



Message 2020-DIAF-13

3 mars 2020

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la législation en matière de fusion de communes

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant la loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC, RSF 141.1.1) et la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo; RSF 140.1). Le rapport est structuré comme suit:

1. Origine et nécessité du projet	1
2. Report des élections communales dans le périmètre du Grand Fribourg	2
3. Modification de dispositions relatives au régime transitoire des fusions	2
3.1. Transition entre anciens et nouveaux règlements communaux	2
3.2. Elargissement de la marge d'autonomie pour la composition des autorités communales	3
4. Report du délai pour l'obtention de l'aide financière à la fusion	3
4.1. L'aide financière prévue lors de l'adoption de la LEFC en 2010 et prolongation en 2016	3
4.2. Les aides accordées à ce jour	4
4.3. Demande de prolongation du délai par le Grand Fribourg	4
4.4. La proposition de supprimer le délai pour l'aide à la fusion	4
5. Autres thématiques abordées par le CoPil, non retenues à ce stade	5
5.1. Langue(s) officielle(s) des communes	5
5.2. Bourgeoisie	5
6. Commentaire des modifications proposées	5
7. Incidences du projet de loi	7
7.1. Incidences en matière de finances et de personnel	7
7.2. Incidences sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes	7
7.3. Conformité au droit supérieur	7
7.4. Conformité au développement durable	7

1. Origine et nécessité du projet

Dès le début des travaux de l'assemblée constitutive du Grand Fribourg, son comité de pilotage (CoPil) et la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) ont travaillé en étroite concertation afin d'offrir au projet de fusion du Grand Fribourg les conditions-cadres nécessaires à son succès. Dans ce cadre, le CoPil a identifié au fil des travaux de l'assemblée constitutive plusieurs dispositions légales méritant un examen.

Le 1^{er} février 2019, le Comité de pilotage (CoPil) de l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg s'est adressé, par l'entremise du Président de l'Assemblée constitutive, à la DIAF en

priant cette dernière d'entreprendre les démarches nécessaires pour permettre le report des élections communales pour les communes du périmètre de la fusion du Grand Fribourg du printemps 2021 à l'automne 2021.

En appui à sa demande, le CoPil estimait que le report des élections communales permettrait à l'Assemblée constitutive et aux Conseils communaux des communes concernées de mener de manière efficiente et sans précipitation la campagne pour le vote sur la fusion auprès des citoyennes et citoyens, en leur évitant au surplus de devoir mener, en parallèle, une campagne pour les élections communales de mars 2021.

Après analyse, la DIAF est arrivée à la conclusion que ce souhait ne peut se réaliser que moyennant un complément apporté à la loi sur l'encouragement aux fusions de communes (LEFC; RSF 141.1.1).

Par ailleurs, le CoPil s'est à nouveau adressé à la DIAF le 27 juin 2019, pour solliciter des adaptations légales, essentiellement relatives au régime transitoire en cas de fusion de communes. Ces modifications étaient jugées nécessaires afin de rendre légalement possibles certaines options prises par les groupes thématiques de l'assemblée constitutive. Après examen de cette demande, et des discussions bilatérales avec le Président de l'Assemblée constitutive afin de clarifier certains points, la DIAF a estimé que plusieurs des modifications demandées étaient opportunes.

Le CoPil a enfin adressé au Conseil d'Etat, en date du 24 juillet 2019, un courrier relatif à une demande de contribution financière complémentaire en vue de la fusion du Grand Fribourg. A cette occasion, il a en outre sollicité le report du délai de transmission de la convention de fusion au Conseil d'Etat pour bénéficier de l'aide à la fusion prévue par la LEFC.

2. Report des élections communales dans le périmètre du Grand Fribourg

Le législateur a conçu un cadre légal en partie spécifique à la fusion du Grand Fribourg, à savoir les articles 17a à 17j LEFC. Cette spécificité se manifeste notamment dans la procédure préparatoire de la fusion, dont les caractéristiques principales consistent en la fixation d'un périmètre provisoire par le Conseil d'Etat (art. 17b LEFC) et en la mise en place, par une élection populaire, d'une assemblée constitutive (art. 17c à 17e LEFC).

Ces démarches procédurales ont pour effet de consommer une partie du délai légal mis à disposition par la LEFC pour le dépôt de la convention de fusion (30 juin 2020). L'exigence ordinaire pour le report des élections est dès lors plus difficile à atteindre dans ces conditions: en effet, l'article 136c de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo, RSF 140.1) prévoit que les élections générales sont reportées si l'approbation de la fusion par le Grand Conseil est promulguée au plus tard le 30 novembre de l'année qui précède ce renouvellement (30 novembre 2020 s'agissant du renouvellement intégral des autorités communales prévu en mars 2021).

En outre, à la différence de ce qui vaut pour les autres projets de fusion, la loi prévoit que la convention de fusion du Grand Fribourg fait l'objet d'une approbation formelle par le Conseil d'Etat (art. 17g LEFC). Le projet de convention de fusion, une fois remis au Conseil d'Etat, devra ainsi faire l'objet d'un examen quant à sa conformité aux droits cantonal et fédéral et ce n'est qu'après approbation par le Conseil d'Etat que la convention de fusion pourra être soumise au vote populaire (art. 17h al. 1 LEFC).

Une solution analogue à celle qui est demandée pour le Grand Fribourg a par ailleurs été mise en place pour un autre projet très particulier, à savoir le projet de fusion réunissant la commune de Morat et la commune municipale bernoise de Clavaleyres. L'article 14 al. 2 et 3 de la loi du 23 mars 2018 sur l'accueil de la commune municipale bernoise de Clavaleyres par le canton de Fribourg et sa fusion avec la commune de Morat (LFCLa, RSF 112.7) dispose en effet que la législature en cours pour Morat se prolonge d'office au 31 décembre 2021, et ce indépendamment du vote sur la fusion dans les deux communes concernées. A noter que le vote sur la fusion a entretemps eu lieu, à savoir le 23 septembre 2018, et il a abouti, mais les démarches d'approbation dans les deux cantons concernés et au niveau fédéral sont d'une complexité accrue par rapport aux projets de fusion ordinaires, ce qui a justifié cette prolongation de la législature.

Au vu de ces particularités, la DIAF est arrivée à la conclusion qu'il est judicieux de proposer une modification légale dans le sens de la demande du CoPil de l'assemblée constitutive du Grand Fribourg.

3. Modification de dispositions relatives au régime transitoire des fusions

Les modifications consécutives au report des élections communales dans le Grand Fribourg sont rendues nécessaires par le calendrier spécifique de ce projet, prévu par la LEFC. Les travaux de l'assemblée constitutive ont par ailleurs mis en évidence plusieurs optimisations possibles de la législation cantonale relative au régime transitoire d'une fusion de communes. Les adaptations proposées par le présent projet de modification s'appliqueront à l'ensemble des projets de fusion dans le canton, et devraient favoriser en particulier les projets de plus grande ampleur, qui rencontreraient les mêmes défis que le Grand Fribourg. Ce dernier joue ainsi un rôle de «laboratoire» permettant d'optimiser le cadre légal fribourgeois afin d'offrir aux autorités locales les outils nécessaires pour adapter les institutions communales aux enjeux à venir.

3.1. Transition entre anciens et nouveaux règlements communaux

La législation actuelle donne à la nouvelle commune fusionnée un délai de deux ans pour harmoniser sa réglementation communale. Dans l'intervalle, les anciens règlements s'appliquent sur les territoires des anciennes communes (art. 141 al. 2 LCo). L'article 141 LCo peut toutefois faire l'objet de deux interprétations différentes, qu'on le considère comme du droit dispositif ou du droit impératif. Dans le premier cas, on peut admettre que les conventions de fusions peuvent choisir des solutions alternatives au parallélisme des différents règlements communaux. Différentes modalités sont envisageables dans cette interprétation extensive de l'article 141 LCo, par exemple l'abrogation concertée entre les communes de cer-

tains règlements existants dans le but de ne laisser subsister que le règlement présentant le contenu jugé approprié pour la nouvelle commune, la convention de fusion prévoyant les dispositions correspondantes.

Plusieurs conventions de fusion ont déjà fait ce choix par le passé, en prévoyant par exemple que, pour les communes qui ne disposaient pas d'un règlement avant la fusion, c'est le règlement le plus récent des autres communes qui s'applique jusqu'à l'harmonisation de la réglementation communale.

Toutefois, on ne peut exclure que dans l'hypothèse d'un contentieux éventuel, l'article 141 LCo soit considéré comme étant du droit impératif, exigeant dans tous les cas l'uniformisation de l'ensemble des règlements seulement par les autorités de la nouvelle commune et l'application exclusive des anciens règlements dans l'intermédiaire.

Dès lors, et même si aucun contentieux judiciaire fondé sur une question d'application de l'article 141 LCo n'a jusqu'à présent été constaté, pour un maximum de sécurité juridique, il est proposé de prévoir explicitement une clause donnant aux communes désireuses de fusionner une marge de manœuvre accrue quant à la mise en place de leur réglementation dès l'entrée en vigueur de la fusion.

A noter que le législateur a prévu dès le 1^{er} janvier 2021 une règle particulière pour le nouveau règlement communal des finances (RCF). Selon le nouvel alinéa 3 introduit avec l'entrée en vigueur de la loi du 22 mars 2018 sur les finances communales, le règlement communal des finances doit être unifié avec effet à la date d'entrée en vigueur de la fusion. A défaut, c'est le règlement des finances de la commune la plus grande en termes de population qui s'applique dans l'intervalle.

