.

CHAPITRE II

Le mandat constitutionnel

SECTION 1

Les dispositions concernées

La Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst; RSF 10.1) va entraîner un grand nombre de modifications législatives. Le droit communal est évidemment concerné.

Les dispositions qui appellent un règlement sans délai sont les suivantes:

- art. 51 al. 1 Droit d'initiative et de referendum dans les associations de communes
- art. 84 al. 2 Finances communales (surveillance)
- art. 131 al. 3 Séparation des pouvoirs (statut du syndic)
- art. 132 al. 2 Plan financier
- art. 134 Association de communes (connexité)
- art. 135 al. 3 Fusion de communes (consultation des citoyennes et citoyens)

SECTION 2

Les solutions proposées

1 Droit d'initiative et de referendum dans les associations de communes (art. 51 al. 1 Cst)

Aux termes de l'article 51 al. 1 Cst, les citoyennes et les citoyens des communes membres d'une association ont le droit d'initiative et de referendum. La loi détermine l'objet du referendum financier obligatoire.

A teneur de l'article 153 Cst, les nouvelles règles relatives aux communes, à l'exception de l'article 133 (péréquation financière), prennent effet en vue de la période législative 2006–2011.

Au vu de ce qui précède, il est indispensable de procéder à une adaptation rapide de la législation sur les com-

munes, raison pour laquelle le Conseil d'Etat profite des travaux législatifs menés dans le cadre de la révision de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes relative à la surveillance des communes. C'est le sens des articles 123a à 123f proposés.

2 La surveillance des finances et le statut du syndic (art. 84 al. 2 et 131 al. 3 Cst)

La surveillance des finances communales³, comme le statut du syndic⁴, sont traités dans le premier chapitre.

3 Plan financier (art. 132 al. 2 Cst)

L'article 132 al. 2 Cst impose aux communes d'établir un plan financier. La planification des travaux liés à la nouvelle Constitution prévoit que cette disposition est mise en œuvre dans le cadre de la présente révision. C'est le sens des articles 10 al. 1 let. r, 86b et 97 al. 1 let. abis proposés.

4 L'abandon de l'exigence de connexité pour les associations à buts multiples

A teneur de la loi actuelle, une association ne peut avoir de buts multiples que si les tâches exécutées sont connexes. Cette exigence a été abandonnée par le Constituant⁵. Il s'agit d'adapter le texte de l'article 109 LCo en conséquence.

5 La consultation des citoyennes et citoyens lors d'une fusion de communes (art. 135 al. 3 Cst)

5.1 Le système actuel

Le système actuel est décrit dans le tableau suivant:

Communes sans conseil général		Communes avec conseil général		
Saisine de l'assemblée par un citoyen 17 LCo	Saisine de l'assemblée par le conseil communal 16 LCo	Initiative de 1/10 des citoyens actifs 51 ^{er} let. d LCo	Saisine du conseil général par un conseiller général 51 ^{bis} /17 LCo	Saisine du conseil général par le conseil communal 42 I LCo
Décision de l'assemblée communale 10 let. m LCo		Suite de la procédure selon la loi sur l'exercice des droits politiques 140-142 LEDP		Décision du conseil général sujette à referendum facultatif 52 LCo
		Le cas échéant, vote populaire dans les 180 jours 142 LEDP		En cas de referendum: vote populaire

5.2 L'article 135 al. 3 de la Constitution du 16 mai 2004

L'article 135 de la nouvelle Constitution, consacré aux fusions de communes, a la teneur suivante:

«¹ L'Etat encourage et favorise les fusions de communes.

² Une fusion peut être proposée par les autorités communales, par une initiative populaire ou par l'Etat.

³ Les citoyennes et les citoyens actifs des communes concernées se prononcent sur la fusion. L'alinéa 4 est réservé.

³ Article 84 al. 2 de la Constitution

⁴ Article 131 al. 3 de la Constitution

⁵ Article 134 de la Constitution; Rapport final de la Commission 7 de la Constituante, décembre 2001, pages 13 ss., BOC 2002, pages 240 ss.

¹ Articles 95 al. 2 et 97 al. 1 let. c LCo

² Cf. commentaire des articles 98 à 98f

⁴ Lorsque les intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent, l'Etat peut ordonner une fusion. Les communes concernées doivent être entendues.»

La mise en œuvre de l'article 135 al. 3 a été jugée prioritaire par le Conseil d'Etat, comme il l'a exposé dans son Rapport au Grand Conseil du 25 novembre 2004 sur la mise en œuvre de la nouvelle Constitution.

5.3 Les solutions proposées

Plusieurs solutions sont envisageables.

L'une d'elles consiste à laisser les choses en l'état. Dès le moment où l'assemblée communale se prononce sur la fusion, respectivement dès lors que le referendum peut être demandé suite à un vote du conseil général, on peut considérer que les citoyens des communes concernées ont pu «se prononcer sur la fusion» au sens de l'article 135 al. 3 de la Constitution. Ce choix pourrait provoquer deux critiques. D'une part, d'aucuns semblent douter que, dès l'instant où une fusion peut être proposée par une initiative populaire, un vote du conseil général, même sujet à referendum, réponde à l'exigence de la consultation des citoyens actifs. Ils estiment qu'il ne convient pas de traiter l'assemblée législative de manière différente selon qu'elle est organisée en assemblée communale ou en conseil général. Si une votation populaire doit avoir lieu dans les communes dotées d'un conseil général, il tombe sous le sens qu'il doit en aller de même pour les autres. La seconde objection se prévaut du fait que les interventions émises lors des débats de la Constituante allaient clairement dans le sens d'une consultation systématique du corps électoral¹. Le Conseil d'Etat est cependant d'avis que ces critiques n'invalident pas le choix de la variante du statu quo.

La procédure envisagée peut être synthétisée par les tableaux suivants, qui mettent en évidence les deux éléments nouveaux, à savoir

- le vote sur la question de principe et
- la possibilité pour l'Etat de proposer une fusion.

Communes sans conseil général			Communes avec conseil général		
Initiative de 1/10 des citoyens actifs	Initiative de l'assemblée communale	Initiative du conseil communal	Initiative de 1/10 des citoyens actifs	Initiative du conseil général	Initiative du conseil communal
Engagement des pourparlers sur le principe de la fusion	Engagement des pourparlers sur le principe de la fusion		Engagement des pourparlers sur le principe de la fusion	Engagement des pourparlers sur le principe de la fusion	
Aboutissement des pourparlers sur le principe de la fusion	Aboutissement des pourparlers sur le principe de la fusion		Aboutissement des pourparlers sur le principe de la fusion	Aboutissement des pourparlers sur le principe de la fusion	
Vote de l'organe législatif de la ou des autres communes sur le principe de la fusion	Vote de l'organe législatif de la ou des autres communes sur le principe de la fusion		Vote de l'organe législatif de la ou des autres communes sur le principe de la fusion	Vote de l'organe législatif de la ou des autres communes sur le principe de la fusion	
Négociation de la convention de fusion			Négociation de la convention de fusion		
Vote de l'assemblée communale portant sur la convention de fusion			Vote du conseil général portant sur la convention de fusion		
			Vote populaire portant sur la convention de fusion si le referendum est demandé		

Toutes les communes
Initiative de l'Etat
Vote sur le principe de la fusion dans les communes concernées
Négociation de la convention de fusion
Vote de l'organe législatif sur la convention de fusion

CHAPITRE III

Les autres modifications

Les modifications proposées sont consécutives aux expériences rencontrées ces dernières années sur des questions accessoires. Elles ont trait à l'élection complémentaire lors d'une vacance², le mode d'élection des commissions³, la fin du mandat des commissions⁴ et des délégués d'associations de communes⁵. Enfin, la loi actuelle prévoit que seuls les conseillers communaux sont amenés à prêter serment⁶. Il n'y a pas de raison de traiter différemment les conseillers généraux, d'autant plus que les députés au Grand Conseil sont, eux aussi, assermentés⁷.

CHAPITRE IV

Le résultat de la procédure de consultation

Le projet de loi modifiant la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo) a été mis en consultation le 18 février 2005.

Les organes consultés ont été les suivants: les communes, les associations de communes, l'Association des communes fribourgeoises, la Conférence des syndicats des chefs-lieux et des grandes communes, l'Association cantonale des secrétaires et caissiers communaux, die Vereinigung der Verwaltungsangestellten Sense und See, les Directions du Conseil d'Etat, les préfets ainsi que les partis politiques.

Dans le délai imparti, à savoir jusqu'au 30 avril 2005, les organes consultés (112 communes, 14 associations de communes, 6 partis politiques, les Directions du Conseil d'Etat, la Conférence des préfets ainsi que l'Ordre fribourgeois de la chambre fiduciaire et la Fiduciaire ROD) ont fait part de leurs prises de position.

1 Associations de communes et Associations professionnelles

En ce qui concerne l'Association des communes fribourgeoises, celle-ci a déclaré soutenir la réforme proposée. Elle a toutefois fait savoir, en ce qui concerne la question du vote d'une fusion de communes que l'assemblée communale, respectivement le conseil général, remplissait, à ses yeux, pleinement l'exigence de l'article 135

¹ Cf. notamment Interventions Jean-Bernard Repond et du Rapporteur du 14 mars 2002, PV p. 246 et 247; Intervention du Rapporteur du 20 mars 2003, PV page 377: «... nous avons voulu que l'ensemble des citoyennes et citoyens actifs des communes concernées puisse se prononcer sur leur fusion, alors que maintenant vous savez que seules les personnes qui fréquentent ou qui peuvent fréquenter l'assemblée communale décident cette fusion...»

² Article 77 al. 2 de la loi sur l'exercice des droits politiques

³ Article 19 al. 1 LCo

⁴ Article 67 al. 4 LCo

⁵ Article 115 al. 4^{bis} LCo

⁶ Article 57 LCo

⁷ Articles 9 à 11 de la loi du 15.4.1979 portant règlement du Grand Conseil (RSF 121.1). Les cantons de Vaud et de Genève font prêter serment aux membres des exécutifs et des législatifs communaux.

al. 3 de la Constitution fribourgeoise. Pour ce qui est de la surveillance des communes et des associations de communes, elle a relevé que le rôle du Service des communes, tel qu'il est prévu, pourrait se révéler parfois incisif et délicat en matière de finances communales.

L'Association cantonale des secrétaires et caissiers communaux a déclaré se rallier, en ce qui concerne le vote des fusions de communes, à l'avis émis par l'Association des communes fribourgeoises. Pour ce qui est de l'organe de révision externe, elle a salué la modification prévue, tout en faisant valoir que la durée minimale du mandat devrait être de trois ans au minimum, sachant que les coûts de la première année sont plus élevés (expériences vécues). Elle a en outre demandé à ce que certains délais soient introduits en relation avec la transmission des documents entre le conseil communal et l'organe de révision externe, l'organe de révision externe et la commission financière, respectivement l'assemblée communale. Elle a également demandé que l'on précise, à l'article 26 LCo, dans quel délai la demande d'introduire facultativement un conseil général peut être déposée, respectivement dans quel délai le conseil communal doit donner suite à une telle demande. Enfin, en ce qui concerne le secrétariat du conseil général et de son bureau (art. 35 LCo), l'Association fait valoir, en se référant à l'exemple cantonal, qu'il serait préférable d'assurer la séparation des pouvoirs en prévoyant une séparation du secrétariat du conseil général du secrétariat communal.

Pour **l'Association des employés de l'administration des communes du district de la Singine** (Vereinigung der Verwaltungsangestellten der Gemeinden des Sensebezirks), l'obligation faite aux communes de se doter d'un organe de révision externe ne se justifie pas, eu égard au fait que la grande majorité des commissions financières se compose de gens disposant des compétences suffisantes. Elle propose donc que le projet soit modifié dans le sens qu'au moins un membre de la commission financière doit disposer des connaissances et des compétences nécessaires. Ce n'est qu'à titre subsidiaire, pour le cas où aucun membre de la commission financière ne remplissait ces exigences, qu'un organe de révision externe se justifie. Elle a en outre fait valoir quelques remarques d'ordre formel.

L'Association des communes du district du Lac a salué le projet de modification de la loi, tout en se référant à l'avis de l'Association des communes fribourgeoises pour ce qui concerne le vote des fusions de communes (cf. ci-dessus). En ce qui concerne la révision des comptes, elle estime qu'il doit être possible qu'une personne, disposant des compétences professionnelles nécessaires, puisse être chargée de la révision, comme cela est le cas maintenant. Cette solution serait, aux yeux de l'Association des communes du district du Lac, pleine de sens et moins coûteuse. Elle estime également que les compétences attribuées au Service des communes ne vont pas dans le sens d'un renforcement de l'autonomie communale, tel qu'il est visé par la présente réforme.

La Conférence des syndics des chefs-lieux et des grandes communes s'est ralliée, de manière globale, à la prise de position de l'Association des communes fribourgeoise, tout en insistant sur certains points particuliers.

La présente modification législative touchant également les milieux professionnels (fiduciaires, experts comptables, etc.), **l'Ordre fribourgeois de la chambre fiduciaire** a été également consulté. Celui-ci a salué la dé-

marche consistant à instaurer un organe de révision externe. Il estime néanmoins que, en ce qui concerne la vérification de la caisse sans avis préalable, que cette tâche doit être confiée à l'organe de révision afin d'éviter tout risque de collusion et de garantir l'indépendance de ce dernier à l'égard du conseil communal. De plus, il estime que les tarifs présentés dans le rapport explicatif sont quelque peu élevés et indique qu'il est important de prévoir une charge financière de l'ordre de 3000 francs pour les plus petites communes (300 habitants), alors qu'une commune de 2000 habitants verrait sa charge avoisiner les 12 000 francs.

La fiduciaire de l'Association suisse des communes s'est également exprimée. Tout en saluant le projet de modification, elle a fait remarquer que les dispositions portant sur la révision des comptes communaux étaient formulées de manière trop détaillée. Selon elle, il serait plus heureux de prévoir, dans la loi, des dispositions dont le contenu serait plus général et d'édicter, par la suite, des directives beaucoup plus détaillées du point de vue technique, afin d'éviter des interprétations de la loi qui iraient à l'encontre du sens de cette dernière. Les délais dont il faut tenir compte dans la procédure de révision des comptes ainsi que l'accès de l'organe de révision externe à un certain document, en particulier dans les domaines de l'aide sociale et dans le domaine fiscal, doivent être clarifiés.

Enfin, **la Conférence des préfets**, soutenant la réforme proposée, a néanmoins rejoint l'Association des communes fribourgeoises en ce qui concerne le mode de décision d'une fusion de communes, proposé que la vérification des comptes puisse également se faire par la commission financière, estimé que le rôle donné au Service des communes allait trop loin et contredisait l'esprit tendant à responsabiliser les communes.

2 Partis politiques

Dans le délai imparti, six partis politiques ont émis un avis concernant le projet de loi sur les communes. Il en ressort ce qui suit:

- **L'UDC** se déclare favorable au projet mais se réserve la possibilité de faire valoir sa position en temps voulu.
- **Le PCS, le PDC et le PRD** se sont déclarés pour le maintien de la compétence de l'assemblée communale pour décider d'une fusion et par conséquent opposés à un vote aux urnes dans les communes dotées d'une assemblée communale.
- **Le PCS et le PDC** estiment que le préfet ne peut jouer simultanément le rôle de surveillant des associations de communes et tenir un rôle au sein de ces dernières, **le PS** allant même jusqu'à proposer la mise sur pied d'un groupe de travail sur cette question.
- **Le PRD** relève que la question des compétences attribuées au Service des communes est délicate, **le PDC** estime que la surveillance ne devrait pas englober l'équilibre financier de la commune et enfin **le PS** propose dans le cadre des dysfonctionnements communaux que l'on organise un service de médiation, composé de trois personnes, en remplacement des compétences attribuées aux préfets, au Service des communes et surtout aux syndics. En ce qui concerne l'obligation de faire recours à un organe de révision externe, **le PCS et le PRD** estiment qu'il s'agirait plutôt d'utiliser la forme potestative, dans le sens qu'une

commune a le choix de confier la révision des comptes soit à sa commission financière, soit à un organe de révision externe.

3 Communes

Si dans l'ensemble, le projet de modification législatif a été salué, en particulier sur la question du renforcement de l'autonomie communale, un certain nombre de questions ou de problèmes ont été soulevés par les communes.

Il s'agit:

- de l'obligation de se doter d'un organe de révision externe. En effet, une petite minorité de communes (moins d'une vingtaine) estime que cette solution n'est pas opportune. Certaines d'entre elles estiment que cela engendrera des coûts disproportionnés. D'autres proposent que cela ne devrait pas être érigé en obligation mais seulement en possibilité, par exemple pour le cas où la commune peut prouver qu'elle est capable de procéder ou de faire procéder au contrôle par sa commission financière, si celle-ci est composée de membres qui réunissent les compétences professionnelles exigées;
- pour certaines communes (4), le rôle de la commission financière doit être mieux défini. En effet, il s'agirait selon elles, de préciser la valeur du préavis de la commission financière au sujet du rapport de l'organe de révision externe;
- en ce qui concerne le rôle du préfet dans le cadre de la surveillance des communes, un petit nombre de communes a déclaré qu'il serait préférable qu'il ne préside pas les associations où alors qu'on ne confie plus la surveillance des communes aux préfets mais à une autorité centralisée de l'Etat. Le rôle du syndic n'a quant à lui fait l'objet que de peu d'opposition (4 communes se sont déclarées contre ou ont émis des craintes à ce sujet);
- quelques rares communes (3 à 4) ont émis l'avis, en ce qui concerne l'élection du syndic, que le nombre de tours de scrutin possibles devait être élevé de 3 à 5;
- quant aux compétences dévolues au Service des communes, outre les communes qui ont déclaré se rallier à l'avis de l'Association des communes fribourgeoises, trois communes ont fait savoir qu'elles étaient opposées à ce que le Service des communes puisse disposer de ces nouvelles compétences alors que deux communes ont proposé que le Service des communes ne soit pas seulement chargé du contrôle formel de l'équilibre financier, mais également de se substituer à l'organe de révision externe, en se dotant des moyens en terme de personnel pour ce faire;
- en ce qui concerne le règlement d'organisation du conseil communal, deux communes ont estimé ce dernier comme étant superflu pour les petites communes alors que six communes se sont dit d'accord sur le principe mais opposées à ce qu'il soit soumis pour approbation au Service des communes et aux préfets;
- un certain nombre de communes ont fait quelques propositions tendant à reformuler certaines dispositions. Ces propositions étant très nombreuses, elles ne seront pas reprises ici mais sont à examiner au cas par cas.

4 Tribunal administratif

Le **Tribunal administratif** a également été consulté. Ses remarques sont les suivantes:

- il serait utile, selon le Tribunal administratif, de prévoir de manière explicite une voie de droit auprès du préfet contre les décisions prises par le syndic à l'encontre d'un autre conseiller communal (cf. art. 150a al. 1 let. b);
- en ce qui concerne la nature de la relation juridique entre l'organe de révision externe et la commune, il estime que ce point doit être clarifié et avance quelques arguments destinés à nourrir la discussion sur ce point;
- enfin, il salue la proposition faite à l'article 84 al. 2^{bis}, relative à l'information du public.

5 Droit d'initiative et de referendum dans les associations de communes

Un second projet de la LCo est venu s'ajouter au projet principal, qui touche au droit d'initiative et de referendum dans les associations de communes. Ce projet a été mis en consultation le 14 avril 2005. Le délai de réponse a été fixé au 30 mai 2005.

Dans le délai imparti, à savoir jusqu'au 30 mai 2005, les organes consultés (78 communes, 15 associations de communes, 3 partis politiques, les Directions du Conseil d'Etat ainsi que la Conférence des préfets) ont fait part de leurs prises de position.

Parmi les réponses, par ailleurs toutes positives à l'égard du projet, se dégage un thème principal à savoir celui de la limite à partir de laquelle le referendum financier obligatoire est déclenché.

La réponse de l'Association des communes fribourgeoises, reprise par une grande partie des communes et des associations de communes, fait valoir que la limite à partir de laquelle le referendum financier obligatoire intervient, à savoir le double de la limite statutaire au referendum financier facultatif, est trop basse. Selon l'Association des communes fribourgeoises, il sied de fixer cette limite au quintuple de celle fixée au referendum financier facultatif.

Pour sa part, le Service de législation, outre un certain nombre de remarques formelles, fait valoir que la disposition constitutionnelle concrétisée dans le projet, prévoit également que doivent être soumis au referendum obligatoire les cautionnements et autres sûretés analogues pouvant entraîner une dépense sujette à referendum ainsi que les règlements de portée générale. Il estime donc qu'il y a lieu de compléter le projet dans ce sens.

6 Remarques finales

Un certain nombre de remarques et de suggestions des organismes consultés ont été reprises dans le présent projet.

CHAPITRE V

Les incidences du projet

1 Les incidences financières

La seule modification proposée qui est de nature à entraîner une incidence financière pour les communes est celle qui confie à un organe externe la révision des comptes.

Selon les renseignements fournis par l'Ordre fribourgeois de la chambre fiduciaire, une révision annuelle coûterait environ 3000 et 4000 francs pour une commune de 300 habitants, charge qui avoisinerait 12 000 francs pour une commune de 2000 habitants.

2 La constitutionnalité, la conformité au droit fédéral et l'eurocompatibilité du projet

Le présent projet est conforme aux Constitutions fédérale et cantonale. Il ne rencontre par ailleurs aucune incompatibilité avec le droit européen, plus particulièrement avec la Charte européenne de l'autonomie locale¹.

3 L'influence du projet sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Le présent projet n'influence pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Les communes demeurent sous la haute surveillance de l'Etat. Tout au plus la responsabilité primaire de la résolution des dysfonctionnements est-elle désormais placée au sein de la commune elle-même.

4 Referendum facultatif et financier

La loi sera soumise au referendum législatif (facultatif). Elle ne sera pas soumise au referendum financier, même facultatif, car, dans la mesure où elle exécute un mandat constitutionnel, les dépenses qu'elle entraîne sont des dépenses liées. Cela dit, même s'il s'agissait de dépenses nouvelles, il ne fait aucun doute que les dépenses estimées pour les cinq premières années d'application sont largement en-dessous du seuil déterminant pour le referendum financier facultatif.

B PARTIE SPÉCIALE

Commentaire des dispositions du projet

Article 10 al. 1 let. q et r

Rapport soit au commentaire des articles 86b et 97 al. 1 let. a ainsi qu'à celui des articles 98a et suivants.

Article 19 al. 1^{bis} et 2

Les commissions relevant du législatif doivent être élus au scrutin de liste². L'élection tacite ou à main levée n'est pas prévue.

Sans posséder de données statistiques complètes, le Service des communes sait que le mode d'élection prévu par la loi n'est pas observé systématiquement. Dans leur grande majorité, les communes pratiqueraient le système à main levée et/ou tacite, tant pour les élections complémentaires que pour le renouvellement intégral.

La Conférence des préfets admet implicitement ce mode de faire en recommandant aux communes de procéder à l'élection au scrutin de liste dans les cas où un citoyen devrait contester l'élection «ouverte»³. Les préfets suggèrent d'ailleurs d'entériner cette pratique lors d'une prochaine révision de la loi sur les communes.

Un certain nombre d'arguments suivants militent en faveur d'un changement de système: il faut d'abord éviter le décalage entre le pays légal et le pays réel. De plus, la principale commission concernée est la commission financière (et la commission d'aménagement pour la majorité de ses membres). Or, la commission financière fait déjà l'objet du volet de la révision en cours, de sorte que la modification du mode d'élection n'y est pas étrangère. Il s'agit, alors, d'adapter le mode d'élection des autres

commissions. Ensuite, un assouplissement ne se heurte à aucun intérêt contraire majeur. Les communes y sont favorables. Enfin, il s'agit de profiter de la révision en cours pour faciliter le mode d'élection des commissions issues du législatif.

Le Conseil d'Etat propose que, si aucune liste n'est déposée jusqu'à l'élection des membres de la commission, celle-ci a lieu au scrutin individuel et à main levée, étant admis que le scrutin secret peut toujours être demandé par un cinquième des citoyens présents.

Articles 26 al. 3, 2^e phr., et 27 al. 3 et 4

L'Association cantonale des secrétaires et caissiers communaux a également demandé que l'on précise, à l'article 26 LCo, dans quel délai la demande d'introduire facultativement un conseil général peut être déposée, respectivement dans quel délai le conseil communal doit donner suite à une telle demande. Suite a été donnée à cette proposition.

Les décisions relatives au nombre de conseillers généraux seront communiquées au préfet (art. 27 al. 4) en raison de la surveillance générale que celui-ci exerce sur les communes.

Article 29a

Pour les motifs exposés plus haut, les conseillers généraux devraient être assermentés au même titre que les conseillers communaux et que les députés au Grand Conseil⁴.

Article 51^{ter} al. 1 let. d et al. 2 et 4

Rapport soit au commentaire des articles 133a et suivants.

Article 58 al. 3

Les quelques (rares) difficultés rencontrées ces dernières années lors de l'élection du syndic ne sauraient, à elles seules, justifier une modification du mode de désignation du premier magistrat de la commune.

Pour les motifs évoqués plus haut, le Conseil d'Etat a renoncé à proposer une élection des syndics par le peuple. Il était cependant d'avis de profiter de la présente réforme pour qu'un mode d'élection efficace soit trouvé et une réponse élégante aux quelques désagréments, rencontrés parfois, donnée.

La comparaison des régimes juridiques applicables aux autres élections prévues dans l'ordre juridique fribourgeois (par exemple l'élection du président du Grand Conseil, uninominale comme celle du syndic et du vice-syndic) démontre que les candidats non élus aux tours de scrutin à la majorité absolue sont éliminés de la suite de la procédure, dans la mesure où leur nombre dépasse le double des sièges à repourvoir, les suffrages recueillis précédemment servant de critère d'élimination⁵. Dans certains cas, cette règle est quelque peu modulée, dans le sens que ce sont successivement les candidats ayant obtenu le moins de suffrages qui sont éliminés⁶; ce système concerne exclusivement les scrutins uninominaux

¹ Cf. supra, section 2, ch. 1.3

² Articles 19 et 46 LCo

³ Cf. prise de position de la Conférence des préfets du 8 mars 2004

⁴ Cf. supra, chapitre III

⁵ Articles 90 al. 2 et 3 LEDP, 105 al. 3 de la loi portant règlement du Grand Conseil, LRGC, RSF 121.1

⁶ Article 104 al. 2 LRGC

comme, par exemple, l'élection du président du Conseil d'Etat¹.

Quant à la règle à appliquer en cas d'égalité de suffrages – situation pouvant se présenter, pour l'élection du syndic, au troisième tour de scrutin à la majorité relative – le régime juridique de toutes les autres élections prévoit le tirage au sort. Tel est notamment le cas pour l'élection des conseillers communaux². Pour les élections auxquelles procède le Grand Conseil, l'article 106 al. 6 LRGC prévoit également le tirage au sort. On retrouve le même système dans les communes pour l'élection des commissions³, ainsi que pour les nominations et désignations du conseil communal⁴.

L'élection du syndic semble donc être la seule élection sans règle en cas d'égalité de suffrages au tour de scrutin tranché à la majorité relative. Il ne s'agit pas d'une lacune, car la commission parlementaire de l'époque avait écarté la proposition visant à introduire une règle spécifique dans la disposition consacrée à l'élection du syndic⁵. Lors des débats du Grand Conseil, l'article fut adopté avec un simple amendement réglant le mode d'élection (majorité absolue aux deux premiers tours, relative au troisième tour)⁶. Cette teneur fut maintenue en 1988, contre l'avis du Conseil d'Etat qui proposait de prévoir la majorité relative au deuxième tour de scrutin déjà, par analogie aux autres élections prévues par la loi sur les communes⁷. Plaidant en faveur du maintien du système en vigueur, le rapporteur exposait notamment qu'«étant donné la constellation politique de nos conseils communaux, il est nécessaire de laisser un peu de temps, afin que les ajustements nécessaires puissent s'opérer». D'autres aspects de l'élection du syndic, tels que la règle à adopter en cas d'égalité des suffrages, ne furent pas abordés lors de cette révision partielle.

Aujourd'hui, il s'avère que le défaut de règles applicables en cas d'égalité de voix comporte le risque que les scrutins se multiplient. Cette situation doit être corrigée.

L'hypothèse que chacun des candidats recueille des voix égales demeure réelle, dans les conseils communaux à neuf membres notamment. Dans un tel cas, il appartient au sort de trancher.

Article 60 al. 3 let. 1

Rapport soit au commentaire des articles 133a et suivants.

Article 61

Dès lors qu'on donne au syndic des pouvoirs accrus⁸, il se justifie de les réserver lorsque la loi consacre le principe de la collégialité.

Le Conseil d'Etat est d'avis que la répartition des affaires entre les membres du conseil communal doit désormais être la règle. L'hypothèse d'un «conseiller sans porte-

feuille» est exclue. Elle est le signe d'un dysfonctionnement de l'exécutif. Il appartient au syndic, en application des dispositions proposées, d'y remédier.

L'article 61 oblige enfin la commune à se doter d'un règlement d'organisation portant sur des questions qui, ces dernières années, ont donné lieu à débats et litiges. Si l'on veut éviter la suspicion permanente sur tel édile qui emporte des dossiers chez lui, ou qui conserve des documents administratifs une fois son mandat terminé, il est préférable de régler ces questions dans un texte clair. Il n'est pas admissible, non plus, que des procès-verbaux de séances de conseil communal soient transmis par courrier électronique au domicile privé des conseillers communaux: le secret de fonction est à l'évidence mis en danger. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat déterminera les exigences minimales d'un tel règlement.

Pour aider les communes dans la rédaction de ce règlement, l'Etat pourrait, de concert avec l'Association des communes fribourgeoises, en établir un exemplaire-type.

Article 61a

Le choix de donner au premier citoyen de la commune des responsabilités supplémentaires doit être concrétisé dans une base légale. Si, dans la pratique, on peut exiger du syndic qu'il dirige les délibérations du conseil, respectivement qu'il assure le bon ordre de l'administration communale, il n'est pas inutile de le dire clairement. A noter que l'administration communale (au sens de personnel administratif communal) ne doit pas être confondue avec l'administration de la commune, laquelle relève du conseil dans son ensemble.

Article 67 al. 4, 2^e phr.

Actuellement, le mandat des commissions prend fin avec la fin de la période administrative⁹. S'agissant des délégués des communes dans les associations de communes, il semble que leur mandat ne puisse aller au-delà de la période administrative – l'inverse serait en revanche possible¹⁰.

La commune de Düdingen avait suggéré d'examiner la question de modifier ce système en prévoyant que les commissions et les délégués demeurent en fonction jusqu'à leur renouvellement. Elle faisait état d'un cas d'urgence qu'une commission scolaire devait régler le lendemain d'une assermentation, alors que la nouvelle commission n'avait pas été constituée. C'est l'ancienne commission qui avait pris la décision.

Cette suggestion est opportune. Elle est concrétisée par les articles 67 al. 4, 2^e phr., et 115 al. 4^{bis} du projet.

Article 84 al. 2^{bis} et 3

Cette disposition concrétise le postulat de l'article 19 al. 2 de la Constitution fribourgeoise du 16 mai 2004: «Le droit à l'information est garanti. Toute personne peut consulter les documents officiels dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose.» Ainsi, aucune distinction n'est faite, désormais, entre règlements de portée générale et règlements administratifs du point de vue de leur publicité.

¹ Article 104 al. 1 LRGC

² Article 89 al. 3 LEDP

³ Articles 19 LCo, 19 al. 2 du règlement d'exécution de la LCo, RELCo, RSF 140.11

⁴ Article 64 al. 4 4^e phr. LCo

⁵ Page 7 du procès-verbal de la 13^e séance, du 11 avril 1979, de la commission parlementaire chargée d'examiner le projet de loi N° 68 sur les communes

⁶ BGC 1979, pages 1920 ss

⁷ BGC 1988, page 1084

⁸ Cf. les articles 61a et 150 LCo

⁹ Article 67 al. 4 LCo

¹⁰ Article 115 al. 4 LCo

Article 86a

Cette disposition remplace l'article 55 RELCo. Le respect des normes de la comptabilité publique doit être ancré dans la loi. Cette disposition implique également une modification de l'article 122.

Article 86b

Cette disposition assure la mise en œuvre de l'article 132 al. 2 Cst, aux termes duquel les communes doivent se doter d'un plan financier.

Un horizon de cinq ans est usuel pour une planification financière à moyen terme. Le cycle de cinq ans correspond en outre à la période administrative, mais le plan financier n'est pas un programme de législature.

Le principe de la planification continue exige que des mises à jour soient effectuées régulièrement et lorsque des conditions cadre importantes changent, mais au moins une fois par année.

Le Conseil d'Etat propose que le plan soit adopté par le conseil communal. Le législatif et la commission financière le reçoivent à titre d'information. Pour les deux organes, il est prévu qu'ils ne peuvent modifier le contenu du plan financier de l'exécutif, raison pour laquelle le texte légal précise qu'ils en prennent acte.

