



Mutter Christa, Gaillard Bertrand

Augmenter les chances d'aboutissement des processus de fusion

Cosignataires :	55	Réception au SGC :	06.11.18	Transmission au CE :	*12.11.18
-----------------	----	--------------------	----------	----------------------	-----------

Dépôt

Nous proposons d'étudier une modification de la loi sur les communes, en analysant notamment :

- sa constitutionnalité ;
- sa faisabilité ;
- ses possibilités d'application pour les processus de fusion des communes qui sont en cours ou en préparation.

Il s'agit de remplacer la règle de l'unanimité du vote sur la convention de fusion (LCo 134d al. 3) par celle de la double majorité des votants et des communes selon les principes expliqués ci-après.

Développement

1. Idée de modification de loi :

Nous proposons d'étudier les règles de fusion des communes selon les principes suivants :

- Les communes qui veulent fusionner peuvent le faire.
- Aucune commune n'est forcée de fusionner.
- Chaque commune aura une deuxième chance.

L'article actuel LCo 134d al. 3 « *La convention de fusion doit être approuvée par chacune des communes concernées* » serait reformulé selon les principes suivants :

- a) La convention de fusion doit être approuvée par une majorité des communes et des votants.
- b) Les communes qui approuvent majoritairement la fusion forment la nouvelle commune.
- c) Si nécessaire, la convention initiale est adaptée, dans un délai et des modalités à définir.
Un modèle possible : La convention *bis* est approuvée par le conseil général et l'assemblée communale des communes concernées. Ce vote est soumis au referendum facultatif. Les communes qui approuvent cette convention *bis* forment la nouvelle commune.
- d) Les communes qui ont refusé la convention initiale ou la convention *bis* ne participeraient pas à celle-ci dans un premier temps. Mais elles auraient la possibilité d'agender un deuxième vote et, le cas échéant, de rejoindre la nouvelle commune fusionnée. Le règlement ou la loi préciserait les délais et les modalités du processus.

*date à partir de laquelle court le délai de réponse du Conseil d'Etat (5 mois).

2. Questions à étudier

Nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier ce modèle et les variantes possibles, notamment les questions suivantes :

Pour le point a)

Quelle variante garantirait la meilleure légitimation démocratique tout en offrant une bonne faisabilité ?

- Majorité simple des communes, des votants de chaque commune et de la totalité des votants ;
- Majorité de 2/3 des communes et majorité simple des votants par commune, mais au total au moins la majorité des votants de toutes les communes concernées ;
- Ou même une majorité de 75 % des communes et avec la majorité simple des votants par commune, mais sans adaptation ultérieure de la convention ;
- D'autres variantes.

Pour le point b)

- Quel modèle d'adaptation de la convention est envisageable ?
- L'idée d'un deuxième vote soumis au législatif et au referendum facultatif, plutôt qu'un vote populaire obligatoire, est-il constitutionnel et réalisable ?

Pour le point c)

- L'idée de « deuxième chance », est-elle juridiquement correcte et pratiquement réalisable ?

Y aurait-il d'autres modèles que l'idée esquissée qui pourraient résoudre le même problème et donner de meilleures chances aux processus de fusion des communes ?

Le Conseil d'Etat pourrait-il accélérer le traitement du présent postulat et de la modification LCo afin de permettre son application pour les processus de fusion en cours ?

3. Arguments en faveur d'une modification

Dans les processus de fusion lancés par les conseils communaux, contrairement aux fusions lancées sur initiative du Conseil d'Etat, des citoyens, du conseil général ou de l'assemblée communale, le premier vote populaire a lieu seulement à la fin du processus et la loi exige l'approbation unanime des communes :

Art. 134b 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. 134d Règles communes (...)

³ *La convention de fusion doit être approuvée par chacune des communes concernées.*

Mais, comme le périmètre est défini par le Conseil d'Etat – et comme on le remarque par exemple actuellement dans le Grand Fribourg et dans le processus de l'étude de faisabilité en Gruyère – toutes les communes concernées n'entrent pas de façon délibérée dans ce processus, mais certaines éventuellement avec des réticences.

On constate donc une inégalité majeure : avec le premier vote à la fin du processus et non pas au début, la fusion lancée par les conseils communaux contient un très haut obstacle supplémentaire, le danger du « vote couperet ».

Le CoPil de l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg a évoqué un éventuel vote consultatif au milieu du processus. Cela ne semble guère mieux car ce vote portera sur un document incomplet ; de grandes incertitudes concernant l'interprétation des résultats pourront créer une situation embarrassante pour les communes concernées.

Le principe actuel de l'unanimité obligatoire contredit aussi le **principe de l'autonomie des communes** qui veut que l'on respecte la volonté des communes dans les questions qui les concernent. Or, dans la décision d'unanimité, une minorité peut dominer et infliger son opinion à une majorité de communes et de citoyens concernés, et donc annuler le travail d'un long processus contre l'avis d'une majorité.

Rappelons-nous la grande frustration des nombreuses personnes qui avaient collaboré à un processus de fusion et qui l'ont vu arrêté de manière abrupte.

L'idée est donc d'introduire :

- un traitement égalitaire dans les différents processus de fusion ;
- le respect de la volonté exprimée par chacune des communes et la majorité de ses votants ;
- la valorisation du processus de fusion pour les communes ;
- une adaptation de la convention initiale aux nouvelles données dans un délai relativement court (puisque l'essentiel a été approuvé par les communes concernées) ;
- l'approbation de la convention *bis* par les exécutifs et législatifs communaux (conseil général ou assemblée communale) ;
Pour garantir une décision populaire sur le même niveau que pour la convention initiale, ce vote sera soumis au referendum facultatif ; ce dernier vote aux urnes pourra donc corriger un vote positif ou négatif du législatif ;
- des portes ouvertes et donc une deuxième chance - mais sans contrainte - pour les communes qui étaient réticentes dans un premier temps.

—