3.2. Elargissement de la marge d'autonomie pour la composition des autorités communales

Lors de la consultation publique sur les résultats des travaux des groupes thématiques de l'assemblée constitutive du Grand Fribourg, l'une des variantes envisagées pour la désignation des membres du futur Conseil communal, pour la période transitoire, prévoyait leur élection sur un cercle électoral unique (correspondant à la nouvelle commune), tout en garantissant un certain nombre de sièges aux anciennes communes (éventuellement regroupées entre elles). Cette solution ne semble pas compatible avec l'article 136a LCo. Le présent projet propose donc d'élargir le champ d'une convention de fusion, pour rendre possible la variante proposée par le Grand Fribourg. L'option a toutefois été prise de proposer une modification de la LCo et non de procéder par une modification du chapitre de la LEFC consacré à la fusion du Grand Fribourg, afin de laisser à tous les projets de fusion la possibilité de bénéficier de cette nouvelle possibilité de déroger à l'article 136a LCo.

Il convient de relever qu'un éventuel régime dérogatoire ne porterait que sur la période transitoire. Par ailleurs, il appartiendrait à la convention de fusion de préciser les modalités d'élection du système choisi, notamment si un simple renvoi aux dispositions de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSF 115.1) n'était pas suffisant. Dans ce dernier cas, l'élaboration de la convention de fusion prendra un temps important, tout comme son examen par les services de l'Etat afin de s'assurer que les modalités proposées dans la convention sont compatibles avec la législation et la Constitution (Cst.) cantonales. Il appartiendra aux auteurs de la convention de fusion d'examiner dans quelle mesure ces délais supplémentaires sont compatibles avec le calendrier de leurs travaux, et s'il est opportun de consacrer ce temps conséquent à fixer les règles d'élection pour la seule période transitoire. En parallèle à la consultation ouverte sur l'avant-projet de loi, le Comité de pilotage de l'assemblée constitutive du Grand Fribourg (CoPil) a mené une nouvelle réflexion sur la question de la composition des autorités de la future commune du Grand Fribourg. Tenant compte notamment des réserves exprimées ci-dessus, le CoPil a ainsi estimé opportun de renoncer à la variante initialement envisagée.

Le Conseil d'Etat souhaite toutefois saisir l'opportunité de la présente modification pour adapter le cadre légal, dans le sens d'une plus grande autonomie offerte aux communes dans la composition de leurs autorités durant la phase transitoire consécutive à une fusion, tout en insistant sur l'importance des travaux de mise en œuvre d'une variante dérogeant aux régimes usuels d'élection, notamment l'adaptation des systèmes de gestion des élections et votations (SyGEV).

4. Report du délai pour l'obtention de l'aide financière à la fusion

4.1. L'aide financière prévue lors de l'adoption de la LEFC en 2010 et prolongation en 2016

Lors de son approbation par le Grand Conseil en décembre 2010, la LEFC imposait le dépôt d'un projet de convention de fusion signé au 30 juin 2015 pour obtenir l'aide financière cantonale, pour une fusion entrant en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2017 (art. 17 LEFC). Cette disposition a déjà fait l'objet d'une modification en mai 2016 suite à la motion 2014-GC-140 «Modification de la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (art. 17 et 18)». Le Grand Conseil avait alors suivi le Conseil d'Etat qui proposait de prolonger le délai pour obtenir l'aide financière de 5 ans (soit le dépôt de la convention de fusion au plus tard le 30 juin 2020, pour une fusion entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2022 au plus tard).

4.2. Les aides accordées à ce jour

Depuis l'entrée en vigueur de la LEFC, 18 projets de fusion de communes, réunissant 53 communes, ont abouti dans le canton. Au 1^{er} janvier 2020, le canton de Fribourg comptera ainsi 133 communes (242 en 2000, 168 en 2010). En tenant compte des fusions devant entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2020, CHF 13 587 660.– ont été versés par l'Etat au titre de l'aide à la fusion.

Pour rappel, lors du scrutin populaire sur la LEFC, le Conseil d'Etat avait rappelé que cette loi faisait suite à une motion soutenue par le Grand Conseil, et qui proposait de ramener le nombre des communes du canton à environ 90. Si ce dernier chiffre n'était qu'indicatif, force est de constater que, malgré la réussite de nombreux projets de fusion et l'engagement important des autorités communales, il demeure une marge d'optimisation.

4.3. Demande de prolongation du délai par le Grand Fribourg

Le Conseil d'Etat a par ailleurs reçu en date du 24 juillet 2019 une demande de l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg de prolongation de six mois du délai de dépôt de sa convention de fusion en vue de l'obtention de l'aide financière. Cette demande repose sur le constat que le délai ayant été nécessaire pour sa constitution ainsi que la durée de ses travaux ne permettrait pas à l'assemblée d'élaborer une convention dans les temps. Le Conseil d'Etat est entré en matière sur cette demande: les travaux de l'assemblée constitutive ont en effet livré leurs premiers résultats en été 2019, avec la mise en consultation des résultats des réflexions des groupes thématiques et l'élaboration, pour l'automne 2019, du concept de fusion. La nature inédite du processus et l'ampleur des réflexions menées, ainsi que l'importante étape de discussion et de coordination avec les autorités des communes comprises dans le périmètre du Grand Fribourg, justifient le temps pris pour finaliser un projet de convention de fusion. Le Conseil d'Etat estime par ailleurs qu'il serait inopportun de priver la fusion du Grand Fribourg, élément clé du renforcement du centre cantonal dont il a fait l'un des projets phares de la législature, de l'aide à la fusion prévue par la LEFC.

4.4. La proposition de supprimer le délai pour l'aide à la fusion

Le Conseil d'Etat constate surtout que l'aboutissement de fusions de communes de grande ampleur, ou nécessitant plusieurs étapes, prend du temps. Il estime que la dynamique soutenue par le LEFC doit être maintenue pour permettre aux différents projets de fusion présentant une ampleur ou une complexité particulière, d'aboutir sereinement. L'optimisation des structures territoriales, et en particulier celle des communes comme premier niveau de notre système démocratique, doit être une préoccupation permanente, tant de

l'Etat que des communes. C'est pourquoi le Conseil d'Etat propose de supprimer les délais imposés par l'actuelle LEFC afin de laisser à chaque projet de fusion le temps de mûrir et de construire les bases nécessaires à son succès. Le Gouvernement estime en revanche pertinent de conserver dans la législation le plafond de 50 millions de francs prévu, afin que l'aide de l'Etat, approuvée par le peuple fribourgeois lors du scrutin populaire de 2011, reste circonscrite.

La suppression de ce délai devrait permettre aux autorités communales d'initier de nouveaux projets de fusion de grande ampleur, sur le modèle notamment des réflexions en cours en vue d'une fusion de toutes les communes de la Gruyère.

Les organes ayant pris part à la consultation restreinte sur ce sujet ont en grande majorité soutenu cette variante, qui était opposée à celle d'un report de cinq ans des délais pour obtenir l'aide cantonale. Les partisans de cette option constataient ainsi que le rôle de l'Etat avait changé ces dernières années: il s'agissait désormais moins pour lui de déclencher une dynamique de fusions que d'accompagner des projets initiés au niveau local. A l'inverse, les partisans d'un report estimaient que le maintien d'un délai, même reporté de cinq ans, permettait d'inciter les communes à avancer à un rythme raisonnable et de limiter les risques d'engluement de certains projets. La proposition de maintenir la limite globale de 50 millions de francs a toutefois largement convaincu, même la plupart des partisans de la suppression de tout délai.

La LEFC prévoit (art. 11 al. 2) que la population déterminante pour calculer le montant de l'aide est le dernier nombre établi au moment de l'entrée en vigueur de la LEFC, soit la population légale 2010. Dans le cadre de la consultation, l'Association des communes fribourgeoises a exprimé le souhait de voir cette disposition modifiée, dans le sens d'une prise en compte de la population légale au moment de l'entrée en vigueur de la fusion. Cette proposition n'a toutefois pas été retenue. Elle poserait en effet la question de l'égalité de traitement entre les communes ayant fait aboutir leur projet de fusion dans les délais fixés par la LEFC (avant ou après la première prolongation du délai), et celles qui n'aboutiraient qu'ensuite. La population des communes fribourgeoises ayant globalement augmenté depuis 2010, ces dernières veraient ainsi le montant de l'aide cantonale dépasser celui obtenu par les communes ayant tenu les délais prescrits initialement. Par ailleurs, il convient de rappeler que le critère de la population n'a été retenu que pour disposer d'une donnée objective et fiable; l'aide à la fusion ne vise toutefois pas à couvrir des dépenses qui dépendraient du nombre d'habitantes et habitants, et n'a donc pas vocation à évoluer avec l'évolution démographique.

5. Autres thématiques abordées par le CoPil, non retenues à ce stade

Dans son courrier du 27 juin 2019, le CoPil mentionne également plusieurs thématiques qui ont été abordées dans le cadre des travaux de l'assemblée constitutive, et sollicitait un échange de vues sur leurs aspects légaux.

5.1. Langue(s) officielle(s) des communes

La Constitution cantonale (Cst.; RSF 10.1) prévoit que la langue officielle des communes est le français ou l'allemand; dans les communes comprenant une minorité linguistique autochtone importante, le français et l'allemand peuvent être les langues officielles (art. 6 al. 3 Cst.). Cette disposition constitutionnelle n'a fait l'objet d'aucune mise en œuvre au niveau législatif. Il n'existe donc à ce jour aucune disposition légale déterminant la procédure à suivre pour une commune souhaitant se déclarer officiellement bilingue (ni d'ailleurs officiellement francophone ou germanophone).