Il a été renoncé de transmettre systématiquement le plan financier au Service des communes. Une transmission ponctuelle, en cas de besoin, est jugée suffisante. A cet égard, l'article 147 du projet est suffisant.

Article 94 titre médian et al. 1

Le titre médian est trop étroit par rapport au contenu de ce contrôle. En effet, celui-ci englobe, outre le contrôle de la caisse, les opérations mentionnées à l'alinéa 1. Le terme permettant de mieux décrire ces éléments est «contrôle périodique des valeurs au bilan». Le détail est cependant transféré dans le règlement d'exécution, ce qui est exprimé par la deuxième phrase de l'alinéa 1.

Le Conseil d'Etat n'entend pas ôter au conseil communal, responsable de la comptabilité communale, la compétence de procéder au contrôle périodique de la caisse. Ce contrôle pourra toutefois être exercé par l'organe de révision, sur requête du conseil communal.

Article 95 al. 4, 5 et 6

Compte tenu de la création d'un organe de révision externe¹, il tombe sous le sens que le rapport de cet organe doit être déféré à la commission financière, puis à l'assemblée communale ou au conseil général.

Une unification des délais de présentation des comptes au législatif est proposée, en ce sens que le conseil communal doit désormais satisfaire à cette obligation dans les cinq mois qui suivent la clôture de l'exercice. A l'heure actuelle, ce délai est de six mois pour les communes dotées d'un conseil général, de quatre mois pour les autres.

Enfin, les comptes seront transmis au préfet en raison de la surveillance générale que celui-ci exerce sur les communes. D'autres organismes sont légitimés à réclamer les comptes communaux, à des fins statistiques par exemple. Cette hypothèse est réservée à l'alinéa 6.

Article 97 al. 1 let. a^{bis}, c et c^{bis}

La commission financière prendra acte du plan financier établi par le conseil communal (cf. art. 86b du projet). Le délai de transmission des données est régi par l'article 97^{bis} de la loi.

S'agissant des compétences de la commission financière au sujet de l'organe de révision, rapport soit au commentaire des articles 98 et suivants.

Articles 98 à 98f

1. Généralités

Ces dispositions visent à concrétiser l'article 84 al. 2 de la Constitution fribourgeoise du 16 mai 2004, selon lequel «la surveillance des finances de l'Etat et des communes est assurée par un organe dont l'indépendance est requise».

Il s'agit de décharger la commission financière de la vérification des comptes. Pour les motifs discutés, cette tâche revêt des qualifications professionnelles particulières que ne peuvent désormais assumer que des personnes formées à cet effet. Il est prévu de confier désormais le travail de révision à des personnes (physiques ou morales, telles que fiduciaires) indépendantes.

Le projet de modification du code des obligations distingue le contrôle ordinaire du contrôle restreint. Le contrôle est plus sévère pour les sociétés dont les actions sont cotées en bourse, qui ont lancé des emprunts par obligations ou dont le total du bilan, le chiffre d'affaires ou l'effectif dépasse un certain chiffre.

On aurait ainsi pu imaginer d'opérer une distinction entre «petites» et «grandes» communes en allégeant le mode de révision des premières pour se montrer plus exigeant à l'endroit des secondes. Une telle solution serait fautive et hasardeuse. Rien ne permet de démontrer, en effet, que le risque d'irrégularités serait plus grand dans les grandes communes. De plus, un conseil communal de milice ne peut, à l'évidence, pas exercer un contrôle permanent et serré sur les comptes et a tendance à s'en remettre au caissier et à la commission financière. Des réviseurs professionnels lui donneront désormais la garantie que la comptabilité est exactement tenue. Au surplus, la nature du travail du réviseur est identique, quelle que soit la taille de la commune.

Les articles 98 à 98f s'inspirent des dispositions du projet de modification du code des obligations relatif à la révision des comptes des sociétés anonymes. Cette parenté n'est pas gratuite: elle permet de déterminer plus aisément ce que l'on entend par «qualifications particulières, indépendance, rapport de révision, réserves dans le rapport, renvoi des comptes», en s'inspirant précisément des solutions dégagées par la doctrine et la jurisprudence relatives au droit de la société anonyme.

A cet égard, trois solutions étaient possibles:

- 1° exiger que le réviseur dispose des qualifications nécessaires, le Conseil d'Etat posant un certain nombre de règles à cet égard;
- 2° n'autoriser que les réviseurs au bénéfice d'un agrément au sens du projet de loi fédérale sur la surveillance de la révision; la difficulté réside dans le fait que cette loi n'est pas en vigueur;
- 3° donner au Conseil d'Etat la compétence de délivrer une habilitation.

¹ Cf. articles 98 ss LCo

La première variante a été retenue. En effet, le projet de loi fédérale sur la surveillance de la révision a été traité par les deux Chambres du Parlement, mais le texte définitif de la loi n'est pas encore publié; dès lors, un renvoi à un texte non connu est hasardeux. Par ailleurs, l'octroi d'une habilitation nécessiterait un contrôle conséquent et, partant, des moyens administratifs supplémentaires.

Il était aussi nécessaire d'adapter le contrôle des comptes des associations de communes, en renvoyant simplement aux solutions choisies pour les communes.

2. Le statut de l'organe de révision

A l'heure actuelle, la commission financière n'est pas citée parmi les organes de la commune. L'organe de révision prévu par le présent projet doit-il être considéré comme un véritable organe?

Cette question revêt une importance pratique: sa résolution est indispensable pour déterminer qui, des tribunaux civil ou administratif¹, sera amené à trancher les différends entre la collectivité et le réviseur, hors les cas de responsabilité (par exemple les honoraires). Elle peut également avoir son utilité pour déterminer le fondement de la responsabilité du réviseur.

Les cantons de Berne et du Valais ont, eux aussi, décidé de confier le contrôle des comptes à des réviseurs externes indépendants. Quelle est leur position? La loi bernoise sur les communes ne place pas les réviseurs au chapitre des organes communaux. Selon Markus Müller, cependant, il ne fait aucun doute que l'entité responsable de la révision des comptes communaux constitue un organe. Ce principe, qui vaut par exemple pour les sociétés anonymes, est également valable pour les communes². La loi valaisanne sur les communes cite expressément l'organe de révision au sein des organes communaux³.

On observe toutefois que, même si le code des obligations prévoit que l'organe de révision est l'un des trois organes de la société anonyme, la question reste divisée en doctrine.

Il est douteux qu'une personne physique ou morale chargée professionnellement de réviser les comptes d'une commune constitue un véritable organe de celle-ci.

On considérera ainsi que l'organe de révision n'est pas un organe de la commune.

Au demeurant, même si l'on admettait que tel était le cas, se poserait nécessairement la question de savoir si un lien contractuel l'unit à celle-ci. En effet, dans la société anonyme, l'organe de révision revêt un caractère hybride, mi-organe social, mi-mandataire contractuel.

Que l'organe de révision soit considéré comme un organe communal ou comme un partenaire contractuel, il s'agit alors de déterminer si l'on a à faire à un contrat de droit privé (soit un contrat de mandat, au sens des articles 398 et suivants du code des obligations) ou un contrat de droit administratif.

Selon la conception classique, le contrat de droit administratif est un accord de manifestations de volonté, portant sur une *tâche d'intérêt public*, ayant force obligatoire

et soumis au droit public. Au contraire d'un acte administratif, le contrat de droit administratif porte en général une double signature; de plus, les parties au contrat se caractérisent par leur égalité et leur autonomie, soit par des qualités que l'auteur et le destinataire d'un acte administratif, quel qu'il soit, n'ont pas au même degré. Le contrat a pour objet une tâche d'intérêt public. C'est par cet aspect qu'il se distingue du contrat de droit privé, qui vise des fins privées. On peut citer, à cet égard, les contrats dits de collaboration, qui peuvent unir une collectivité publique et un administré qui est associé à l'exécution d'une tâche d'intérêt public⁴. Ainsi, la distinction entre contrat de droit administratif et de droit privé s'oriente autour du concept d'intérêt public. La jurisprudence comme la doctrine récente déclarent qu'un contrat est de droit administratif parce que son objet est régi par le droit public. En l'absence de dispositions légales expresses, on examinera si et dans quelle mesure le contrat en cause s'intégrera dans une activité proprement publique: une convention relève notamment du droit administratif lorsqu'elle met directement en jeu l'intérêt public, parce qu'elle a pour objet une tâche d'administration publique ou une dépendance du domaine public⁵.

Il n'est pas possible d'affirmer qu'on a à faire, en l'espèce, à un contrat de droit administratif. La circonstance que le réviseur contrôle les comptes d'une collectivité publique, certifiant aux citoyens qu'ils sont exactement tenus, donnerait à penser qu'il remplit une mission d'intérêt public. On peut néanmoins objecter que chaque citoyen a également intérêt à ce qu'une route soit construite conformément aux normes en vigueur; pourtant, le contrat unissant la commune à l'entrepreneur de travaux publics est de nature purement privée. On admettra par conséquent que l'organe de révision est un mandataire de la commune, lié à celle-ci par un contrat de droit privé.

3. Le fondement de la responsabilité du réviseur

Deux cas de figure peuvent se présenter:

- 1° Un créancier prétend avoir été la victime de la violation de ses devoirs par le réviseur d'une commune (cf. l'exemple de Loèche-les-Bains). Peut-il agir directement contre le réviseur?
- 2° Une commune prétend avoir subi un dommage en raison de la violation de ses devoirs par le réviseur. Comment peut-elle obtenir réparation de son préjudice?

Pour répondre à ces questions, il faut déterminer le fondement de la responsabilité du réviseur.

- 1° Si l'on considère que le réviseur est lié à la commune par un contrat (de droit privé) de mandat, cette dernière pourra faire valoir ses prétentions en invoquant les dispositions du code des obligations relatives à la responsabilité du mandataire⁶. Quant au tiers lésé par le réviseur, il devra faire appel aux articles 41 et suivants du code des obligations. Si l'on admet qu'on a à faire à un contrat de droit administratif, ce seront les règles propres à ce genre de contrat qui seront applicables.
- 2° Si l'on considère que le réviseur est un organe de la commune, le régime de la responsabilité mis en place

¹ Cf. article 121 CPJA

² KOMMENTAR ZUM GEMEINDEGESETZ DES KANTONS BERN/MARKUS MÜLLER, Berne 1999, Ad Art. 10, Nr.3

³ Article 4 de la loi sur les communes du 5 février 2004; RS 175.1

⁴ Cf. ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1986, pages 444 ss

⁵ PIERRE MOOR, Droit administratif, volume II, Berne 2002, pages 363 ss

⁶ Articles 398 ss du code des obligations

par la loi du 16 septembre 1986 sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents¹ est alors applicable; l'article 3 de cette loi vise en effet les organes des collectivités.

Ainsi qu'il a été exposé plus haut, la circonstance que l'organe de révision soit considéré comme un mandataire contractuel lié à la commune par un contrat de droit privé, implique que les éventuels différends sont soumis au droit privé.

4. Droit des marchés publics

Les prestations de révision sont en principe assujetties au droit des marchés publics, mais compte tenu des valeurs-seuil assez élevées au regard des coûts à attendre pour la plupart des communes, cette question n'a pas besoin d'être approfondie en l'occurrence.

Article 98

Pour être crédible, l'organe de révision doit détenir sa légitimité de l'assemblée législative de la commune. La commune pourra librement choisir la durée du mandat du réviseur entre un et trois ans. La reconduction est possible, mais un seul et même organe de révision ne peut officier durant plus de six ans consécutifs. Passé ce délai, la commune doit choisir un autre organe pour au moins une période (de 1 à 3 ans), avant de désigner à nouveau, si elle le souhaite, l'organe de révision antérieur.

En règle générale, l'organe de révision sera une personne morale, autrement dit une fiduciaire spécialisée dans ce genre de travaux. Il n'est pas interdit de penser que, dans certaines communes, une ou plusieurs personnes physiques soient désignées.

Article 98c

Il est indispensable que les motifs de la démission ou de la résiliation du mandat d'un organe de révision soient portés à la connaissance du conseil communal: de telles décisions sont en effet parfois lourdes de sens, et il s'agit de prévenir toute dérive. Le Service des communes doit être informé de toute démission ou résiliation.

Article 98d

Outre les tâches traditionnelles d'audit comptable, l'organe de révision doit procéder à un certain nombre de vérifications spécifiques aux finances communales. On pense notamment aux participations à des collectivités de droit public ou de droit privé, l'évaluation des autres éléments de la fortune et de leur rendement, mais encore à l'emploi des crédits.

Article 98e

Le contenu du rapport est inspiré des règles prévues par le projet de modification de la surveillance de la révision. La fiduciaire de l'Association suisse des communes préconise de s'en tenir à une norme plus générale, le règlement précisant le contenu du rapport.

Le Conseil d'Etat est d'avis d'arrêter, dans le texte de loi déjà, les exigences minimales auxquelles doit satisfaire le rapport de révision. Le règlement d'exécution pourra contenir des dispositions complémentaires.

Pour être déchargée de son rôle de vérificatrice des comptes, la commission financière n'en conserve pas moins sa tâche d'examen des finances communales. C'est la raison pour laquelle une copie du rapport de révision devra lui être soumise avant l'assemblée communale ou la séance du conseil général.

Article 98f

L'organe de révision devra se soumettre à certains avis obligatoires, pour le cas où des violations de la loi, respectivement des irrégularités comptables sont constatées. Il en avertira d'abord le conseil communal puis, en cas d'absence de réaction, le Service des communes.

Article 109 al. 2

Il s'agit-là de la concrétisation de l'article 134 Cst, selon lequel des associations à buts multiples peuvent être créées, quand bien même leurs tâches ne seraient pas connexes.

Article 114 al. 1 let. c

Dès lors que les associations de communes verront leurs comptes révisés par un organe externe, l'institution du contrôleur des comptes devient sans objet. Il s'agit donc de la supprimer.

Article 115 al. 4^{bis}

Rapport soit au commentaire de l'article 67 al. 4, 2^e phr.

Articles 116 al. 2 let. g, 122 al. 2, 124, 125 al. 2 et 130

Les comptes des associations de communes feront l'objet des mêmes vérifications que les communes. Il n'y a aucune raison de les traiter différemment, d'autant que leurs budgets dépassent souvent celui des communes qui en sont membres.

Articles 123a à 123f

Aux termes de l'article 51 al. 1 Cst, les citoyennes et les citoyens des communes membres d'une association ont le droit d'initiative et de referendum. La loi détermine l'objet du referendum financier obligatoire. Les articles 123a et suivants du projet concrétisent ce mandat constitutionnel.

Article 123a

La loi sur les communes ne contient à l'heure actuelle aucune disposition relative au droit d'initiative dans les associations de communes.

Ce droit n'est actuellement aménagé que pour les communes dotées d'un conseil général. Cette disposition est donc inspirée de l'article 51^{ter} LCo, sans que cette disposition ait été reprise telle quelle. En effet, certains objets n'entrent pas dans la sphère de compétences des associations de communes (adhésion ou constitution d'une association, fusion de communes, changement du nombre de conseillers généraux).

Article 123b

Cette disposition précise la procédure à suivre pour le dépôt de la demande d'initiative, la récolte de signatures et la vérification de celles-ci. Elle n'appelle pas de remarque particulière.

¹ LResp; RSF 16.1

Article 123c

Il se révèle également nécessaire de préciser un certain nombre de règles quant au déroulement du scrutin et à son résultat.

Il est fait obligation, pour toutes les communes membres de l'association, de soumettre l'objet au vote populaire de manière simultanée. Ceci afin d'assurer la formation d'une volonté qui soit totalement indépendante. En effet, un vote différé dans le temps présenterait le risque que la population des communes votant plus tard soit influencée par les résultats des scrutins qui auraient déjà eu lieu dans d'autres communes.

Les alinéas 2 et 3 reprennent, pour l'essentiel, les règles actuellement en vigueur en matière de referendum facultatif.

Article 123d

Cette disposition reprend la teneur des alinéas 2 et 4 de l'article 123^{bis} actuel pour ce qui concerne le referendum financier facultatif. Il doit être possible, comme dans les communes dotées de conseils généraux¹, de demander le referendum sur d'autres objets.

Article 123e

L'introduction, par la Constitution cantonale du 16 mai 2004, du referendum financier obligatoire rend nécessaire une adaptation de l'article 123^{bis} LCo.

L'ancienne disposition prévoyait le seul droit de referendum facultatif pour les dépenses nettes dépassant le montant prévu statutairement. Suivant la volonté de la Constituante, qui a voulu un renforcement des droits politiques en matière d'associations de communes, le referendum financier obligatoire y a donc été ajouté.

La question s'est posée de savoir à partir de quel montant une dépense devait être soumise obligatoirement au vote populaire. Une possibilité consistait à se baser sur les derniers comptes approuvés de l'association. Toutefois, certaines associations ne procèdent que rarement à d'importants investissements. Déterminer le montant à partir duquel une dépense doit être soumise au vote populaire par le biais d'un pourcentage des dernières dépenses est périlleux, puisque ce montant pourrait se révéler très bas et contraindre l'association, l'année suivante, à soumettre un grand nombre de dépenses au scrutin, ce qui entraverait de manière considérable l'activité normale de celle-ci.

Afin d'éviter ceci et pour reprendre le procédé qui conduit à la détermination du montant à partir duquel le referendum facultatif peut être demandé, il est proposé de retenir que le droit au referendum obligatoire s'exerce lorsque la dépense nette représente le double du montant fixé par les statuts pour le referendum facultatif.

La proportion retenue, à savoir celle du double du montant seuil pour le referendum facultatif, permet d'éviter un blocage continu des activités des associations qui risqueraient, dans le cas contraire, de devoir soumettre au scrutin un grand nombre de dépenses chaque année.

Cette flexibilité est renforcée par le fait qu'il appartient aux associations de déterminer, dans leurs statuts, les

montants du referendum facultatif, et de vérifier si ce dernier est assez important pour ne concerner que les dépenses plus importantes soumises au referendum obligatoire.

Enfin, il sied d'ajouter que le risque de voir ce droit vidé de sa substance par l'introduction de montants relativement élevés sera évité par le fait que l'adoption des statuts et la modification de ceux-ci doivent être soumises au Conseil d'Etat, respectivement à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, pour approbation. Ces instances prendront donc garde à ceci.

Article 123f

Rapport soit au commentaire de l'article 123c.

Article 125 al. 2

La commission financière ne prévoie pas le rapport de gestion du conseil communal (le rapport de gestion est prévu dans les communes avec conseil général, art. 95^{bis} LCo). Ceci remonte à une décision expresse du Grand Conseil qui avait refusé cette proposition du Conseil d'Etat lors de la révision partielle du 22 septembre 1989, arguant du fait que la commission financière n'est pas une commission de gestion et ne devrait donc pas se prononcer sur le rapport de gestion.² Pour les contrôleurs des comptes d'une association de communes, on a en revanche conservé cette compétence. Le Conseil d'Etat propose toutefois de ne pas maintenir ce système (et donc de ne pas transférer cette compétence des contrôleurs des comptes à l'organe de révision), mais de prévoir que le rapport de gestion doit être transmis à l'organe de révision, aux fins d'information de ce dernier.

Articles 133a à 134d

Ces dispositions ont pour but de concrétiser l'article 135 al. 2 et 3 de la Constitution, ayant trait aux fusions de communes.

Le système suivant est proposé:

- a) Quel que soit l'initiateur de la fusion, il doit en désigner **le périmètre**. Une proposition qui serait libellée «*voulez-vous fusionner avec une ou plusieurs communes voisines?*» ne serait pas acceptable.
- b) Pour les raisons expliquées sous chiffre 5 du chapitre II ci-dessus, le Conseil d'Etat propose de maintenir le statu quo en ce qui concerne le vote sur **la convention de fusion**. La convention de fusion continue d'être soumise au Grand Conseil pour approbation.
- c) Si, dans un délai de douze mois suivant le vote, les conseils communaux ne parviennent pas à mettre sur pied une convention de fusion, le Conseil d'Etat en arrête le texte.
- d) **Lorsque l'initiative de la fusion revient à l'Etat**, le vote portant sur le principe de la fusion a lieu immédiatement dans les communes concernées. En cas d'acceptation, les communes négocient une convention de fusion, laquelle est soumise au vote de chaque commune. Ce sont les organes législatifs qui se prononcent, à l'instar de ce qui est prévu aux articles 134a et 134b.

¹ Cf. article 52 LCo

² BGC 1989, 194

Lorsque la fusion est demandée par l'organe législatif ou à l'initiative de citoyens, le conseil communal a alors mandat d'engager des pourparlers avec la ou les communes concernées. Si celles-ci, par leur exécutif, opposent un refus, la procédure s'interrompt. Il ne saurait être question, en effet, de provoquer un vote dans une commune dans laquelle personne n'a pris l'initiative de proposer une fusion à laquelle l'exécutif est, au surplus, opposé. Si la réponse est positive, le législatif se prononce alors sur le principe de la fusion. En cas de vote positif, les conseils communaux négocient alors une convention de fusion qui sera soumise au vote des communes.

Lorsque la fusion est proposée par le conseil communal, celui-ci aura pris, comme c'est le cas aujourd'hui, l'initiative d'aborder préalablement les communes concernées afin de négocier une convention de fusion.

- e) Pour le cas où l'initiative provient d'un dixième au moins des citoyens actifs, la procédure est régie par la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques¹ à l'exception des règles sur la validation et la transmission.

2 CHAPITRE VIII

Haute surveillance des communes et des associations de communes

SECTION 1

Dispositions générales

Pour les motifs exposés, il a été décidé de grouper dans un seul chapitre les dispositions relatives à la surveillance des communes et des associations de communes.

Articles 144 et 145

L'erreur qui émaille le texte actuel de la loi (compétence résiduelle attribuée et au Conseil d'Etat et à la Direction) doit être corrigée, cette compétence étant réservée à la Direction. Il faut laisser au Conseil d'Etat les compétences qui procèdent véritablement de la souveraineté gouvernementale, savoir la révocation d'un édile et l'administration exceptionnelle de la commune.

Article 145

Le Service des communes ne révise pas les comptes communaux. Cette tâche incombe exclusivement à la commission financière², respectivement, désormais, à l'organe de révision. Le Service des communes exerce un contrôle formel (régularité du budget, des comptes au regard du plan comptable, respect des équilibres financiers). Il en a toujours été ainsi; la précision apportée au texte de loi n'a qu'un caractère déclaratif.

Article 146

Il s'agit de régler la question de la surveillance des associations de communes présidées ou dans lesquelles le préfet assume un rôle dirigeant.

A l'heure actuelle, lorsque le préfet exerce une fonction au sein du comité de direction de l'association en cause,

c'est la Direction désignée par le Conseil d'Etat qui exerce la haute surveillance³. Or, le Conseil d'Etat n'a jusqu'à présent pas désigné les Directions chargées d'exercer cette tâche.

Il paraît naturel que l'exercice de cette surveillance soit assumé par un magistrat de même niveau. La solution préconisée reprend celles des articles 131 al. 2 et 157 al. 2 LCo nouveaux.

La question a été posée de tolérer que les associations de communes dont seule l'assemblée des délégués est présidée par le préfet soient surveillées par celui-ci. Le Conseil d'Etat a choisi de ne point traiter ces associations différemment de celles dans lesquelles le préfet assume un rôle dirigeant.

Article 148

Cette disposition est destinée à remplacer l'article 149 du texte de loi actuel.

On peut se poser la question de savoir si un contrôle systématique, a priori, des règlements communaux, est encore justifié. Certes, il favorise la légalité et l'uniformité des réglementations. Il permet également à l'Etat de contrôler que les compétences déléguées aux communes sont correctement exécutées. On pourrait concevoir, toutefois, que ce contrôle abstrait soit remplacé par un contrôle concret (à l'occasion de la contestation d'une décision reposant sur un règlement communal).

De surcroît, si l'on veut donner plus de responsabilités aux communes – ce qu'elles demandent – il leur appartient de prendre les mesures pour rédiger des règlements conformes au droit et, pour cela, de faire appel à un juriste. L'Etat pourrait être à disposition pour éclairer les communes sur tel ou tel point, mais non pour les remplacer dans la rédaction d'une réglementation qui leur est propre.

Il n'est pas certain, en revanche, que ce contrôle concret soit de nature à décharger l'Etat. En effet, en cas de contestation, les services de l'Etat devraient procéder à un examen qui pourrait se révéler plus long et plus difficile.

Enfin, même si le contrôle exercé par l'Etat n'implique pas la garantie que la réglementation communale soit conforme à la Constitution et aux lois fédérales, ainsi qu'au droit cantonal (lesquels peuvent changer), il permet toutefois d'éviter qu'un texte communal manifestement contraire à la loi soit appliqué. L'adoption d'un tel texte pourrait conduire la commune à des difficultés importantes si, par hypothèse, elle devait avoir encaissé durant plusieurs années des taxes sur la base d'un règlement qui serait jugé contraire au droit.

Pour ces raisons, il a été décidé de maintenir le contrôle a priori.

Article 149

Cette disposition remplace l'article 147 du texte de loi actuel.

¹ LEDP; RSF 115.1

² Article 97 al. 1 let. c LCo

³ Article 130 al. 2 LCo

SECTION 2

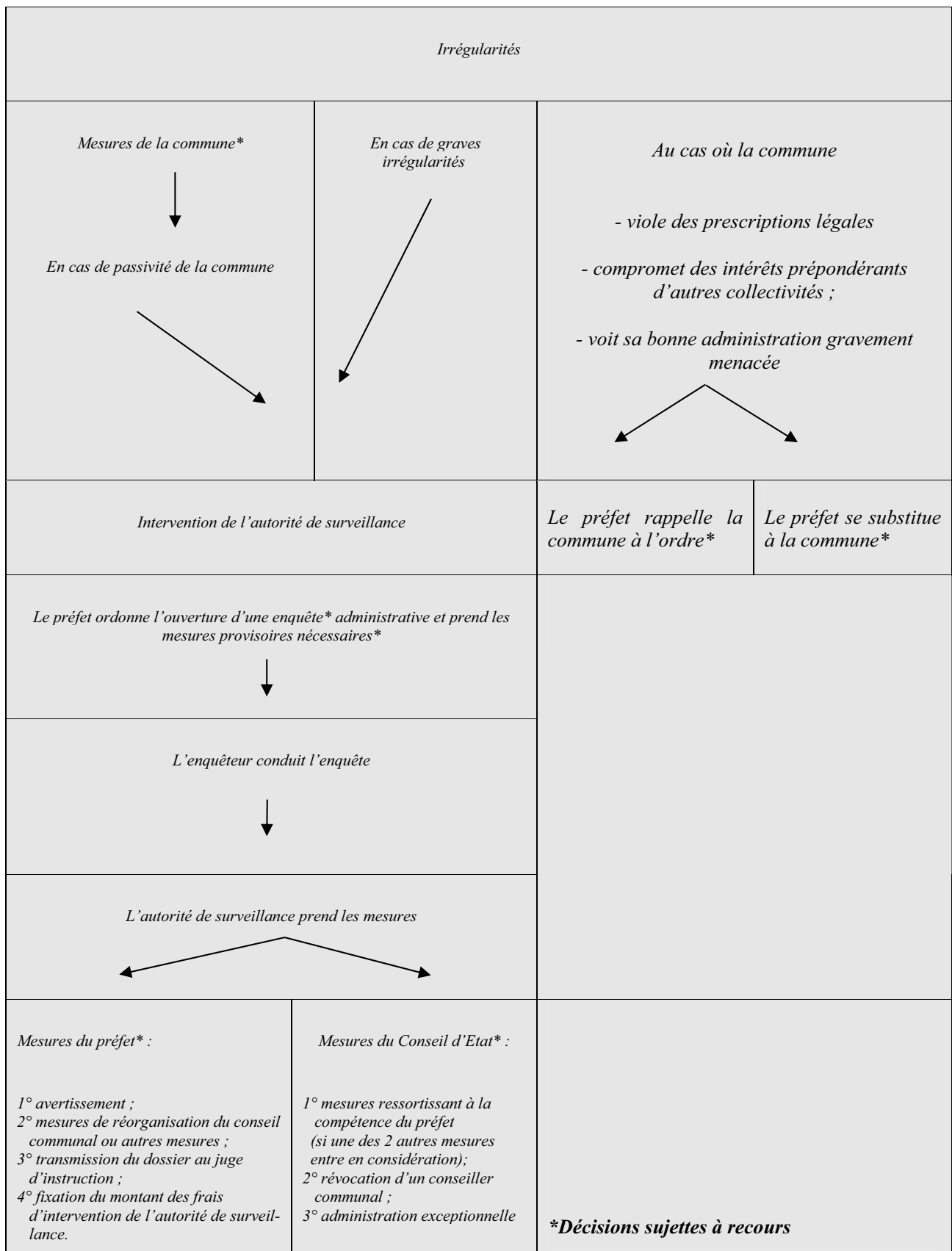
Mesures en cas d'irrégularités

Cette section, consacrée aux mesures en cas d'irrégularités, appelle les remarques suivantes.

En *premier lieu*, il s'agit d'ancrer dans la loi le *principe de responsabilisation* de la commune. Celle-ci doit rechercher elle-même les causes des irrégularités constatées et prendre les mesures nécessaires (art. 150). L'autorité de surveillance n'intervient qu'à titre subsidiaire. Le personnage central de cette auto-surveillance est le syndic (et, dans leurs fonctions respectives, le président du conseil général et le président du comité de direction de l'association de communes). C'est à lui qu'appartient le devoir de chercher à résoudre la difficulté. Il pourra notamment décider seul de l'ouverture d'une enquête administrative et décharger provisoirement un conseiller de son dicastère (art. 150a). Il devra informer le préfet de l'évolution de la situation (art. 150b). Il est ainsi doté de

pouvoirs spéciaux et n'a pas à obtenir l'aval du collège avant de décider, par exemple d'ordonner une enquête administrative. Cette innovation présente un double avantage: d'une part, elle empêche les blocages qu'une saisine du conseil communal peut entraîner; d'autre part, elle évacue définitivement la critique de dilution de la responsabilité qui a pu être faite ici et là. Le Conseil d'Etat considère que ce pouvoir spécial accordé au syndic ne supposait pas son élection par le peuple.

En *deuxième lieu*, le Conseil d'Etat s'est attaché à simplifier la procédure. Désormais, en cas d'irrégularités non résolues par la commune, le préfet devient la plaque tournante du processus, le Gouvernement étant chargé de prendre les décisions les plus graves: révocation d'un conseiller communal, administration exceptionnelle. Ces décisions touchent en effet à la vie démocratique et nécessitent qu'elles émanent du Conseil d'Etat, ce qui leur donne par ailleurs une certaine solennité. La procédure peut être schématisée ainsi:



En troisième et dernier lieu, les conditions auxquelles un conseiller communal peut être révoqué ont été allégées.

Article 151b

La procédure d'enquête sera précisée dans le règlement d'exécution.

Article 151c

L'alinéa 1 traite des mesures d'urgence. Parmi celles-ci, on peut également citer la suspension provisoire, qui est, à ce titre-là, du ressort du préfet, quand bien même la révocation d'un conseiller communal relève de la compétence du Conseil d'Etat.

Au terme de l'enquête, le préfet pourra prendre cinq types de mesures (al. 2):

- l'avertissement;
- les mesures de réorganisation du conseil communal ou les mesures propres à rétablir le bon fonctionnement de celui-ci ou de l'administration communale;
- en cas de soupçon de commission d'actes pénaux, la transmission du dossier au juge d'instruction;
- si une mesure de révocation ou d'administration exceptionnelle entre en considération, la transmission du dossier au Conseil d'Etat;
- la décision sur les frais de la procédure.

Certes, les deux mesures les plus incisives (révocation d'un conseiller communal et administration exceptionnelle) restent dans la sphère de compétence du Conseil d'Etat. Il n'en demeure que la nouvelle procédure permettra des gains de temps appréciables, puisque le préfet pourra décider seul d'un rappel à l'ordre, d'une substitution, des mesures provisionnelles, telles que la suspension provisoire d'un conseiller communal, de l'ouverture d'une enquête administrative. Le Conseil d'Etat n'interviendra que sur requête du préfet, une fois que l'enquête aura abouti.

Article 151d

Pour pouvoir agir rapidement s'il venait à constater des irrégularités dans son domaine de compétence, le Service des communes et la Direction en charge des communes doivent disposer des mêmes outils que le préfet.

Article 151e

Pour les motifs déjà exposés, les mesures les plus graves, qui touchent à la personne du conseiller communal ou à l'administration de la commune, doivent demeurer dans la sphère de compétence du Conseil d'Etat. Demeure réservée la suspension provisoire, mesure d'urgence, qui relève de la compétence du préfet (art. 151c al. 1).

Article 151f

Il revient à la collectivité directement concernée, soit la commune, de prendre en charge les frais d'intervention de l'autorité de surveillance.

Article 165

Les associations de communes devront modifier leurs statuts afin de respecter les dispositions de la nouvelle loi

instaurant le referendum financier facultatif. Elles disposeront d'un délai de deux ans pour fixer le montant à partir duquel le referendum pourra être demandé; à défaut d'avoir procédé à cette adaptation, toute dépense sera soumise au referendum obligatoire. Une disposition comparable avait été introduite lors de l'introduction du referendum financier facultatif dans les associations de communes, en 1995.

