



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion André Schneuwly / Patrick Schneuwly

2013-GC-121

Introduction obligatoire ou facultative d'un conseil général

Réponse du Conseil d'Etat

Les règles permettant de désigner les communes qui doivent avoir un conseil général en lieu et place de l'assemblée communale ont fait l'objet de changements à plusieurs reprises au cours des dernières décennies. Il peut être utile de rappeler brièvement l'historique du système en vigueur.

Avant la révision totale de la loi sur les communes (LCo, RSF 140.1), intervenue en 1980, seules six communes nommément désignées dans la loi devaient avoir le conseil général, à savoir Fribourg, Bulle, Morat, Romont, Estavayer-le-Lac et Châtel-Saint-Denis, les autres communes étant libres de l'introduire pour autant que leur chiffre de la population dépasse le seuil de 1000 habitants (art. 84 de la loi du 19 mai 1894 sur les communes et paroisses, LCP).

Dans son message du 30 décembre 1977 accompagnant le projet de loi révisant totalement la LCP, le Conseil d'Etat estimait que dans des communes de plus de 3000 habitants, l'assemblée communale devait être remplacée par un conseil général, car l'organisation de séances d'assemblées de citoyens dans des communes de cette taille poserait trop de difficultés. Dès lors, le projet de loi proposait de définir un seuil de population pour l'institution obligatoire du conseil général et de fixer celui-ci à 3000 habitants, le seuil de population pour l'introduction facultative étant quant à lui maintenu à 1000 habitants (*BGC* 1979, p. 953).

Le Grand Conseil a adopté le système du seuil de 3000 habitants pour l'institution obligatoire, un amendement demandant de fixer le seuil à 4000 habitants était repoussé (*BGC* 1979, pp. 1967-1969 ; *BGC* 1980, p. 1215). En revanche, le seuil de population pour l'introduction facultative a été abaissé à 600 habitants (*BGC* 1979, pp. 1169-1171 ; *BGC* 1980, p. 1216). Ce système est ainsi entré en vigueur le 1^{er} janvier 1982. Trois communes furent par la suite obligées d'introduire le conseil général, à savoir Düdingen, Marly et Wünnewil-Flamatt.

Quelques années plus tard, une intervention parlementaire demandait de laisser à toutes les communes la liberté de choisir entre le conseil général et l'assemblée communale. Le Conseil d'Etat était opposé à cette demande, mais il proposait de hausser le seuil de population pour l'institution obligatoire du conseil général de 3000 à 6000 habitants (*BGC* 1988, pp. 1077ss.). Après des débats nourris, le Grand Conseil a mis en place le système aujourd'hui encore en vigueur, à savoir une liste de communes devant avoir un conseil général et la faculté d'introduire ce dernier ouverte aux autres communes, pour autant qu'elles comptent plus de 600 habitants (*BGC* 1988, pp. 1833-1847 ; *BGC* 1989, pp. 1174-1187 ; 1830-1835).

L'énumération des communes figurant à l'article 25 LCo adopté en 1989 par le Grand Conseil incluait la commune de Marly, mais pas les communes de Düdingen et de Wünnewil-Flamatt. Ces deux dernières remplacèrent ensuite le conseil général par l'assemblée communale pour le début de la législature qui suivit l'entrée en vigueur de la révision légale. Toutefois, dans les deux

communes, il y a eu, depuis lors, des scrutins populaires portant sur la question de l'introduction facultative du conseil général. Le corps électoral de la commune de Düringen a voté non à cette question (novembre 2009), alors que dans la commune de Wünnewil-Flamatt, c'est le oui qui l'a emporté (mars 2010).