Dans le cadre des travaux de l'assemblée constitutive, la question de la ou des langue(s) officielle(s) de la nouvelle commune s'est posée. Elle a par ailleurs incité M. le Député Thierry Steiert à déposer une question parlementaire sur le sujet (Question 2018-CE-180 «Art. 6 al. 3 de la Constitution cantonale – Législation d'application»). Dans sa réponse du 13 novembre 2018, le Conseil d'Etat constatait notamment que, dans le cas particulier d'une fusion de communes, une solution pragmatique pouvait être appliquée en déterminant la ou les langue(s) officielle(s) dans la convention de fusion, à l'exemple de la commune fusionnée de Courtepin. Sur cette base, le Conseil d'Etat estimait qu'une modification de la législation ne semblait pas nécessaire à court terme. Toutefois, le Conseil d'Etat a également confirmé son souhait d'entamer une réflexion approfondie sur une éventuelle législation d'application sur les langues, dans le respect de l'autonomie communale.

Le Conseil d'Etat rappelle en effet que la question linguistique est constitutive de l'identité des communes et qu'à ce titre, le principe constitutionnel de l'autonomie communale (art. 129 al. 2 Cst.) doit être respecté en la matière. La législation cantonale ne saurait ainsi que proposer un cadre général, et procédural, ainsi que des exigences minimales, tout en laissant aux communes le soin de déterminer leur(s) langue(s) officielle(s) ainsi que les mesures à prendre pour traduire concrètement leurs décisions en la matière, tout en préservant les droits et les sensibilités de leur population. Une législation pourrait par exemple lister les documents officiels devant être obligatoirement traduits (règlements de portée générale...) ou les obligations minimales d'une commune bilingue (possibilité de s'exprimer dans les deux langues lors de séances de ses organes...). A noter que la législation cantonale devrait, le cas échéant, permettre de trouver un équilibre entre le principe

d'autonomie communale et celui de territorialité des langues, tous deux garantis par la Constitution cantonale.

Pour ces différentes raisons, il a été décidé de ne pas prévoir de modification urgente de la législation relative aux langues officielles dans le présent projet.

5.2. Bourgeoisie

Le CoPil relevait le «caractère dualiste» des communes fribourgeoises, et demandait que soit saisie l'opportunité de moderniser la législation cantonale sur les affaires bourgeoises, par exemple en remplaçant l'assemblée bourgeoise par un Conseil bourgeois élu, ou en accordant le statut de bourgeois et bourgeoises à tous les citoyens actifs et toutes les citoyennes actives en matière communale. La DIAF a toutefois estimé que de telles modifications nécessitaient un examen plus approfondi, notamment pour associer les autres bourgeoisies du canton à ces réflexions. Elle a en outre estimé que la question de la bourgeoisie n'était pas directement liée à la fusion du Grand Fribourg, et n'appelait donc pas de modification urgente en lien avec le calendrier de cette dernière.

Pour ces raisons, il a été décidé de ne pas prévoir de modification urgente de la législation relative aux bourgeoisies dans le présent projet.

6. Commentaire des modifications proposées

Art. 11 al. 2 LEFC (modifié)

L'article 11 al. 2 est modifié par la suppression de la référence à l'abrogation de la LEFC. La suppression du délai pour l'obtention de l'aide cantonale entraîne en effet la modification de l'article 18 (voir ci-dessous). Pour les raisons indiquées plus haut, la population déterminante pour le calcul de l'aide cantonale demeure le dernier nombre établi à l'entrée en vigueur de la LEFC, soit le chiffre au 31 décembre 2010.

Art. 17 al. 1 LEFC et art. 18 al. 1 LEFC (modifiés)

L'article 17 al. 1 LEFC du projet propose de supprimer les délais prévus, à la fois pour la présentation de la convention de fusion au Conseil d'Etat (aujourd'hui exigée le 30 juin 2020 au plus tard) et de la date d'entrée en vigueur de la fusion (aujourd'hui au 1^{er} janvier 2022 au plus tard).

De ce fait, l'article 18 al. 1 LEFC est également modifié et la date de son expiration supprimée. La LEFC devient ainsi une loi pérenne. Il conviendra toutefois d'envisager son abrogation une fois que le montant de 50 millions de francs prévu à l'article 15 aura été atteint.

Art. 17k LEFC (nouveau)

Le projet propose l'insertion, à la fin du chapitre 2 de la LEFC, d'un article 17k (nouveau) comportant deux éléments: la dispense des élections ordinaires du printemps 2021 (al. 1) et la participation aux élections reportées en automne 2021 (al. 2). Ces deux éléments sont exposés ci-après. Comme indiqué ci-dessus, cette modification ne concerne que la fusion du Grand Fribourg, qui est l'objet de la section 2 de la LEFC ici complétée.

Alinéa 1

La condition de base propre à tout report des élections générales est que la fusion entre en vigueur le 1^{er} janvier de l'année qui suit le renouvellement intégral. Cette condition est reprise dans cet alinéa lorsqu'il mentionne que la convention de fusion doit prévoir l'entrée en vigueur de la fusion au 1^{er} janvier 2022, date qui correspond d'ailleurs à l'article 17 al. 1, 3^e phr. LEFC.

La condition spécifique au report des élections du Grand Fribourg est le dépôt, auprès du Conseil d'Etat, du projet signé de la convention de fusion dans le délai prescrit à l'article 17i al. 1 LEFC, soit trois ans dès la détermination du périmètre provisoire. Le Conseil d'Etat ayant déterminé le périmètre provisoire du Grand Fribourg le 27 juin 2017, ce délai échoit le 27 juin 2020, date qui correspond sensiblement à l'exigence de l'article 17 al. 1, 1^{re} phr. LEFC, sous réserve d'une prolongation de ce délai en application de l'article 17i al. 1 2^e phr. LEFC.

Pour des raisons pratiques, notamment afin de permettre aux partis et groupements de préparer les élections communales de mars 2021 en connaissance de cause, et au Conseil d'Etat de préparer l'arrêté convoquant les corps électoraux des communes prenant part aux élections générales du printemps, l'alinéa 1 prévoit que les communes dont les élections seront reportées seront celles comprises dans le périmètre du Grand Fribourg au 1^{er} octobre 2020. Dans l'hypothèse du dépôt d'une convention de fusion avant cette date, les communes inscrites dans le périmètre de fusion retenu dans la convention de fusion seront dispensées des élections ordinaires du printemps 2021. Dans le cas contraire, notamment en cas de délai accordé en application de l'article 17i al. 1 2^e phr. LEFC, cette disposition concernera l'ensemble des communes comprises dans le périmètre du Grand Fribourg.

Ainsi, une commune qui sortirait du périmètre sur la base de l'article 17f LEFC entre le 1^{er} octobre 2020 et la finalisation du projet de convention verrait également ses élections reportées à l'automne 2021. A l'inverse, une commune qui intégrerait le périmètre entre le 1^{er} octobre 2020 et la finalisation du projet de convention de fusion serait contrainte de procéder à ses élections générales en mars 2021 (puis à nouveau à l'automne 2021 en cas d'aboutissement de la fusion). Ces configurations

sont toutefois peu probables, puisque subsiste la condition générale d'une convention de fusion prévoyant une entrée en vigueur de la fusion au 1^{er} janvier 2022: pour entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2022, une convention de fusion devra être transmise au plus tard à l'automne 2020.

Alinéa 2

L'alinéa 2 est nécessaire pour définir l'objet des élections de l'automne 2021: il s'agira soit d'élire les représentants des communes parties à la fusion au sein des organes de la nouvelle commune, soit de procéder au rattrapage des élections de l'ensemble des autorités communales. Le critère permettant de déterminer laquelle des deux hypothèses s'applique est l'achèvement du processus d'approbation de la fusion par le Grand Conseil. Cette procédure doit être achevée afin de permettre la promulgation de l'acte d'approbation de la fusion au plus tard au moment où le Conseil d'Etat doit convoquer les corps électoraux pour les élections reportées.

A ce jour, seules les dates du renouvellement intégral du printemps 2021 ont été arrêtées par le Conseil d'Etat (7/28 mars 2021). A titre de comparaison, les dernières élections reportées, applicables aux communes fusionnées au 1^{er} janvier 2017, avaient eu lieu les 25 septembre et 16 octobre 2016, et l'arrêté du Conseil d'Etat convoquant les corps électoraux des communes concernées en vue de ces élections portait la date du 13 juin 2016 (FO no 25 du 24 juin 2016, pp. 1002 à 1011). Le Conseil d'Etat déterminera ces dates en tenant notamment compte de la tenue des élections cantonales 2021, afin d'éviter, dans la mesure du possible, que les deux scrutins se déroulent en même temps.

Art. 135 al. 1 LCo

Dans la mesure où l'article 136a est complété par un nouvel alinéa permettant de déroger au régime standard de l'article 135 LCo, il convient de mentionner également cette nouvelle possibilité à l'article 135 al. 1, 3^e phrase, à l'instar des autres dérogations qui y sont mentionnées.

Art. 136a al. 2^{ter} LCo (nouveau)

Le présent projet propose l'introduction d'un nouvel alinéa à l'article 136a LCo, permettant à une convention de fusion de prévoir une élection du conseil communal de la nouvelle commune sur un cercle électoral unique, tout en garantissant un nombre minimal de sièges à des anciennes communes ou groupes de communes. Ces groupes de commune seraient constitués sur la base de l'actuel alinéa 2. La dernière phrase du nouvel alinéa précise qu'il appartient alors à la convention de fusion de prévoir les modalités d'organisation du scrutin. L'élection sur un cercle unique garantissant un certain nombre de sièges à des parties de celui-ci n'étant pas prévu par la législation cantonale, il appartiendra en effet aux auteurs de la convention de prévoir les dispositions nécessaires pour

assurer d'une part la tenue du scrutin (détermination des secteurs ayant droit à un certain nombre de sièges...), et d'autre part le déroulement pratique du dépouillement (systèmes informatiques...).