Article 77 de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP)

A l'heure actuelle, l'article 77 LEDP (qui a trait à la vacance d'un siège) a la teneur suivante:

«**Art. 77** *Vacance d'un siège*
 a) Substitution

¹ *En cas de vacance d'un siège en cours de législature, la personne en tête des viennent-ensuite de la liste concernée est proclamée élue:*

a) par le préfet, dans le cas de l'élection au Grand Conseil;

b) par le conseil communal, dans le cas des élections au conseil communal et au conseil général.

² *Si elle décline son élection, le siège est attribué à la personne suivante. Lors d'une vacance ultérieure, son nom est à nouveau pris en considération.*

³ *En cas d'égalité de suffrages entre plusieurs viennent-ensuite, l'article 76 al. 3 et 4 est applicable par analogie.»*

Aucun délai n'est fixé à la personne proclamée élue pour décliner son élection. D'où, des situations ubuesques rencontrées à l'une ou l'autre occasion, la personne en cause laissant entretenir le suspense avant de décliner son élection.

Un remède est proposé, en ce sens que la personne proclamée élue dispose d'un délai de trois jours pour décliner son élection. Elle pourra certes toujours donner sa démission, mais la modification proposée aura le mérite de prévenir certains comportements.

Article 89 al. 1 LEDP

Il s'agit de la même adaptation que celle qui est proposée à l'article 19 al. 2 du présent projet (on parle désormais de bulletins valables et non de suffrages valables).

Nous vous invitons à adopter ce projet de loi portant diverses modifications de la loi sur les communes.

BOTSCHAFT Nr. 237 6. Dezember 2005
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes
über die Gemeinden (Oberaufsicht über die
Gemeinden und Gemeindeverbände und teilweise
Anpassung an die Kantonsverfassung)

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Gemeinden. Bei dieser Änderung geht es einerseits um die Oberaufsicht über die Gemeinden und andererseits um die teilweise Anpassung an die Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004.

Zusammenfassung

Die Beziehungen zwischen Staat und Gemeinde waren, je nach Epoche, entweder geprägt von beidseitigem Bemühen um Zusammenarbeit oder von gegenseitigem Misstrauen. Je nach vorherrschender Stimmung übte ersterer seine Aufsicht über letztere mehr oder weniger einschneidend aus.

Es ist an der Zeit, die Aufsicht, die der Staat über die freiburgischen Gemeinden ausübt, einer Prüfung zu unterziehen. Die Entwicklung der Gesellschaft und insbesondere der Rolle der Gemeinden machen eine Überprüfung unumgänglich. Es handelt sich hier um die erste Stossrichtung der Reform¹.

Am 16. Mai 2004 hat das Volk dem Staat – implizit – den Auftrag erteilt, seine Gesetzgebung zu revidieren, um sie der neuen Verfassung anzupassen. Diese Anpassung stellt die zweite Stossrichtung der Reform dar².

Der dritte und letzte Aspekt des Gesetzesentwurfs besteht in der Korrektur gewisser Mängel und Unzulänglichkeiten, die im Laufe der Zeit festgestellt wurden. Für sich genommen, rechtfertigten diese keine Gesetzesrevision. Es wäre jedoch schade, diese Gelegenheit nicht zu nutzen, um die nötigen Nachbesserungen vorzunehmen³.

Formell sind in diesem Gesetzesentwurf zwei verschiedene Vorentwürfe zusammengefasst: der erste enthält die hier vorgeschlagenen Änderungen, mit Ausnahme des Initiativ- und Referendumsrechts, um die es im zweiten Vorentwurf ging. Damit dem Grossen Rat jedoch nicht zwei Texte unterbreitet werden mussten, wurden die beiden Vorentwürfe zusammengenommen.

INHALTSVERZEICHNIS

A ALLGEMEINER TEIL

KAPITEL I

Die Aufsicht über die Gemeinden

ABSCHNITT 1

Die Legitimität der Aufsicht

- 1 Die Stellung der Gemeinde in der Schweiz und im Kanton Freiburg
- 2 Art und Zielsetzungen der Aufsicht
 - 2.1 Die Art der Aufsicht
 - a) Die rechtliche Aufsicht (Aufsicht über die Geschäftsführung)

¹ Kapitel I, Die Aufsicht über die Gemeinden

² Kapitel II, Der Verfassungsauftrag

³ Kapitel III, Weitere Änderungen

- b) Die Finanzaufsicht und das Audit (Rechnungsprüfung)
 - c) Die politische Aufsicht (Aufsicht über Organe und Personen)
- 2.2 Die Ziele der Aufsicht
- 3 Die Notwendigkeit einer Reform
 - 3.1 Standortbestimmung
 - 3.2 Die Phasen der Reform
- 4 Die Bildung einer Arbeitsgruppe

ABSCHNITT 2

Die Grundzüge der Reform

- 1 Die Arbeitsgrundlagen
 - 1.1 Die Bundesverfassung
 - 1.2 Die Verfassung des Kantons Freiburg
 - 1.3 Texte des Europarats
- 2 Die Politische Aufsicht (Aufsicht über Organe und Personen)
 - 2.1 Das Prinzip der Selbstregulierung
 - a) Begriff
 - b) Die Stellung des Ammanns
 - c) Organisationsreglement der Gemeinde
 - d) Weitere Möglichkeiten: die Gesamterneuerung der Behörden
 - 2.2 Das Verfahren bei Unregelmässigkeiten
 - 2.3 Die Aufsichtsbehörde
 - a) Welche Behörde?
 - b) Wann schreitet sie ein?
- 3 Die Finanzkontrolle
 - 3.1 Integration der Richtlinien der Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen
 - 3.2 Externe Kontrolle?

KAPITEL II

Der Verfassungsauftrag

ABSCHNITT 1

Die betreffenden Bestimmungen

ABSCHNITT 2

Vorgeschlagene Lösungen

- 1 Initiativ- und Referendumsrecht der Gemeindeverbände (Art. 51 Abs. 1 KV)
- 2 Die Finanzaufsicht und die Stellung des Ammanns (Art. 84 Abs. 2 und 131 Abs. 3 KV)
- 3 Finanzplan (Art. 132 Abs. 2 KV)
- 4 Aufhebung der Anforderung verwandter Aufgaben bei Mehrzweckverbänden
- 5 Entscheid der Stimmberechtigten über Gemeindezusammenschlüsse (Art. 135 Abs. 3 KV)
 - 5.1 Das gegenwärtige System
 - 5.2 Artikel 135 Abs. 3 der Verfassung vom 16. Mai 2004
 - 5.3 Die vorgeschlagenen Lösungen

KAPITEL III

Weitere Änderungen

KAPITEL IV

Die Ergebnisse der Vernehmlassung

KAPITEL V

Die Auswirkungen des Vorentwurfs

- 1 Die finanziellen Auswirkungen
- 2 Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität des Entwurfs

- 3 Auswirkung des Entwurfs auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden
- 4 Gesetzes und Finanzreferendum

B BESONDERER TEIL

Kommentar

A ALLGEMEINER TEIL

KAPITEL I

Die Aufsicht über die Gemeinden

Als Erstes muss auf die Frage der Legitimität der Aufsicht über die Gemeinden eingegangen werden, indem man die Gründe dafür genauer untersucht (Abschnitt 2). Zur Erklärung der Bindung der Gemeinden an den Staat und der Ursprünge der Aufsichtstätigkeit des Staates über die Gemeinden drängt sich ein geschichtlicher Rückblick auf (Ziff. 1). Damit das Ausmass der Aufsichtstätigkeit festgelegt werden kann, soll darauf eingegangen werden, welcher Art diese Aufsichtstätigkeit sein soll und welche Ziele sie verfolgt (Ziff. 2). Dann stellt sich die Frage, ob diese Zielsetzungen mit der gegenwärtigen Gesetzgebung erreicht werden können (Ziff. 3). Erst an zweiter Stelle kann auf die Massnahmen, die zur Gewährleistung der Aufsicht umgesetzt werden müssen, eingegangen und die Grundzüge der Reform dargelegt werden (Abschnitt 3).

ABSCHNITT 1

Die Legitimität der Aufsicht

1 Die Stellung der Gemeinde in der Schweiz und im Kanton Freiburg

Bis zur Französischen Revolution war die Eidgenossenschaft vielmehr ein Verbund von Gemeinden als von Kantonen. Der Ursprung der Gemeinde lag damals in einem landwirtschaftlichen Verbund: Die ersten Gemeinden setzten sich aus Grundeigentümern, die auf ihrem Land wohnten (*Genossen*) und den übrigen Einwohnern (*Hintersassen*), die jedoch nur geduldet waren, zusammen. Ab dem 16. Jahrhundert, galten nicht mehr nur die Grundeigentümer als Gemeindeglieder (*Communiers*), die Mitgliedschaft wurde erblich. *Communiers*, die auf dem Gemeindegebiet wohnten, wurden als Ortsbürger (*Bourgeois*) bezeichnet. Nur sie beteiligten sich an den Gemeindegeschäften und hatten ein Anrecht auf die Einkünfte aus den Bürgergütern. Es handelte sich um das System der Bürgergemeinde. Mit der Verfassung von 1798 wurde das Gemeinderecht für die ganze Helvetische Republik vereinheitlicht.

Die Mediationsakte stellte 1803 die Souveränität der Kantone im Gemeindebereich wieder her. Auch wenn die Bürger ihre Vorrechte da und dort wiedererlangten, so wurde die Gemeinde doch nicht mehr gänzlich zur Bürgergemeinde. Die liberale Bewegung der Regenerationszeit trug zur Wiederentstehung der Einwohnergemeinde bei. Die Verfassung von 1848 sollte diesen Status nicht ändern.

Erst der Verfassungsgeber von 1874 brach mit der Tradition. Er gewährte allen in einer Gemeinde niedergelassenen Schweizerbürgern die politischen Rechte auf kommunaler und kantonaler Ebene. Die Verfassung von 1874 machte damit überall die Bildung von Einwohnergemeinden erforderlich. Die anderen Gemeindetypen verschwanden

jedoch nicht gänzlich: im Gegenteil, die meisten Kantone nahmen ein dualistisches oder pluralistisches System an, gemäss dem zwei oder mehr Gemeindetypen auf dem gleichen Gebiet nebeneinander existieren konnten. Dies trifft auch für den Kanton Freiburg zu, der nebst der Einwohnergemeinde auch die Bürgergemeinde kennt, deren Angehörige über das gleiche Ortsbürgerrecht verfügen. Die Bürgergemeinde verwaltet das Bürgergut.

Wie man sieht, ist die Gemeinde in der Geschichte unseres Landes verwurzelt. Nach ihrem bewegten Werdegang musste ihre Rechtsstellung so definiert werden, dass sich der Bürger frei und uneingeschränkt äussern konnte, ohne dass er durch die den Ortsbürgern vorbehaltenen Privilegien eingeschränkt wurde. In diesem Zusammenhang war eine strikte Aufsicht über die Gemeinden durch den Staat (ähnlich einer richtigen Vormundschaft) völlig gerechtfertigt. Heute ist dies nicht mehr der Fall: der Anspruch auf Demokratie ist heute nicht mehr gefährdet. Die Aufsicht muss heute im Rahmen der von der Bundesverfassung garantierten Gemeindeautonomie erfolgen oder nur so weit wie nötig davon abweichen.

2 Art und Zielsetzungen der Aufsicht

2.1 Die Art der Aufsicht

Die Aufsicht über die (Funktionsweise) Gemeinden lässt sich in drei Kategorien aufteilen: die *rechtliche Aufsicht*, die *Finanzaufsicht* und das *Audit*, und die *politische Aufsicht*. Es sei gleich zum Vornherein darauf hingewiesen, dass diese Aufsicht nicht notwendigerweise ausschliesslich vom Kanton wahrgenommen werden muss.

a) Die rechtliche Aufsicht (Aufsicht über die Geschäftsführung)

Im Rahmen der rechtlichen Aufsicht überprüft die Aufsichtsbehörde die *Tätigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften auf ihre Vereinbarkeit mit den gesetzlichen Vorgaben zur Beschränkung ihrer Autonomie*, bzw. auf ihre Umsetzungsmodalitäten hin. Es geht im Grunde darum zu prüfen, ob die Gemeinden ihre Kompetenzen nicht überschreiten und ob diese in der vom Gesetz vorgesehenen Form wahrgenommen werden. Diese Aufsicht kann selbst die *Beurteilung von Beschlüssen unter dem Blickwinkel ihrer Vereinbarkeit* mit den angestrebten Zielen umfassen. Hier spricht man von einer Prüfung der Angemessenheit. Sie ist jedoch nur für Geschäfte denkbar, für die die Gemeinwesen zuständig sind.

b) Die Finanzaufsicht und das Audit (Rechnungsprüfung)

Die Finanzaufsicht und das Audit bestehen im Wesentlichen in der Prüfung der Rechnung, der flüssigen Mittel und des verbuchten Vermögens. Sie basieren auf den Regeln des öffentlichen Rechnungswesens und sollen deren Einhaltung garantieren. Für diese Kontrolle muss nicht unbedingt das übergeordnete Gemeinwesen zuständig sein. Sie kann von der Gemeinde selbst wahrgenommen werden, wie das im Kanton Freiburg der Fall ist.

c) Die politische Aufsicht (Aufsicht über Organe und Personen)

Dieser Aufsicht kommt eine doppelte Bedeutung zu:

Einerseits kann die Exekutive innerhalb des Gemeinwesens *von der gewählten Beschluss fassenden Versammlung zur Verantwortung gezogen werden*. In gewissen Staaten haben die örtlichen Parlamente tatsächlich das Recht, das Mandat der Exekutive mit der Annahme eines

Misstrauensantrags zu widerrufen (Finnland, Luxemburg, Spanien).

Andererseits üben die *Stimmbürger* bei Lokalwahlen eine politische Aufsicht aus. In den europäischen Staaten kann die politische Aufsicht verschiedene Formen annehmen. Sie kann in Form der Anrufung eines Mediators oder eines Ombudsmanns erfolgen, durch ein lokales Referendum oder indem die Exekutive mit einer Vernehmlassung beauftragt wird.

2.2 Die Ziele der Aufsicht

Um die Ziele der Aufsicht festzulegen, sollte man sich die Frage stellen, welche Erwartungen der Bürger hat.

Jeder hat ein Recht darauf:

- dass das interne Funktionieren der Gemeinde gewährleistet ist;
- dass die Vorschriften zu den Finanzen, dem Budget und der Rechnung eingehalten werden;
- dass eventuelle Unregelmässigkeiten schnellstmöglich und effizient behoben werden.

Es ist unbestritten, dass diese Zielsetzungen mit der gegenwärtigen Regelung nicht erreicht werden.

3 Die Notwendigkeit einer Reform

3.1 Standortbestimmung

Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigten, dass die Aufsicht über für die *Verwaltung von Gemeinwesen zuständigen Personen und Organe* zu schwerfällig und langsam war. Dies lässt sich zum Teil dadurch erklären, dass Volksentscheide berücksichtigt werden müssen. Ansonsten beruhen die Schwächen auf der Wahl des Systems. In diesem Zusammenhang drängen sich drei Feststellungen auf.

Erstens beruhen die Bestimmungen zur Aufsicht über die Gemeinden auf einer unklaren rechtlichen Konstellation, die einen Gesamtüberblick verunmöglicht und so der Harmonisierung und dem Verständnis des Systems abträglich ist.

Zweitens führt das Einschreiten (zu) vieler Akteure (Staatsrat, Direktionen, Oberamtmann, Amt für Gemeinden, von der Spezialgesetzgebung bezeichnete Behörden), deren Zuständigkeiten manchmal schlecht definiert sind, zu Rechtsunsicherheit, die sich negativ auf eine gute Verwaltung der Gemeinden auswirkt. Hinzukommt, dass die Aufsicht über Gemeindeverbände weniger einschneidend ist: der Oberamtmann, der eigentlich die Aufsicht über die Gemeindeverbände wahrnehmen sollte, nimmt oft eine wichtige Funktion innerhalb eines Verbandes ein.

Drittens liess sich das Interventionsschema des Staates wie folgt beschreiben: Einschreiten der «zuständigen» Aufsichtsbehörde, Befassen des Staatsrats mit der Sache, Anhörung des Gemeinderats, Stellungnahme des Oberamtmanns, Entscheid über eine Administrativuntersuchung durch den Staatsrat, Administrativuntersuchung, Gewährleistung des Anspruchs auf rechtliches Gehör, eventuell ergänzende Administrativuntersuchung, Abschluss der Untersuchung, Entscheid des Staatsrats, Umsetzung der Massnahmen. Dieses Vorgehen ist langwierig und kompliziert. Es respektiert zwar die Gemeindeautonomie, wird hingegen den Anforderungen nach Schnelligkeit und Flexibilität – zwei äusserst wichtige Kriterien,

wenn die Interessen der Gemeinde gefährdet sind – nicht gerecht.

Auf *finanzieller* Ebene wurde von gewissen Exekutivmitgliedern die Illusion geschürt, dass sich die Kontrolle durch den Staat mit einem regelrechten Audit vergleichen liesse und einer Entlastung des Gemeinderats gleichkomme. Der Gesetzgeber hat jedoch nie vorgesehen, dass das für die Gemeinden zuständige Amt eine Rechnungskontrolle durchführt, lediglich eine Prüfung. Das Amt für Gemeinden prüft die Gemeinderechnung nur nach formellen Kriterien und kontrolliert, ob das finanzielle Gleichgewicht bewahrt bleibt.

Eine grundlegende Änderung des Systems sowie eine Klärung der Rollen drängen sich daher auf.

3.2 Die Phase der Reform

Die Reform des Aufsichtssystems über die Gemeinden kann mehr oder weniger einschneidend ausfallen. Bildlich liesse sie sich als drei Kreise darstellen.

Der *1. Kreis* bezieht sich auf die Aufsicht über Organe und Personen und die ordentliche Finanzaufsicht. Man könnte hier von einer «Schönwetteraufsicht» sprechen. Er deckt einen relativ grossen Aufsichtsbereich ab: wie steht es um die «ordentliche» Aufsicht über Personen und die Gemeindefinanzen durch den Kanton? Muss diese Aufsicht eingeschränkt oder ausgeweitet werden? Wer soll sie ausüben?

Der *2. Kreis* betrifft Artikel 150 ff. des Gesetzes über die Gemeinden, die eine Reihe ausserordentlicher Massnahmen im Fall von Missständen vorsehen. Hier könnte man von einer «Aufsicht bei Sturm» sprechen. Man ist sich einig darüber, dass dieses Kapitel revidiert werden muss. In der Motion Jacques Crausaz/Christian Ducotterd wird eine solche Revision ausdrücklich verlangt¹.

Der *3. Kreis* umfasst die Aufsicht über die Gemeindegeschäfte, oder anders gesagt, die ordentliche Aufsicht über die Verwaltung: Die Gemeinde hat tagtäglich verschiedene Geschäfte zu erledigen: Beschlüsse, Gemeindereglemente, Planung usw. Einige dieser Akte bedürfen der Genehmigung durch den Kanton, z.B. die allgemeinverbindlichen Reglemente, die Pläne usw. Ist diese staatliche Aufsicht nach wie vor angebracht? Sollte die Aufsicht über bestimmte Geschäfte verstärkt, bzw. für andere Geschäfte gelockert werden?

Die Notwendigkeit einer Reform der staatlichen Interventionsmassnahmen bei Missständen braucht nicht mehr aufgezeigt zu werden: die Geschehnisse der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass die Erwartungen an die kantonalen Behörden zum Teil zu hoch sind, bzw. dass die zur Verfügung stehenden Mittel es letzteren nicht erlauben, diesen Erwartungen (schnell und effizient) gerecht zu werden.

Es wäre nicht logisch, es bei diesem einen Kapitel bewenden zu lassen: Der Gesetzesentwurf würde sich auf eine Verstärkung der Staatsgewalt beschränken und ein entscheidender Punkt würde nicht zur Sprache gebracht: die Fähigkeit der Gemeinde, ihre Schwierigkeiten aus eigener Kraft zu lösen. Aus diesem Grunde betrifft die *erste Phase der Reform* den weiter oben beschriebenen ersten und zweiten Kreis.

¹ Motion Nr. 045.03 Jacques Crausaz/Christian Ducotterd, TGR 2004, S. 183 ff.

Auch war der Wunsch einer umfassenden Reflexion über Kompetenzen, die den Gemeinden ohne vorgängige Kontrolle durch den Staat übertragen werden sollten, zu vernehmen. Es handelt sich dabei um Kompetenzen, die so verschiedene Bereiche wie die Raumplanung, den Bau, die Ausarbeitung von Reglementen und die Erhebung von Steuern betreffen. Es ist zwar notwendig, solche Reflexionen anzustellen, jedoch nicht dringend. Ausserdem würde dies sehr viel Zeit in Anspruch nehmen, zumal die gesamte Spezialgesetzgebung vollumfänglich geprüft werden müsste. Dies wäre mit einer Reform der Aufsicht, bei der Eile geboten ist, nicht vereinbar. Diese Arbeit kann somit in einer *zweiten Phase* durchgeführt werden.

4 Die Bildung einer Arbeitsgruppe

Der Vorsteher der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft, Staatsrat Pascal Corminboeuf, hat eine Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung eines Gesetzesvorentwurfs zur Änderung des Gesetzes über die Gemeinden gebildet. Dieser vom Direktionsvorsteher präsidierten Arbeitsgruppe gehörten folgende Personen an:

- Gaston Blanc, Vertreter des Freiburger Gemeindeverbands;
- Patrick Cudré-Mauroux, juristischer Berater beim Amt für Gemeinden;
- Nicolas Deiss, Vertreter der Oberamt männerkonferenz;
- Christiane Feldmann, Vertreterin der Konferenz der Ammänner der Bezirkshauptorte und grossen Gemeinden;
- Brigitte Leiser, stellvertretende Vorsteherin des Amts für Gemeinden;
- Gérald Mutrux, Vorsteher des Amts für Gemeinden;
- Claude Yerly, Generalsekretär der Direktion.

Alexis Overney, Rechtsanwalt in Freiburg und Gemeinderat, wurde zum Experten ernannt und hatte den Auftrag, Vorschläge auszuarbeiten und die Entscheide der Arbeitsgruppe umzusetzen.

Die Arbeitsgruppe kam zwischen März und November 2004 sieben Mal zusammen.

Es wurde ein Vorentwurf ausgearbeitet und in die Vernehmlassung gegeben. Die Ergebnisse der Vernehmlassung sind in Kapitel IV kommentiert.

ABSCHNITT 2

Die Grundzüge der Reform

1 Die Arbeitsgrundlagen

1.1 Die Bundesverfassung

In Artikel 50 der Bundesverfassung vom 18. April 1999¹ wird die Gemeindeautonomie «nach Massgabe des kantonalen Rechts» gewährleistet. Unter der Bundesverfassung von 1874 wurde die Gemeindeautonomie durch das kantonale Recht mehr oder weniger weitgehend anerkannt und gewährleistet und insofern durch das Bundesgericht geschützt. Dieser Schutz durch den Bund ging aus keinem Rechtstext hervor. Es handelte sich um eine

prätorische Schaffung des Gerichtes selbst, das seit dem Beginn seiner Rechtsprechung der Gemeinde ein Verfassungsrecht und die Möglichkeit einräumte, eine öffentlich-rechtliche Beschwerde einzureichen, wenn sie sich durch eine kantonale Verfügung in ihrer Autonomie beeinträchtigt fühlte.

Heute stellt sich die Frage, ob ein Kanton seinen Gemeinden jegliche Autonomie verweigern könnte. Wenn es in der Bundesverfassung heisst, dass der Gemeindeautonomie je nach Kanton unterschiedliche Grenzen gesetzt werden können, so scheint sie theoretisch davon auszugehen, dass diese Autonomie zumindest in einem gewissen Masse vorhanden ist: einschränken heisst nicht aufheben. Diese Frage wäre also zu verneinen, ohne dass man jedoch weiss, wie weit diese Grenzen gehen können².

1.2 Die Verfassung des Kantons Freiburg

In Artikel 129 Abs. 2 der Verfassung vom 16. Mai 2004 ist vorgesehen, dass «die Gemeindeautonomie in den Grenzen des kantonalen Rechts gewährleistet ist» und Artikel 115 überträgt dem Staatsrat die Aufsicht über die Gemeinden.

1.3 Texte des Europarats

Am 15. Oktober 1985 haben die Mitgliedstaaten des Europarats eine Vereinbarung mit dem Titel «Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung» (die Charta) unterzeichnet. In dieser Charta sind die Mindeststandards festgelegt, die Staaten im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung respektieren müssen.

Diese Vereinbarung wurde von der Bundesversammlung vor kurzem ratifiziert³. Sie ist am 1. Juni 2005 in Kraft getreten⁴.

Zusätzlich zur Charta hat das Ministerkomitee des Europarates zwei Texte ausgearbeitet:

- die Empfehlung Nr. R (98) 12 des Ministerkomitees des Europarats zur Aufsicht über die Tätigkeit kommunaler Gebietskörperschaften;
- die Richtlinien für die Verbesserung von Systemen zur Beaufsichtigung der Tätigkeit kommunaler Gebietskörperschaften.

2 Die politische Aufsicht (Aufsicht über Organe und Personen)

2.1 Das Prinzip der Selbstregulierung

a) Der Begriff

Heute, wo die Gemeinden mehr Kompetenzen verlangen und aufgrund ihrer Grösse auch in der Lage sind, diese wahrzunehmen, liegt es in erster Linie bei ihnen selbst, Mittel und Wege zu finden, um vorhandene Mängel zu beheben. Die Aufsicht durch den Staat sollte gelockert werden und seine Vertreter sollten nur subsidiär eingreifen.

Von einem öffentlichen Gemeinwesen kann man erwarten, dass es versucht, seine Schwierigkeiten selbst zu be-

¹ Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR) 101

² Jean-François Aubert und Pascal Mahon, «Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse», 18. April 1999, Zürich 2003, S. 428 ff.

³ In seiner Sitzung vom 15. Dezember 2004 hatte der Nationalrat die letzte Differenz aus dem Weg geräumt

⁴ Bundesblatt (BB) vom 21. Juni 2005

reinigen, bevor es sich an das übergeordnete Gemeinwesen wendet. So liesse sich auch vermeiden, dass sich der Vertreter des Staates dem Vorwurf ausgesetzt sieht, zu früh oder zu spät eingegriffen zu haben.

Solche Überlegungen wurden im Übrigen bereits in anderen Kantonen angestellt, namentlich vom bernischen Gesetzgeber, der Artikel 86 des Gemeindegesetzes folgendermassen festlegte:

«Pflichten der Gemeinde

¹ Werden in einer Gemeinde Unregelmässigkeiten festgestellt, so klärt das zuständige Gemeindeorgan die Angelegenheit ab und veranlasst die notwendigen Massnahmen.

² Die Gemeinden können zu diesem Zweck amtliche Untersuchungen durchführen oder durchführen lassen.»

Es handelt sich hier um den Grundsatz der Selbstverantwortung der Gemeinde. Die Gemeinden sind für das Funktionieren ihrer Verwaltung und folglich auch für die Massnahmen, die ergriffen werden müssen, um Mängel zu bereinigen, verantwortlich. Es handelt sich hier um eine primäre Verantwortung. Der Kanton schreitet nur dann ein, wenn die Gemeinde diese Aufgabe nicht oder nur ungenügend wahrnimmt (Grundsatz der Subsidiarität der Aufsichtskompetenz des Kantons). Das bernische Gesetz umschreibt den Begriff der Unregelmässigkeit nicht genau: Es ist Sache der Gemeinde dies von Fall zu Fall zu prüfen. Die Gemeinde hat die Möglichkeit, entweder organisatorische, finanzielle oder personelle Massnahmen zu ergreifen. Stünden Massnahmen zur Diskussion, die eine einzelne Person betreffen, so müsste ein Disziplinarverfahren eröffnet werden. Beschliesst die Gemeinde jedoch, eine offizielle Untersuchung zu eröffnen, so liegt es bei ihr zu entscheiden, wem sie diese übertragen will. In diesem Falle ist das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege anwendbar¹.

Im Kanton Freiburg müsste entweder der Ammann, der Generalrats- oder der Vorstandspräsident zuständig sein, je nachdem, ob die Schwierigkeiten den Gemeinderat, die Legislative oder den Gemeindeverband betreffen.

Es sollte jedoch unbedingt vermieden werden, dass zwei Untersuchungen gleichzeitig durchgeführt werden – eine von der Gemeinde, die andere vom Kanton.

b) Die Stellung des Ammanns

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass dem Ammann zusätzliche Kompetenzen verliehen werden sollten, um der Gemeinde die Möglichkeit zu geben, bei Schwierigkeiten eine Lösung zu finden. Das Kollegialitätsprinzip hat in der Tat eine Verwässerung der Verantwortlichkeiten zur Folge. Festgefahrene Situationen werden unvermeidlich. Wenn man den Ammann damit beauftragt, für eine reibungslose Verwaltungstätigkeit und einen einwandfreien Ratsbetrieb zu sorgen, so gibt man der Verantwortung ein Gesicht. Macht man den Ammann zur zuständigen Stelle für Massnahmen, die das Kollegium aus Berechnung, fehlendem Mut oder aus Furcht nicht zu ergreifen wagt, so schafft man die Voraussetzungen für eine effiziente Regelung von Missständen.

Machen zusätzliche Kompetenzen eine Volkswahl des Ammanns erforderlich?

¹ Arn/Friederich/Friedli/Müller/Müller/Wichtermann, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern, zu Artikel 86

Ein solches System besteht im Kanton Waadt: das Volk wählt zuerst die Gemeinderatsmitglieder und anschliessend den Ammann aus den gewählten Ratsmitgliedern².

Dieses System hat den nicht zu leugnenden Vorteil, dass der Ammann so vom Volk legitimiert ist. Eine Erweiterung seiner Kompetenzen ist somit nicht anfechtbar. Er verfügt so über wirkliche Autorität über das Kollegium und ist bei weitem kein «*Primus inter pares*».

Was jedoch dagegen spricht, ist die Geschichte unseres Kantons: Das Volk ist sich keinen «starken Mann» gewohnt. Meidet eine solche Situation manchmal gar. Wäre es bereit, eine solche Änderung anzunehmen? Was tun, wenn keiner der Gemeinderäte das Amt des Ammanns anstrebt?

Die Wahl des Ammanns durch das Volk stellt somit keine angemessene Lösung zur Vermeidung von Missständen, die nach wie vor selten sind, dar. Sie würde jedoch gewisse andere Probleme hervorrufen: wie liesse sich beispielsweise eine Wahl des Ammanns nach dem Majorzsystem mit einer Gemeinderatswahl nach dem Proporzsystem – zwei Systeme, die sich im Allgemeinen gegenseitig ausschliessen – verbinden? Müssten Gemeinden mit einem Generalrat von solchen ohne Generalrat unterschieden werden? Wenn ja, aus welchem Grund?

Der Staatsrat schlägt vor, auf eine Wahl des Ammanns durch das Volk zu verzichten, da er davon ausgeht, dass dies für eine Erweiterung seiner Kompetenzen innerhalb des Ratskollegiums nicht erforderlich ist. Diese Position vertrat der Staatsrat auch in seiner Antwort auf die Motion von Grossrat Charly Haenni³. Der Grosse Rat ist dem Antrag der Regierung gefolgt und hat die Motion in der Märzsession 2005⁴ mit 79 gegen 29 Stimmen abgelehnt.

In einer Motion vom 3. Februar 2004 hat Grossrätin Madeleine Genoud-Page die Einführung eines alternierenden Gemeindepräsidiums in Gemeinden mit vollamtlichen Gemeinderäten vorgeschlagen⁵. In seiner Antwort zu dieser Motion führt der Staatsrat die Gründe an, weshalb er gegen eine Einführung dieses Systems ist.

Der Staatsrat schlägt jedoch eine Änderung des Wahlverfahrens vor⁶.

c) Organisationsreglement der Gemeinde

Der Staatsrat schlägt vor, dass die Gemeinde dazu verpflichtet werden sollte, sich ein Organisationsreglement zu geben.

Dieses Reglement würde die Tätigkeit des Gemeinderates betreffen (Beratungen, Abstimmungen, Akteneinsichtnahme, Einhaltung des Amtsgeheimnisses, Massnahmen bei Problemen, Übergabe der Akten am Ende des Mandats, usw.).

Mit diesem Reglement liesse sich Schwierigkeiten im Zusammenhang mit schlecht oder gar nicht gelösten Fragen so weit wie möglich vorbeugen. Ausserdem würde damit eine gesetzliche Grundlage für die Massnahmen geschaffen, auf die der Ammann im Falle von Unregelmässigkeiten zurückgreifen könnte.