Pour la législature en cours, la situation se présente comme suit (chiffres de la population dite légale au 31 décembre 2012, RSF 111.13) :

- > 15 communes disposent d'un conseil général en lieu et place de l'assemblée communale.
- > Pour 8 communes, l'institution du conseil général est obligatoire (cf. art. 25 LCo) ; leur nombre d'habitants se situe entre 4841 et 36 633.
- > 7 communes ont introduit le conseil général facultativement ; leur nombre d'habitants se situe entre 1242 et 5326.
- > Les communes les plus peuplées renonçant actuellement au conseil général comptent 7504 habitants (Düringen) et 4764 (Kerzers). A noter cependant qu'un vote aux urnes sur l'introduction du conseil général pourrait intervenir à Kerzers durant la législature en cours, selon des informations parues dans la presse en février 2014.

Divers projets de fusion sont actuellement à l'étude, à des états d'avancement différents. La question d'introduire ou non dans la nouvelle commune un conseil général se pose régulièrement. Or, jusqu'à présent, on constate que le conseil général n'est prévu pour la nouvelle commune que si au moins une des communes parties à la fusion dispose déjà d'un parlement. Ce constat est par ailleurs également valable pour 45 des 46 projets de fusion qui ont abouti depuis l'an 2000. En effet, seule la convention de fusion entre les anciennes communes de Rue, Gillarens et Promasens (entrée en vigueur 1.1.2001) prévoyait l'institution du conseil général alors que celui-ci n'existait dans aucune des communes parties à la fusion. La commune de Rue compte actuellement 1336 habitants (31.12.2012).

Les projets de fusion aujourd'hui annoncés et ne prévoyant, selon l'état actuel des informations disponibles, pas de conseil général donneraient naissance à des nouvelles communes totalisant entre 1088 et 12 224 habitants (chiffres de la population dite légale au 31.12.2012 cumulés des communes parties au projet). A noter en particulier que six de ces projets aboutiraient à des communes de plus de 5000 habitants.

On constate par ailleurs que le rapport entre la taille d'une commune et l'existence d'un parlement se présente de façon fort hétérogène selon les régions de Suisse. Alors que dans les cantons de Genève et de Neuchâtel toutes les communes doivent avoir un conseil général, l'on trouve, dans des cantons de Suisse orientale, des communes très grandes fonctionnant avec l'assemblée communale ; la commune saint-galloise de Rapperswil-Jona, par exemple, compte 26 326 habitants (31.12.2013) et n'a pas de parlement.

Les motionnaires proposent de définir le seuil de 5000 habitants pour l'introduction obligatoire d'un conseil général. En appui de leur proposition, ils citent des avantages d'un conseil général par rapport à l'assemblée communale. Toutefois, la question à débattre ne réside pas tant dans les avantages et les inconvénients des deux formes de législatifs communaux, mais bien plutôt dans les critères justifiant la contrainte exercée par le législateur cantonal sur une commune à choisir l'un ou l'autre modèle.

Or, l'historique du système en place dans notre canton et le fait que la question d'un conseil général présente un point sensible dans les discussions de fusions amènent le Conseil d'Etat à préconiser une attitude prudente, ce d'autant plus que, selon les termes connus des projets en l'état, même des

fusions donnant naissance à des communes de plus de 5000 habitants ne prévoient pas l'introduction d'un conseil général si celui-ci n'existe pas déjà dans une commune. On peut dès lors craindre que la fixation d'un seuil de population arbitraire perturbe des pourparlers de fusions, voire les mette en péril.

Dès lors, le Conseil d'Etat conclut que le régime en vigueur dans notre canton, qui laisse une très grande autonomie aux communes et qui est en place depuis plus de cent ans, doit être maintenu. En effet, la brève expérience, dans les années mille neuf cent huitante, d'un seuil de population inscrit dans la loi pour l'introduction obligatoire d'un conseil général a démontré les limites d'un tel système. Il s'était alors rapidement avéré que le seuil inscrit dans la loi ne donnait pas satisfaction et qu'il fallait revenir à un système laissant plus de liberté aux communes.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat vous propose de rejeter la motion.

29 avril 2014

- Le débat et le vote sur la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pp. XXXss.