Art. 141 al. 4 LCo (nouveau)

Le présent projet propose l'introduction d'un nouvel alinéa à l'article 141 LCo, permettant à une convention de fusion de prévoir des dispositions s'écartant de celle prévue par défaut à l'alinéa 2. Cet alinéa clarifie ainsi la nature de l'alinéa 2 qu'il convient bien de considérer comme étant du droit dispositif. Cet alinéa 4 nouveau suivra le futur alinéa 3, consacré au règlement sur les finances communales, prévu par la loi du 22 mars 2018 sur les finances communales.

La seconde phrase de l'alinéa réserve le cas des règlements communaux d'urbanisme, les secteurs et les règles de construction étant en effet trop disparates et trop dépendants des circonstances locales pour permettre une application dans ce domaine du nouvel alinéa.

7. Incidences du projet de loi

7.1. Incidences en matière de finances et de personnel

La modification légale proposée n'a pas d'incidence significative en matière de finances. Le plafond de 50 millions de francs pour l'aide à la fusion est en effet maintenu. En matière de personnel, la marge de manœuvre accrue pour l'élaboration des conventions de fusion pourrait entraîner une augmentation de la charge des collaborateurs et collaboratrices de l'Etat chargé-e-s d'examiner la conformité des conventions de fusion au droit supérieur en vue de leur transmission au Grand Conseil pour approbation. Toutefois, cette augmentation de la charge de travail devrait pouvoir être assumée sur la base des ressources actuelles.

7.2. Incidences sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Le projet renforce la marge de manœuvre des communes dans l'élaboration des conventions de fusion

7.3. Conformité au droit supérieur

Le projet est conforme aux Constitutions fédérale et cantonale ainsi qu'à la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 (RS 0.102).

7.4. Conformité au développement durable

Le projet ne peut être considéré que favorablement sous l'angle du développement durable dans la mesure où il contribue à améliorer la bonne coordination entre le processus de fusion du Grand Fribourg et l'exercice des droits démocratiques et offre aux communes de nouvelles possibilités en vue de l'élaboration des conventions de fusion de communes.



Botschaft 2020-DIAF-13

3. März 2020

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung der Gesetzgebung im Bereich der Gemeindezusammenschlüsse

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG, SGF 141.1.1) und des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG; SGF 140.1). Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Ursprung und Notwendigkeit des Entwurfs	8
2. Verschiebung der Gemeindewahlen im Perimeter von Grossfreiburg	9
3. Änderung der Bestimmungen zur Übergangsregelung für die Fusionen	9
3.1. Übergang zwischen alten und neuen Gemeindereglementen	10
3.2. Erweiterung der Autonomie für die Zusammensetzung der Gemeindebehörden	10
4. Aufschub der Frist für den Erhalt der Finanzhilfe an den Zusammenschluss	11
4.1. Die bei der Annahme des GZG 2010 vorgesehene Finanzhilfe und Verlängerung von 2016	11
4.2. Die bis heute gewährten Hilfen	11
4.3. Gesuch um Fristverlängerung durch Grossfreiburg	11
4.4. Vorschlag, die Frist für den Erhalt der Finanzhilfe an den Zusammenschluss aufzuheben	11
5. Weitere vom Lenkungsausschuss angesprochene Themen, die zum jetzigen Zeitpunkt nicht berücksichtigt werden	12
5.1. Amtssprache(n) der Gemeinden	12
5.2. Bürgergemeinde	12
6. Kommentar zu den vorgeschlagenen Änderungen	13
7. Auswirkungen des Entwurfs	14
7.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen	14
7.2. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	14
7.3. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht	14
7.4. Vereinbarkeit mit der nachhaltigen Entwicklung	14

1. Ursprung und Notwendigkeit des Entwurfs

Seit die konstituierende Versammlung Grossfreiburgs ihre Arbeiten aufgenommen hat, haben ihr Lenkungsausschuss und die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) eng zusammengearbeitet, um dem Projekt der Fusion Grossfreiburgs die für sein Gelingen nötigen Rahmenbedingungen zu bieten. In diesem Rahmen hat der Lenkungsausschuss im Lauf der Arbeiten der konstituierenden Versammlung mehrere gesetzliche Bestimmungen ausfindig gemacht, die einer Überprüfung bedürfen.

Am 1. Februar 2019 wandte sich der Lenkungsausschuss der konstituierenden Versammlung Grossfreiburgs über ihren Präsidenten an die ILFD und bat diese, die notwendigen Schritte zu unternehmen, um die Wahlen in den Gemeinden des Perimeters von Grossfreiburg vom Frühling 2021 auf Herbst 2021 zu verschieben.

Zur Stützung seines Gesuches führte der Lenkungsausschuss an, dass eine Verschiebung der Gemeindewahlen es der konstituierenden Versammlung und den Gemeinderäten der betreffenden Gemeinden ermöglichen würde, die Abstimmungskampagne über den Gemeindezusammenschluss bei

den Bürgerinnen und Bürgern auf effiziente Weise und ohne Hast zu führen, da sie sich so nicht gleichzeitig auch um die Kampagne für die Gemeindewahlen im März 2021 kümmern müssten.

Nach einer eingehenden Prüfung dieser Anfrage kam die ILFD zum Schluss, dass eine Ergänzung des Gesetzes über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG) vom 9. Dezember 2010 (SGF 141.1.1) erforderlich ist, um ihr nachkommen zu können.

Am 27. Juni 2019 wandte sich der Lenkungsausschuss im Übrigen erneut an die ILFD und ersuchte sie um gesetzliche Anpassungen, vor allem in Zusammenhang mit der Übergangsregelung im Falle eines Gemeindezusammenschlusses. Diese Änderungen wurden als nötig erachtet, um gewisse von den Arbeitsgruppen der konstituierenden Versammlung gewählte Optionen rechtlich zu ermöglichen. Nach der Prüfung dieses Gesuchs und bilateralen Gesprächen mit dem Präsidenten der konstituierenden Versammlung zur Klärung gewisser Punkte kam die ILFD zum Schluss, dass mehrere der verlangten Änderungen zweckmässig sind.

Am 24. Juli 2019 richtete der Lenkungsausschuss schliesslich ein Schreiben an den Staatsrat, in dem er ihn um eine zusätzliche finanzielle Unterstützung im Hinblick auf die Fusion Grossfreiburgs ersuchte. Bei dieser Gelegenheit bat er auch um eine Fristverlängerung für die Überweisung der Fusionsvereinbarung an den Staatsrat, um in den Genuss der vom GZG vorgesehenen Finanzhilfe für den Gemeindezusammenschluss zu kommen.

2. Verschiebung der Gemeindewahlen im Perimeter von Grossfreiburg

Der Gesetzgeber hat für den Zusammenschluss Grossfreiburgs in den Artikeln 17a–17j GZG einen teils spezifischen rechtlichen Rahmen geschaffen. Diese Besonderheit kommt insbesondere im Vorbereitungsverfahren für die Fusion zum Ausdruck, dessen Hauptmerkmale die Festlegung des provisorischen Perimeters durch den Staatsrat (Art. 17b GZG) und die Bildung einer vom Volk gewählten konstituierenden Versammlung (art. 17c–17e GZG) sind.

Für diese Verfahrensschritte wird ein Teil der gesetzlichen Frist benötigt, die das GZG für die Einreichung der Fusionsvereinbarung (30. Juni 2020) zur Verfügung stellt. Die übliche Voraussetzung für die Verschiebung der Wahlen ist daher unter diesen Umständen schwieriger zu erreichen: Artikel 136c des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG, SGF 140.1) sieht vor, dass die Gesamterneuerungswahlen verschoben werden, wenn die Genehmigung der Fusion durch den Grossen Rat spätestens am 30. November des Jahres vor dieser Erneuerung promulgiert wird (am 30. November 2020 für die im März 2021 vorgesehene Gesamterneuerung der Gemeindebehörden).

Im Unterschied zu den übrigen Fusionsprojekten sieht das Gesetz vor, dass der Vereinbarungsentwurf der Gemeinden Grossfreiburgs formell vom Staatsrat genehmigt wird (Art. 17g GZG). Der dem Staatsrat vorgelegte Entwurf der Fusionsvereinbarung muss auf seine Übereinstimmung mit dem kantonalen und dem Bundesrecht geprüft werden. Der Vereinbarungsentwurf kann den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern erst dann zur Abstimmung unterbreitet werden, wenn er vom Staatsrat genehmigt wurde (Art. 17h Abs. 1 GZG).

Eine ähnliche Lösung wie jene, die für Grossfreiburg vorgeschlagen wird, wurde im Übrigen für ein anderes sehr spezielles Projekt umgesetzt, nämlich das Projekt zum Zusammenschluss der Gemeinde Murten mit der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres. Artikel 14 Abs. 2 und 3 des Gesetzes vom 23. März 2018 über die Aufnahme der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres durch den Kanton Freiburg und ihren Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten (ClaZG, SGF 112.7) sieht vor, dass die laufende Legislaturperiode für Murten bis zum 31. Dezember 2021 verlängert wird, und zwar unabhängig von der Abstimmung über die Fusion in den beiden betroffenen Gemeinden. Es sei hier bemerkt, dass die Abstimmung über den Zusammenschluss in der Zwischenzeit, am 23. September 2018, stattgefunden hat und die Fusion angenommen wurde. Die Verfahren für die Genehmigungen in den beiden Kantonen und auf Bundesebene sind jedoch komplexer als übliche Fusionsprojekte, sodass diese Verlängerung der Legislaturperiode durchaus gerechtfertigt ist.