² Artikel 81a des waadtländischen Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte

³ Motion Charly Haenni vom 26.10.2004, Nr. 069.04 und Antwort des Staatsrats vom 9. November 2004

⁴ TGR S. 302

⁵ Motion Madeleine Genoud-Page vom 3.2.2005, Nr. 088.05, TGR 2005, S. 306

⁶ Vgl. Kommentar zu Artikel 58 Abs. 3

d) Weitere Möglichkeiten: die Gesamterneuerung der Behörden

In unserer institutionellen Tradition bleiben gewählte Personen im Allgemeinen bis zum Ende ihres Mandats im Amt. Die ausserordentliche Gesamterneuerung eines gewählten Organs kommt nicht häufig vor. Die Revision unseres Aufsichtssystems im weiteren Sinne kann jedoch Gelegenheit bieten, diese Situation zu überdenken.

Die Einberufung einer vorgezogenen Gesamterneuerungswahl durch die Sammlung einer bestimmten Anzahl Unterschriften zur Stützung dieses Vorgehens könnte ein Mittel für die Bevölkerung sein, um seinen Widerstand gegenüber der Politik ihrer Behörden kund zu tun.

Eine solche Reform hätte die folgenden Vorteile.

Ist eine Exekutive nicht mehr in der Lage, den reibungslosen Ablauf der Gemeindegeschäfte zu gewährleisten, ohne dass sich ihre Mitglieder schwerer Unzulänglichkeiten schuldig gemacht hätten, so sind dem Staat die Hände gebunden: die Absetzung ist nicht möglich, genauso wenig wie die Aufforderung zurückzutreten. In einem solchen Falle könnte die Bevölkerung rechtmässig Neuwahlen verlangen und durchsetzen. Die Wahl oder Wiederwahl von Gemeinderatsmitgliedern könnte nicht beanstandet werden. Um Missbräuche zu verhindern, müsste eine qualifizierte Mehrheit vorgesehen werden.

Die Nachteile sind jedoch nicht zu unterschätzen.

Welches Quorum man auch festlegt, es könnte die Situation eintreten, in der ein Vertrauensverlust einer Mehrheit der Bevölkerung in die Exekutivmitglieder offensichtlich wird, obwohl die erforderliche Stimmenmehrheit nicht erreicht ist. Stellen wir uns zum Beispiel vor, dass die qualifizierte Mehrheit auf 70 % festgelegt wird und 60 % der Bevölkerung sich für vorgezogene Neuwahlen aussprechen: Wäre die Exekutive noch legitimiert? Es wäre illusorisch zu glauben, das Problem mit einem tieferen Quorum lösen zu können: eine aktive Minderheit könnte die nötigen Stimmen mit Leichtigkeit zusammenbringen und somit einen ständigen Druck auf die Exekutive ausüben.

Des Weiteren bestünde das Risiko, dass sich die Exekutivmitglieder während der gesamten Amtsperiode in einer Situation ständiger Unsicherheit befänden. Aus kurzfristiger Sicht betrachtete Massnahmen könnten auf Ablehnung stossen und folglich eine Volksabstimmung nach sich ziehen. Eine Gemeindebehörde muss jedoch auf mittel- bis langfristige Sicht arbeiten können. Dies könnte populistische Entscheide nach sich ziehen, wie das (in gewissen Ländern) vor Wahlen der Fall ist.

Schliesslich könnte diese Massnahme auf Kandidaturen und Initiativen eine abschreckende Wirkung haben. Es ist schwer vorstellbar, dass ein fähiger Kandidat, sich auf ein Abenteuer einlassen würde, das jederzeit mit einer Abwahl vor Ende der Amtsperiode enden könnte. Warum sollte sich jemand noch für ein Projekt von allgemeinem Interesse, das jedoch nicht unbedingt populär ist, einsetzen?

Da diese Frage jedoch bereits vom Verfassungsrat entschieden worden ist, war der Staatsrat der Ansicht, dass es nicht angebracht wäre, sie erneut in Betracht zu ziehen.

2.2 Verfahren bei Unregelmässigkeiten

Das Verfahren bei Unregelmässigkeiten ist schwerfällig, langwierig und komplex: kurz, es krankt an mangelnder Effizienz.

Welcher Weg soll nun eingeschlagen werden?

Nebst der Frage der Zuständigkeiten, die weiter vorne besprochen wurde, muss das Verfahren vereinfacht werden. Die Behörde, welche auch immer das sein mag, muss

- alleine über die Eröffnung einer Administrativuntersuchung entscheiden;
- selbst bestimmen können, wer die Untersuchung leitet;
- Dringlichkeitsmassnahmen treffen können;
- endgültige Massnahmen treffen, oder zumindest vorschlagen können.

Ihre Entscheide könnten mit Beschwerde angefochten werden. Um zu vermeiden, dass das Verfahren ins Stocken gerät, müsste eine kurze Beschwerdefrist festgelegt werden und für bestimmte Entscheide sollte sich die Überprüfungsbefugnis der Behörde auf Willkür beschränken.

Das Verfahren bei einer Administrativuntersuchung müsste (beispielsweise im Ausführungsreglement) festgelegt werden. Folgende Elemente wären zu regeln:

- Phase der Bestandesaufnahme und Schlichtungsphase;
- Entscheid über Eröffnung der Untersuchung und Beschwerde;
- Durchführung der Untersuchung (Befugnisse des Untersuchungsleiters, Einvernahme von Personen, Beweisaufnahme, usw.);
- Untersuchungsbericht: Einsichtnahme und Beschwerde;
- Massnahmenkatalog.

Diese Regeln würden als Leitfaden für das ganze Verfahren dienen.

2.3 Die Aufsichtsbehörde

a) Welche Behörde?

Der Oberamtmann als Förderer von Initiativen, Beratungs- und Aufsichtsorgan?

Artikel 15 Abs. 1 des Gesetzes über die Oberamt männer lautet folgendermassen:

«Regionale Zusammenarbeit

Der Oberamtmann trägt zur Entwicklung seines Bezirks bei; im Besonderen veranlasst und fördert er die regionale und interkommunale Zusammenarbeit.»

Gleichzeitig heisst es in Artikel 146 Abs. 1 GG: *«Der Oberamtmann wacht darüber, dass die Gemeinden seines Bezirks gut verwaltet werden. Er berät sie und ist ihnen behilflich.»*

Ohne die Rolle des Oberamtmanns in Frage stellen zu wollen, so kann man sich dennoch fragen, ob der Oberamtmann gleichzeitig Initiativen ergreifen, die Gemeinden bei ihrer Tätigkeit begleiten und die Aufsicht über sie ausüben kann.

Nach eingehender Prüfung ist der Staatsrat zum Schluss gekommen, dass die Infragestellung der Rolle des Oberamtmanns im Zusammenhang mit der Revision der Aufsicht über die Gemeinden nicht zweckmässig sei. Die Oberamt männer ihrerseits gaben auf Anfrage hin an, dass diese Doppelfunktion ihrer Rolle als Aufsichtsorgan über die Gemeinden in keiner Weise abträglich sei, im Gegenteil; der Umstand, dass sie die Gemeinden bei bestimmten Dossiers unterstützen, würde diese Aufgabe erleichtern.

Es handelt sich hier jedoch um eine Übergangssituation, insofern als sich die Rolle des Oberamtmanns im Rahmen der Reorganisation der territorialen Gliederung und der Verwaltungsstrukturen weiterentwickeln wird. Diese Frage wird somit im Rahmen des vom Staatsrat im Grundsatz bereits vorgesehenen Projekts überprüft werden können. In diesem Zusammenhang greift das vorliegende Projekt dem Ergebnis dieser unbedingt notwendigen Überprüfung in keiner Weise vor, zumal eine Beibehaltung der gegenwärtigen Situation der Tendenz, die sich im rechtlichen Bereich auf schweizerischer und europäischer Ebene feststellen lässt, zuwiderlaufen würde.

Der Oberamtmann als Leiter und Aufsichtsorgan der Gemeindeverbände?

Immer häufiger übernimmt der Oberamtmann eine leitende Funktion in den Gemeindeverbänden.

Diese Entwicklung beruht auf zwei Phänomenen:

Zu einem Zeitpunkt, wo die Anforderungen des Arbeitsmarkts ständig ansteigen, wird es immer schwieriger, Leute zu finden, die bereit sind sich nach Feierabend noch mit Problemen wie die Finanzierung der OS, der Verwaltung von Pflegeheimen oder der sozialmedizinischen Dienste auseinanderzusetzen. Es ist daher praktisch, sich an einen Berufspolitiker wenden zu können.

Nebst der Verfügbarkeit der Person tritt ein weiteres Argument zutage: dem Oberamtmann gelingt es, verschiedene, gegensätzliche Standpunkte, zu vereinigen. Das Phänomen Stadt – Land, Hauptort und umliegende Gemeinden, ist bereits bekannt. Hinzu kommen jedoch auch Konflikte zwischen einzelnen Personen.

Die gegenwärtige Situation ist bekannt: bestimmte Gemeindeverbände wären ohne die Hilfe des Oberamtmanns kaum überlebensfähig. Es stellt sich jedoch das Problem der Aufsicht: Wer soll die Aufsicht wahrnehmen, zumal die Kontrolle nicht vom Kontrollierten ausgeübt werden kann? Um zu vermeiden, dass der Oberamtmann in eine solche Situation gerät, ist in Artikel 8 Abs. 1 des Gesetzes über die Oberamt männer übrigens vorgesehen, dass der Oberamtmann kein öffentliches Amt auf Gemeindeebene ausüben darf.

Soll man auf die Vorteile verzichten, die mit der Rolle des Oberamtmanns als Förderer und Einiger einhergehen, und ihm nur die Aufsicht übertragen oder soll eine andere Behörde mit den nötigen und unabdingbaren Kontrollen beauftragt werden?

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die Oberamt männer den Gemeindeverbänden wertvolle Dienste leisten. Er erachtet es daher für sinnvoll, das Problem zu lösen, indem ein anderer Oberamtmann mit der Aufsicht beauftragt wird, wenn der Oberamtmann des Bezirks eine Funktion im betreffenden Gemeindeverband ausübt.

Der Oberamtmann als einzige Aufsichtsbehörde, gegen deren Entscheide beim Verwaltungsgericht Beschwerde geführt werden kann?

Der Oberamtmann würde alleine die Funktion der Aufsichtsperson übernehmen, dringliche Massnahmen treffen, über die Eröffnung von Untersuchungen entscheiden und definitive Massnahmen treffen. Der Vorschlag wurde geäussert, dass der Staatsrat, dessen Mitglieder dem Druck politischer Gruppierungen ausgesetzt wären, von dieser ihm heute zukommenden Pflicht entlastet werden sollte. Diese Neuerung hätte ausserdem den Vorteil, dass das Verfahren beschleunigt würde.

Auch gegen dieses Vorgehen liessen sich jedoch zwei Einwände vorbringen.

Zum einen ist nicht gesagt, dass der Oberamtmann weniger politischem Druck ausgesetzt wäre als die Mitglieder des Staatsrats. Würde man diese Behauptung aufstellen, so ginge man davon aus, dass der Sinn für das allgemeine Interesse und die Objektivität auf Regierungsebene weniger ausgeprägt sei als auf der Ebene des Oberamts.

Zum andern verleiht der Umstand, dass die Suspendierung eines Exekutivmitglieds, eine Amtsenthebung oder die Zwangsverwaltung einer Gemeinde von der Regierung beschlossen wurde, dem Entscheid unbestrittene Legitimität, um nicht zu sagen Gewicht. Wäre nicht zu befürchten, dass diese Aspekte gefährdet wären, wenn der Entscheid von der Person gefällt wird, die man tagtäglich trifft und von der man bei regionalen Projekten unterstützt wird?

Der Staatsrat hat daher beschlossen, dem Oberamtmann eine entscheidende Rolle bei der Auslösung und der Durchführung der Untersuchung sowie den Massnahmen, die es nach Abschluss der Untersuchung zu treffen gilt, zu übertragen. Der Staatsrat bleibt jedoch weiterhin dafür zuständig, Gemeinderatsmitglieder ihres Amtes zu entheben, bzw. eine Zwangsverwaltung anzuordnen. Die Aufsicht einem den Gemeinden nahe stehenden Magistraten zu übertragen ist seiner Ansicht nach die beste von verschiedenen in Frage kommenden Lösungen.

Eine zentralisierte kantonale Behörde?

Diese Lösung hätte den Vorteil, dass eine solche Behörde sich nicht dem Verdacht ausgesetzt sähe, der einen oder anderen Gemeinde oder Person nahe zu stehen. Da sie nicht in enger Verbindung zum Gemeindealltag stehen würde, würde sie über die für die Erfüllung ihrer Aufgabe unabdingbare Neutralität verfügen.

Sie könnte ausserdem eine einheitliche Behandlung aller Gemeinden des Kantons gewährleisten.

Eine zentralisierte kantonale Behörde würde es dem Oberamtmann schliesslich ermöglichen, seine Rolle als Förderer und Berater ohne Hintergedanken wahrnehmen zu können: die Gemeinderäte könnten auf seine Unterstützung und Hilfe zählen und müssten nicht befürchten, dass ihr Vorgehen einmal gegen sie verwendet werden könnte.

Einer solchen Behörde würde es vielleicht an der Sensibilität fehlen, die bei regelmässigem Kontakt mit den Gemeindeverantwortlichen gewährleistet ist. Da sie zu weit vom Gemeindegeschehen entfernt ist, könnte sie dazu verleitet werden, Schwierigkeiten, die sich beim direkten Kontakt mit den Menschen einfacher lösen liessen, zu abstrakt zu beurteilen.

Ausserdem würde für diese Lösung in einer Zeit der Ausgabenbeschränkungen zusätzliches Personal benötigt.

Die Arbeitsgruppe hat daher beschlossen, auf diese Variante zu verzichten.

b) Wann schreitet sie ein?

Auf Anfrage?

Mit dem Eingreifen der Behörde auf Ersuchen der Gemeinde oder einer Drittperson hin, ist die Frage, ob ein solcher Eingriff verfrüht oder verspätet erfolgt, endgültig geregelt: Wenn sie ihre Verantwortung wahrnehmen wollen, haben Gemeinde und Bürger keine andere Wahl, als die Sache vor die Aufsichtsbehörde zu bringen, wenn sie Unregelmässigkeiten oder Missstände feststellen.

Es kann natürlich auch zu der bereits bekannten Situation kommen, wo die Behörde zu spät eingreift. Die Massnahmen, die sie ergreift, sind wirkungslos, da bereits bei den ersten Anzeichen hätte eingegriffen werden sollen.

Aus eigener Initiative?

Von der Behörde zu verlangen, dass sie aus eigener Initiative eingreift, käme der Verpflichtung gleich, ständig darauf zu achten, ob Gerüchte über Schwierigkeiten im Umlauf sind. Ausserdem wäre so die Erwartung des Bürgers berechtigt, dass der Staat bei den ersten Anzeichen von schlechtem Funktionieren, Unstimmigkeit innerhalb des Kollegiums usw. spontan die nötigen Massnahmen ergreift. Diese Erwartung kann offensichtlich nicht erfüllt werden.

Subsidiär?

Gemäss dem Staatsrat kann man in dieser Überlegung noch weitergehen und einräumen, dass die Aufsichtsbehörde nur dann eingreifen muss, wenn die Gemeinde nicht selbst die nötigen Massnahmen ergriffen hat; dies geht in die selbe Richtung wie das weiter oben beschriebene Selbstregulierungssystem.

Natürlich ist es schwierig, den Zeitpunkt festzulegen, an dem die kantonale Behörde eingreifen muss. Um sämtliche Schwierigkeiten aus dem Weg zu räumen, sollte die Gemeinde den Oberamtmann über Schwierigkeiten in Kenntnis setzen, sowie über die Massnahmen, die sie zu treffen gedenkt, eine mögliche Untersuchung und die Frist, innert der sie die Situation bereinigen will. Nach Ablauf dieser Frist, sollte sie die kantonale Behörde über ihr Vorgehen unterrichten. Sollte das Problem genau bei der Person, die für die Selbstkontrolle zuständig ist (z.B. dem Ammann) liegen oder der Sachverhalt sehr schwerwiegend sein und dennoch keine sofortige Intervention der Gemeinde bewirken, so hätte die kantonale Behörde die Möglichkeit, aus eigener Initiative zu handeln.

3 Die Finanzkontrolle

3.1 Integration der Richtlinien der Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen

Gegenwärtig wenden die Gemeinden den Kontenrahmen und die funktionale Gliederung, die vom Amt für Gemeinden herausgegeben werden, an (Art. 55 ARGG). Die Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen hat am 8. März 2001 Richtlinien herausgegeben. Will man von den Gemeinden verlangen, dass sie deren Anwendung sicherstellen, so braucht es eine Gesetzesgrundlage.

Es sei daran erinnert, dass das Amt für Gemeinden keine Revisionsstelle ist und auch nie die Funktion einer Revi-

sionsstelle gehabt hat. Wie das im Gesetz klar festgehalten ist, hat das Amt für Gemeinden einzig den Auftrag, die Rechnung in formeller Hinsicht zu prüfen (Übereinstimmung mit dem Kontenrahmen, Vollständigkeit der Rechnung) und anhand der ihm zugestellten Rechnung zu kontrollieren, ob die Finanzen der Gemeinde ausgeglichen sind. Für die Rechnungsführung ist der Gemeinderat zuständig, für die Rechnungsprüfung die Finanzkommission¹. Das Amt für Gemeinden ist weder ermächtigt, noch hat es die Mittel, eine Buchprüfung vorzunehmen.

3.2 Externe Kontrolle?

Heute, wo die Voranschläge bedeutende Beträge erreichen und die buchhalterischen Anforderungen immer weit reichender werden, sollte für gewisse Kontrollen ein externes Organ vorgesehen werden. Die Qualität dieser Kontrollen würde somit verbessert, zumal die Revisoren häufig sehr nützliche Anregungen einbringen. Es handelt sich ausserdem um einen Verfassungsauftrag².

Die Kosten stellen kein zwingendes Hindernis dar.

Natürlich lassen sich Missbräuche nicht vermeiden. Die Tatsache, dass erfahrene Berufsleute die Rechnung prüfen, dürfte hingegen vorbeugende Wirkung haben.

Auch für die Gemeindeverbände wird eine externe Prüfung vorgeschlagen.

KAPITEL II

Der Verfassungsauftrag

ABSCHNITT 1

Die betreffenden Bestimmungen

Die Annahme der freiburgischen Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 (KV; SGF 10.1) wird zahlreiche Gesetzesänderungen nach sich ziehen. Natürlich ist auch das Gemeinderecht betroffen.

Folgende Bestimmungen bedürfen einer schnellen Regelung:

- Art. 51 Abs. 1 Initiativ- und Referendumsrecht in Gemeindeverbänden
- Art. 84 Abs. 2 Gemeindefinanzen (Aufsicht)
- Art. 131 Abs. 3 Gewaltenteilung (Stellung des Ammanns)
- Art. 132 Abs. 2 Finanzplan
- Art. 134 Gemeindeverbände (verwandte Aufgaben)
- Art. 135 Abs. 3 Gemeindezusammenschlüsse (Entscheid der Stimmberechtigten)

¹ Artikel 95 Abs. 2 und 97 Abs. 1 Bst. c GG

² Vgl. Kommentar zu den Artikeln 98 bis 98f

ABSCHNITT 2

Vorgeschlagene Lösungen

1 Initiativ- und Referendumsrecht in Gemeindeverbänden (Art. 51 Abs. 1 KV)

Gemäss Artikel 51 Abs. 1 KV verfügen die Stimmberechtigten der in einem Verband zusammengeschlossenen Gemeinden über das Initiativ- und Referendumsrecht. Das Gesetz bestimmt den Gegenstand des obligatorischen Finanzreferendums.

Artikel 153 KV sieht vor, dass die neuen Regeln über die Gemeinden mit Ausnahme des Art. 133 (Finanzausgleich) im Hinblick auf die Verwaltungsperiode 2006–2011 Anwendung finden.

Aus diesen Gründen muss die Gesetzgebung über die Gemeinden schnellstmöglich angepasst werden. Der Staatsrat nutzt daher die Gesetzgebungsarbeiten im Rahmen der Revision des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden betreffend die Aufsicht über die Gemeinden. Die vorgeschlagenen Artikel 123a – 123f haben das Initiativ- und Referendumsrecht zum Thema.

2 Die Finanzaufsicht und die Stellung des Ammanns (Art. 84 Abs. 2 und 131 Abs. 3 KV)

Die Aufsicht über die Gemeindefinanzen¹ sowie die Stellung des Ammanns², werden im ersten Kapitel behandelt.

3 Finanzplan (Art. 132 Abs. 2 KV)

Artikel 132 Abs. 2 KV schreibt den Gemeinden vor, dass sie einen Finanzplan erstellen müssen. Die Planung der Arbeiten im Zusammenhang mit der neuen Verfassung sieht vor, dass diese Bestimmung im Rahmen dieser Revision umgesetzt wird. Darum geht es in den vorgeschlagenen Artikeln 10 Abs. 1 Bst. r, 86b und 97 Abs. 1 Bst. a^{bis}.

4 Aufhebung der Anforderung verwandter Aufgaben bei Mehrzweckverbänden

Gemäss dem geltenden Gesetz kann ein Gemeindeverband nur dann mehrere Aufgaben wahrnehmen (Mehrzweckverband), wenn diese Aufgaben miteinander verwandt sind. Diese Anforderung wurde vom Verfassungsgeber aufgehoben³. Der Wortlaut von Artikel 109 GG muss folglich angepasst werden.

5 Entscheid der Stimmberechtigten über Gemeindezusammenschlüsse (Art. 135 Abs. 3 KV)

5.1 Das gegenwärtige System

Das gegenwärtige System wird in der folgenden Tabelle aufgezeigt:

Gemeinden ohne Generalrat		Gemeinden mit Generalrat		
Antrag an die Versammlung durch einen Bürger 17 GG	Antrag an die Versammlung durch den Gemeinderat 16 GG	Initiative von 1/10 der Aktivbürger 51 ^{ter} Bst. d GG	Antrag an den Generalrat durch ein Mitglied des Generalrats 51 ^{bis} /17 GG	Antrag an den Generalrat durch den Gemeinderat 42 I GG
Beschlussfassung der Gemeindeversammlung 10 Bst. m GG		Fortsetzung des Verfahrens gemäss Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte 140–142 PRG		Der Beschluss des Generalrats unterliegt dem fakultativen Referendum 52 GG
		Volksabstimmung, gegebenenfalls, innert 180 Tagen 142 PRG		Bei Referendum: Volksabstimmung

5.2 Artikel 135 Abs. 3 der Verfassung vom 16. Mai 2004

Artikel 135 der neuen Verfassung ist den Gemeindezusammenschlüssen gewidmet und lautet wie folgt:

«¹ Der Staat fördert und begünstigt Gemeindefusionen.

² Die Gemeindebehörden, die Stimmberechtigten sowie der Staat können eine Gemeindefusion vorschlagen.

³ Die Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinden entscheiden über die Fusion. Absatz 4 bleibt vorbehalten.

⁴ Wenn es die kommunalen, regionalen oder kantonalen Interessen erfordern, kann der Staat nach Anhörung der betroffenen Gemeinden die Fusion anordnen.»

Die Umsetzung von Artikel 135 Abs. 3 wurde vom Staatsrat als prioritär erachtet, wie er in seinem Bericht an den Grossen Rat vom 25. November 2004 über die Umsetzung der neuen Verfassung erläuterte.

5.3 Die vorgeschlagenen Lösungen

Mehrere Lösungen können in Betracht gezogen werden.

Eine davon besteht darin, die Dinge so zu belassen, wie sie sind. Angesichts der Tatsache, dass die Gemeindeversammlung über eine Fusion entscheidet und nach der Generalratsabstimmung die Möglichkeit des Referendums besteht, kann man davon ausgehen, dass die Bürger der betroffenen Gemeinden im Sinne von Artikel 135 Abs. 3 der Verfassung *«über die Fusion entscheiden»* konnten. Diese Option könnte zweierlei Kritik hervor rufen: Einerseits könnte bezweifelt werden, dass eine Abstimmung im Generalrat, auch wenn sie dem Referendum unterliegt, den Anforderungen einer Volksbefragung entspreche, da eine Gemeindefusion auch auf dem Weg der Initiative verlangt werden kann. Diese Kritik vertritt ferner die Auffassung, man sollte nicht unterschiedlich vorgehen, je nach dem ob eine Gemeinde über eine Gemeindeversammlung oder einen Generalrat verfügt: Wenn in einer Gemeinde mit einem Generalrat eine Volksabstimmung stattfinden müsse, so sollte das gleiche auch für die übrigen Gemeinden gelten. Andererseits berufen sich die Kritiker auch darauf, dass die Interventionen während der Diskussionen des Verfassungsrats eindeutig in Richtung einer systematischen Befragung des Stimmvolkes gingen¹. Der Staatsrat ist jedoch der Meinung, dass diese

¹ Artikel 84 Abs. 2 der Verfassung

² Artikel 131 Abs. 3 der Verfassung

³ Artikel 134 der Verfassung; Schlussbericht der Kommission 7 des Verfassungsrats, Dezember 2001, S. 13ff., TVR 2002, S. 240ff.

¹ Vgl. die Stellungnahmen von Jean-Bernard Repond und des Berichterstatters vom 14. März 2002, Protokoll S. 246 und 247; Stellungnahme des Berichterstatters vom 20. März 2003, Protokoll S. 377: *«...wir wollten, dass*

Einwände es nicht rechtfertigen, in dieser Frage den Status quo aufzugeben.

Das vorgesehene Verfahren lässt sich in folgender Tabelle zusammenfassen, welche die beiden Neuerungen im Gesamtsystem beinhalten:

- die Abstimmung über die Grundsatzfrage eines Zusammenschlusses und
- die Möglichkeit, dass eine Fusion auch vom Kanton vorgeschlagen werden kann.

Gemeinden ohne Generalrat			Gemeinden mit Generalrat		
Initiative von 1/10 der Aktivbürger	Initiative der Gemeindeversammlung	Initiative des Gemeinderats	Initiative von 1/10 der Aktivbürger	Initiative des Generalrats	Initiative des Gemeinderats
Aufnahme von Verhandlungen über den Grundsatz des Zusammenschlusses	Aufnahme von Verhandlungen über den Grundsatz des Zusammenschlusses		Aufnahme von Verhandlungen über den Grundsatz des Zusammenschlusses	Aufnahme von Verhandlungen über den Grundsatz des Zusammenschlusses	
Erfolgreicher Abschluss der Verhandlungen über den Grundsatz des Zusammenschlusses	Erfolgreicher Abschluss der Verhandlungen über den Grundsatz des Zusammenschlusses		Erfolgreicher Abschluss der Verhandlungen über den Grundsatz des Zusammenschlusses	Erfolgreicher Abschluss der Verhandlungen über den Grundsatz des Zusammenschlusses	
Abstimmung der Legislative der anderen Gemeinde(n) über den Grundsatz des Zusammenschlusses	Abstimmung der Legislative der anderen Gemeinde(n) über den Grundsatz des Zusammenschlusses		Abstimmung der Legislative der anderen Gemeinde(n) über den Grundsatz des Zusammenschlusses	Abstimmung der Legislative der anderen Gemeinde(n) über den Grundsatz des Zusammenschlusses	
Aushandlung der Fusionsvereinbarung			Aushandlung der Fusionsvereinbarung		
Abstimmung der Gemeindeversammlung über die Fusionsvereinbarung			Abstimmung im Generalrat über die Fusionsvereinbarung		
			Volksabstimmung über die Fusionsvereinbarung, wenn das Referendum verlangt wird		

Alle Gemeinden
Initiative des Staates
Abstimmung des Legislativorgans jeder betroffenen Gemeinde über den Grundsatz des Zusammenschlusses
Aushandlung der Fusionsvereinbarung
Abstimmung der jeweiligen Legislativorgane über die Fusionsvereinbarung

KAPITEL III

Weitere Änderungen

Die vorgeschlagenen Änderungen ergeben sich aus den Erfahrungen der vergangenen Jahre im Zusammenhang mit gewissen Einzelfragen. Sie beziehen sich auf die Ergänzungswahlen bei Vakanzen¹, das Wahlverfahren der Kommissionen², das Mandatsende von Kommissionen³ und die Delegierten von Gemeindeverbänden⁴. Im geltenden Gesetz ist ausserdem vorgesehen, dass nur die Gemeinderäte einen Eid ablegen müssen⁵. Es besteht kein

alle Aktivbürgerinnen und -bürger der betroffenen Gemeinden über den Gemeindegemeinschaftsentscheidungen entscheiden können, während heute nur diejenigen Personen, die an der Gemeindeversammlung teilnehmen oder teilnehmen können, über die Fusion entscheiden...»

¹ Artikel 77 Abs. 2 des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte

² Artikel 19 Abs. 1 GG

³ Artikel 67 Abs. 4 GG

⁴ Artikel 115 Abs. 4^{bis} GG

⁵ Artikel 57 GG

Grund, die Generalräte anders zu behandeln, zumal auch die Grossrätinnen und Grossräte vereidigt werden⁶.

KAPITEL IV

Die Ergebnisse der Vernehmlassung

Der Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG) wurde am 18. Februar 2005 in die Vernehmlassung gegeben.

Die folgenden Organe wurden konsultiert: die Gemeinden, die Gemeindeverbände, der Freiburger Gemeindeverband, die Konferenz der Ammänner der Hauptorte und Grossen Gemeinden, der kantonale Verband der Gemeindegemeinschaften und -kassiere, die Vereinigungen der Verwaltungsangestellten Sense und See, die Direktionen des Staatsrats, die Oberamtmänner sowie die politischen Parteien.

Innerhalb der gesetzten Frist, nämlich bis am 30. April 2005, haben die konsultierten Organe (112 Gemeinden, 14 Gemeindeverbände, 6 politische Parteien, die Direktionen des Staatsrats, die Oberamtmännerkonferenz sowie die Freiburger Sektion der Schweizerischen Kammer der Wirtschaftsprüfer, Treuhand- und Steuerexperten und die ROD Treuhandgesellschaft) Stellung genommen.

1. Gemeinde- und Berufsverbände

Der Freiburger Gemeindeverband hat erklärt, dass er die vorgeschlagene Revision unterstützt. Was die Abstimmungen über einen Gemeindegemeinschaftsentscheidungs betrifft, so ist er jedoch der Ansicht, dass die Gemeindegemeinschaftsversammlung, resp. der Generalrat die Anforderung in Artikel 135 Abs. 3 der Kantonsverfassung voll und ganz erfüllt. Zur Aufsicht über die Gemeinden und Gemeindeverbände hält er fest, dass sich die Funktion des Amts für Gemeinden, so wie sie vorgesehen ist, gelegentlich als einschneidend und heikel im Bereich Gemeindefinanzen erweisen könnte.

Der kantonale Verband der Gemeindegemeinschaften und -kassiere schliesst sich der Meinung des Freiburger Gemeindeverbands an, was die Abstimmungen über die Gemeindegemeinschaftsentscheidungen betrifft. Er begrüsst die vorgesehene Änderung im Zusammenhang mit der Revisionsstelle, macht jedoch geltend, dass die Dauer des Mandats mindestens 3 Jahre betragen müsse, da er aus eigener Erfahrung wisse, dass die Kosten im ersten Jahr höher sind. Er hat ausserdem verlangt, dass für die Überweisung der Dokumente vom Gemeinderat an die externe Revisionsstelle, der externen Revisionsstelle an die Finanzkommission, bzw. der Gemeindegemeinschaftsversammlung bestimmte Fristen eingeführt werden. Des weiteren forderte der Verband, dass in Artikel 26 GG festgehalten werden müsse, in welcher Frist das Gesuch um die freiwillige Einführung eines Generalrats eingereicht werden muss, bzw. in welcher Frist der Gemeinderat einem solchen Gesuch Folge geben muss. Was das Sekretariat des Generalrats und sein Büro betrifft (Art. 35 GG), so bezieht er sich auf das Beispiel des Kantons und macht geltend, dass es vorzuziehen wäre, wenn das Sekretariat des Gemeinderats vom Gemeindegemeinschaftssekretariat getrennt und somit die Gewaltentrennung gewährleistet würde.

⁶ Artikel 9 – 11 des Gesetzes vom 15.4.1979 über das Reglement des Grossen Rates (RSF 121.1). In den Kantonen Waadt und Genf müssen auch die Mitglieder der Gemeindeexekutive und -legislative ein Gelübde ablegen

Für die **Vereinigung der Verwaltungsangestellten der Gemeinden des Sensebezirks**, ist die Vorschrift, dass alle Gemeinden eine externe Revisionsstelle beauftragen müssen, nicht gerechtfertigt, zumal sich ein grosser Teil der Finanzkommissionen aus Personen zusammensetzt, die über ausreichende Kompetenzen verfügen. Sie schlägt daher vor, den Vorentwurf dahingehend zu ändern, dass mindestens ein Mitglied der Finanzkommission über die notwendigen Kenntnisse und Kompetenzen verfügen müsse. Eine externe Revisionsstelle sei nur subsidiär gerechtfertigt für den Fall, dass keines der Mitglieder der Finanzkommission die notwendigen Anforderungen erfüllt. Die Vereinigung machte ausserdem gewisse Bemerkungen formeller Natur.

