



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion André Schoenenweid / Stéphane Peiry

M 1120.11

Nouvelle loi sur les finances communales Modification de la loi sur les communes (LCo)

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 7 juin 2011 (BGC 2011 p. 1326), les députés André Schoenenweid et Stéphane Peiry demandent au Conseil d'Etat de présenter une révision totale de la loi sur les communes. Ils estiment que la loi sur les communes contient des terminologies dépassées et qu'une révision totale permettrait de tenir compte des souhaits exprimés par le Grand Conseil (par exemple sur les questions d'incompatibilité). La révision totale serait l'occasion d'avoir un débat de fond sur quelques questions de principe telles que le nombre des membres du conseil général ou les compétences du législatif communal d'instituer une commission d'enquête.

Les motionnaires partent en outre de l'idée qu'une nouvelle répartition des tâches Etat-communes et les prochaines séries de fusions impliqueront probablement d'autres modifications dans la loi sur les communes. S'agissant enfin des dispositions à caractère financier, les auteurs de la motion partent de l'idée qu'il conviendrait de les intégrer dans une loi sur les finances communales, ce qui permettrait en même temps de réaliser le passage au nouveau modèle comptable harmonisé (MCH2).

II. Réponse du Conseil d'Etat

La motion demandant la révision totale de la loi sur les communes s'appuie sur un certain nombre d'arguments qu'il convient d'examiner. Les questions d'ordre terminologique ne posent en soi pas de problème particulier, étant entendu qu'elles ne justifient pas à elles seules une révision totale. Les questions de fond auxquelles les motionnaires font allusion nécessitent une appréciation différenciée. Cependant, en matière de conseil général et contrairement à ce que les motionnaires semblent penser, la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo ; RSF 140.1) permet d'ores et déjà de réduire le nombre des membres du parlement communal à trente, quelle que soit la taille de la commune (art. 27 al. 2 LCo).

Certes, une révision totale est le lieu pour mener un débat de fond sur les institutions concernées. Mais il va sans dire qu'une remise en question générale implique également un processus relativement long à mettre en place. Or certaines adaptations de la LCo devraient probablement être réalisées sans tarder, ce qui soulève la question d'un éventuel fractionnement de la motion. Le Conseil d'Etat reviendra plus loin sur ce point.

Les auteurs de la motion sont en outre d'avis que les fusions attendues ces prochaines années ainsi qu'une nouvelle répartition des tâches impliqueront d'autres modifications à apporter à la LCo. On peut dès lors partir de l'idée qu'il ne serait guère judicieux de lancer un projet de révision totale de la LCo avant que les projets précités n'aient été menés à bien. Or, le programme de fusion doit,

selon la loi du 9 décembre 2010 sur l'encouragement des fusions de communes (LEFC ; ROF 2010_150), porter ses effets jusqu'au 1^{er} janvier 2017. Quant à un projet de nouvelle répartition des tâches Etat–communes, aucun calendrier n'est pour l'instant fixé.

En ce qui concerne le volet des dispositions financières, les motionnaires estiment qu'une loi sur les finances communales devrait utilement les reprendre, tout en adaptant le système pour le rendre compatible avec MCH2. Le Conseil d'Etat ne s'est pas encore prononcé sur l'instrument légal opportun, mais il rejoint les motionnaires quant au principe. Le Conseil d'Etat a en effet l'intention d'introduire MCH2 pour les communes fribourgeoises dans les années à venir. Ceci signifie tout d'abord qu'un avant-projet de loi, contenant les adaptations LCo y relatives, devra être mis en consultation. Les premiers travaux préparatoires concernant ce projet sont en cours. Le projet a par ailleurs déjà été mentionné dans le message n° 203 du 6 juillet 2010 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les finances de l'Etat (adaptation au nouveau modèle comptable harmonisé) (BGC 2010 p. 1738).

En conclusion, il s'avère que les vœux des motionnaires impliquent des calendriers de réalisation fort différents. En effet, la révision du chapitre des finances commanderait de lancer les travaux sans tarder alors que les effets du nouveau découpage communal après réalisation du programme de la LEFC incitent à ne pas démarrer la révision totale de la LCo avant que les premiers contours du nouveau paysage communal fribourgeois ne se dessinent.

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il convient d'accorder une priorité à la révision du volet financier de la LCo. En effet, bon nombre des dispositions critiquées ou de la terminologie inadéquate a probablement trait aux articles financiers. Une éventuelle nouvelle loi sur les finances communales accompagnée du nettoyage de la LCo en ce qui concerne les dispositions à caractère financier permettrait de régler cet important domaine dans un horizon plus rapproché. Compte tenu de la complexité de la matière et du temps nécessaire pour consulter les communes sur cet objet important pour elles, le Conseil d'Etat estime toutefois que le délai ordinaire d'une année pour l'élaboration du projet de loi et du message est en l'espèce trop serré.

S'agissant de la révision totale de la LCo, le Conseil d'Etat pense qu'elle devrait être envisagée à terme, sans pour autant préjuger du programme gouvernemental de la législature à venir. Cela dit, le fait de lancer d'emblée un projet de révision totale de la LCo comporterait un sérieux risque de retard dans la mise en œuvre du projet MCH2 au niveau communal. Les enjeux dudit projet commandent dès lors de ne pas en entraver l'avancement par l'ampleur de la révision totale d'une loi aussi fondamentale que la loi sur les communes.

Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat se voit amené à proposer le fractionnement de la motion : la première partie concernerait la révision totale de la LCo, la seconde la révision du chapitre financier par l'élaboration d'un projet de loi ad hoc impliquant une révision partielle de la LCo.

Si le Grand Conseil accepte le fractionnement de la motion, le Conseil d'Etat propose de rejeter la première partie et d'accepter la seconde, avec toutefois une demande de prolongation du délai pour la suite à donner. Si le fractionnement est refusé, le Conseil d'Etat propose de rejeter la motion dans son ensemble.

Fribourg, le 3 octobre 2011