Aufgrund dieser Besonderheiten ist die ILFD zu dem Schluss gelangt, dass es sinnvoll ist, eine Gesetzesänderung im Sinne des Gesuchs des Lenkungsausschusses der konstituierenden Versammlung Grossfreiburgs vorzuschlagen.

3. Änderung der Bestimmungen zur Übergangsregelung für die Fusionen

Der im GZG vorgesehene spezielle Zeitplan für dieses Projekt macht die Änderungen aufgrund der Verschiebung der Gemeindewahlen in Grossfreiburg nötig. Die Arbeiten der konstituierenden Versammlung haben im Übrigen gezeigt, dass die kantonale Gesetzgebung zur Übergangsregelung bei Gemeindezusammenschlüssen in mehreren Punkten optimiert werden kann. Die in diesem Entwurf vorgeschlagenen Änderungen werden für alle Fusionsprojekte im Kanton gelten und sollten insbesondere grössere Fusionsprojekte begünstigen, die sich mit den gleichen Herausforderungen konfrontiert sehen wie die Fusion Grossfreiburgs. Diese fungiert somit als «Untersuchungslabor» dank dem der kantonale rechtliche Rahmen optimiert werden kann, um den lokalen Behörden das nötige Instrumentarium zu bieten, damit die kommunalen Institutionen an künftige Herausforderungen angepasst werden können.

3.1. Übergang zwischen alten und neuen Gemeindereglementen

Die geltende Gesetzgebung gibt der neu zusammengeschlossenen Gemeinde eine Frist von zwei Jahren, um ihr Gemeindereglement zu harmonisieren. In der Zwischenzeit gelten die früheren Reglemente auf dem Gebiet der ehemaligen Gemeinden (Art. 141 Abs. 2 GG). Art. 141 GG kann jedoch auf zwei verschiedene Arten interpretiert werden, je nachdem, ob man ihn als dispositives oder zwingendes Recht auffasst. Im ersten Fall kann davon ausgegangen werden, dass die Fusionsvereinbarungen andere Lösungen wählen können als die zeitgleiche Anwendung der verschiedenen Gemeindereglemente. In dieser breiten Auslegung von Artikel 141 GG sind verschiedene Modalitäten denkbar, zum Beispiel die unter den Gemeinden abgestimmte Aufhebung bestimmter bestehender Reglemente mit dem Ziel, nur das Reglement mit dem Inhalt bestehen zu lassen, der für die neue Gemeinde als relevant erachtet wird. In diesem Fall sieht die Fusionsvereinbarung die entsprechenden Bestimmungen vor.

Diese Option wurde in der Vergangenheit bereits in mehreren Fusionsvereinbarungen gewählt. Dabei wurde beispielsweise für die Gemeinden, die bis anhin noch kein Reglement hatten, vorgesehen, dass bis zur Vereinheitlichung der Gemeindereglemente das jüngste Reglement der anderen Gemeinden gilt.

Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass Artikel 141 GG in einem Streitfall als zwingendes Recht angesehen würde. Somit müsste in jedem Fall die Vereinheitlichung sämtlicher Reglemente erst durch die Behörden der neuen Gemeinde erfolgen und bis dahin würden ausschliesslich die alten Reglemente angewendet.

Auch wenn es bis anhin keine gerichtliche Auseinandersetzung aufgrund der Anwendung von Artikel 141 GG gab, wird zugunsten einer grösstmöglichen Rechtssicherheit vorgeschlagen, explizit eine Klausel vorzusehen, die den fusionswilligen Gemeinden eine grössere Entscheidungsfreiheit in Bezug auf die Umsetzung ihrer Reglemente ab dem Inkrafttreten des Zusammenschlusses einräumt.

Im Übrigen hat der Gesetzgeber ab dem 1. Januar 2021 eine besondere Regel für das neue Finanzreglement der Gemeinde vorgesehen. Nach dem neuen Absatz 3, der mit dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 22. März 2018 über den Finanzhaushalt der Gemeinden eingeführt wird, muss das Finanzreglement der Gemeinde auf das Datum des Inkrafttretens des Zusammenschlusses vereinheitlicht werden. Wird das Reglement nicht rechtzeitig vereinheitlicht, gilt in der Zwischenzeit das Finanzreglement der bevölkerungsmässig grössten Gemeinde.

3.2. Erweiterung der Autonomie für die Zusammensetzung der Gemeindebehörden

Bei der öffentlichen Vernehmlassung zu den Ergebnissen der Arbeitsgruppen der konstituierenden Versammlung Grossfreiburgs sah eine der in Betracht gezogenen Varianten für die Bestimmung der Mitglieder des zukünftigen Gemeinderats für die Übergangsperiode vor, sie über einen einzigen Wahlkreis (der der neuen Gemeinde entspricht) zu wählen, und gleichzeitig den ehemaligen (allenfalls zusammengelegten) Gemeinden eine bestimmte Anzahl Sitze zu garantieren. Diese Lösung scheint nicht vereinbar zu sein mit Art. 136a GG. Der vorliegende Entwurf schlägt daher vor, den Spielraum für eine Fusionsvereinbarung zu erweitern, um die von Grossfreiburg vorgeschlagene Variante zu ermöglichen. Damit alle Fusionsprojekte diese neue Möglichkeit erhalten, von der Abweichung von Art. 136a GG Gebrauch zu machen, wurde jedoch eine Änderung des GG vorgeschlagen, und nicht eine Änderung des Kapitels des GZG zum Zusammenschluss von Grossfreiburg.

Eine allfällige Ausnahmeregelung würde nur für die Übergangsperiode gelten. Im Übrigen sollten in der Fusionsvereinbarung die Wahlmodalitäten des gewählten Systems erwähnt werden, namentlich falls ein einfacher Verweis auf die Bestimmungen des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG; SGF 115.1) nicht ausreicht. In letzterem Fall nähme die Ausarbeitung der Fusionsvereinbarung viel Zeit in Anspruch, ebenso wie ihre Prüfung durch die Ämter des Staates, um sich zu vergewissern, dass die in der Vereinbarung vorgeschlagenen Modalitäten mit der kantonalen Gesetzgebung und der Kantonsverfassung (KV) kompatibel sind. Es wäre Aufgabe der Autoren der Fusionsvereinbarung, zu überprüfen, inwiefern diese zusätzlichen Fristen mit dem Zeitplan ihrer Arbeiten vereinbar sind, und ob es sinnvoll ist, diesen Zeitaufwand auf sich zu nehmen, um die Regeln für die Wahlen festzulegen, die ausschliesslich während der Übergangszeit gelten. Parallel zur laufenden Vernehmlassung zum Gesetzesentwurf führte der Lenkungsausschuss der konstituierenden Versammlung Grossfreiburgs weitere Überlegungen zur Zusammensetzung der Behörden der zukünftigen Gemeinde Grossfreiburg an. Unter Berücksichtigung der oben erwähnten Vorbehalte befand es der Lenkungsausschuss für sinnvoll, auf die ursprünglich vorgeschlagene Variante zu verzichten.

Der Staatsrat möchte jedoch die Gelegenheit dieser Gesetzesänderung nutzen, um den rechtlichen Rahmen dahingehend anzupassen, dass den Gemeinden bei der Zusammensetzung ihrer Behörden während der Übergangsperiode nach einer Fusion eine grössere Autonomie geboten wird. Gleichzeitig weist er darauf hin, wie aufwändig die Arbeiten zur Umsetzung einer Variante sind, die von den üblichen Wahlverfahren abweicht, namentlich in Bezug auf die Anpassung der Systeme für die Verwaltung von Wahlen und Abstimmungen (SyGEV).

4. Aufschiebung der Frist für den Erhalt der Finanzhilfe an den Zusammenschluss

4.1. Die bei der Annahme des GZG 2010 vorgesehene Finanzhilfe und Verlängerung von 2016

Bei seiner Genehmigung durch den Grossen Rat im Dezember 2010 setzte das GZG voraus, dass für den Erhalt der kantonalen Finanzhilfe für einen Zusammenschluss, der spätestens am 1. Januar 2017 in Kraft tritt, ein unterzeichneter Entwurf der Fusionsvereinbarung bis zum 30. Juni 2015 eingereicht werden muss (Art. 17 GZG). Diese Bestimmung wurde bereits im Mai 2016 infolge der Motion 2014-GC-140 «Änderung des Gesetzes über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (Art. 17 und 18)» geändert. Der Grosse Rat hatte sich damals dem Staatsrat angeschlossen, der vorschlug, die Frist für den Erhalt der Finanzhilfe um fünf Jahre zu verlängern (d.h. Einreichung der Fusionsvereinbarung spätestens am 30. Juni 2020 für einen Zusammenschluss bis spätestens auf den 1. Januar 2022).

4.2. Die bis heute gewährten Hilfen

Seit dem Inkrafttreten des GZG sind im Kanton 18 Projekte für Gemeindezusammenschlüsse mit 53 Gemeinden zustande gekommen. Am 1. Januar 2020 wird der Kanton Freiburg somit 133 Gemeinden zählen (242 im Jahr 2000, 168 im Jahr 2010). Zusammen mit den Fusionen, die auf den 1. Januar 2020 in Kraft treten, hat der Staat CHF 13 587 660.– als Finanzhilfe für Gemeindezusammenschlüsse ausbezahlt.