Der Verband der Gemeinden des Sensebezirks begrüsst den Gesetzesänderungsentwurf, schloss sich jedoch der Meinung des Freiburger Gemeindeverbands an, was die Abstimmungen über die Gemeindegemeinschaften betrifft (siehe oben). Was die Rechnungsprüfung betrifft, so ist sie der Ansicht, dass es möglich sein sollte, jemanden, der über die nötigen beruflichen Kompetenzen verfügt, mit der Rechnungsprüfung zu beauftragen, wie das heute der Fall ist. Diese Lösung wäre gemäss dem Verband der Gemeinden des Seebezirks äusserst sinnvoll und weniger kostspielig. Er ist ausserdem der Meinung, dass die dem Amt für Gemeinden übertragenen Befugnisse nicht in Richtung einer Stärkung der Gemeindeautonomie gehen, wie sie in dieser Revision angestrebt wird.

Die Konferenz der Ammänner der Hauptorte und Grossen Gemeinden hat sich ganz allgemein der Stellungnahme des Freiburger Gemeindeverbands angeschlossen, legt jedoch den Akzent auf einzelne Punkte.

Da diese Gesetzesrevision auch Fachkreise betrifft (Wirtschaftsprüfer, Steuerexperten, usw.), wurde auch die **Freiburger Sektion der Schweizerischen Kammer der Wirtschaftsprüfer, Treuhand- und Steuerexperten** konsultiert. Diese begrüsst die Einführung einer externen Revisionsstelle. Was die Kassenrevision ohne Vorankündigung betrifft, so ist sie jedoch der Ansicht, dass diese Aufgabe der Revisionsstelle übertragen werden sollte, um jegliche Verdunkelungsgefahr zu vermeiden und die Unabhängigkeit von letzteren gegenüber dem Gemeinderat zu gewährleisten. Ausserdem erachtet sie die im Bericht aufgeführten Tarife als etwas zu hoch und gibt an, dass in den kleinsten Gemeinden (300 Einwohner) ein finanzieller Aufwand von rund 3000 Franken vorgesehen werden müsse, während für eine Gemeinde mit 2000 Einwohnern der Aufwand auf rund 12 000 Franken zu stehen kommt.

Auch die **Treuhandgesellschaft des Schweizer Gemeindeverbandes** hat Stellung genommen. Sie begrüsst den Änderungsentwurf zwar, weist jedoch darauf hin, dass die Bestimmungen zur Rechnungsprüfung der Gemeinde zu detailliert formuliert seien. Ihrer Meinung nach sollte man im Gesetz allgemeinere Bestimmungen vorsehen und anschliessend detailliertere technische Weisungen erlassen, um eine entgegengesetzte Auslegung des Gesetzes zu vermeiden. Die bei der Rechnungsrevision zu berücksichtigenden Fristen und der Zugriff der externen Revisionsstelle zu einem bestimmten Dokument, insbesondere in den Bereichen Sozialhilfe und Steuern, müssen klarer erläutert werden.

Die Oberamtmännerkonferenz unterstützt die vorgeschlagene Revision, schliesst sich jedoch dem Freiburger Gemeindeverband an, was das Vorgehen bei einem Ent-

scheid über einen Gemeindegemeinschaften betrifft, und schlägt vor, dass die Rechnungsprüfung auch von der Finanzkommission durchgeführt werden kann. Sie ist ausserdem der Ansicht, dass die Rolle, die dem Amt für Gemeinden übertragen wird, zu weit geht, und der Haltung, den Gemeinden mehr Verantwortung zu übertragen, entgegengesetzt ist.

2 Politische Parteien

Sechs Parteien haben innert der gesetzten Frist eine Stellungnahme zum Gesetzesentwurf abgegeben. Daraus geht Folgendes hervor:

- Die **SVP** erklärt sich für den Entwurf, behält sich aber die Möglichkeit vor, ihre Position zu gegebener Zeit geltend zu machen.
- Die **CSP**, die **CVP** und die **FDP** haben sich dafür ausgesprochen, dass die Gemeindeversammlung weiterhin dafür zuständig ist, über einen Gemeindegemeinschaften zu entscheiden. Entsprechend sind sie gegen eine Urnenabstimmung in Gemeinden mit einer Gemeindeversammlung.
- Die **CSP** und die **CVP** sind der Ansicht, dass der Oberamtmann nicht gleichzeitig die Aufsicht über und eine Funktion innerhalb der Gemeindeverbände wahrnehmen kann. Die **SP** schlug sogar die Schaffung einer Arbeitsgruppe zu dieser Frage vor.
- Die **FDP** weist darauf hin, dass die Frage der dem Amt für Gemeinden übertragenen Befugnisse heikel ist, die **CVP** ist der Ansicht, dass die Aufsicht nicht auch die Frage des ausgeglichenen Finanzhaushalts umfassen sollte. Die **SP** macht schliesslich den Vorschlag, für Missstände in der Gemeindeverwaltung eine Mediationsstelle, die sich aus drei Personen zusammensetzt und die Befugnisse des Oberamtmanns, des Amtes für Gemeinden und insbesondere der Ammänner übernimmt, einzurichten. Was die Vorschrift, eine externe Revisionsstelle beizuziehen, betrifft, so erachten es die **CSP** und die **FDP** als angebracht, eine Kann-Formulierung zu verwenden, d.h. einer Gemeinde die Wahl zu lassen, ob sie die Rechnungsprüfung ihrer Finanzkommission oder einer externen Revisionsstelle übertragen will.

3 Gemeinden

Insgesamt wurde der Gesetzesänderungsentwurf begrüsst. Im Zusammenhang mit der Stärkung der Gemeindeautonomie wurden jedoch insbesondere von den Gemeinden gewisse Fragen aufgeworfen und Probleme aufgezeigt.

Es geht um:

- die Vorschrift, eine externe Revisionsstelle beizuziehen. Eine kleine Minderheit von Gemeinden (weniger als 20) erachten diese Lösung für nicht angebracht. Einige von ihnen sind der Ansicht, dass dies mit unverhältnismässigen Kosten verbunden wäre. Andere schlagen vor, dass dies nicht zur Vorschrift gemacht werden, sondern lediglich eine Möglichkeit darstellen sollte, z. B. für den Fall, in dem eine Gemeinde nachweisen kann, dass sie fähig ist, die Prüfung vorzunehmen oder durch ihre Finanzkommission vornehmen zu lassen, wenn die Mitglieder von letzteren die erforderlichen beruflichen Kompetenzen mitbringen;

- Für gewisse Gemeinden (4) muss die Rolle der Finanzkommission besser definiert werden. Ihrer Meinung nach müsste genauer ausgeführt werden, welche Bedeutung der Stellungnahme der Finanzkommission zum Bericht der externen Revisionsstelle zukommt;
- Was die Rolle des Oberamtmanns in Rahmen der Aufsicht über die Gemeinden betrifft, so hat eine kleine Anzahl Gemeinden erklärt, dass es vorzuziehen wäre, wenn er den Gemeindeverbänden nicht vorstehen würde, oder aber man die Aufsicht über die Gemeinden nicht mehr dem Oberamtmann, sondern einer zentralen staatlichen Behörde anvertrauen würde. Gegen die Rolle des Ammanns an sich wurden nur wenig Einwände erhoben (4 Gemeinden waren dagegen oder haben Befürchtungen in diesem Zusammenhang geäußert);
- Einige wenige Gemeinden (3 bis 4) waren im Zusammenhang mit der Ammannwahl der Meinung, dass die Anzahl möglicher Wahlgänge auf 3 bis 5 erhöht werden sollte;
- Was die dem Amt für Gemeinden übertragenen Befugnisse betrifft, so haben nebst den Gemeinden, die sich der Stellungnahme des Freiburger Gemeindeverbands angeschlossen haben, drei Gemeinden erklärt, dass sie gegen diese neuen Befugnisse seien, während zwei Gemeinden vorgeschlagen haben, dass das Amt für Gemeinden nicht nur für die formelle Kontrolle des Gleichgewichts des Finanzhaushalts zuständig sein, sondern auch die externe Revisionsstelle ersetzen und mit dem dazu nötigen Personal ausgestattet werden sollte;
- Das Organisationsreglement für den Gemeinderat wurde von zwei Gemeinden als überflüssig für kleine Gemeinden erachtet, während sechs Gemeinden sich grundsätzlich damit einverstanden erklärt hatten. Diese waren jedoch dagegen, dass es dem Amt für Gemeinden und den Oberamtmännern zur Genehmigung unterbreitet werde;
- Gewisse Gemeinden haben Umformulierungsvorschläge zu bestimmten Bestimmungen gemacht. Da diese Vorschläge sehr zahlreich sind, werden sie hier nicht übernommen, sondern von Fall zu Fall geprüft.

4 Verwaltungsgericht

Das **Verwaltungsgericht** wurde ebenfalls konsultiert. Es machte folgende Anmerkungen:

- gemäss dem Verwaltungsgericht wäre es nützlich, ausdrücklich ein Rechtsmittel beim Oberamtmann gegen Entscheide, die der Ammann gegen ein anderes Gemeinderatsmitglied gefällt hat, einzuführen (vgl. Art. 150a Abs. 1 Bst. b);
- was die rechtliche Beziehung zwischen der externen Revisionsstelle und der Gemeinde betrifft, so ist es der Ansicht, dass dieser Punkt genauer erläutert werden müsse und bringt gewisse Argumente vor, die die Diskussion zu diesem Punkt anheizen sollen;
- es begrüsst den Vorschlag in Artikel 84 Abs. 2^{bis} über die Information der Öffentlichkeit.

5 Initiativ- und Referendumsrecht in Gemeindeverbänden

Dem Hauptentwurf des GG wurde ein zweiter Entwurf hinzugefügt, in dem es um das Initiativ- und Referen-

dumsrecht in Gemeindeverbänden geht. Dieser Entwurf wurde am 14. April 2005 in die Vernehmlassung gegeben. Die Frist zur Stellungnahme wurde auf den 30. Mai 2005 festgelegt.

Innerhalb der gesetzten Frist, d.h. bis am 30. Mai 2005, haben die an der Vernehmlassung beteiligten Organe (78 Gemeinden, 15 Gemeindeverbände, 3 politische Parteien, die Direktionen des Staatsrats und die Oberamtmännerkonferenz) ihre Stellungnahmen mitgeteilt.

Von den Antworten, die dem Entwurf gegenüber übrigens durchwegs positiv waren, hebt sich ein Thema besonders ab, nämlich die Schwelle ab der ein obligatorisches Finanzreferendum ausgelöst wird.

Die Antwort des Freiburger Gemeindeverbandes, die von einem Grossteil der Gemeinden und Gemeindeverbänden übernommen wurde, macht geltend, dass die Grenze, ab der das obligatorische Finanzreferendum zum tragen kommt, also das doppelte des in den Statuten für das fakultative Referendum festgelegten Grenzbetrags, zu tief sei. Nach dem Freiburger Gemeindeverband müsste diese Grenze das Fünffache jener für das fakultative Finanzreferendum festgelegten betragen.

Das Amt für Gesetzgebung seinerseits macht nebst gewissen formellen Bemerkungen geltend, dass die im Entwurf umgesetzte Verfassungsbestimmung auch vorsieht, dass Bürgschaften oder ähnliche Sicherheitsleistungen, die eine dem Referendum unterstehende Ausgabe nach sich ziehen können, und allgemeinverbindliche Reglemente ebenfalls dem obligatorischen Referendum unterstellt werden müssen. Es ist daher der Ansicht, dass der Entwurf in diesem Sinne ergänzt werden sollte.

6 Schlussbemerkungen

Verschiedene Bemerkungen und Vorschläge der konsultierten Organe wurden in diesem Entwurf übernommen.

KAPITEL V

Die Auswirkungen des Entwurfs

1 Die finanziellen Auswirkungen

Die einzige vorgeschlagene Änderung mit finanziellen Auswirkungen für die Gemeinden ist die Übertragung der Rechnungsrevision an eine externe Stelle.

Nach den Angaben der Freiburger Treuhandkammer würde die jährliche Revision für eine Gemeinde mit 300 Einwohnern auf ungefähr 3000 Franken zu stehen kommen, während diese Kosten für eine Gemeinde von 2000 Einwohnern sich auf rund 12 000 Franken belaufen würden.

2 Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität des Entwurfs

Der vorliegende Entwurf entspricht den Verfassungen des Kantons und des Bundes. Er weist im Übrigen keinerlei Unvereinbarkeit mit dem europäischen Recht, insbesondere mit der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, auf¹.

¹ Vgl. Abschnitt 2, Ziff. 1.3

3 Auswirkungen des Entwurfs auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Der vorliegende Entwurf berührt die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden nicht. Die Gemeinden stehen weiterhin unter der Oberaufsicht des Staates. Höchstens die primäre Verantwortung bei der Lösung eines Missstandes liegt von nun an bei der Gemeinde selbst.

4 Gesetzes- und Finanzreferendum

Das Gesetz ist dem (fakultativen) Gesetzesreferendum unterstellt. Dem Finanzreferendum untersteht es jedoch nicht, auch nicht dem fakultativen, da es sich um die Ausführung eines Verfassungsauftrags handelt und die Ausgaben, die daraus resultieren, gebundene Ausgaben sind. Selbst wenn es sich um neue Ausgaben handelte, lägen die Ausgaben der fünf ersten Jahre nach Inkrafttreten bei weitem unter dem für das fakultative Finanzreferendum massgebenden Grenzbetrag.

B BESONDERER TEIL

Kommentar

Artikel 10 Abs. 1 Bst. q und r

Siehe Kommentar zu den Artikeln 86b und 97 Abs. 1 Bst. a^{bis} sowie Artikel 98a und folgende.

Artikel 19 Abs. 1^{bis} und 2

Kommissionen der Legislative müssen in einer Listenwahl gewählt werden¹. Die stille Wahl oder die Wahl durch Handaufheben sind nicht vorgesehen.

Das Amt für Gemeinden verfügt zwar nicht über vollständige statistische Daten, es ist ihm jedoch bekannt, dass die im Gesetz vorgesehenen Wahlverfahren nicht systematisch angewendet werden. In einer grossen Mehrheit der Gemeinden wird sowohl für Ergänzungs-, als auch für Gesamterneuerungswahlen offenbar durch Handaufheben und/oder in stiller Wahl gewählt.

Die Oberamt männerkonferenz lässt dieses Vorgehen implizit zu, indem sie den Gemeinden empfiehlt, eine Listenwahl dann vorzunehmen, wenn ein Bürger eine «*offene*» Wahl ablehnen sollte². Die Oberamt männer schlagen übrigens vor, diese Praxis bei einer nächsten Revision des Gemeindegesetzes zu bestätigen.

Einige der folgenden Argumente sprechen für eine Systemänderung. Als Erstes gilt es die Kluft zwischen dem «*pays légal*» und dem «*pays réel*» zu vermeiden. Hinzu kommt, dass die Finanzkommission in erster Linie betroffen ist (sowie eine Mehrzahl der Mitglieder der Raumplanungskommission). Die Finanzkommission ist Gegenstand der laufenden Revision und eine Änderung des Wahlverfahrens wurde bereits zur Sprache gebracht. Es geht daher darum, das Wahlverfahren auch für die anderen Kommissionen anzupassen. Eine Lockerung stösst auch nicht auf grösseren Widerstand und wird von den Gemeinden befürwortet. Die laufende Revision sollte also dazu genutzt werden, das Wahlverfahren von Kommissionen der Legislative zu vereinfachen.

Der Staatsrat schlägt vor, dass die Wahl der Kommissionsmitglieder in einer Einzelwahl durch Handaufheben

erfolgen sollte, wenn bis zur Wahl keine Listen eingereicht worden sind. Eine geheime Abstimmung kann von einem Fünftel der anwesenden Bürger jedoch jederzeit verlangt werden.

Artikel 26 Abs. 3, 2. Satz und 27 Abs. 3 und 4

Der kantonale Verband der Gemeindeschreiber und -kassiere hat verlangt, dass in Artikel 26 GG genauer ausgeführt werde, innerhalb welcher Frist ein Gesuch um die freiwillige Einführung eines Generalrats eingereicht, bzw. innert welcher Frist der Gemeinderat einem solchen Gesuch Folge geben muss. Diesem Antrag wurde stattgegeben.

Die Beschlüsse über die Anzahl der Generalräte werden dem Oberamt mann mitgeteilt (Art. 27 Abs. 4), da dieser die allgemeine Aufsicht über die Gemeinden ausübt.

Artikel 29a

Aus den weiter oben ausgeführten Gründen sollten die Generalratsmitglieder ebenso wie die Gemeinde- und Grossratsmitglieder vereidigt werden³.

Artikel 51^{er} Abs. 1 Bst. d und Abs. 2 und 4

Siehe Kommentar zu den Artikeln 133a und folgende.

Artikel 58 Abs. 3

Die Schwierigkeiten, mit denen man sich bei den Ammannwahlen in den letzten Jahren (in seltenen Fällen) konfrontiert sah, würden allein keine Verfahrensänderung zur Bestimmung des ersten Magistraten der Gemeinde rechtfertigen.

Aus den weiter oben aufgeführten Gründen hat der Staatsrat darauf verzichtet, eine Volkswahl des Ammanns vorzuschlagen. Er war jedoch der Ansicht, dass diese Revision dazu genutzt werden sollte, ein effizientes Wahlverfahren einzuführen und eine elegante Lösung zur Beseitigung der gelegentlichen Unannehmlichkeiten zu finden.

Ein Vergleich der im freiburgischen Recht für andere Wahlen vorgesehenen Rechtsordnungen (z.B. die Wahl des Grossratspräsidenten, eine Einzelwahl, wie die des Ammanns und des Vizeammanns) zeigt, dass die in einem Wahlgang mit absolutem Mehr nicht gewählten Kandidaten von der Wahl ausscheiden, wenn ihre Zahl die doppelte Zahl der noch zu besetzenden Sitze übersteigt. Als Ausscheidungskriterium gelten die vorgängig erhaltenen Stimmen⁴. In gewissen Fällen wird diese Regel insofern etwas abgeändert, als bei jedem Wahlgang jeweils der Kandidat mit der geringsten Stimmenzahl ausscheidet⁵; Dieses System wird ausschliesslich bei Einzelwahlen, wie z.B. der Wahl des Staatsratspräsidenten, angewendet⁶.

Was die Regel im Falle der Stimmgleichheit betrifft – eine Situation, die sich bei der Ammannwahl im dritten Wahlgang, in dem das relative Mehr nötig ist, ergeben kann –, so ist bei allen anderen Wahlen die Entscheidung durch das Los vorgesehen, namentlich bei der Wahl der

¹ Artikel 19 und 46 GG

² Vgl. Stellungnahme der Oberamt männerkonferenz vom 8. März 2004

³ Vgl. Kapitel III

⁴ Artikel 90 Abs. 2 und 3 PRG, 105 Abs. 3 des Gesetzes über das Reglement des Grossen Rates, GRRG, SGF 121.1

⁵ Artikel 104 Abs. 2 GRRG

⁶ Artikel 104 Abs. 1 GRRG

Gemeinderäte 33. Für die Wahlen durch den Grossen Rat ist in Art. 106 Abs. 6 GRRG ebenfalls die Entscheidung durch das Los vorgesehen. Dasselbe System wird auch in den Gemeinden für die Wahl der Kommissionen¹ sowie für die Ernennungen und Bezeichnungen durch den Gemeinderat angewendet².

Es scheint daher, dass nur bei der Ammannwahl keine Regelung im Falle der Stimmgleichheit bei einem Wahlgang mit relativem Mehr vorgesehen ist. Es handelt sich hier nicht um eine Lücke, zumal die parlamentarische Kommission damals einen Antrag zur Einführung einer solchen Regelung abgelehnt hatte³. Vom Grossen Rat wurde der Artikel verabschiedet. Als einzige Änderung wurde die Art der Wahl hinzugefügt (absolutes Mehr in den ersten beiden Wahlgängen, relatives Mehr im dritten Wahlgang)⁴. Dieser Wortlaut wurde auch 1988 beibehalten, obwohl der Staatsrat vorgeschlagen hatte, analog zu den anderen im Gesetz über die Gemeinden vorgesehenen Wahlen, das relative Mehr bereits für den zweiten Wahlgang einzuführen⁵. Der Berichterstatter äusserte sich zugunsten einer Beibehaltung des geltenden Systems. Er sagte, dass es in Anbetracht der politischen Konstellation unserer Gemeinderäte etwas Zeit brauche, um die nötigen Anpassungen vornehmen zu können. Andere Aspekte der Wahl des Ammanns, wie die Regelung im Falle der Stimmgleichheit, wurden bei dieser Teilrevision nicht aufgegriffen.

Heute zeigt sich, dass das Fehlen einer Regelung für den Fall der Stimmgleichheit mit dem Risiko verbunden ist, dass sich die Wahlgänge vervielfachen. Diese Situation muss behoben werden.

Der Fall, dass jeder Kandidat gleich viele Stimmen erhält, ist jedoch möglich, vor allem in Gemeinderäten mit neun Mitgliedern. In diesem Fall würde das Los entscheiden.

Artikel 60 Abs. 3 Bst. 1

Siehe Kommentar zu den Artikeln 133a und folgende.

Artikel 61

Erweitert man die Kompetenzen des Ammanns⁶, so sollten diese vorbehalten bleiben, wenn im Gesetz das Kollegialitätsprinzip festgehalten ist.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die Aufteilung der Geschäfte zwischen den Gemeinderatsmitgliedern von nun an die Regel sein sollte. Der Fall eines «Ratsmitglieds ohne Dossier» ist ausgeschlossen. Dies zeugt von einem Missstand innerhalb der Exekutive. Es ist Aufgabe des Ammanns eine solche Situation in Anwendung der vorgeschlagenen Bestimmungen zu beheben.

In Artikel 61 wird die Gemeinde schliesslich dazu verpflichtet, sich ein Organisationsreglement zu geben, um Fragen zu regeln, die in den vergangenen Jahren zu Diskussionen und Streitigkeiten Anlass gegeben haben. Will man ständige Verdächtigungen über dieses oder jenes Ge-

meinderatsmitglied, das die Akten mit zu sich nach Hause nimmt oder Unterlagen auch nach Abschluss seines Mandats behält, endgültig aus dem Weg räumen, ist es vorzuziehen, solche Fragen gesetzlich klar zu regeln. Es ist auch nicht zulässig, dass Protokolle von Gemeinderatssitzungen an die privaten E-mail-Adressen der Gemeinderatsmitglieder geschickt werden, da das Amtsgeheimnis so offensichtlich gefährdet ist. Aus diesem Grunde wird der Staatsrat Mindestvorschriften für das Organisationsreglement des Gemeinderates festlegen.

Um den Gemeinden bei der Ausarbeitung eines solchen Reglements behilflich zu sein, könnte der Staat gemeinsam mit dem Freiburger Gemeindeverband ein Musterreglement herausgeben.

Artikel 61a

Der Entscheid, dem Gemeindeammann zusätzliche Verantwortung zu geben, sollte in einer gesetzlichen Grundlage konkretisiert werden. Wenn man vom Gemeindeammann verlangen kann, dass er die Beratungen des Gemeinderats leitet und in der Gemeindeverwaltung für Ordnung sorgt, so ist es von Vorteil, dies klar zu sagen. Es sei darauf hingewiesen, dass die Gemeindeverwaltung (im Sinne des Verwaltungspersonals) nicht mit der Führung der Gemeinde zu verwechseln ist, die in die Zuständigkeit des Gesamtgemeinderats fällt.

Artikel 67 Abs. 4, 2. Satz

Gegenwärtig läuft die Amtsdauer der Kommissionsmitglieder mit der Amtsperiode ab⁷. Was die Gemeindegliederten in Gemeindeverbänden betrifft, so scheint es, dass ihr Mandat nicht länger als die Amtsperiode dauern kann – der umgekehrte Fall ist jedoch möglich⁸.

Die Gemeinde Düdingen hat den Vorschlag gemacht, zu prüfen, ob das System dahingehend geändert werden könnte, dass die Kommissionen und ihre Delegierten bis zur Gesamterneuerung im Amt bleiben. Sie nahm Bezug auf einen Dringlichkeitsfall, der von einer Schulkommission am Tag nach der Vereidigung geregelt werden sollte. Da die neue Kommission noch nicht im Amt war, traf die alte Kommission den Entscheid.

Dieser Vorschlag ist zweckmässig. Er wurde in den Artikeln 67 Abs. 4 2. Satz und 115 Abs. 4^{bis} des Entwurfs umgesetzt.

Artikel 84 Abs. 2^{bis} und 3

Mit dieser Bestimmung wird Artikel 19 Abs. 2 der freiburgischen Verfassung vom 16. Mai 2004 umgesetzt. Dieser enthält folgende Forderung: «Das Recht auf Information ist gewährleistet. Jede Person kann amtliche Dokumente einsehen, sofern kein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht». Somit wird, was die Veröffentlichung betrifft, zwischen allgemeinverbindlichen Reglementen und Verwaltungsreglementen kein Unterschied mehr gemacht.

Artikel 86a

Diese Bestimmung ersetzt Artikel 55 ARGG. Die Einhaltung der Normen des Rechnungswesens der öffentlichen

¹ Artikel 19 GG, 19 Abs. 2 des Ausführungsreglements zum GG, ARGG, SGF 140.11

² Artikel 64 Abs. 4 4. Satz, GG

³ S. 7 des Protokolls der 13. Sitzung vom 11. April 1979 der parlamentarischen Kommission zur Prüfung des Gesetzesentwurfs Nr. 68 über die Gemeinden.

⁴ TGR 1979, S. 1920 ff.

⁵ TGR 1988, S. 1084

⁶ Vgl. Artikel 61a und 150 GG

⁷ Artikel 67 Abs. 4 GG

⁸ Artikel 115 Abs. 4 GG

Haushalte muss im Gesetz verankert werden. Diese Bestimmung zieht auch eine Änderung von Artikel 122 nach sich.

Artikel 86b

Mit dieser Bestimmung wird die Umsetzung von Artikel 132 Abs. 2 KV gewährleistet, demgemäss die Gemeinden einen Finanzplan erstellen müssen.

Eine Planung auf fünf Jahre ist für eine mittelfristige Finanzplanung üblich. Der Fünfjahreszyklus entspricht ausserdem der Verwaltungsperiode. Beim Finanzplan handelt es sich jedoch nicht um die Regierungsrichtlinien.

Das Prinzip der rollenden Planung erfordert, dass die Planung regelmässig angepasst wird. Dies bei weit reichenden Änderungen der Rahmenbedingungen, jedoch mindestens einmal jährlich.

Der Staatsrat schlägt vor, dass der Finanzplan vom Gemeinderat verabschiedet wird. Der Legislative und der Finanzkommission wird er zur Information vorgelegt.

Es wurde darauf verzichtet, den Finanzplan dem Amt für Gemeinden regelmässig zu unterbreiten. Es wurde als ausreichend erachtet, wenn ihm die Finanzplanung punktuell und bei Bedarf zugestellt wird. In diesem Zusammenhang genügt Artikel 147 des Entwurfs.

Artikel 94 Artikelüberschrift und Abs. 1

Im Verhältnis zum Inhalt der Kontrolle ist die Artikelüberschrift zu eng. Die Kontrolle umfasst nebst der Kassenaufsicht die in Absatz 1 aufgeführten Verrichtungen. Am besten lassen sich diese Elemente mit «periodische Kontrolle der Finanzwerte» umschreiben. Die Einzelheiten werden jedoch im Ausführungsreglement geregelt, was im zweiten Satz von Absatz 1 zum Ausdruck gebracht wird.

Der Staatsrat will dem Gemeinderat, der für die Buchhaltung der Gemeinde zuständig ist, die Befugnis zur periodischen Kassenaufsicht nicht entziehen. Wenn der Gemeinderat dies verlangt, kann diese Kontrolle jedoch auch von der Revisionsstelle vorgenommen werden.

Artikel 95 Abs. 4, 5 und 6

Es ist klar, dass die neu geschaffene, externe Revisionsstelle¹ ihren Bericht an die Finanzkommission und anschliessend an die Gemeindeversammlung oder den Generalrat weiterleiten muss.

Es wird eine Vereinheitlichung der Fristen, innerhalberer die Rechnung der Legislative unterbreitet werden muss, vorgeschlagen. Von nun an muss der Gemeinderat dieser Forderung innerhalb von fünf Monaten nach Abschluss des Rechnungsjahres nachkommen. Gegenwärtig beträgt diese Frist sechs Monate für Gemeinden mit einem Generalrat und vier Monate für die übrigen Gemeinden.

Die Rechnung wird auch dem Oberamtmann vorgelegt, zumal dieser die allgemeine Aufsicht über die Gemeinden wahrnimmt. Weitere Stellen haben das Recht, die Gemeinderechnung anfordern zu können, z.B. zu statistischen Zwecken. Dieser Fall ist in Absatz 6 vorbehalten.

¹ Vgl. Artikel 98ff. GG

Artikel 97 Abs. 1 Bst. a^{bis}, c und c^{bis}

Die Finanzkommission nimmt Kenntnis vom Finanzplan, den der Gemeinderat erstellt hat (vgl. Art. 86b des Entwurfs). Die Frist für die Überweisung der Unterlagen ist in Artikel 97^{bis} des Gesetzes festgelegt.

Was die Befugnisse der Finanzkommission im Zusammenhang mit der Revisionsstelle betrifft, so sei auf den Kommentar zu Artikel 98ff. verwiesen.

Artikel 98–98f

1. Allgemeines

Mit diesen Bestimmungen soll Artikel 84 Abs. 2 der freiburgischen Verfassung vom 16. Mai 2004 konkretisiert werden. Der Artikel sieht vor, dass *ein Kontrollorgan, dessen Unabhängigkeit gewährleistet ist, die Aufsicht über die Staats- und Gemeindefinanzen ausübt*.

Es geht darum, die Finanzkommission von der Rechnungsrevision zu entlasten. Aus den bereits besprochenen Gründen erfordert diese Aufgabe spezielle berufliche Qualifikationen und kann daher in Zukunft nur noch von entsprechend ausgebildeten Personen wahrgenommen werden. Es ist daher vorgesehen, dass die Revisionsarbeit nun unabhängigen (natürlichen oder juristischen) Personen, z.B. Treuhandgesellschaften, anvertraut wird.

Im Entwurf zur Änderung des Obligationenrechts wird die ordentliche Revision von der eingeschränkten Revision unterschieden. Bei Gesellschaften mit kotierten Aktien, die Anleiheobligationen ausstehend haben oder deren Bilanzsumme, Umsatzerlös oder Vollzeitstellen eine bestimmte Zahl überschreiten, ist die Kontrolle strenger.

Entsprechend hätte man sich vorstellen können, eine Unterscheidung zwischen «kleinen» und «grossen» Gemeinden vorzunehmen und an letztere strengere Anforderungen zu stellen. Eine solche Lösung wäre jedoch falsch und riskant. Nichts liesse darauf schliessen, dass in grösseren Gemeinden auch ein grösseres Risiko für Unregelmässigkeiten bestünde. Ausserdem kann ein Miliz-Gemeinderat offensichtlich keine ständige und strenge Kontrolle der Rechnung vornehmen und hat die Tendenz, sich auf den Kassier und die Finanzkommission zu verlassen. Professionelle Revisoren werden in Zukunft dafür garantieren, dass die Buchhaltung exakt geführt wird. Hinzu kommt, dass sich die Art der Arbeit des Revisors, unabhängig von der Grösse der Gemeinde, gleich bleibt.

Die Artikel 98 bis 98f sind an die Bestimmungen des Entwurfs zur Änderung des Obligationenrechts im Zusammenhang mit der Revisionspflicht im Gesellschaftsrecht angelehnt. Diese Ähnlichkeit hat ihre Gründe: Es lässt sich einfacher festlegen, was unter «*besonderer fachlicher Befähigung, Unabhängigkeit, Revisionsbericht, Einschränkungen im Revisionsbericht, Rückweisung der Rechnung*» zu verstehen ist, wenn man sich nach den Lösungen aus der Lehre und der Praxis zum Gesellschaftsrecht richtet.

In diesem Zusammenhang boten sich drei mögliche Lösungen:

1° die Forderung zu stellen, dass der Revisor über die nötige fachliche Befähigung verfügt, wobei der Staatsrat in diesem Zusammenhang gewisse Vorgaben macht;

2° nur Revisoren zuzulassen, die über eine Zulassung im Sinne des Entwurfs des Bundesgesetzes über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz) verfügen. Die Schwierigkeit besteht hier in der Tatsache, dass dieses Gesetz noch nicht in Kraft ist;

3° dem Staatsrat die Zuständigkeit zu erteilen, die Revisoren zuzulassen.

Die erste Variante wurde übernommen. Der Entwurf des Revisionsaufsichtsgesetzes des Bundes wurde von der Bundesversammlung behandelt, aber der genaue Wortlaut des neuen Gesetzes wurde noch nicht veröffentlicht. Ein Verweis auf einen Text, der noch nicht bekannt ist, ist etwas gewagt. Für die Ausstellung einer Zulassung wären jedoch eine konsequente Kontrolle und folglich zusätzliche administrative Mittel nötig.