Bei der Volksabstimmung über das GZG hatte der Staatsrat darauf hingewiesen, dass dieses Gesetz auf eine vom Grossen Rat für erheblich erklärte Motion hin ausgearbeitet wurde, die vorschlug, die Zahl der Gemeinden im Kanton auf rund 90 zu reduzieren. Auch wenn es sich hierbei nicht um eine verbindliche Zahl handelt, muss festgestellt werden, dass trotz den vielen erfolgreichen Zusammenschlussprojekten und des starken Engagements der Gemeindebehörden noch Verbesserungspotenzial besteht.

4.3. Gesuch um Fristverlängerung durch Grossfreiburg

Der Staatsrat hat am 24. Juli 2019 ein Gesuch der konstituierenden Versammlung Grossfreiburgs erhalten, die Frist für die Einreichung ihrer Fusionsvereinbarung im Hinblick auf den Erhalt der Finanzhilfe um sechs Monate zu verlängern. Das Gesuch basiert auf der Feststellung, dass die Frist, die für ihre Konstituierung notwendig war, und die Dauer ihrer Arbeiten es der Versammlung nicht erlauben werden, fristgerecht eine Vereinbarung einzureichen. Der Staatsrat ist auf dieses Gesuch eingetreten: Die Arbeiten der konstituierenden Versammlung ergaben im Sommer 2019 erste Resultate, sodass die Ergebnisse der von den Arbeitsgruppen ange-

stellten Überlegungen in die Vernehmlassung gegeben und im Herbst 2019 das Fusionskonzept ausgearbeitet werden konnte. Das einmalige Vorgehen und der Umfang der angestellten Überlegungen sowie die wichtige Etappe der Diskussionen und Koordination mit den Behörden der Gemeinden des Fusionsperimeters Grossfreiburgs rechtfertigen die in Anspruch genommene Zeit für die Ausarbeitung eines Fusionsvereinbarungsentwurfs. Der Zusammenschluss von Grossfreiburg ist ein zentrales Element zur Stärkung des Kantonszentrums, die der Staatsrat zu einem seiner Hauptprojekte für die Legislaturperiode erkoren hat. Er hält es daher für nicht zweckmässig, diesem Projekt die im GZG vorgesehene Finanzhilfe zu verweigern.

4.4. Vorschlag, die Frist für den Erhalt der Finanzhilfe an den Zusammenschluss aufzuheben

Der Staatsrat stellt insbesondere fest, dass es Zeit braucht, bis Grossfusionen oder Zusammenschlüsse mit mehreren Etappen zustande kommen. Er ist der Ansicht, dass die vom GZG unterstützte Dynamik erhalten bleiben soll, damit die verschiedenen Fusionsprojekte von besonderem Umfang oder besonderer Komplexität in Ruhe zu Ende geführt werden können. Die Optimierung der territorialen Gliederung und insbesondere der Gemeinden als erste Stufe unseres demokratischen Systems muss ein ständiges Anliegen sowohl des Staates als auch der Gemeinden sein. Aus diesem Grund schlägt der Staatsrat vor, die im aktuellen GZG auferlegten Fristen aufzuheben, um jedem Fusionsprojekt genügend Zeit zu lassen, um sich zu entwickeln und die für seinen Erfolg notwendigen Grundlagen zu schaffen. Die Regierung erachtet es jedoch als sinnvoll, in der Gesetzgebung die vorgesehene Obergrenze von 50 Millionen Franken beizubehalten, damit die von der Freiburger Bevölkerung an der Volksabstimmung 2011 genehmigte Staatshilfe begrenzt bleibt.

Die Aufhebung dieser Fristen dürfte es den Gemeindebehörden ermöglichen, neue Projekte für Grossfusionen zu initiieren, namentlich nach dem Vorbild der laufenden Überlegungen im Hinblick auf einen Zusammenschluss sämtlicher Gemeinden des Greyerzbezirks.

Die an der eingeschränkten Vernehmlassung zu diesem Thema beteiligten Organe unterstützten grossmehrheitlich diese Variante gegenüber jener eines Aufschiebens der Frist für den Erhalt der kantonalen Hilfe um fünf Jahre. Die Befürworter dieser Option stellten fest, dass sich die Rolle des Staates in den vergangenen Jahren geändert hat: Für ihn geht es heute weniger darum, eine Fusionsdynamik auszulösen, als vielmehr die auf lokaler Ebene initiierten Projekte zu begleiten. Die Befürworter eines Aufschiebens waren hingegen der Ansicht, dass die Beibehaltung einer Frist, auch wenn sie um 5 Jahre aufgeschoben wird, die Gemeinden dazu veranlassen könnte, in einem vernünftigen Tempo vorwärtszumachen,

und das Risiko verringert würde, dass bestimmte Projekte ins Stocken geraten. Der Vorschlag, das Kostendach von insgesamt 50 Millionen Franken beizubehalten, stiess jedoch auf grosse Zustimmung, auch bei den Befürwortern einer Aufhebung der Frist.

Das GZG sieht vor (Art. 11 Abs. 2), dass die zur Berechnung des Betrags massgebliche Bevölkerung diejenige ist, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des GZG gezählt wurde, d. h. die zivilrechtliche Bevölkerung 2010. Im Rahmen der Vernehmlassung äusserte der Freiburger Gemeindeverband den Wunsch, diese Bestimmung dahingehend zu ändern, dass die zivilrechtliche Bevölkerung zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Fusion berücksichtigt werde. Dieser Vorschlag wurde jedoch nicht berücksichtigt. Er würde Fragen aufwerfen zur Gleichbehandlung der Gemeinden, die ihr Fusionsprojekt innerhalb der vom GZG festgelegten Fristen zu einem Abschluss brachten oder bringen (vor oder nach der ersten Firstverlängerung), und jenen, denen dies erst danach gelingt. Da die Bevölkerung der Freiburger Gemeinden seit 2010 insgesamt zugenommen hat, wäre der Betrag der kantonalen Finanzhilfe für letztere Gemeinden grösser als für jene, welche sich an die ursprünglich vorgegebenen Fristen gehalten haben. Im Übrigen sei daran erinnert, dass das Kriterium der Bevölkerung nur beibehalten wurde, um über eine objektive und verlässliche Information zu verfügen; die Finanzhilfe an die Fusion hat jedoch nicht zum Zweck, Ausgaben zu decken, die von der Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner abhängen, und soll sich daher nicht nach der demografischen Entwicklung richten.

5. Weitere vom Lenkungsausschuss angesprochene Themen, die zum jetzigen Zeitpunkt nicht berücksichtigt werden

In seinem Schreiben vom 27. Juni 2019 erwähnte der Lenkungsausschuss auch mehrere Themen, die im Rahmen der Arbeiten der konstituierenden Versammlung behandelt wurden, und bat um einen Austausch zu ihren rechtlichen Aspekten.

5.1. Amtssprache(n) der Gemeinden

Die Kantonsverfassung (KV; SGF 10.1) sieht vor, dass die Amtssprache der Gemeinden Französisch oder Deutsch ist. In Gemeinden mit einer bedeutenden angestammten sprachlichen Minderheit können Französisch und Deutsch Amtssprachen sein (Art. 6 Abs. 3 KV). Diese Verfassungsbestimmung erfuhr keine gesetzliche Umsetzung. Bis heute ist daher nicht gesetzlich festgelegt, nach welchem Verfahren eine Gemeinde vorgehen muss, die sich als offiziell zweisprachig (oder auch als offiziell französisch- oder deutschsprachig) erklären möchte.

Im Rahmen der Arbeiten der konstituierenden Versammlung stellte sich auch die Frage der Amtssprache(n) der neuen Gemeinde. Sie veranlasste Grossrat Thierry Steiert im Übrigen dazu, einen parlamentarischen Vorstoss zu diesem Thema einzureichen (Anfrage 2018-CE-180 «Artikel 6 Abs. 3 der Kantonsverfassung – Vollzugsgesetzgebung»). In seiner Antwort vom 13. November 2018 hielt der Staatsrat insbesondere fest, dass im speziellen Fall eines Gemeindegemeinschaftens eine pragmatische Lösung angewendet werden kann, indem die Amtssprache(n) nach dem Beispiel der fusionierten Gemeinde Courtepin in der Fusionsvereinbarung festgehalten wird (werden). Gestützt darauf erachtete der Staatsrat eine kurzfristige Änderung der Gesetzgebung als nicht notwendig. Der Staatsrat bestätigte jedoch, dass er sich mit einer allfälligen Vollzugsgesetzgebung über die Sprachen im Einklang mit der Gemeindeautonomie eingehend auseinanderzusetzen gedenkt.

Der Staatsrat erinnert daran, dass die Sprachenfrage identitätsstiftend ist für Gemeinden und dass der Verfassungsgrundsatz der Gemeindeautonomie (Art. 129 Abs. 2 KV) in diesem Bereich eingehalten werden muss. Die kantonale Gesetzgebung kann somit nur einen allgemeinen und einen verfahrensrechtlichen Rahmen sowie Mindestanforderungen vorschlagen. Sie muss es den Gemeinden überlassen, ihre Amtssprache(n) festzulegen wie auch die Massnahmen, die ergriffen werden müssen, um ihre Entscheidungen in diesem Bereich konkret umzusetzen und gleichzeitig die Rechte und Sensibilitäten ihrer Bevölkerung zu bewahren. In einer Gesetzgebung könnte zum Beispiel aufgeführt werden, welche Dokumente zwingend übersetzt werden müssen (allgemeinverbindliche Reglemente...) oder die Mindestanforderungen für eine zweisprachige Gemeinde (Möglichkeit, sich an den Sitzungen ihrer Organe in den beiden Amtssprachen zu äussern...). In der Kantonsgesetzgebung müsste gegebenenfalls ein Gleichgewicht gefunden werden zwischen dem Grundsatz der Gemeindeautonomie und jenem der Territorialität der Sprachen, die beide von der Kantonsverfassung gewährleistet werden.

Aus diesen verschiedenen Gründen wurde beschlossen, in diesem Entwurf keine dringliche Änderung der Gesetzgebung über die Amtssprachen vorzusehen.

5.2. Bürgergemeinde

Der Lenkungsausschuss erwähnte auch den «Dualismus» der Freiburger Gemeinden, und verlangte, dass die Gelegenheit genutzt werde, die kantonale Gesetzgebung über die ortsbürgerlichen Angelegenheiten zu modernisieren, zum Beispiel indem die Bürgerversammlung durch einen gewählten Bürgerrat ersetzt werde, oder allen in kommunalen Angelegenheiten Stimmberechtigten die Mitgliedschaft in der Bürgergemeinde erteilt werde. Die ILFD war jedoch der Ansicht, dass solche Änderungen einer eingehenderen Prüfung bedürfen, insbesondere um die übrigen Bürgergemeinden des Kantons

in diese Überlegungen miteinzubeziehen. Sie fand auch, dass die Frage der Bürgergemeinde nicht in direktem Zusammenhang mit der Fusion Grossfreiburgs steht und daher keine dringliche Gesetzesänderung unter Berücksichtigung des Zeitplans der letzteren erforderlich ist.

Aus diesen Gründen wurde beschlossen, in diesem Entwurf keine dringliche Änderung der Gesetzgebung über die Bürgergemeinden vorzusehen.

6. Kommentar zu den vorgeschlagenen Änderungen

Art. 11 Abs. 2 GZG (geändert)

Artikel 11 Abs. 2 wird durch die Streichung des Verweises auf den Ablauf des GZG geändert. Die Aufhebung der Frist für den Erhalt einer kantonalen Finanzhilfe zieht die Änderung von Artikel 18 nach sich (vgl. weiter unten). Aus den oben erwähnten Gründen bleibt die für die Berechnung der Finanzhilfe massgebliche Bevölkerung diejenige, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des GZG zuletzt gezählt wurde, d. h. die Bevölkerungszahl vom 31. Dezember 2010.

Art. 17 Abs. 1 GZG und Art. 18 Abs. 1 GZG (geändert)

Art. 17 Abs. 1 GZG des Entwurfs schlägt vor, die Fristen für die Eingabe der Fusionsvereinbarung beim Staatsrat (heute spätestens bis am 30. Juni 2020) und für das Inkrafttreten des Zusammenschlusses (heute spätestens bis am 1. Januar 2022) aufzuheben.

Entsprechend wird auch Art. 18 Abs. 1 GZG geändert, um den Ablauf des GZG aufzuheben. Das GZG wird so zu einem unbefristeten Gesetz. Seine Aufhebung sollte jedoch in Betracht gezogen werden für den Fall, dass der in Art. 15 vorgesehene Betrag von 50 Millionen Franken erreicht wird.

Art. 17k GZG (neu)

Der Entwurf schlägt vor, am Ende des 2. Abschnitts des GZG einen (neuen) Artikel 17k einzufügen, der zwei Elemente enthält: die Aussetzung der ordentlichen Wahlen im Frühjahr 2021 (Abs. 1) und die Teilnahme an den verschobenen Wahlen im Herbst 2021 (Abs. 2). Diese beiden Aspekte werden im Folgenden näher ausgeführt. Wie bereits erwähnt, betrifft diese Änderung nur die Fusion Grossfreiburgs, die Gegenstand des 2. Abschnitts des hier ergänzten GZG ist.

Absatz 1

Die Grundvoraussetzung für jede Verschiebung von Gesamterneuerungswahlen ist, dass der Zusammenschluss am 1. Januar des auf die Gesamterneuerung folgenden Jahres in Kraft tritt. Dieser Voraussetzung wird in Absatz 1 entspro-

chen, indem dieser vorsieht, dass die Fusionsvereinbarung das Inkrafttreten der Fusion auf den 1. Januar 2022 vorsehen muss.

Die besondere Voraussetzung für die Verschiebung der Wahlen in Grossfreiburg ist die Einreichung des unterzeichneten Vereinbarungsentwurfs beim Staatsrat innert der in Art. 17i Abs. 1 GZG vorgeschriebenen Frist, nämlich innert drei Jahren nach der Festlegung des provisorischen Perimeters. Da der Staatsrat den provisorischen Perimeter von Grossfreiburg am 27. Juni 2017 festgelegt hat, läuft diese Frist am 27. Juni 2020 ab.

Aus praktischen Gründen, namentlich damit die Parteien und Gruppierungen die Gemeindewahlen vom März 2021 in Kenntnis der Sachlage vorbereiten können und der Staatsrat den Beschluss zur Einberufung der Stimmberechtigten der Gemeinden, die an den Gesamterneuerungswahlen im Frühling teilnehmen, verfassen kann, sieht Absatz 1 vor, dass es sich bei den Gemeinden, deren Wahlen verschoben werden, um die Gemeinden handelt, die sich am 1. Oktober 2020 im Fusionsperimeter Grossfreiburgs befinden. Angenommen, vor diesem Datum würde eine Fusionsvereinbarung eingereicht, wären die gemäss der Vereinbarung im Fusionsperimeter übernommenen Gemeinden von den ordentlichen Wahlen im Frühjahr 2021 ausgenommen. Im gegenteiligen Fall, insbesondere im Falle einer nach Art. 17i Abs. 1 2. Satz GZG gewährten Frist, betrifft diese Bestimmung sämtliche Gemeinden im Perimeter von Grossfreiburg.

Eine Gemeinde, die also basierend auf Art. 17f GZG zwischen dem 1. Oktober 2020 und dem Abschluss des Vereinbarungsentwurfs aus dem Perimeter austritt, würde ihre Wahlen ebenfalls verschoben im Herbst 2021 durchführen. Hingegen müsste eine Gemeinde, die dem Perimeter zwischen dem 1. Oktober 2020 und dem Abschluss des Vereinbarungsentwurfs beitrifft, ihre Gesamterneuerungswahlen im März 2021 abhalten (und dann erneut im Herbst 2021, falls die Fusion zustandekommt). Diese Konstellationen sind jedoch sehr unwahrscheinlich, da weiterhin die allgemeine Bedingung gilt, dass die Fusionsvereinbarung ein Inkrafttreten des Zusammenschlusses auf den 1. Januar 2022 vorsieht: Um am 1. Januar 2022 in Kraft zu treten, muss eine Fusionsvereinbarung bis spätestens im Herbst 2020 überwiesen werden.

Absatz 2

Absatz 2 legt den Gegenstand der Wahlen vom Herbst 2021 fest: Entweder werden die Vertreterinnen und Vertreter der zusammengeschlossenen Gemeinden in den Organen der neuen Gemeinde gewählt, oder es werden die Wahlen der gesamten Gemeindebehörden nachgeholt. Welcher der beiden Fälle eintritt, hängt davon ab, ob der Genehmigungsprozess der Fusion durch den Grossen Rat abgeschlossen ist oder nicht. Dieses Verfahren muss abgeschlossen sein, damit der Genehmigungsakt der Fusion spätestens zum Zeitpunkt, in dem der Staatsrat das Stimmvolk für die verschobenen Wahlen einberufen muss, promulgiert werden kann.

Zum jetzigen Zeitpunkt wurden nur die Daten der Gesamt-erneuerung vom Frühling 2021 vom Staatsrat beschlossen (7./28. März 2021). Zum Vergleich: Die letzten verschobenen Wahlen, welche die auf den 1. Januar 2017 zusammen-geschlossenen Gemeinden betrafen, fanden am 25. September und 16. Oktober 2016 statt, und der Staatsratsbeschluss zur Einberufung der Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinden für diese Wahlen datiert vom 13. Juni 2016 (ABl Nr. 25 vom 24. Juni 2016, S. 1002–1011). Der Staatsrat wird diese Daten unter Berücksichtigung der kantonalen Wahlen 2021 festlegen, um soweit möglich zu vermeiden, dass die beiden Urnengänge gleichzeitig stattfinden.

Art. 135 Abs. 1 GG

Da Artikel 136a mit einem neuen Absatz ergänzt wird, nach dem vom Standardvorgehen gemäss Artikel 135 GG abgewichen werden kann, soll diese neue Möglichkeit, wie die übrigen Abweichungen, auch in Artikel 135 Abs. 1, 3. Satz erwähnt werden.

Art. 136a Abs. 2^{ter} GG (neu)

Im Entwurf wird vorgeschlagen, einen neuen Absatz zu Artikel 136a GG hinzuzufügen, der es ermöglicht, dass in einer Fusionsvereinbarung eine Gemeinderatswahl der neuen Gemeinde über einen einzigen Wahlkreis vorgesehen werden kann, während gleichzeitig den ehemaligen Gemeinden, einzeln oder in Zusammenlegung mit anderen Gemeinden, eine Mindestzahl Sitze garantiert wird. Die zusammengelegten Gemeinden würden auf der Grundlage des aktuellen Absatz 2 gebildet. Der letzte Satz des neuen Absatzes präzisiert, dass die Fusionsvereinbarung die Modalitäten für die Organisation der Wahl vorsehen muss. Die Wahl über einen einzigen Wahlkreis, bei der Teilen davon eine bestimmte Anzahl Sitze garantiert wird, ist in der kantonalen Gesetzgebung nicht vorgesehen. Daher liegt es bei den Autoren der Vereinbarung, die notwendigen Bestimmungen vorzusehen, um einerseits die Durchführung des Urnengangs (Festlegung der Sektoren, die Anrecht auf eine bestimmte Anzahl Sitze haben, ...), und andererseits den praktischen Ablauf der Auszählung (Informatiksysteme...) sicherzustellen.