Auch die Rechnungsrevision der Gemeindeverbände musste angepasst werden. Dies tat man mit einem Verweis auf die für die Gemeinden gewählten Lösungen.

2. Die Stellung der Revisionsstelle

Gegenwärtig wird die Finanzkommission nicht zu den Gemeindeorganen gezählt. Sollte die im Entwurf vorgesehene Revisionsstelle als richtiges Organ betrachtet werden?

Dieser Frage kommt praktische Bedeutung zu: von ihrer Antwort hängt ab, ob Zivilgerichte oder das Verwaltungsgericht¹ für Entscheide über Streitigkeiten zwischen der Körperschaft und dem Revisor zuständig sind, abgesehen von Haftungsfällen (z.B. Honorare). Auch für die Festlegung der Haftungsgrundlage des Revisors kann sie sich als bedeutsam erweisen.

Auch die Kantone Bern und Wallis haben sich dazu entschlossen, die Rechnungsrevision unabhängigen externen Revisoren zu übertragen. Welchen Standpunkt vertreten sie? Das bernische Gemeindegesetz führt die Revisoren nicht unter dem Kapitel der Gemeindeorgane auf. Laut Markus Müller besteht jedoch kein Zweifel darüber, dass die für die Revision der Gemeinderechnung zuständige Einheit ein Organ ist. Dieser für Aktiengesellschaften geltende Grundsatz ist auch für Gemeinden gültig². Im Walliser Gemeindegesetz wird die Revisionsstelle unter den Gemeindeorganen ausdrücklich erwähnt³.

Man stellt jedoch fest, dass das Obligationenrecht zwar vorsieht, dass es sich bei der Revisionsstelle um eines der drei Organe einer Aktiengesellschaft handelt, dass die Lehre über diese Frage jedoch geteilter Meinung ist.

Es ist fraglich, ob eine natürliche oder juristische Person, die die Rechnungsrevision einer Gemeinde von Berufes wegen wahrnimmt, ein richtiges Gemeindeorgan darstellt.

Es wird daher davon ausgegangen, dass es sich bei der Revisionsstelle nicht um ein Organ der Gemeinde handelt.

Selbst wenn man einräumen sollte, dass dies der Fall ist, so müsste man sich doch die Frage stellen, ob sie ver-

traglich an die Gemeinde gebunden ist. In einer Aktiengesellschaft hat das Revisionsorgan hybriden Charakter: es ist halb Gesellschaftsorgan, halb vertraglich beauftragt.

Ob die Revisionsstelle als Organ der Gemeinde oder als Vertragspartner betrachtet wird, es muss festgelegt werden, ob man es mit einem privatrechtlichen Vertrag (also einem Auftrag im Sinne von Art. 398 ff. des Obligationenrechts) oder einem verwaltungsrechtlichen Vertrag zu tun hat.

Nach der klassischen Auffassung handelt es sich beim verwaltungsrechtlichen Vertrag um eine vereinbarte Absichtserklärung zu einer *Aufgabe des öffentlichen Interesses*, die verbindlich ist und dem öffentlichen Recht untersteht. Im Gegensatz zu einem Verwaltungsakt, trägt der verwaltungsrechtliche Vertrag im Allgemeinen eine doppelte Unterschrift; hinzu kommt, dass die Vertragsparteien gleichgestellt und autonom sind, was beim Verfasser und dem Adressaten eines Verwaltungsakts nicht in gleichem Masse der Fall ist. Gegenstand des Vertrags ist eine Aufgabe von öffentlichem Interesse. Dies ist, was ihn vom privatrechtlichen Vertrag, der privaten Zwecken dient, unterscheidet. In diesem Zusammenhang seien die sog. Zusammenarbeitsverträge erwähnt, die eine öffentlich-rechtliche Körperschaft und einen Bürger vertraglich binden können und mit der Ausübung einer Aufgabe des öffentlichen Interesses verbunden sind⁴. Der Unterschied zwischen einem verwaltungsrechtlichen und einem privatrechtlichen Vertrag hängt somit mit dem Konzept des öffentlichen Interesses zusammen. Die neuere Rechtsprechung und Lehrmeinung erklären, dass ein Vertrag dann verwaltungsrechtlich ist, wenn sein Gegenstand im öffentlichen Recht geregelt ist. In Ermangelung ausdrücklicher Gesetzesbestimmungen ist zu prüfen, ob und in welchem Masse sich der besagte Vertrag für die Regelung öffentlicher Tätigkeit eignet: ein Vertrag untersteht namentlich dann dem Verwaltungsrecht, wenn das öffentliche Interesse direkt betroffen ist, wenn er eine Aufgabe der öffentlichen Verwaltung zum Gegenstand hat oder im weiteren Sinne den öffentlichen Bereich betrifft⁵.

Man kann nicht behaupten, dass man es in vorliegendem Falle mit einem verwaltungsrechtlichen Vertrag zu tun hat. Der Umstand, dass der Revisor die Rechnung eines Gemeinwesens kontrolliert, um den Bürgern zu bestätigen, dass diese exakt geführt wird, würde annehmen lassen, dass er eine Aufgabe von öffentlichem Interesse erfüllt. Dagegen liesse sich einwenden, dass jeder Bürger auch ein Interesse daran hat, dass eine Strasse entsprechend den geltenden Normen gebaut wird; der Vertrag, den die Gemeinde und der Tiefbauunternehmer eingehen, ist jedoch gänzlich privatrechtlicher Natur. Man wird daher einräumen müssen, dass die Revisionsstelle im Auftrag der Gemeinde handelt und durch einen privatrechtlichen Vertrag an sie gebunden ist.

3. Die Grundlage für die Haftung des Revisors

Es können sich zwei Fälle ergeben:

1° Ein Gläubiger behauptet, geschädigt worden zu sein, da der Revisor einer Gemeinde seine Pflichten verletzt habe (vgl. Bsp. Leukerbad). Kann er direkt gegen den

¹ Vgl. Artikel 121 VRG

² KOMMENTAR ZUM GEMEINDEGESETZ DES KANTONS BERN/MARKUS MÜLLER, Bern 1999, Ad Art. 10, Nr.3

³ Artikel 4 des Gesetzes über die Gemeinden vom 5. Februar 2004; SR 175.1

⁴ Vgl. ANDRÉ GRISEL, *Traité de droit administratif*, Neuenburg 1986, S. 444 ff.

⁵ PIERRE MOOR, *Droit administratif*, volume II, Bern 2002, S. 363 ff.

Revisor vorgehen?

2° Eine Gemeinde behauptet, geschädigt worden zu sein, da der Revisor seine Pflichten verletzt habe. Wie kann sie Schadenersatz erhalten?

Zur Beantwortung dieser Fragen muss die Grundlage für die Haftung des Revisors bestimmt werden.

1° Wenn man davon ausgeht, dass der Revisor durch einen (privatrechtlichen) Auftrag an die Gemeinde gebunden ist, könnte diese ihre Forderungen geltend machen, indem sie sich auf die Bestimmungen des Obligationenrechts über die Verpflichtungen des Beauftragten beruft¹. Durch den Revisor geschädigte Drittpersonen können sich auf Artikel 41ff. des Obligationenrechts berufen. Geht man davon aus, dass ein verwaltungsrechtlicher Vertrag vorliegt, so sind die Regeln zu dieser Art Vertrag anwendbar.

2° Wenn man davon ausgeht, dass es sich beim Revisor um ein Gemeindeorgan handelt, so sind die Haftungsbestimmungen des Gesetzes vom 16. September 1986 über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger² anwendbar. Artikel 3 dieses Gesetzes betrifft die Organe der Gemeinwesen.

Wie weiter oben erläutert, zieht der Umstand, dass die Revisionsstelle als vertraglich Beauftragte zu betrachten ist, die durch einen privatrechtlichen Vertrag an die Gemeinde gebunden ist, nach sich, dass mögliche Rechtsstreitigkeiten dem Privatrecht unterstehen.

4. Öffentliches Beschaffungsrecht

Die Revisionsleistungen unterstehen grundsätzlich dem öffentlichen Beschaffungsrecht. Aufgrund der äusserst hohen Schwellenwerte angesichts der für die Gemeinden zu erwartenden Kosten, muss auf diese Frage in vorliegendem Falle jedoch nicht näher eingegangen werden.

Artikel 98

Der Glaubwürdigkeit halber sollte die Revisionsstelle von der Legislativversammlung der Gemeinde legitimiert sein. Die Gemeinde kann die Mandatsdauer des Revisors zwischen einem und drei Jahren selbst festlegen. Die Erneuerung des Mandats ist möglich, doch kann dasselbe Revisionsorgan nicht mehr als sechs aufeinander folgende Jahre im Dienst der gleichen Körperschaft stehen. Nach dieser Frist muss ein anderes Revisionsorgan – für mindestens eine Periode – gewählt werden, bevor die Körperschaft, wenn sie es wünscht, die Aufgabe wieder der vorherigen Revisionsstelle übertragen kann.

Im Allgemeinen handelt es sich bei der Revisionsstelle um eine juristische Person, oder mit anderen Worten, um ein Treuhandbüro, das auf solche Arbeiten spezialisiert ist. Es ist auch denkbar, dass in bestimmten Gemeinden eine oder mehrere natürliche Personen ernannt werden.

Artikel 98c

Es ist unbedingt notwendig, dass die Gründe für die Auflösung des Vertragsverhältnisses mit der Revisionsstelle dem Gemeinderat bekannt sind: solche Entscheide sind manchmal bedeutungsvoll und es gilt, eine Verschlechterung der Situation zu vermeiden. Über die Kündigung

und den Rücktritt ist das Amt für Gemeinden zu informieren.

Artikel 98d

Nebst den traditionellen Rechnungsprüfungsaufgaben nimmt die Revisionsstelle bei den Gemeindefinanzen eine bestimmte Anzahl spezieller Prüfungen vor. Man denkt hier vor allem an Beteiligungen an öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Körperschaften, die Auswertung anderer Vermögenswerte und ihrer Erträge, jedoch auch an die Verwendung von Krediten.

Artikel 98e

Der Inhalt des Berichts richtet sich nach den im Entwurf über die Änderung der Revisionsaufsicht vorgesehenen Regeln. Die Treuhandgesellschaft des Schweizer Gemeindeverbandes zieht es vor, sich an eine allgemeinere Norm zu halten und den Inhalt des Berichts in einem Reglement genauer festzulegen.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass bereits im Gesetz die Mindestanforderungen, denen der Revisionsbericht genügen muss, festgehalten werden sollten. Das Ausführungsreglement kann ergänzende Bestimmungen enthalten.

Die Finanzkommission wird zwar von ihrer Rolle als Rechnungsprüferin entlastet, sie behält jedoch ihre Aufgabe der Prüfung der Gemeindefinanzen. Aus diesem Grunde muss ihr vor der Gemeindeversammlung oder der Generalratsitzung eine Kopie des Revisionsberichts unterbreitet werden.

Artikel 98f

Die Revisionsstelle untersteht für den Fall, dass sie Verstösse gegen das Gesetz oder Unregelmässigkeiten bei der Buchhaltung feststellt, der Anzeigepflicht. Sie informiert zuerst den Gemeinderat und, wenn dieser nicht reagiert, das Amt für Gemeinden.

Artikel 109 Abs. 2

Hier wird Artikel 134 KV konkretisiert, gemäss dem Mehrzweckverbände auch gebildet werden können, wenn ihre Aufgaben nicht verwandt sind.

Artikel 114 Abs. 1 Bst. c

Da die Rechnungen der Gemeindeverbände von einem externen Organ geprüft werden, wird die Einsetzung des Rechnungsrevisors gegenstandslos. Sie sollte daher aufgehoben werden.

Artikel 115 Abs. 4^{bis}

Siehe Kommentar zu Artikel 67 Abs. 4, 2. Satz.

Artikel 116 Abs. 2 Bst. g, 122 Abs. 2, 124, 125 Abs. 2 und 130

Die Rechnungen von Gemeindeverbänden werden den gleichen Kontrollen unterzogen wie jene der Gemeinden. Es besteht kein Grund, anders vorzugehen, zumal ihre Voranschläge oft jene ihrer Mitgliedgemeinden übersteigen.

¹ Artikel 398ff. des Obligationenrechts

² HGG; SGF 16.1

Artikel 123a–123f

Nach Artikel 51 Abs. 1 KV verfügen die Stimmberechtigten der in einem Verband zusammengeschlossenen Gemeinden über das Initiativ- und Referendumsrecht. Das Gesetz bestimmt den Gegenstand des obligatorischen Finanzreferendums. In den Artikeln 123a und folgende des Entwurfs wird dieser Verfassungsauftrag konkretisiert.

Artikel 123a

Das Gemeindegesetz enthält bis jetzt keine Bestimmungen über das Initiativrecht auf Stufe der Gemeindeverbände.

Dieses Recht besteht bisher einzig für Gemeinden mit einem Generalrat. Als Referenz diente deshalb Artikel 51ter GG, wobei diese Bestimmung jedoch nicht «tellesource» übernommen werden kann, da sich gewisse Initiativgegenstände nicht für die Verbandsstufe eignen (Zutritt zu oder Bildung eines Gemeindeverbands, Gemeindezusammenschlüsse, Änderung der Mitgliederzahl des Gemeindeparlamentes).

Artikel 123b

Diese Bestimmung regelt das Verfahren, das bei der Einreichung einer Initiative zu beachten ist, sowie die Sammlung und Überprüfung der Unterschriften. Sie bedarf keiner weiteren Erläuterungen.

Artikel 123c

Ebenfalls zu präzisieren sind einige Regeln für den Ablauf des Urnengangs und für die Ermittlung des Ergebnisses.

Alle Gemeinden sind verpflichtet, die Abstimmungen am selben Tag durchzuführen. Dies ist notwendig, um in allen Gemeinden eine unverfälschte Willensbildung zu gewährleisten. Bei gestaffelten Abstimmungen bestünde nämlich das Risiko, dass das Ergebnis in Gemeinden, die später abstimmen, durch das Abstimmungsresultat der Gemeinden, die bereits entschieden haben, beeinflusst würde.

Die Absätze 2 und 3 übernehmen im Wesentlichen die bereits für das fakultative Referendum geltenden Regeln.

Artikel 123d

Diese Bestimmung übernimmt den Wortlaut der bisherigen Absätze 2 und 4 des geltenden Artikels 123^{bis} was das fakultative Finanzreferendum betrifft. Es muss möglich sein, auch zu anderen Gegenständen das Referendum ergreifen zu können, wie in Gemeinden mit einem Generalrat¹.

Artikel 123e

Die Einführung des obligatorischen Finanzreferendums auf Gemeindeverbandsstufe, wie es von der Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 vorgesehen ist, macht eine Anpassung von Artikel 123^{bis} GG notwendig.

Der bisherige Wortlaut dieser Bestimmung sieht einzig das fakultative Referendum vor, welches verlangt werden kann, wenn eine Nettoausgabe den in den Statuten fest-

gesetzten Betrag überschreitet. Gemäss dem Willen des Verfassungsgebers, der einen Ausbau der politischen Rechte auf Verbandsstufe bewirken wollte, ist nun das obligatorische Finanzreferendum ebenfalls eingeführt worden.

Die Frage stellt sich grundsätzlich, ab welcher Höhe eine Ausgabe dem obligatorischen Volksentscheid unterstehen soll. Eine Möglichkeit bestünde darin, sich auf die letzte genehmigte Jahresrechnung des Verbandes zu stützen. Gewisse Verbände nehmen aber in ganz unregelmässigen Abständen Investitionen vor, was zu einer starken Fluktuation im Umfang der Jahresrechnung führt. Wenn man nun den Schwellenwert für das obligatorische Finanzreferendum z.B. mit einer Prozentgrenze der Ausgaben der letzten Jahresrechnung festlegen würde, bestünde die Gefahr, dass gewisse Verbände in manchen Jahren einen sehr tiefen Referendumsbetrag hätten, was sie verpflichten würde, im Folgejahr eine grosse Anzahl von Ausgaben dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Dies könnte das ordnungsgemässe Funktionieren des Verbandes gefährden.

Um dies zu vermeiden und um an die Festlegung des Referendumsbetrags für das fakultative Referendum anzuknüpfen, schlägt der Entwurf vor, dass der Grenzwert für das obligatorische Referendum jeweils das Doppelte des in den Statuten für das fakultative Referendum festgelegten Referenzwerts beträgt.

Mit dem gewählten Verhältnis («das Doppelte des für das fakultative Referendum massgebenden Betrags») soll vermieden werden, dass es auf Verbandsebene zu Blockierungen kommt, weil jedes Jahr eine grosse Anzahl von Ausgaben dem obligatorischen Referendum unterstellt wäre.

Diese Flexibilität wird verstärkt durch den Umstand, dass jeder Verband den Betrag für das fakultative Referendum in seinen Statuten selbst festlegen kann, was ihm erlaubt, abzuschätzen, ob der daraus resultierende Betrag für das obligatorische Referendum hoch genug ist, um nur die hohen Ausgaben der obligatorischen Volksabstimmung zu unterbreiten.

Was das Risiko betrifft, dass durch die Festlegung relativ hoher Referendumslimiten dieses Recht seiner Substanz entleert werden könnte, ist darauf hinzuweisen, dass Gemeindeverbandsstatuten dem Staatsrat, bzw. der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft zur Genehmigung zu unterbreiten sind. Durch diese Genehmigungen dürfte sich das erwähnte Risiko verringern.

Artikel 123f

Siehe Kommentar zu Artikel 123c.

Artikel 125 Abs. 2

Die Finanzkommission gibt keine Stellungnahme zum Rechenschaftsbericht des Gemeinderates ab (Art. 95^{bis} GG sieht einen Rechenschaftsbericht für Gemeinden mit einem Generalrat vor). Dies geht auf einen ausdrücklichen Entscheid des Grossen Rates zurück, der diesen Antrag des Staatsrats im Rahmen der Teilrevision vom 22. September 1989 abgelehnt hatte mit der Begründung, dass die Finanzkommission keine Verwaltungskommission sei und sich daher zum Rechenschaftsbericht nicht äussern müsse¹. Die Rechnungsrevisoren eines Gemein-

¹ Vgl. Art. 52 GG

deverbandes behielten diese Zuständigkeit hingegen. Der Staatsrat schlägt jedoch vor, dieses System nicht beizubehalten (also diese Aufgabe der Rechnungsrevisoren der Revisionsstelle zu übertragen), sondern lediglich vorzusehen, dass der Rechenschaftsbericht der Revisionsstelle zur Information zugestellt wird.

Artikel 133a–134d

Mit diesen Bestimmungen soll Artikel 135 Abs. 2 und 3 KV umgesetzt werden, welcher die Gemeindezusammenschlüsse betrifft.

Folgendes System wird vorgeschlagen:

- a) Unabhängig davon, wer Initiator des Zusammenschlusses ist, der **Perimeter** muss festgelegt werden. Ein Antrag mit dem Wortlaut «*wollen Sie einem Zusammenschluss mit einer oder mehreren Nachbargemeinden zustimmen?*» wäre nicht akzeptabel.
- b) Aus den unter Ziff. 5 von Kapitel II hievordargelegten Gründen schlägt der Staatsrat vor, das geltende System beizubehalten für das zuständige Organ, welches über die Fusionsvereinbarung abstimmt. Die Fusionsvereinbarung wird dem Grossen Rat weiterhin zur Genehmigung unterbreitet.
- c) Wenn es dem Gemeinderat nicht gelingt, innerhalb von 12 Monaten seit der Abstimmung eine Fusionsvereinbarung auszuarbeiten, so legt der Staatsrat den Text fest.
- d) **Wenn die Initiative zum Zusammenschluss vom Staat ausgeht**, wird in den betroffenen Gemeinden sofort eine Abstimmung über den Grundsatz des Zusammenschlusses durchgeführt. Im Falle einer Annahme handeln die Gemeinden eine Fusionsvereinbarung aus, über welche in jeder Gemeinde abgestimmt wird. Die Legislativorgane entscheiden, wie das auch in den Artikeln 134a und 134b vorgesehen ist.

Wenn der Zusammenschluss vom Legislativorgan oder den Bürgern verlangt wird, hat der Gemeinderat den Auftrag, mit den betroffenen Gemeinden Verhandlungen aufzunehmen. Wenn ihm von den Gemeindeexekutiven eine Absage erteilt wird, wird das Verfahren unterbrochen. Es käme nicht in Frage, in einer Gemeinde, in der niemand einen Zusammenschluss beantragt hat und in der zudem die Exekutive gegen einen Zusammenschluss ist, eine Abstimmung zu provozieren. Ist die Antwort jedoch positiv, so entscheidet die Legislative über den Grundsatz des Zusammenschlusses. Wird dem Grundsatz des Zusammenschlusses zugestimmt, so handeln die Gemeinderäte eine Fusionsvereinbarung aus, die den Legislativorganen zur Abstimmung unterbreitet wird.

Wird der Zusammenschluss vom Gemeinderat beantragt, so hat dieser, wie dies bereits heute der Fall ist, vorhergehend die Initiative ergriffen und mit den anderen betroffenen Gemeinden Verhandlungen zur Ausarbeitung einer Fusionsvereinbarung aufgenommen. Diese Vereinbarung wird den Legislativorganen dann zur Abstimmung unterbreitet.

- e) Für den Fall, dass mindestens ein Zehntel der Aktivbürger die Initiative ergriffen hat, sind für das Verfahren die Bestimmungen des Gesetzes vom 6. April 2001

über die Ausübung der politischen Rechte² massgebend mit Ausnahme der Bestimmungen über die Gültigkeitserklärung und die Übermittlung.

2 KAPITEL VIII

Oberaufsicht über die Gemeinden und die Gemeindeverbände

ABSCHNITT 1

Allgemeine Bestimmungen

Aus den dargelegten Gründen entschied man sich dafür, die Bestimmungen über die Aufsicht über die Gemeinden und Gemeindeverbände in einem Kapitel zusammenzufassen.

Artikel 144 und 145

Der Fehler im geltenden Gesetzestext (die subsidiäre Kompetenz wird sowohl dem Staatsrat als auch der Direktion übertragen) muss behoben werden und die Zuständigkeit muss der Direktion vorbehalten bleiben. Dem Staatsrat sind die Kompetenzen, die tatsächlich von der Regierungssouveränität herrühren, zu belassen, nämlich die Absetzung eines Gemeinderatsmitglieds und die Zwangsverwaltung der Gemeinde.

Artikel 145

Das Amt für Gemeinden führt keine Revision der Gemeinderechnung durch. Diese Aufgabe obliegt ausschliesslich der Finanzkommission³, bzw. neu der Revisionsstelle. Das Amt für Gemeinden nahm eine formelle Kontrolle vor (Vorschriftsmässigkeit des Voranschlags und der Rechnung im Hinblick auf den Kontenplan, Einhaltung des finanziellen Gleichgewichts). Dies war schon immer so; die Präzisierung des Gesetzes hat keine deklaratorische Wirkung.

Artikel 146

Es geht darum, die Frage nach der Aufsicht über die Gemeindeverbände, denen der Oberamtmann vorsteht oder in denen er eine leitende Funktion innehat, zu regeln.

Gegenwärtig übt die vom Staatsrat bezeichnete Direktion die Oberaufsicht aus, wenn der Oberamtmann ein Amt im Vorstand des betreffenden Verbandes innehat⁴. Der Staatsrat hat die für die Ausübung dieser Aufgabe zuständigen Direktionen bisher jedoch noch nicht bezeichnet.

Es scheint natürlich, dass diese Aufsicht von einem Magistraten auf gleicher Ebene wahrgenommen wird. Die bevorzugte Lösung lehnt sich an die kürzlich revidierten Artikel 131 Abs. 2 und 157 Abs. 2 an.

Es wurde die Frage gestellt, ob es angängig ist, dass der Oberamtmann in Gemeindeverbänden, in denen er nur der Delegiertenversammlung vorsteht, die Aufsicht wahrnimmt. Der Staatsrat hat sich dafür entschieden, solche Gemeindeverbände nicht anders zu behandeln als jene, in denen der Oberamtmann eine leitende Funktion innehat.

² PRG; SGF 115.1

³ Artikel 97 Abs. 1 Bst. c GG

⁴ Artikel 130 Abs. 2 GG

¹ TGR 1989, 194

Artikel 148

Diese Bestimmung soll Artikel 149 des geltenden Gesetzes ersetzen.

Man kann sich die Frage stellen, ob eine systematische Kontrolle der Gemeindereglemente a priori noch gerechtfertigt ist. Natürlich wird so die Gesetzmässigkeit und die Einheitlichkeit der Reglemente begünstigt. Auch kann der Staat so kontrollieren, ob die der Gemeinde übertragenen Kompetenzen korrekt wahrgenommen werden. Man könnte sich jedoch vorstellen, dass diese abstrakte Kontrolle durch eine konkrete Kontrolle ersetzt würde (bei der Anfechtung eines Beschlusses, der sich auf ein Gemeindereglement stützt).

Hinzu kommt, dass wenn man den Gemeinden – wie das von ihnen gefordert wird – mehr Verantwortung übertragen will, es bei ihnen liegt, gesetzeskonforme Reglemente auszuarbeiten und zu diesem Zwecke einen Juristen beizuziehen. Der Staat könnte sich zur Verfügung stellen, um den Gemeinden zu gewissen Punkten Erklärungen abzugeben, jedoch nicht, um an ihrer Stelle ein Reglement auszuarbeiten.

Es ist hingegen nicht sicher, dass eine solche konkrete Kontrolle den Staat entlasten wird. Im Falle einer Anfechtung müssten die Dienststellen des Staates eine Prüfung vornehmen, die sich als länger und schwieriger erweisen könnte.

Auch wenn mit der staatlichen Kontrolle nicht garantiert werden kann, dass das Gemeindereglement der Verfassung, sowie Bundes- und kantonalen Gesetzen (die sich ändern können) entspricht, so kann sie dennoch verhindern, dass ein Gemeindereglement angewendet wird, das ganz offensichtlich gegen das Gesetz verstösst. Die Annahme eines solchen Textes könnte die Gemeinde in grosse Schwierigkeiten bringen, wenn sie beispielsweise über mehrere Jahre hinweg basierend auf einem nachträglich als rechtswidrig beurteilten Reglement Abgaben einziehen würde.

Aus diesen Gründen wurde beschlossen, eine Kontrolle *a priori* beizubehalten.

Artikel 149

Diese Bestimmung ersetzt Artikel 147 des geltenden Gesetzes.

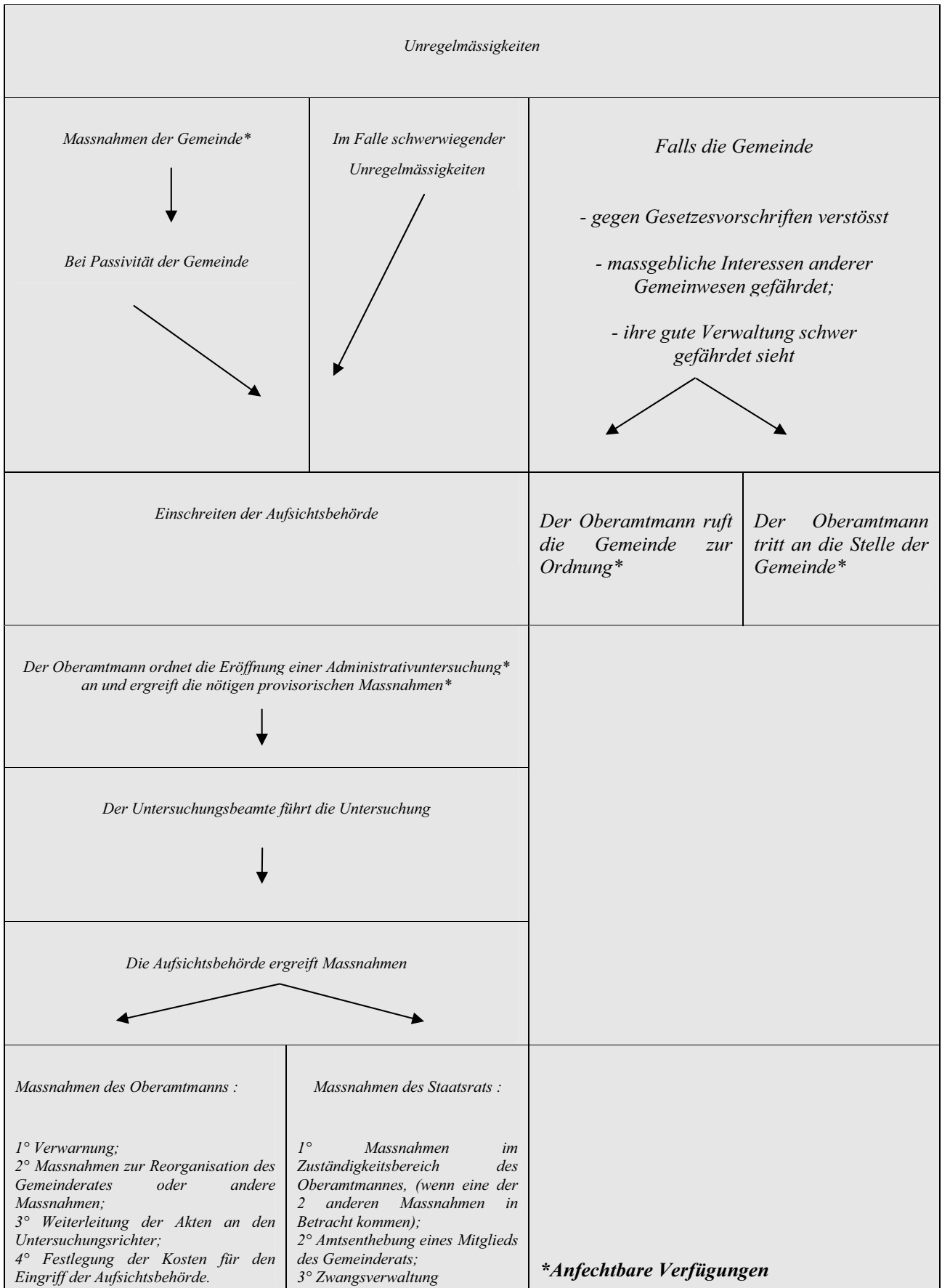
ABSCHNITT 2

Massnahmen im Falle von Unregelmässigkeiten

Zu diesem Teil, der den Massnahmen im Falle von Unregelmässigkeiten gewidmet ist, müssen die folgenden Anmerkungen gemacht werden.

An erster Stelle geht es darum, den Grundsatz der *Verantwortungsdelegation* an die Gemeinde im Gesetz zu verankern. Die Gemeinde muss die Ursachen der festgestellten Unregelmässigkeiten selbst abklären und die nötigen Massnahmen treffen (Art. 150). Die Aufsichtsbehörde greift erst an zweiter Stelle ein. Eine zentrale Rolle bei dieser Selbstaufsicht kommt dem Ammann zu (und, in ihrer jeweiligen Funktion, dem Generalratspräsidenten und dem Vorstandspräsidenten des Gemeindeverbandes). Er hat die Aufgabe, nach einer Lösung der Schwierigkeiten zu suchen. Er kann namentlich allein über die Eröffnung einer Administrativuntersuchung entscheiden und einem Ratsmitglied provisorisch sein Ressort entziehen (Art. 150a). Er muss den Oberamtmann über die Entwicklung der Situation unterrichten (Art. 150b). Er ist somit mit Sondervollmachten ausgestattet und muss nicht erst das Einverständnis des Kollegiums erhalten, bevor er beispielsweise über die Eröffnung einer Administrativuntersuchung entscheidet. Diese Neuerung hat zwei Vorteile: einerseits lassen sich so Blockaden verhindern, die entstehen können, wenn der Gemeinderat damit befasst wird; andererseits lässt sich so der Kritikpunkt der Verwässerung der Verantwortlichkeiten, der da und dort geäussert wurde, endgültig aus dem Weg räumen. Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die Verleihung dieser Sondervollmacht an den Ammann keine Volkswahl des Ammanns voraussetzt.

An zweiter Stelle hat es sich der Staatsrat zur Aufgabe gemacht, das Verfahren zu vereinfachen. Bei Unregelmässigkeiten, die von der Gemeinde nicht bereinigt werden können, wird der Oberamtmann von nun an zur Drehscheibe des Verfahrens, während der Regierung die Aufgabe zukommt, die schwerwiegendsten Entscheide zu treffen: Amtsenthebung eines Exekutivmitglieds, Zwangsverwaltung. Diese Entscheide betreffen das demokratische Leben und müssen vom Staatsrat erlassen werden, was ihnen im Übrigen eine gewisse Feierlichkeit verleiht. Das Verfahren lässt sich anhand von folgendem Schema aufzeigen:



An dritter und letzter Stelle wurden die Voraussetzungen, unter denen ein Gemeinderatsmitglied seines Amtes enthoben werden kann, vereinfacht.

Artikel 151b

Das *Untersuchungsverfahren* wird im Ausführungsreglement festgelegt.

Artikel 151c

In Absatz 1 geht es um dringliche Massnahmen. Hier liesse sich auch die vorläufige Amtsenthebung erwähnen, die als solche in den Zuständigkeitsbereich des Oberamtmanns gehört, auch wenn für die Amtsenthebung eines Gemeinderatsmitglieds der Staatsrat zuständig ist.

Nach Abschluss der Untersuchung kann der Oberamtmann fünf verschiedene Massnahmen treffen (Abs. 2). Er kann:

- eine Verwarnung aussprechen;
- Massnahmen zur Reorganisation des Gemeinderates oder andere Massnahmen zur Wiederherstellung des einwandfreien Ratsbetriebs oder des guten Funktionierens der Gemeindeverwaltung treffen;
- bei Verdacht auf eine Straftat die Akten an den Untersuchungsrichter weiterleiten;
- wenn eine Amtsenthebung oder Zwangsverwaltung in Betracht gezogen werden kann, die Akten an den Staatsrat weiterleiten;
- über die Verfahrenskosten entscheiden.

Für die beiden einschneidendsten Massnahmen (Amtsenthebung eines Gemeinderats und Zwangsverwaltung) bleibt der Staatsrat zuständig. Das neue Verfahren erlaubt dennoch einen bedeutenden Zeitgewinn, zumal der Oberamtmann selbst über eine Verwarnung, eine Ersatzvornahme, provisorische Massnahmen, wie die vorläufige Amtsenthebung eines Ratsmitglieds, oder die Eröffnung einer Administrativuntersuchung entscheiden kann. Der Staatsrat schreitet nur auf Anfrage des Oberamtmanns ein, nachdem die Untersuchung zu einem Ergebnis geführt hat.

Artikel 151d

Um bei Unregelmässigkeiten in ihrem Kompetenzbereich schnell handeln zu können, müssen das Amt für Gemeinden und die für die Gemeinden zuständige Direktion über dieselben Mittel verfügen, wie der Oberamtmann.

Artikel 151e

Aus den bereits dargelegten Gründen müssen die schwerwiegendsten Massnahmen, die die Person eines Gemeinderatsmitglieds oder die Gemeindeverwaltung betreffen, im Kompetenzbereich des Staatsrats bleiben. Vorbehalten bleibt die vorläufige Amtsenthebung, eine dringliche Massnahme, für die der Oberamtmann zuständig ist (Art. 151c Abs. 1).

Artikel 151f

Für die Kosten für das Einschreiten der Aufsichtsbehörde muss das direkt betroffene Gemeinwesen, also die Gemeinde, aufkommen.

Artikel 165

Die Gemeindeverbände müssen ihre Statuten ändern, um die Vorschriften des neuen Gesetzes zum fakultativen Finanzreferendum einzuhalten. Sie verfügen über eine Frist von zwei Jahren, um den Betrag festzulegen, ab dem das Referendum ergriffen werden kann. Wird diese Anpassung nicht vorgenommen, so werden alle Ausgaben dem obligatorischen Referendum unterstellt. Eine ähnliche Bestimmung wurde bei der Einführung des fakultativen Finanzreferendums in Gemeindeverbänden 1995 eingeführt.

Artikel 77 des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG)

Gegenwärtig lautet Artikel 77 PRG (Vakanz) folgendermassen:

«Art. 77 Vakanz
 a) Nachrücken

¹ Wird im Laufe der Legislaturperiode ein Sitz frei, so wird die erste Ersatzperson der betreffenden Liste für gewählt erklärt:

a) vom Oberamtmann bei Grossratswahlen;

b) vom Gemeinderat bei Generalrats- und Gemeinderatswahlen.

² Verzichtet die erste Ersatzperson, so rückt die nachfolgende Person an ihre Stelle. Bei einer späteren Vakanz wird ihr Name wieder berücksichtigt.

³ Haben mehrere Ersatzleute dieselbe Stimmenzahl erzielt, so gilt Artikel 76 Abs. 3 und 4 sinngemäss»

Es wurde keine Frist festgesetzt, innert der die für gewählt erklärte Person ihren Verzicht erklären muss. So ergaben sich gelegentlich groteske Situationen, wenn die fragliche Person vor ihrer Verzichtserklärung eine gewisse Spannung kreieren wollte.

Um diese Situation zu beheben wird vorgeschlagen, dass die für gewählt erklärte Person ihre Verzichtserklärung nach spätestens drei Tagen bekannt geben muss. Sie kann selbstverständlich jederzeit ihren Rücktritt einreichen. Die vorgeschlagene Änderung hätte jedoch den Vorteil, dass gewissen Verhaltensweisen vorgebeugt wird.

Artikel 89 Abs. 1 PRG

Es handelt sich um die gleiche Anpassung, wie sie für Artikel 19 Abs. 2 dieses Entwurfs vorgeschlagen wird.

Wir ersuchen Sie, diesen Gesetzesentwurf zu verschiedenen Änderungen des Gesetzes über die Gemeinden anzunehmen.

Loi

du

modifiant la loi sur les communes (haute surveillance des communes et des associations de communes et adaptation partielle à la Constitution cantonale)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les articles 51 al. 1, 84 al. 2, 131 al. 3, 132 al. 2, 134 et 135 al. 2 et 3 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;

Vu le message du Conseil d'Etat du 6 décembre 2005;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

Art. 1

La loi du 25 septembre 1980 sur les communes (RSF 140.1) est modifiée comme il suit:

Préambule

Remplacer «Vu les articles 76 et 77 de la Constitution cantonale» *par* «Vu la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004»;

Art. 10 al. 1 let. q et r (nouvelles)

[1 L'assemblée communale a les attributions suivantes:]

- q) elle désigne l'organe de révision;
- r) elle prend acte du plan financier et de ses mises à jour.

Gesetz

vom

zur Änderung des Gesetzes über die Gemeinden (Oberaufsicht über die Gemeinden und Gemeindeverbände und teilweise Anpassung an die Kantonsverfassung)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Artikel 51 Abs. 1, 84 Abs. 2, 131 Abs. 3, 132 Abs. 2, 134 und 135 Abs. 2 und 3 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 6. Dezember 2005;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Das Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (SGF 140.1) wird wie folgt geändert:

Ingress

Den Ausdruck «gestützt auf Artikel 76 und 77 der Staatsverfassung» *ersetzen durch* «gestützt auf die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004»;

Art. 10 Abs. 1 Bst. q und r (neu)

[¹ Der Gemeindeversammlung stehen folgende Befugnisse zu:]

- q) sie bezeichnet die Revisionsstelle;
- r) sie nimmt Kenntnis vom Finanzplan und dessen Nachführungen.

Art. 19 al. 1^{bis} (nouveau) et 2, 1^{re} phr.

^{1bis} Si aucune liste n'est déposée, l'élection a lieu au scrutin individuel et à main levée. Si la proposition en est faite et est appuyée par le cinquième des membres présents, l'élection a lieu au scrutin secret.

² L'élection se fait à la majorité absolue des bulletins valables, les abstentions et les bulletins blancs n'étant pas comptés. (...).

Art. 26 al. 3, 2^e phr. (nouvelle)

³ (...). L'introduction du conseil général ne peut toutefois intervenir que si le vote a eu lieu six mois au moins avant le renouvellement intégral des autorités communales.

Art. 27 al. 3 et 4

³ Tout changement du nombre de conseillers généraux, décidé par le conseil général ou proposé par une initiative, ne peut intervenir que si la décision est entrée en force ou que l'initiative ait été acceptée en votation populaire au moins six mois avant le renouvellement intégral des autorités communales.

⁴ Les décisions et les résultats des votes relatifs au nombre de conseillers généraux doivent être communiqués au préfet et au Service des communes.

Art. 29a (nouveau) Assermentation

¹ Les conseillers généraux sont assermentés par le préfet dans les trente jours qui suivent les élections.

² La formule du serment est la suivante:

«Je jure d'observer fidèlement la Constitution et les lois, de respecter les droits des citoyens et de remplir consciencieusement les devoirs de ma charge, aussi vrai que je veux que Dieu m'assiste.»

³ Pour les conseillers généraux qui remplacent le serment par la promesse solennelle, la formule est la suivante:

«Je promets sur mon honneur et ma conscience d'observer fidèlement la Constitution et les lois, de respecter les droits des citoyens et de remplir consciencieusement les devoirs de ma charge.»

Art. 19 Abs. 1^{bis} (neu) und 2, 1. Satz

^{1bis} Wurde keine Liste eingereicht, so wird individuell durch Handaufheben gewählt. Ein Fünftel der anwesenden Aktivbürger kann beschliessen, eine geheime Wahl durchzuführen.

² Bei der Wahl entscheidet die absolute Mehrheit der gültigen Stimmzettel, wobei die Enthaltungen und die leeren Stimmzettel nicht gezählt werden. (...).

Art. 26 Abs. 3, 2. Satz (neu)

³ (...). Die Einsetzung des Generalrats kann jedoch nur dann erfolgen, wenn die Abstimmung mindestens 6 Monate vor der Gesamterneuerung der Gemeindebehörden stattgefunden hat.

Art. 27 Abs. 3 und 4

³ Jede Änderung der Zahl der Generalräte, die vom Generalrat beschlossen oder durch eine Initiative beantragt wurde, kann nur erfolgen, wenn der Beschluss oder die Initiative mindestens sechs Monate vor der Gesamterneuerung der Gemeindebehörden in Kraft getreten, bzw. in der Volksabstimmung angenommen worden ist.

⁴ Die Beschlüsse und die Abstimmungsergebnisse über die Zahl der Generalräte müssen dem Oberamtmann und dem Amt für Gemeinden mitgeteilt werden.

Art. 29a (neu) Vereidigung

¹ Die Generalratsmitglieder werden innert dreissig Tagen nach den Wahlen vom Oberamtmann vereidigt.

² Die Eidesformel lautet wie folgt:

«Ich schwöre, die Verfassung und die Gesetze treu zu befolgen, die Rechte des Volkes zu achten und die Pflichten meines Amtes gewissenhaft zu erfüllen, so wahr mir Gott helfe.»

³ Für Generalratsmitglieder, die anstelle des Eides ein feierliches Gelübde ablegen, lautet die Formel wie folgt:

«Ich verspreche auf meine Ehre und mein Gewissen, die Verfassung und die Gesetze treu zu befolgen, die Rechte des Volkes zu achten und die Pflichten meines Amtes gewissenhaft zu erfüllen.»

Art. 51^{er} al. 1 let. d, al. 2, 3^e phr., et al. 4 (nouveau)

[¹ Dans les communes qui ont un conseil général, le dixième des citoyens actifs peuvent présenter une initiative concernant:]

d) *abrogée*

² *Remplacer* «les objets visés aux lettres a, c et d de l'alinéa 1» *par* «les objets visés aux lettres a et c de l'alinéa 1».

⁴ L'initiative portant sur une fusion de communes est régie par les articles 133a et suivants.

Art. 52 al. 1 let. d

Abrogée

Art. 58 al. 3

³ Les élections prévues à l'alinéa 2 ont lieu à la majorité absolue des membres. Au troisième tour de scrutin, la majorité relative suffit. En cas d'égalité des suffrages, le sort décide. L'article 92 al. 2 de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques est alors applicable par analogie.

Art. 60 al. 3 let. 1 (nouvelle)

[³ Il lui [au conseil communal] incombe notamment, sous réserve des attributions de l'assemblée communale ou du conseil général:]

1) de proposer une fusion de communes.

Art. 61 Organisation

¹ Le conseil communal est une autorité collégiale. Les compétences particulières du syndic sont réservées.

² Il répartit entre ses membres l'examen préalable des affaires et l'exécution de ses décisions.

³ Le conseil communal se dote d'un règlement d'organisation qui régit son fonctionnement (délibérations, consultation des dossiers, tenue et consultation des procès-verbaux, répartition des affaires, remise des dossiers en fin de mandat). Un exemplaire du règlement ainsi que toute modification ultérieure sont communiqués au préfet et au Service des communes. Le Conseil d'Etat précise les exigences minimales du règlement d'organisation.

Art. 51^{ter} Abs. 1 Bst. d, Abs. 2 und 4 (neu)

[¹ In Gemeinden mit einem Generalrat kann ein Zehntel der Aktivbürger eine Initiative einreichen betreffend:]

d) *aufgehoben*

² Den Ausdruck «Initiativen nach Absatz 1 Buchstaben a, c und d» ersetzen durch «Initiativen nach Absatz 1 Buchstaben a und c».

⁴ Die Initiative zu einem Gemeindezusammenschluss ist in den Artikeln 133a ff. geregelt.

Art. 52 Abs. 1 Bst. d

Aufgehoben

Art. 58 Abs. 3

³ Für die Wahlen nach Absatz 2 gilt das absolute Mehr der Mitglieder. Beim dritten Wahlgang genügt die relative Mehrheit. Bei Stimmgleichheit entscheidet das Los. Artikel 92 Abs. 2 des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte gilt sinngemäss.

Art. 60 Abs. 3 Bst. 1 (neu)

[³ Ihm [dem Gemeinderat] stehen unter Vorbehalt der Befugnisse der Gemeindeversammlung oder des Generalrates namentlich folgende Befugnisse zu:]

1) er beantragt einen Gemeindezusammenschluss.

Art. 61 Organisation

¹ Der Gemeinderat ist eine Kollegialbehörde. Die besonderen Zuständigkeiten des Ammanns bleiben vorbehalten.

² Er überträgt die Vorprüfung der Geschäfte und die Ausführung seiner Beschlüsse seinen Mitgliedern.

³ Der Gemeinderat gibt sich ein Organisationsreglement, in dem seine Tätigkeit geregelt ist (Beratungen, Akteneinsichtnahme, Führung und Einsichtnahme in die Protokolle, Geschäftsverteilung, Übergabe der Akten am Ende des Mandats). Der Oberamtmann und das Amt für Gemeinden erhalten je ein Exemplar des Reglements und werden über spätere Änderungen in Kenntnis gesetzt. Der Staatsrat legt die Mindestanforderungen des Organisationsreglements fest.

⁴ Le conseil communal peut, dans le règlement d'organisation, déléguer à ses membres, à des commissions administratives ou à des services la compétence de traiter des affaires d'importance secondaire et de prendre les décisions qui s'y rapportent.

⁵ Lorsque les membres du conseil communal exercent leur fonction à plein temps, leur nombre et leur statut sont fixés par un règlement de portée générale.

Art. 61a (nouveau) Syndic

¹ Le syndic dirige les séances du conseil communal.

² Il veille au bon fonctionnement du conseil communal et de l'administration communale.

³ Il prend les mesures nécessaires en cas d'irrégularités (art. 150 et 150a).

⁴ En cas d'absence ou de récusation, il est remplacé par le vice-syndic ou, le cas échéant, par un autre membre désigné par le conseil communal.

Art. 67 al. 4

⁴ La durée des fonctions des membres des commissions prend fin avec la période administrative. Les membres sortants restent cependant en charge jusqu'à l'entrée en fonction de leurs successeurs. Celui qui manque des séances sans motif légitime peut être révoqué par le conseil communal.

Art. 84 al. 2^{bis} et 3

^{2bis} Les règlements de portée générale et les règlements administratifs sont publiés de manière appropriée. Le secrétariat communal les tient à la disposition du public.

³ *Abrogé*

Art. 86a (nouveau) Principes de comptabilité publique

Dans l'établissement de leur budget et la tenue de leurs comptes, les communes appliquent les principes de comptabilité publique fixés par le Conseil d'Etat.

⁴ Der Gemeinderat kann in seinem Organisationsreglement seinen Mitgliedern, bestimmten Verwaltungskommissionen oder Dienststellen die selbständige Erledigung von Geschäften zweitrangiger Bedeutung und die damit verbundene Beschlussfassung übertragen.

⁵ Sind die Mitglieder des Gemeinderates vollamtlich tätig, so werden ihre Zahl und ihre Rechtsstellung in einem allgemein verbindlichen Reglement festgelegt.

Art. 61a (neu) Ammann

¹ Der Ammann leitet die Gemeinderatssitzungen.

² Er sorgt für den einwandfreien Ratsbetrieb und das gute Funktionieren der Gemeindeverwaltung.

³ Bei Unregelmässigkeiten ergreift er die nötigen Massnahmen (Art. 150 und 150a).

⁴ Wenn er abwesend ist oder in den Ausstand tritt, wird er durch den Vizeammann oder gegebenenfalls durch ein anderes vom Gemeinderat bezeichnetes Ratsmitglied vertreten.

Art. 67 Abs. 4

⁴ Die Amtsdauer der Kommissionsmitglieder läuft mit der Amtsperiode ab. Die bisherigen Mitglieder bleiben jedoch bis zum Amtsantritt ihrer Nachfolger im Amt. Wer ohne triftigen Grund Sitzungen versäumt, kann vom Gemeinderat abberufen werden.

Art. 84 Abs. 2^{bis} und 3

^{2bis} Allgemeinverbindliche Reglemente und Verwaltungsreglemente sind in geeigneter Weise zu veröffentlichen. Sie werden der Öffentlichkeit von der Gemeindeschreiberei zur Verfügung gestellt.

³ *Aufgehoben*

Art. 86a (neu) Grundsätze des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte

Bei der Erstellung ihres Voranschlags und der Rechnungsführung wenden die Gemeinden die vom Staatsrat festgelegten Grundsätze des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte an.

Art. 86b (nouveau) Plan financier

¹ La commune établit un plan financier sur cinq ans. Le plan est mis à jour régulièrement et selon les besoins, mais au moins une fois par année.

² Le plan financier est adopté par le conseil communal.

³ Le plan financier et ses mises à jour sont transmis à la commission financière, à l'assemblée communale ou au conseil général.

⁴ Le Conseil d'Etat édicte les dispositions minimales du plan financier.

Art. 94 titre médian et al. 1

Contrôle périodique des valeurs au bilan

¹ Le conseil communal vérifie ou fait vérifier par l'organe de révision, au moins une fois par année, les valeurs au bilan. Le Conseil d'Etat édicte les dispositions minimales du contrôle périodique.

Art. 95 al. 4, 5 et 6

⁴ Les comptes sont soumis à l'assemblée communale ou au conseil général dans les cinq mois qui suivent la fin de l'exercice.

⁵ L'assemblée communale ou le conseil général approuve les comptes, sur le vu du rapport de l'organe de révision et sur le préavis de la commission financière.

⁶ Un exemplaire des comptes est transmis au Service des communes en vue de l'examen prévu à l'article 145, au préfet ainsi qu'aux autres instances prévues par la loi.

Art. 97 al. 1 let. a^{bis} (nouvelle), c et c^{bis} (nouvelle)

[¹ La commission a les attributions suivantes:]

a^{bis}) elle prend acte du plan financier et de ses mises à jour;

c) elle émet une proposition de désignation de l'organe de révision à l'intention du conseil général ou de l'assemblée communale;

c^{bis}) elle prend position sur le rapport de l'organe de révision à l'intention de l'assemblée communale ou du conseil général;

Art. 86b (neu) Finanzplan

¹ Die Gemeinde erstellt einen Finanzplan über 5 Jahre. Der Finanzplan wird regelmässig und entsprechend den Bedürfnissen, jedoch mindestens einmal jährlich nachgeführt.

² Der Finanzplan wird vom Gemeinderat beschlossen.

³ Der Finanzplan und seine Nachführungen werden an die Finanzkommission, die Gemeindeversammlung oder den Generalrat weitergeleitet.

⁴ Der Staatsrat erlässt Mindestvorschriften zum Finanzplan.

Art. 94 Artikelüberschrift und Abs. 1

Periodische Kontrolle der Bilanzwerte

¹ Der Gemeinderat prüft mindestens einmal im Jahr die Bilanzwerte oder lässt sie von der Revisionsstelle prüfen. Der Staatsrat erlässt Mindestvorschriften zur periodischen Kontrolle.

Art. 95 Abs. 4, 5 und 6

⁴ Die Rechnung ist der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat in-
nert 5 Monaten nach Ablauf des Rechnungsjahres zu unterbreiten.

⁵ Die Gemeindeversammlung oder der Generalrat genehmigt die Rechnung nach Einsichtnahme in den Bericht der Revisionsstelle und auf Antrag der Finanzkommission.

⁶ Je ein Exemplar der Rechnung ist dem Amt für Gemeinden für die in Artikel 145 vorgesehene Prüfung, dem Oberamtmann und den anderen im Gesetz vorgesehenen zuständigen Stellen zu übermitteln.

Art. 97 Abs. 1 Bst. a^{bis} (neu), c und c^{bis} (neu)

[¹ Der Kommission stehen folgende Befugnisse zu:]

a^{bis}) sie nimmt Kenntnis vom Finanzplan und dessen Nachführungen;

c) sie unterbreitet dem Generalrat oder der Gemeindeversammlung einen Antrag für die Bezeichnung der Revisionsstelle;

c^{bis}) sie nimmt zuhanden der Gemeindeversammlung oder des Generalrats Stellung zum Bericht der Revisionsstelle;

Art. 98 Organe de révision
a) Désignation

¹ L'assemblée communale ou le conseil général désigne l'organe de révision, sur la proposition de la commission financière.

² L'organe de révision est désigné pour le contrôle d'un à trois exercices. Son mandat prend fin avec l'approbation des derniers comptes annuels. Une ou plusieurs reconductions sont possibles; toutefois, la durée du mandat d'un organe de révision ne peut excéder six ans consécutifs.

³ Peuvent être désignées comme organe de révision une ou plusieurs personnes physiques ou morales ou des sociétés de personnes.

⁴ Le conseil communal informe le Service des communes de l'entrée en fonction de l'organe de révision.

⁵ Lorsqu'il constate que, dans les deux mois qui suivent la fin du mandat, la démission ou la révocation de l'organe de révision, l'assemblée communale ou le conseil général n'a pas désigné de nouvel organe, le Service des communes impartit un délai à la commune pour régulariser la situation. Passé ce délai, le Service des communes désigne un organe de révision pour l'exercice annuel.

Art. 98a (nouveau) b) Qualifications

L'organe de révision doit avoir les qualifications professionnelles particulières définies par le Conseil d'Etat.

Art. 98b (nouveau) c) Indépendance

L'organe de révision doit être indépendant du conseil communal et doit former son appréciation en toute objectivité. Le Conseil d'Etat précise les autres conditions d'indépendance requises.

Art. 98c (nouveau) d) Démission et résiliation

¹ Lorsqu'un organe de révision démissionne, il en indique les motifs au conseil communal et en informe immédiatement le Service des communes.

² L'assemblée communale ou le conseil général peut résilier en tout temps le mandat de l'organe de révision. Le conseil communal en informe immédiatement le Service des communes.

Art. 98 Revisionsstelle
a) Bezeichnung

¹ Die Gemeindeversammlung oder der Generalrat bezeichnet die Revisionsstelle auf Antrag der Finanzkommission.

² Die Revisionsstelle wird für die Kontrolle während 1 bis 3 Rechnungsjahren bezeichnet. Ihr Mandat endet mit der Genehmigung der letzten Jahresrechnung. Eine oder mehrere Wiederwahlen sind möglich, wobei die Dauer des Mandats einer Revisionsstelle nicht mehr als sechs aufeinander folgende Jahre betragen darf.

³ Als Revisionsstelle können eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen oder Personengesellschaften bezeichnet werden.

⁴ Der Gemeinderat informiert das Amt für Gemeinden über den Amtsantritt der Revisionsstelle.

⁵ Wenn das Amt für Gemeinden feststellt, dass die Gemeindeversammlung oder der Generalrat innerhalb von zwei Monaten nach dem Ende des Mandats, dem Rücktritt oder der Abberufung der Revisionsstelle keine neue Revisionsstelle bezeichnet hat, so setzt es der Gemeinde eine Frist an, um die Situation in Ordnung zu bringen. Nach Ablauf dieser Frist bezeichnet das Amt für Gemeinden eine Revisionsstelle für das Rechnungsjahr.

Art. 98a (neu) b) Fachliche Befähigung

Die Revisionsstelle muss über besondere, vom Staatsrat festgelegte fachliche Befähigungen verfügen.

Art. 98b (neu) c) Unabhängigkeit

Die Revisionsstelle muss vom Gemeinderat unabhängig sein und sich ihr Prüfungsurteil objektiv bilden. Der Staatsrat legt die weiteren für die Unabhängigkeit erforderlichen Voraussetzungen fest.

Art. 98c (neu) d) Rücktritt und Kündigung

¹ Tritt die Revisionsstelle zurück, so gibt sie dem Gemeinderat die Gründe dafür an und teilt dies unverzüglich dem Amt für Gemeinden mit.

² Die Gemeindeversammlung oder der Generalrat kann das Mandat der Revisionsstelle jederzeit kündigen. Der Gemeinderat setzt das Amt für Gemeinden unverzüglich über die Kündigung in Kenntnis.

Art. 98d (nouveau) e) Attributions

¹ L'organe de révision vérifie si la comptabilité et les comptes annuels sont conformes aux principes de comptabilité publique fixés par le Conseil d'Etat.

² Le conseil communal remet à l'organe de révision tous les documents nécessaires; il lui communique tous les renseignements utiles, par écrit s'il en est requis. Si l'organe de révision éprouve des difficultés à obtenir des informations, il en informe immédiatement le Service des communes.

Art. 98e (nouveau) f) Rapport

¹ L'organe de révision présente au conseil communal et à la commission financière un rapport écrit sur le résultat de sa vérification. A la demande du conseil communal ou de la commission financière, il délègue un représentant à l'assemblée communale ou à la séance du conseil général convoquée pour l'adoption des comptes.

² Le rapport contient au moins:

- a) des indications attestant de l'indépendance de l'organe de révision;
- b) des indications sur les personnes qui ont dirigé la révision et sur leurs qualifications professionnelles;
- c) un avis sur le résultat de la révision;
- d) une recommandation d'approuver, avec ou sans réserve, les comptes annuels, ou de les refuser. Dans ce dernier cas, l'organe de révision adresse immédiatement une copie de son rapport au Service des communes.

³ Le conseil communal transmet le rapport de révision aux citoyens actifs ou aux conseillers généraux, ou le dépose pour consultation au secrétariat communal, au plus tard lors de la convocation à la séance.

⁴ Une fois les comptes approuvés par l'assemblée communale ou le conseil général, le conseil communal communique le rapport de révision au Service des communes.

⁵ Le Conseil d'Etat peut édicter des dispositions complémentaires concernant le rapport de révision.

Art. 98d (neu) e) Befugnisse

¹ Die Revisionsstelle prüft, ob die Buchhaltung und die Jahresrechnung den vom Staatsrat festgelegten Grundsätzen des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte entsprechen.

² Der Gemeinderat übergibt der Revisionsstelle alle nötigen Unterlagen. Er erteilt ihr alle nützlichen Auskünfte, auf Anfrage auch in schriftlicher Form. Wenn die Revisionsstelle bei der Informationsbeschaffung auf Schwierigkeiten stösst, informiert sie unverzüglich das Amt für Gemeinden.

Art. 98e (neu) f) Bericht

¹ Die Revisionsstelle legt dem Gemeinderat und der Finanzkommission über das Ergebnis ihrer Prüfung einen schriftlichen Bericht vor. Auf Anfrage des Gemeinderats oder der Finanzkommission delegiert sie einen Vertreter an die für die Rechnungsgenehmigung einberufene Gemeindeversammlung oder Generalratssitzung.

² Der Bericht enthält mindestens:

- a) Angaben zur Bestätigung der Unabhängigkeit der Revisionsstelle;
- b) Angaben zu den Personen, die die Revision geleitet haben, und zu deren fachlichen Befähigung;
- c) eine Stellungnahme zum Ergebnis der Revision;
- d) eine Empfehlung, ob die Jahresrechnung mit oder ohne Einschränkung zu genehmigen oder zurückzuweisen ist. In letzterem Fall lässt die Revisionsstelle dem Amt für Gemeinden unverzüglich eine Kopie des Berichts zukommen.

³ Der Gemeinderat stellt den Revisionsbericht den Aktivbürgern beziehungsweise den Generalräten spätestens bei der Einberufung der Versammlung oder der Sitzung zu oder legt ihn auf der Gemeindeschreiberei zur Einsicht auf.

⁴ Sobald die Rechnung von der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat genehmigt wurde, stellt der Gemeinderat den Revisionsbericht dem Amt für Gemeinden zu.

⁵ Der Staatsrat kann zusätzliche Bestimmungen zum Revisionsbericht erlassen.

Art. 98f (nouveau) g) Avis obligatoires

¹ Si l'organe de révision constate des violations de la loi, il en avertit immédiatement le conseil communal.

² L'organe de révision informe immédiatement le Service des communes:

- a) s'il constate des violations graves de la loi, et
- b) si le conseil communal ne prend pas des mesures adéquates à la suite de l'avertissement de l'organe de révision.

³ Le Service des communes informe immédiatement le préfet.

Art. 109 al. 2

Supprimer le mot «connexes».

Art. 114 al. 1 let. c

Abrogée

Art. 115 al. 4^{bis} (nouveau)

^{4bis} La durée des fonctions des délégués prend fin au terme de la période pour laquelle ils ont été désignés et, dans tous les cas, avec la période administrative. Les délégués sortants restent cependant en charge jusqu'à l'entrée en fonction de leurs successeurs.

Art. 116 al. 2 let. g

[² L'assemblée des délégués a les attributions suivantes:]

- g) elle désigne l'organe de révision;

Art. 122 al. 2

² Les articles 86a, 87, 88 – sous réserve de l'alinéa 3 ci-après – et 95 sont applicables par analogie.

Art. 123^{bis} i^{bis}) Initiative
aa) Cas

L'article 123^{bis} devient l'article 123a.

Le dixième du total des citoyens actifs des communes membres peut présenter une initiative concernant:

Art. 98f (neu) g) Meldepflicht

¹ Stellt die Revisionsstelle Verstösse gegen das Gesetz fest, so meldet sie dies unverzüglich dem Gemeinderat.

² Die Revisionsstelle informiert das Amt für Gemeinden unverzüglich, wenn:

- a) es schwere Verstösse gegen das Gesetz feststellt, und
- b) der Gemeinderat aufgrund der Meldung der Revisionsstelle keine angemessenen Massnahmen ergreift.

³ Das Amt für Gemeinden informiert unverzüglich den Oberamtmann.

Art. 109 Abs. 2

Den Ausdruck «verwandten» streichen.

Art. 114 Abs. 1 Bst. c

Aufgehoben

Art. 115 Abs. 4^{bis} (neu)

^{4bis} Die Amtsdauer der Delegierten endet nach Ablauf der Dauer, für die sie ernannt worden sind, spätestens jedoch nach Ablauf der Amtsperiode. Die bisherigen Delegierten bleiben jedoch bis zum Amtsantritt ihrer Nachfolger im Amt.

Art. 116 Abs. 2 Bst. g

[² Der Delegiertenversammlung stehen folgende Befugnisse zu:]

- g) sie wählt die Revisionsstelle;

Art. 122 Abs. 2

² Die Artikel 86a, 87, 88 – unter Vorbehalt des nachfolgenden Absatzes 3 – und 95 gelten sinngemäss.

Art. 123^{bis} i^{bis}) Initiative
aa) Fälle

Artikel 123^{bis} wird zu Artikel 123a.

Ein Zehntel aller Aktivbürger der Mitgliedgemeinden kann eine Initiative einreichen betreffend:

- a) une dépense qui ne peut être couverte en un seul exercice;
- b) un cautionnement ou des sûretés analogues pouvant entraîner une telle dépense;
- c) l'adoption, l'abrogation ou la modification d'un règlement de portée générale;
- d) des participations au sens de l'article 121 al. 2;
- e) une modification des statuts.

Art. 123b (nouveau) bb) Procédure

¹ La demande d'initiative, puis les listes de signatures sont déposées au secrétariat communal du lieu où l'association a son siège.

² Les listes de signatures sont vérifiées conformément aux règles prévues en matière de referendum facultatif (art. 123d al. 2 et 3).

Art. 123c (nouveau) cc) Règles communes

¹ Le scrutin doit se dérouler simultanément dans toutes les communes membres.

² L'initiative est acceptée si elle est approuvée par la double majorité des citoyens votants et des communes.

³ Pour le surplus, les règles de la loi sur l'exercice des droits politiques sont applicables par analogie. Les tâches attribuées par celle-ci au conseil communal sont exercées par le comité de direction, et celles qui sont confiées au conseil général sont exercées par l'assemblée des délégués.

Art. 123d (nouveau) i^{ter}) Referendum
aa) Facultatif

¹ Le dixième du total des citoyens actifs des communes membres ou les conseils communaux du quart des communes membres peuvent demander qu'une décision de l'assemblée des délégués soit soumise au vote des citoyens lorsqu'elle a pour objet:

- a) une dépense nette supérieure au montant fixé dans les statuts;
- b) un cautionnement ou des sûretés analogues pouvant entraîner une telle dépense;

- a) eine Ausgabe, die nicht in einem einzelnen Rechnungsjahr gedeckt werden kann;
- b) eine Bürgschaft oder ähnliche Sicherheitsleistungen, die eine solche Ausgabe nach sich ziehen könnten;
- c) die Annahme, Aufhebung oder Änderung eines allgemeinverbindlichen Reglements;
- d) Beiträge nach Artikel 121 Abs. 2;
- e) eine Änderung der Statuten.