Art. 141 Abs. 4 GG (neu)

Im Entwurf wird vorgeschlagen, einen neuen Absatz zu Artikel 141 GG hinzuzufügen, der es ermöglicht, dass in einer Fusionsvereinbarung von der in Absatz 2 standardmässig vorgesehenen Bestimmung abgewichen werden kann. Der neue Absatz klärt damit die Natur von Absatz 2, der zweifellos als dispositives Recht zu betrachten ist. Dieser neue Absatz 4 folgt auf den zukünftigen, dem Reglement über den Finanzhaushalt der Gemeinden gewidmeten Absatz 3, der im Gesetz vom 22. März 2018 über den Finanzhaushalt der Gemeinden vorgesehen ist.

Im zweiten Satz des Absatzes wird der Fall der Gemeindebaureglemente vorbehalten. Die Gebiete und Bauvorschriften sind zu unterschiedlich und zu abhängig von den örtlichen Umständen, als dass der neue Absatz in diesem Bereich angewendet werden könnte.

7. Auswirkungen des Entwurfs

7.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung hat im finanziellen Bereich keine wesentlichen Auswirkungen. Die Obergrenze von 50 Millionen Franken für die Finanzhilfe an die Fusion wird beibehalten. Im Personalbereich könnte der grössere Handlungsspielraum bei der Ausarbeitung der Fusionsvereinbarungen zu einer erhöhten Arbeitsbelastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staates führen, die kontrollieren müssen, ob die Fusionsvereinbarungen mit dem übergeordneten Recht vereinbar sind, bevor sie an den Grossen Rat zur Genehmigung überwiesen werden. Diese zusätzliche Arbeitslast sollte jedoch mit den aktuellen Ressourcen bewältigt werden können.

7.2. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Der Entwurf stärkt den Handlungsspielraum der Gemeinden bei der Ausarbeitung der Fusionsvereinbarungen.

7.3. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

Dieser Entwurf entspricht der Verfassung des Kantons und des Bundes sowie der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. Oktober 1985 (SR 0.102).

7.4. Vereinbarkeit mit der nachhaltigen Entwicklung

Im Hinblick auf die Nachhaltigkeit kann der Entwurf nur begrüsst werden, da er dazu beiträgt, die gute Koordination zwischen dem Fusionsverfahren Grossfreiburgs und der Ausübung der demokratischen Rechte zu verbessern. Zudem bietet er den Gemeinden neue Möglichkeiten bei der Ausarbeitung der Fusionsvereinbarungen bei Gemeindezusammenschlüssen.

Loi modifiant la législation en matière de fusion de communes

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): 140.1 | **141.1.1**
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2020-DIAF-13 du Conseil d'Etat du 3 mars 2020;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

I.

L'acte RSF 141.1.1 (Loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC), du 9.12.2010) est modifié comme il suit:

Art. 11 al. 2 (modifié)

² Le chiffre de la population légale retenue est celui qui est établi au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi. Il n'est pas soumis à modification.

Art. 17 al. 1 (modifié)

¹ Les communes qui envisagent une fusion et souhaitent bénéficier d'une aide financière doivent transmettre leur demande au Conseil d'Etat, conformément à l'article 14 al. 1. Les votes aux urnes doivent avoir lieu dans les délais prévus par l'article 134d al. 4 et 5 LCo.

Gesetz zur Änderung der Gesetzgebung im Bereich der Gemeindezusammenschlüsse

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: 140.1 | **141.1.1**
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2020-DIAF-13 des Staatsrats vom 3. März 2020;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF 141.1.1 (Gesetz über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG), vom 9.12.2010) wird wie folgt geändert:

Art. 11 Abs. 2 (geändert)

² Massgeblich ist die zivilrechtliche Bevölkerungszahl im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes. Sie bleibt unverändert.

Art. 17 Abs. 1 (geändert)

¹ Gemeinden, die einen Zusammenschluss anstreben und in den Genuss einer Finanzhilfe kommen möchten, müssen dem Staatsrat ihr Gesuch gemäss Artikel 14 Abs. 1 vorlegen. Die Urnengänge müssen in den Fristen nach Artikel 134d Abs. 4 und 5 GG stattfinden.

Art. 17k (nouveau)

Elections générales reportées

¹ Si le projet de convention de fusion est transmis au Conseil d'Etat dans le délai prévu à cet effet à l'article 17i al. 1 et qu'il prévoit l'entrée en vigueur de la fusion au 1^{er} janvier 2022, l'article 136c LCo s'applique, indépendamment du vote sur la fusion, aux autorités communales des communes comprises dans le périmètre du Grand Fribourg à la date du 1^{er} octobre 2020. L'alinéa 2 demeure réservé.

² A défaut d'acte du Grand Conseil approuvant la fusion, promulgué au terme requis pour la convocation par le Conseil d'Etat des corps électoraux en vue des élections reportées, ces dernières ont lieu pour l'ensemble des autorités communales des communes concernées par l'alinéa 1.

Art. 18 al. 1 (modifié)

¹ Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

II.

L'acte RSF 140.1 (Loi sur les communes (LCo), du 25.9.1980) est modifié comme il suit:

Art. 135 al. 1 (modifié)

¹ Pour la législature au début ou au cours de laquelle la fusion prend effet, les sièges du conseil communal de la nouvelle commune sont répartis entre les communes qui fusionnent, proportionnellement au chiffre de leur population, chaque commune ayant droit au moins à un siège. En cas d'élections, les communes forment chacune un cercle électoral. Les articles 136a al. 2, 2^{ter} et 3, 136b et 136c demeurent réservés.

Art. 17k (neu)

Verschiebung der Gesamterneuerungswahlen

¹ Wird der Entwurf der Fusionsvereinbarung dem Staatsrat innert der dafür gemäss Artikel 17i Abs. 1 vorgesehenen Frist überwiesen und sieht er das Inkrafttreten der Fusion auf den 1. Januar 2022 vor, so findet Artikel 136c GG unabhängig von der Abstimmung über die Fusion auf die Behörden derjenigen Gemeinden Anwendung, die sich am 1. Oktober 2020 im Perimeter Grossfriburgs befinden. Absatz 2 bleibt vorbehalten.

² Liegt zum Zeitpunkt, in dem der Staatsrat das Stimmvolk für die verschobenen Wahlen einzuberufen hat, kein promulgierter Erlass des Grossen Rates zur Genehmigung der Fusion vor, so werden anlässlich dieser Wahlen sämtliche Gemeindebehörden der Gemeinden, die von Absatz 1 betroffen sind, gewählt.

Art. 18 Abs. 1 (geändert)

¹ Der Staatsrat legt das Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes fest.

II.

Der Erlass SGF 140.1 (Gesetz über die Gemeinden (GG), vom 25.9.1980) wird wie folgt geändert:

Art. 135 Abs. 1 (geändert)

¹ Für die Legislaturperiode, zu Beginn oder im Verlauf derer der Zusammenschluss wirksam wird, werden die Sitze des Gemeinderates nach dem Verhältnis der Einwohnerzahl unter die sich zusammenschliessenden Gemeinden verteilt, wobei jede Gemeinde auf mindestens einen Sitz Anrecht hat. Falls Wahlen stattfinden, bildet jede Gemeinde einen Wahlkreis. Die Artikel 136a Abs. 2, 2^{ter} und 3, 136b und 136c bleiben vorbehalten.

Art. 136a al. 2^{ter} (nouveau)

^{2ter} En dérogation à l'article 135 al. 1, la convention de fusion peut prévoir une élection du conseil communal sur un cercle unique, tout en garantissant à chaque commune ou groupement de communes au sens de l'alinéa 2 au moins un siège. La convention de fusion précise les modalités d'organisation du scrutin.

Art. 141 al. 2 (modifié), al. 4 (nouveau)

² Sous réserve de l'alinéa 4, les anciens règlements restent en vigueur jusqu'à leur unification.

⁴ En dérogation à l'alinéa 2, la convention de fusion peut prévoir des dispositions spécifiques. L'application de la législation spéciale concrétisée dans les règlements communaux d'urbanisme demeure toutefois réservée.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 136a Abs. 2^{ter} (neu)

^{2ter} In Abweichung von Artikel 135 Abs. 1 kann die Fusionsvereinbarung für die Wahl des Gemeinderates einen einzigen Wahlkreis vorsehen und gleichzeitig jeder Gemeinde, einzeln oder in Zusammenlegung mit anderen Gemeinden im Sinne von Absatz 2, mindestens einen Sitz garantieren. Die Fusionsvereinbarung legt die Modalitäten für die Organisation der Wahl fest.

Art. 141 Abs. 2 (geändert), Abs. 4 (neu)

² Die früheren Reglemente bleiben bis zu ihrer Vereinheitlichung in Kraft; Absatz 4 bleibt vorbehalten.

⁴ In Abweichung von Absatz 2 kann die Fusionsvereinbarung spezifische Bestimmungen vorsehen. Die Anwendung der Spezialgesetzgebung gemäss den Gemeindebaureglementen bleibt jedoch vorbehalten.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.