Art. 123b (neu) bb) Vorgehen

¹ Das Initiativbegehren und die Unterschriftenbögen werden bei der Gemeindeschreiberei des Verbandssitzes eingereicht.

² Die Unterschriftenbögen werden nach den für das fakultative Referendum vorgesehenen Regeln (Art. 123d Abs. 2 und 3) geprüft.

Art. 123c (neu) cc) Gemeinsame Bestimmungen

¹ Der Urnengang muss in allen Mitgliedsgemeinden gleichzeitig stattfinden.

² Die Initiative bedarf zu ihrer Annahme des doppelten Mehrs der Stimmen und der Gemeinden.

³ Im Übrigen gelten die Bestimmungen des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte sinngemäss. Die dem Gemeinderat durch das Gesetz über die politischen Rechte übertragenen Aufgaben werden vom Vorstand wahrgenommen, die dem Generalrat übertragenen Aufgaben von der Delegiertenversammlung.

Art. 123d (neu) i^{ter}) Referendum
aa) Fakultatives Referendum

¹ Ein Zehntel aller Aktivbürger der Mitgliedsgemeinden oder die Gemeinderäte eines Viertels der Verbandsgemeinden können verlangen, dass ein Beschluss der Delegiertenversammlung den Aktivbürgern zur Abstimmung unterbreitet wird, wenn er folgende Bereiche betrifft:

- a) eine Nettoausgabe, die den in den Statuten festgelegten Betrag übersteigt;
- b) eine Bürgschaft oder ähnliche Sicherheitsleistungen, die eine solche Ausgabe nach sich ziehen könnten;

c) l'adoption, l'abrogation ou la modification d'un règlement de portée générale.

² La demande de referendum est déposée auprès du secrétariat communal du lieu où l'association a son siège, dans les soixante jours dès la publication dans la Feuille officielle de la décision sujette à referendum.

³ Dans le cas du referendum populaire, les listes de signatures sont transmises aux communes concernées pour vérification. Celles-ci les renvoient dans les vingt jours, munies de l'attestation prévue en matière cantonale, au secrétariat communal qui les a transmises, pour dénombrement des signatures.

Art. 123e (nouveau) bb) Obligatoire

¹ Les décisions de l'assemblée des délégués entraînant une dépense nette supérieure au double du montant limite fixé par les statuts pour l'exercice du referendum facultatif sont soumises obligatoirement à un vote populaire.

² La votation doit avoir lieu dans les cent huitante jours à compter de la date de la décision.

Art. 123f (nouveau) cc) Règles communes

¹ Le scrutin doit se dérouler simultanément dans toutes les communes membres.

² La dépense soumise au vote est acceptée si elle est approuvée par la double majorité des citoyens votants et des communes.

³ Pour le surplus, les règles de la loi sur l'exercice des droits politiques sont applicables par analogie. Les tâches attribuées par celle-ci au conseil communal sont exercées par le comité de direction.

Art. 124 j) Organe de révision

Les articles 98 à 98f sont applicables par analogie à la révision des comptes de l'association.

Art. 125 al. 2

² Le rapport de gestion est transmis à l'organe de révision pour information et soumis à l'assemblée des délégués pour approbation. Il est communiqué aux communes membres.

c) die Annahme, Aufhebung oder Änderung eines allgemeinverbindlichen Reglements.

² Das Referendumsbegehren wird innert 60 Tagen seit der Veröffentlichung des dem Referendum unterstellten Beschlusses im Amtsblatt bei der Gemeindeschreiberei des Ortes, an dem der Verband seinen Sitz hat, eingereicht.

³ Im Falle eines Volksreferendums werden die Unterschriftenbögen den betreffenden Gemeinden zur Prüfung zugestellt. Diese senden sie mit der für kantonale Angelegenheiten vorgesehenen Bestätigung versehen innert 20 Tagen an die Gemeindeschreiberei, die sie übermittelt hat, zur Auszählung der Unterschriften zurück.

Art. 123e (neu) bb) Obligatorisches Referendum

¹ Beschlüsse der Delegiertenversammlung, die eine Nettoausgabe zur Folge haben, die den in den Statuten für die Ausübung des fakultativen Referendums festgelegten Grenzbetrag um das Doppelte übersteigt, unterstehen der obligatorischen Volksabstimmung.

² Die Abstimmung muss innert 180 Tagen ab dem Datum des Beschlusses stattfinden.

Art. 123f (neu) cc) Gemeinsame Bestimmungen

¹ Der Urnengang muss in allen Mitgliedgemeinden gleichzeitig stattfinden.

² Die dem Referendum unterstehende Ausgabe bedarf zu ihrer Annahme des doppelten Mehrs der Stimmenden und der Gemeinden.

³ Im Übrigen gelten die Bestimmungen des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte sinngemäss. Die dem Gemeinderat durch das Gesetz über die politischen Rechte übertragenen Aufgaben werden vom Vorstand wahrgenommen.

Art. 124 j) Revisionsstelle

Die Artikel 98-98f gelten sinngemäss für die Rechnungsprüfung des Verbandes.

Art. 125 Abs. 2

² Der Rechenschaftsbericht wird der Revisionsstelle zur Information zugestellt und der Delegiertenversammlung zur Genehmigung unterbreitet. Er wird den Mitgliedgemeinden zugestellt.

Art. 130

Abrogé

Art. 133a (nouveau) Initiative

La fusion avec une ou plusieurs communes peut être demandée par l'Etat, l'assemblée communale sur l'initiative d'un citoyen (art. 17 al. 1), le conseil général sur l'initiative de l'un de ses membres (art. 51^{bis} et 17 al. 1), le conseil communal ou le dixième des citoyens actifs.

Art. 134 Procédure

a) Initiative de l'Etat

¹ Lorsque la fusion est demandée par l'Etat, le Conseil d'Etat organise un vote portant sur le principe de la fusion dans toutes les communes concernées. L'article 134a al. 2 est applicable.

² Si le principe de la fusion est accepté par toutes les communes concernées, les conseils communaux établissent une convention de fusion. S'ils ne parviennent pas à l'établir dans les douze mois qui suivent le vote de principe, le Conseil d'Etat en arrête le texte.

Art. 134a (nouveau) b) Initiative de l'assemblée communale
ou du conseil général

¹ Lorsque la fusion est demandée par l'assemblée communale ou le conseil général, le conseil communal a mandat d'entamer des négociations avec la ou les communes concernées.

² L'assemblée communale ou le conseil général de la ou des communes concernées se prononce sur le principe de la fusion.

³ Si le principe de la fusion est accepté par toutes les communes concernées, les conseils communaux établissent une convention de fusion. S'ils ne parviennent pas à l'établir dans les douze mois qui suivent le vote le plus récent sur la question de principe, le Conseil d'Etat en arrête le texte.

Art. 134b (nouveau) c) Initiative du conseil communal

Lorsque la fusion est demandée par le conseil communal, le vote porte directement sur la convention de fusion passée entre les communes concernées.

Art. 130

Aufgehoben

Art. 133a (neu) Initiative

Ein Zusammenschluss von Gemeinden kann vom Staatsrat, von der Gemeindeversammlung auf Antrag eines Bürgers (Art. 17 Abs. 1), vom Generalrat auf Antrag eines seiner Mitglieder (Art. 51bis und 17 Abs. 1), dem Gemeinderat oder einem Zehntel der Aktivbürger verlangt werden.

Art. 134 Verfahren

a) Auf Initiative des Staates

¹ Wird der Zusammenschluss vom Staat verlangt, so organisiert der Staatsrat eine Grundsatzabstimmung über den Zusammenschluss in allen betroffenen Gemeinden. Artikel 134a Abs. 2 ist anwendbar.

² Wenn dem Zusammenschluss im Grundsatz von allen betroffenen Gemeinden zugestimmt wird, erarbeiten die Gemeinderäte eine Fusionsvereinbarung. Kommt diese Vereinbarung innert 12 Monaten seit der Abstimmung nicht zustande, so legt der Staatsrat den Text fest.

Art. 134a (neu) b) Auf Initiative der Gemeindeversammlung
oder des Generalrats

¹ Wird der Zusammenschluss von der Gemeindeversammlung oder vom Generalrat verlangt, so hat der Gemeinderat den Auftrag, Verhandlungen mit der oder den betroffenen Gemeinden aufzunehmen.

² Die Gemeindeversammlung oder der Generalrat der betroffenen Gemeinde oder Gemeinden entscheiden über den Grundsatz des Zusammenschlusses.

³ Wenn dem Zusammenschluss im Grundsatz von allen betroffenen Gemeinden zugestimmt wird, erarbeiten die Gemeinderäte eine Fusionsvereinbarung. Kommt diese Vereinbarung innert 12 Monaten seit der letzten Abstimmung über die Grundsatzfrage nicht zustande, so legt der Staatsrat den Text fest.

Art. 134b (neu) c) Auf Initiative des Gemeinderats

Wird der Zusammenschluss vom Gemeinderat verlangt, so wird direkt über die von den betroffenen Gemeinden abgeschlossene Fusionsvereinbarung abgestimmt.

Art. 134c (nouveau) d) Initiative de citoyens

Lorsque la fusion est demandée par le dixième des citoyens actifs, l'article 134a et les règles de la loi sur l'exercice des droits politiques relatives à l'initiative en matière communale sont applicables, à l'exception de celles qui ont trait à la transmission et à la validation de l'initiative.

Art. 134d (nouveau) e) Règles communes

¹ Toute proposition de fusion doit désigner le périmètre de la fusion.

² La fusion est acceptée si son principe et la convention sont approuvés par la majorité des citoyens votants de chacune des communes.

³ Le vote sur la convention de fusion doit avoir lieu simultanément dans toutes les communes concernées.

⁴ Si la fusion concerne plus de deux communes et que seule une partie des communes consultées en accepte le principe, le processus de fusion est interrompu.

⁵ Une fois acceptée, la convention de fusion est transmise au Grand Conseil pour approbation.

Intitulé du Chapitre VIII

Haute surveillance des communes et des associations de communes

Insertion d'un intitulé de section (avant art. 143)

1. Dispositions générales

Art. 143 En général

Les communes et les associations de communes sont placées sous la haute surveillance de l'Etat, qui l'exerce par le Conseil d'Etat, par la Direction en charge des communes, par les préfets, par le Service des communes et par les autorités désignées par la législation spéciale.

Art. 144 al. 2

² Il [le Conseil d'Etat] exerce les attributions qui lui sont conférées par la loi.

Art. 134c (neu) d) Auf Initiative der Aktivbürger

Wird der Zusammenschluss von einem Zehntel der Aktivbürger verlangt, so sind Artikel 134a und die Bestimmungen des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte zur Initiative auf Gemeindeebene mit Ausnahme der Bestimmungen über die Weiterleitung und Gültigerklärung der Initiative anwendbar.

Art. 134d (neu) e) Gemeinsame Bestimmungen

¹ In jedem Fusionsprojekt muss der Fusionsperimeter bezeichnet werden.

² Der Zusammenschluss ist angenommen, wenn die Mehrheit der Stimmen jeder Gemeinde dem Zusammenschluss im Grundsatz und der Vereinbarung zustimmt.

³ Die Abstimmung über die Fusionsvereinbarung muss in allen betroffenen Gemeinden gleichzeitig stattfinden.

⁴ Für den Fall, dass der Zusammenschluss mehr als zwei Gemeinden betrifft und nur ein Teil der Gemeinden dem Zusammenschluss im Grundsatz zustimmt, wird das Fusionsverfahren unterbrochen.

⁵ Sobald die Fusionsvereinbarung angenommen worden ist, wird sie dem Grossen Rat zur Genehmigung weitergeleitet.

Überschrift des 8. Kapitels

Oberaufsicht über die Gemeinden und Gemeindeverbände

Einfügen einer Abschnittsüberschrift (vor Art. 143)

1. Allgemeine Bestimmungen

Art. 143 Allgemeines

Die Gemeinden und die Gemeindeverbände stehen unter der Oberaufsicht des Staates, die durch den Staatsrat, durch die für die Gemeinden zuständige Direktion, durch die Oberamtmänner, durch das Amt für Gemeinden und durch die in der Spezialgesetzgebung bezeichneten Behörden ausgeübt wird.

Art. 144 Abs. 2

² Er [der Staatsrat] übt die ihm vom Gesetz übertragenen Befugnisse aus.

Art. 145 b) Direction et Service

¹ La Direction en charge des communes exerce toutes les tâches que la loi ne confère pas expressément à une autre autorité.

² Le Service des communes exerce les attributions qui lui sont conférées par la législation et celles que la Direction lui délègue. Il surveille notamment la gestion financière des communes et des associations de communes en examinant la régularité formelle de leurs budgets et de leurs comptes ainsi que leur équilibre financier.

Art. 146 c) Préfet

¹ La surveillance générale des communes et des associations de communes incombe au préfet.

² Le préfet veille à la bonne administration des communes et des associations de communes de son district. Il les conseille et leur prête assistance.

³ Il inspecte l'administration de chaque commune au moins une fois pendant la période administrative et informe la Direction en charge des communes de ses constatations.

⁴ Il 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.

⁵ Il a le droit d'assister aux séances des organes d'une commune ou d'une association de communes, avec voix consultative.

⁶ Il est informé de toute décision prise par l'autorité cantonale à l'égard d'une commune ou d'une association de communes de son district. Il donne, s'il en est requis, son préavis à l'autorité cantonale.

Art. 147 Pouvoir d'examen et d'approbation

a) Devoir de renseigner

¹ Les communes et les associations de communes sont tenues de fournir à l'autorité de surveillance les renseignements et les documents nécessaires à l'exercice de sa mission.

² Les contrats de droit administratif portant délégation de tâches dévolues par la loi doivent être transmis au préfet.

Art. 145 b) Direktion und Amt

¹ Die für die Gemeinden zuständige Direktion erfüllt alle Aufgaben, die das Gesetz nicht ausdrücklich einer anderen Behörde zuweist.

² Das Amt für Gemeinden erfüllt die ihm von der Gesetzgebung oder der Direktion übertragenen Aufgaben. Es beaufsichtigt insbesondere die Finanzverwaltung der Gemeinden und der Gemeindeverbände, indem es prüft, ob die Formerfordernisse ihrer Voranschläge und ihrer Jahresrechnungen erfüllt sind und ob ihr Finanzhaushalt im Gleichgewicht ist.

Art. 146 c) Oberamtmann

¹ Der Oberamtmann ist für die allgemeine Aufsicht über die Gemeinden und Gemeindeverbände zuständig.

² Der Oberamtmann wacht darüber, dass die Gemeinden und die Gemeindeverbände seines Bezirks gut verwaltet werden. Er berät und unterstützt sie.

³ Er inspiziert mindestens einmal während der Amtsperiode die Verwaltung jeder Gemeinde und unterrichtet die für die Gemeinden zuständige Direktion über seine Feststellungen.

⁴ Er kontrolliert den ordnungsgemässen Betrieb der Gemeindeverbände. Hat er im betreffenden Gemeindeverband eine Funktion inne, so wird die Aufsicht von einem anderen, vom Staatsrat bezeichneten Oberamtmann ausgeübt.

⁵ Er hat die Befugnis, den Sitzungen der Organe einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbands mit beratender Stimme beizuwohnen.

⁶ Er wird von jeder Verfügung, die die kantonale Behörde gegenüber einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbands seines Bezirkes getroffen hat, in Kenntnis gesetzt. Er gibt, wenn er darum ersucht wird, der kantonalen Behörde seine Stellungnahme ab.

Art. 147 Überprüfungs- und Genehmigungsbefugnis

a) Auskunftspflicht

¹ Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind verpflichtet, der Aufsichtsbehörde die zur Erfüllung ihrer Aufgabe erforderlichen Auskünfte und Akten zu liefern.

² Die verwaltungsrechtlichen Verträge über die Übertragung obligatorischer Gemeindeaufgaben werden dem Oberamtmann übermittelt.

Art. 148 b) Objets

¹ Doivent être approuvés par le Service des communes:

- a) une dépense qui ne peut être couverte en un seul exercice ou un crédit supplémentaire qui s'y rapporte, ainsi que la couverture de cette dépense, pour autant que cela entraîne un emprunt en augmentation de la limite de crédit;
- b) un cautionnement ou des sûretés analogues autres que des garanties fournies à titre d'assistance;
- c) le changement d'affectation de fonds spéciaux.

² Les règlements de portée générale sont approuvés, sur le préavis du Service des communes, par la Direction dont relève leur objet.

³ Les actes communaux mentionnés ci-dessus ne peuvent entrer en vigueur avant leur approbation.

Art. 149 c) *Etendue*

¹ Dans l'exercice de son pouvoir de surveillance, l'autorité ne contrôle l'activité d'une commune ou d'une association de communes que sous l'angle de la légalité.

² Toutefois, son pouvoir s'étend aussi aux questions d'opportunité lorsque:

- a) l'intérêt général du canton ou des intérêts légitimes d'autres communes ou d'associations de communes se trouvent directement en cause;
- b) la bonne administration de la commune ou de l'association de communes se trouve gravement menacée.

Insertion d'un intitulé de section (avant art. 150)

2. Mesures en cas d'irrégularités

Art. 150 Devoirs de la commune et de l'association de communes
a) Règle générale

¹ Lorsqu'il constate des irrégularités dans la commune ou dans l'association de communes, l'organe compétent en recherche les causes et ordonne les mesures nécessaires.

² L'organe compétent est:

Art. 148 b) Gegenstand

¹ Folgende Geschäfte müssen vom Amt für Gemeinden genehmigt werden:

- a) eine Ausgabe, die nicht in einem einzelnen Rechnungsjahr gedeckt werden kann, oder ein diesbezüglicher Zusatzkredit sowie die Deckung dieser Ausgabe, sofern dafür ein Darlehen notwendig ist, das eine Erhöhung der Kreditlimite bewirkt;
- b) eine Bürgschaftsverpflichtung oder ähnliche Sicherheitsleistungen, mit Ausnahme von Gutsprachen zu Fürsorgezwecken;
- c) die Änderung der Zweckbestimmung von Spezialfonds.

² Die allgemeinverbindlichen Gemeindereglemente werden nach Stellungnahme des Amtes für Gemeinden der Direktion zur Genehmigung unterbreitet, der sie ihrem Gegenstand nach zugehören.

³ Die erwähnten Gemeindegeschäfte können nicht vor ihrer Genehmigung in Kraft treten.

Art. 149 c) Umfang

¹ In der Ausübung ihrer Aufsicht überprüft die Behörde die Tätigkeit der Gemeinde oder des Gemeindeverbands nur auf ihre Gesetzmässigkeit hin.

² Die Prüfungsbefugnis der Aufsichtsbehörde erstreckt sich jedoch auch auf die Angemessenheit, wenn:

- a) das Allgemeininteresse des Kantons oder schutzwürdige Interessen anderer Gemeinden oder Gemeindeverbände unmittelbar berührt werden;
- b) die ordnungsgemässe Verwaltung der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes schwer gefährdet ist.

Einfügen einer Abschnittsüberschrift (vor Art. 150)

2. Massnahmen bei Unregelmässigkeiten

Art. 150 Pflichten der Gemeinde und des Gemeindeverbands
a) Im Allgemeinen

¹ Stellt das zuständige Organ in der Gemeinde oder im Gemeindeverband Unregelmässigkeiten fest, so klärt es deren Ursachen ab und ordnet die notwendigen Massnahmen an.

² Zuständiges Organ ist:

- a) le syndic, si les irrégularités touchent l'administration de la commune ou le fonctionnement du conseil communal ou d'une commission;
- b) le président du conseil général, si les irrégularités touchent le fonctionnement du conseil général ou d'une commission émanant de celui-ci;
- c) le président du comité de direction, si les irrégularités touchent une association de communes.

³ Si le syndic, le président du conseil général ou le président du comité de direction est directement concerné par les irrégularités, il appartient respectivement au conseil communal, au conseil général ou au comité de direction d'exercer les compétences qui lui sont dévolues.

Art. 150a (nouveau) b) Mesures

¹ Le syndic peut, dans sa sphère de compétences, prendre notamment les mesures suivantes:

- a) ordonner une enquête administrative;
- b) après l'avoir entendu, décharger un conseiller communal d'un dossier ou de tout ou partie de son domaine de responsabilités, le temps de l'enquête administrative, et confier la tâche à un autre conseiller communal;
- c) requérir l'intervention de l'autorité de surveillance.

² Le président du conseil général et le président du comité de direction peuvent, dans leur sphère de compétences, prendre les mesures suivantes:

- a) ordonner une enquête administrative;
- b) requérir l'intervention de l'autorité de surveillance.

Art. 150b (nouveau) c) Information

La commune ou l'association de communes informe le préfet:

- a) de l'ouverture de l'enquête;
- b) de sa clôture;
- c) des mesures prises.

- a) der Ammann, wenn die Unregelmässigkeiten die Verwaltung der Gemeinde oder die Arbeitsweise des Gemeinderats oder einer Kommission betreffen;
- b) der Präsident des Generalrats, wenn die Unregelmässigkeiten die Arbeitsweise des Generalrats oder einer seiner Kommissionen betreffen;
- c) der Präsident des Vorstands, wenn die Unregelmässigkeiten einen Gemeindeverband betreffen.

³ Ist der Ammann, der Präsident des Generalrats oder der Präsident des Vorstands direkt von den Unregelmässigkeiten betroffen, so werden die ihm übertragenen Befugnisse durch den Gemeinderat, bzw. den Generalrat oder den Vorstand wahrgenommen.

Art. 150a (neu) b) Massnahmen

¹ Der Ammann kann in seinem Zuständigkeitsbereich namentlich:

- a) eine Administrativuntersuchung anordnen;
- b) einem Gemeinderatsmitglied nach vorheriger Anhörung für die Dauer der Administrativuntersuchung ein Geschäft oder sein Ressort ganz oder teilweise entziehen und ein anderes Mitglied des Gemeinderats damit betrauen;
- c) das Eingreifen der Aufsichtsbehörde verlangen.

² Der Präsident des Generalrats und der Präsident des Vorstands können in ihrem Zuständigkeitsbereich:

- a) eine Administrativuntersuchung anordnen;
- b) das Eingreifen der Aufsichtsbehörde verlangen.

Art. 150b (neu) c) Information

Die Gemeinde oder der Gemeindeverband informiert den Oberamtmann über:

- a) die Eröffnung einer Untersuchung;
- b) den Abschluss einer Untersuchung;
- c) die getroffenen Massnahmen.

Art. 151 Intervention du préfet

a) En général

¹ Lorsqu'une commune viole des prescriptions légales ou compromet des intérêts prépondérants d'autres communes ou du canton, ou encore lorsque sa bonne administration se trouve gravement menacée, le préfet l'invite à remédier à cette situation.

² Si la commune ne donne pas suite à l'invitation, le préfet peut, après avoir entendu le conseil communal, agir en lieu et place de la commune et, dans des cas graves, annuler des décisions communales.

Art. 151a (nouveau) b) Ouverture d'enquête

Le préfet peut, sur dénonciation ou d'office, ouvrir une enquête à l'égard du conseil communal ou de l'un de ses membres:

- a) lorsqu'une commune viole des prescriptions légales ou compromet des intérêts prépondérants d'autres communes ou du canton, ou encore lorsque sa bonne administration se trouve gravement menacée et
- b) lorsque la commune ne réagit pas conformément à l'article 150.

Art. 151b (nouveau) c) Procédure d'enquête

La procédure d'enquête est définie par le règlement d'exécution.

Art. 151c (nouveau) d) Mesures du préfet

¹ En cas d'urgence, le préfet prend les mesures provisoires qui permettent d'assurer la gestion de la commune ou de l'association de communes.

² Au terme de l'enquête, le préfet peut en outre prendre les mesures suivantes:

- a) avertissement;
- b) transmission du dossier au juge d'instruction;
- c) mesures de réorganisation du conseil communal ou autres mesures propres à rétablir le bon fonctionnement du conseil communal ou de l'administration communale;
- d) transmission du dossier au Conseil d'Etat si l'une des mesures envisagées entre dans la sphère de compétences de cette autorité;
- e) fixation du montant des frais d'intervention de l'autorité de surveillance.

Art. 151 Eingreifen des Oberamtmanns

a) Im Allgemeinen

¹ Missachtet eine Gemeinde gesetzliche Vorschriften, beeinträchtigt sie überwiegende Interessen anderer Gemeinden oder des Kantons oder ist ihre ordnungsgemässe Verwaltung schwer gefährdet, so fordert der Oberamtmann die Gemeinde auf, diesem Zustand abzuweichen.

² Kommt die Gemeinde der Aufforderung nicht nach, so kann der Oberamtmann nach Anhören des Gemeinderates an Stelle der Gemeinde handeln und in schwerwiegenden Fällen Gemeindebeschlüsse aufheben.

Art. 151a (neu) b) Eröffnung der Untersuchung

Der Oberamtmann kann auf Anzeige hin oder von Amtes wegen eine Untersuchung gegen den Gemeinderat oder eines seiner Mitglieder eröffnen:

- a) wenn eine Gemeinde gesetzliche Vorschriften missachtet, überwiegende Interessen anderer Gemeinden oder des Kantons beeinträchtigt oder wenn ihre ordnungsgemässe Verwaltung schwer gefährdet ist und
- b) wenn die Gemeinde die Vorschriften von Artikel 150 nicht befolgt.

Art. 151b (neu) c) Untersuchungsverfahren

Das Untersuchungsverfahren wird im Ausführungsreglement festgelegt.

Art. 151c (neu) d) Massnahmen des Oberamtmanns

¹ In dringenden Fällen trifft der Oberamtmann vorsorgliche Massnahmen, die die Führung der Gemeindegeschäfte oder die Verwaltung des Gemeindeverbandes gewährleisten.

² Nach Abschluss der Untersuchung kann der Oberamtmann ausserdem:

- a) eine Verwarnung aussprechen;
- b) die Akten an den Untersuchungsrichter weiterleiten;
- c) Massnahmen zur Reorganisation des Gemeinderates oder andere Massnahmen zur Wiederherstellung des einwandfreien Ratsbetriebs oder des guten Funktionierens der Gemeindeverwaltung treffen;
- d) die Akten an den Staatsrat weiterleiten, wenn eine der vorgesehenen Massnahmen in den Zuständigkeitsbereich dieser Behörde fällt;
- e) die Kosten für das Eingreifen der Aufsichtsbehörde festlegen.

Art. 151d (nouveau) e) Mesures du Service et de la Direction

¹ Le Service des communes peut prendre, dans sa sphère de compétences, les mêmes mesures que celles qui sont dévolues au préfet par l'article 151 al. 1. Il peut proposer à la Direction en charge des communes d'autres mesures prévues aux articles 151 al. 2 à 151c.

² La Direction en charge des communes peut prendre les mêmes mesures que celles qui sont dévolues au préfet par les articles 151 al. 2 à 151c.

Art. 151e (nouveau) f) Mesures du Conseil d'Etat

Outre les mesures qui ressortissent à la compétence du préfet, le Conseil d'Etat est compétent pour prendre, à l'égard d'une commune ou d'une association de communes, les mesures suivantes au terme de l'enquête:

- a) il peut révoquer un membre du conseil communal ou du comité de direction en cas de manquement répété à ses devoirs ou en cas de manquement grave ou répété dans la gestion des affaires qui lui sont confiées;
- b) il confie la gestion de la commune ou de l'association de communes à une commission administrative composée d'au moins trois membres lorsque la collectivité en cause refuse ou est incapable de se conformer aux injonctions du préfet ou n'est plus en mesure d'accomplir ses tâches. Il en nomme les membres et en désigne le président. La commission a les attributions du conseil communal ainsi que de l'assemblée communale ou du conseil général. Ses décisions sont attaquables conformément à l'article 153, applicable par analogie. Lorsque sa raison d'être a disparu, l'administration exceptionnelle est levée. Il est alors procédé à de nouvelles élections.

Art. 151f (nouveau) g) Frais

Les frais d'intervention de l'autorité de surveillance sont mis à la charge de la commune.

Art. 152

Abrogé

Art. 151d (neu) e) Massnahmen des Amtes und der Direktion

¹ In seinem Zuständigkeitsbereich kann das Amt für Gemeinden die gleichen Massnahmen treffen, wie sie dem Oberamtmann in Artikel 151 Abs. 1 übertragen werden. Es kann der für die Gemeinden zuständigen Direktion andere in den Artikeln 151 Abs. 2-151c vorgesehene Massnahmen vorschlagen.

² Die für die Gemeinden zuständige Direktion kann die gleichen Massnahmen treffen, wie sie der Oberamtmann gemäss den Artikeln 151 Abs. 2-151c ergreifen kann.

Art. 151e (neu) f) Massnahmen des Staatsrats

Zusätzlich zu den Massnahmen, die in den Zuständigkeitsbereich des Oberamtmanns fallen, kann der Staatsrat nach Abschluss der Untersuchung gegenüber einer Gemeinde oder einem Gemeindeverband die folgenden Massnahmen treffen:

- a) er kann ein Mitglied des Gemeinderates oder des Vorstands des Amtes entheben, wenn wiederholte Pflichtverletzung oder schwere oder wiederholte Mängel in der Führung der ihm übertragenen Geschäfte festgestellt werden;
- b) er überträgt die Führung der Gemeindegeschäfte oder die Verwaltung des Gemeindeverbands einer aus mindestens drei Mitgliedern zusammengesetzten Verwaltungskommission, wenn das betreffende Gemeinwesen sich weigert oder unfähig ist, den Anordnungen des Oberamtmanns Folge zu leisten oder nicht mehr in der Lage ist, seine Aufgaben zu erfüllen. Er ernennt die Mitglieder der Kommission und bezeichnet ihren Präsidenten. Die Kommission besitzt die Befugnisse des Gemeinderates sowie der Gemeindeversammlung oder des Generalrates. Ihre Verfügungen können nach Artikel 153, der sinngemäss anwendbar ist, angefochten werden. Ist der Grund für ihre Einführung weggefallen, so wird die Zwangsverwaltung aufgehoben. Anschliessend werden Neuwahlen durchgeführt.

Art. 151f (neu) g) Kosten

Die Kosten für das Einschreiten der Aufsichtsbehörde werden der Gemeinde auferlegt.

Art. 152

Aufgehoben

Art. 153a (nouveau) a^{bis}) Recours d'un conseiller communal

La décision prise par le syndic de décharger un conseiller communal d'un dossier ou de tout ou partie de son domaine de responsabilités peut, dans les trente jours, faire l'objet d'un recours au préfet de la part de l'intéressé.

Art. 165 Associations de communes

¹ Les associations de communes déjà existantes qui n'ont pas prévu de montant pour le referendum financier facultatif disposent d'un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi pour fixer ce montant dans leurs statuts.

² Après l'échéance du délai prévu à l'alinéa 1, toute nouvelle dépense d'investissement est soumise au referendum obligatoire.

Art. 2

La loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSF 115.1) est modifiée comme il suit:

Art. 77 al. 2

² Elle [la personne en tête des viennent-ensuite de la liste concernée] peut décliner son élection dans les trois jours à compter de la proclamation; dans ce cas, le siège est attribué à la personne suivante. Lors d'une vacance ultérieure, son nom est à nouveau pris en considération.

Art. 89 al. 1

¹ Au premier tour de scrutin, sont élues les personnes qui ont obtenu la majorité absolue des bulletins valables, les abstentions et les bulletins blancs n'étant pas comptés.

Art. 3

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Il peut prévoir une entrée en vigueur échelonnée.

Art. 153a (neu) a^{bis}) Beschwerde eines Gemeinderatsmitglieds

Gegen den Entscheid des Ammanns, einem Gemeinderatsmitglied ein Geschäft oder sein Ressort ganz oder teilweise zu entziehen, kann der Betroffene beim Oberamtmann innert 30 Tagen Beschwerde einreichen.

Art. 165 Gemeindeverbände

¹ Bereits bestehende Gemeindeverbände, die keinen Betrag für das fakultative Finanzreferendum vorgesehen haben, müssen innert 2 Jahren ab dem Inkrafttreten dieses Gesetzes den Betrag in ihren Statuten festlegen.

² Nach Ablauf der Frist nach Absatz 1 untersteht jede neue Investitionsausgabe dem obligatorischen Referendum.

Art. 2

Das Gesetz vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (SGF 115.1) wird wie folgt geändert:

Art. 77 Abs. 2

² Nach der Proklamation hat die erste Ersatzperson 3 Tage Zeit, um auf die Wahl zu verzichten. Verzichtet sie, so rückt die nachfolgende Person an ihre Stelle. Bei einer späteren Vakanz wird ihr Name wieder berücksichtigt.

Art. 89 Abs. 1

¹ Im ersten Wahlgang ist gewählt, wer mehr als das absolute Mehr der gültigen Stimmen erzielt hat, wobei die Enthaltungen und die leeren Stimmzettel nicht gezählt werden.

Art. 3

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest. Er kann ein gestaffeltes Inkrafttreten vorsehen.