

**Tâches des communes liées
à des obligations légales cantonales**

Question

Les tâches des communes sont en constante augmentation. Il devient de plus en plus difficile aux « miliciens » conseillers communaux d'avoir une vision claire de tout ce qu'ils doivent entreprendre durant leur mandat, activités souvent liées à des obligations légales cantonales. Ce sentiment de ne pas maîtriser la matière de son dicastère conduit parfois des édiles à choisir la voie de la démission.

Je remercie le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

1. Est-ce que le Conseil d'Etat envisage de prendre des mesures pour soutenir les Conseils communaux dans leurs tâches toujours plus exigeantes ?
2. Est-ce que l'Etat pourrait établir une liste des tâches incombant aux communes, découlant d'obligations légales cantonales
(Ces tâches pourraient être triées par Direction, par loi, avec pour chaque entrée les éventuels délais d'exécution, les références à la loi et au règlement d'exécution, etc.)
3. Est-ce que le Conseil d'Etat, par l'intermédiaire de ses différents services, serait prêt à créer une documentation d'aide pour les tâches courantes des communes liées à ces obligations légales cantonales ?

Le 27 janvier 2010

Réponse du Conseil d'Etat**Remarques générales**

Le député Jean-Daniel Wicht affirme que les tâches des communes sont en constante augmentation. Il en déduit que toutes ces tâches ne laissent plus aux élus « miliciens » le temps de maîtriser les matières de leurs dicastères. Cela conduirait nombre d'entre eux à se décourager et à choisir la voie de la démission.

Il suggère donc au Conseil d'Etat de prendre des mesures pour soutenir les édiles communaux dans leurs tâches, dans le but d'éviter de telles démissions. En d'autres termes, il souhaite que le Conseil d'Etat prenne des mesures afin de rendre la fonction de conseiller ou conseillère communal-e plus attractive.

Le Conseil d'Etat considère, comme le député Jean-Daniel Wicht, que la fonction de conseiller ou conseillère communal-e est exigeante. Il n'est toutefois pas convaincu que les effets mentionnés par Jean-Daniel Wicht, à savoir des démissions, soient principalement causés par le sentiment des édiles de ne pas maîtriser la matière de leur dicastère.

De l'avis du Conseil d'Etat, les raisons principales de ces démissions doivent plutôt être recherchées ailleurs, à l'instar des motifs pour lesquels il est toujours plus difficile de trouver des personnes disposées à remplir des mandats publics.

1. Une raison tient effectivement à l'important engagement en temps que suppose un mandat de conseiller ou conseillère communal-e. A l'heure actuelle, les personnes

adultes qui composent un couple, voire qui ont créé une famille, ont de plus en plus fréquemment les deux des activités professionnelles principales. Ces personnes tiennent à se ménager du temps libre pour des activités privées.

Il ressort d'ailleurs d'une statistique établie par les préfectures pour les années 2006 à 2009 que les problèmes rencontrés par les édiles communaux démissionnaires tiennent principalement à la difficulté de concilier une activité professionnelle et une vie familiale (privée) de qualité, avec la lourde charge de « politicien de milice ». Le sentiment de ne pas être capable de maîtriser la matière de son dicastère n'est, semble-t-il, que très rarement invoqué.

2. Une autre raison tient certainement aussi à la perte d'attrait de la fonction d' élu communal. D'une part, le statut de conseiller ou conseillère communal-e n'a malheureusement plus d'importance particulière aux yeux de plus en plus de citoyens, et la fonction est très souvent mal rémunérée. D'autre part cette fonction expose les élus à des attaques personnelles de plus en plus virulentes, à des rumeurs malveillantes, voire à des jugements sommaires. Une grande majorité des citoyens n'est plus disposée à faire de telles concessions sans contreparties valables.
3. Il n'est pas exclu non plus que les édiles communaux, ou d'éventuels candidats, aient fréquemment le sentiment de ne pas disposer de réelle marge de manœuvre dans ces fonctions, ce qui en réduit d'autant l'attrait.

Pour éviter les problèmes soulevés par le député Jean-Daniel Wicht, il ne s'agit donc pas simplement de mettre à disposition des édiles des véritables listes de tâches ou des classeurs de documentation. Il s'agit d'abord de revaloriser la fonction de conseiller ou conseillère communal-e, et ensuite de veiller à ce que les élus disposent de l'assistance technique nécessaire pour être en mesure de prendre les décisions que l'on attend d'eux. La Constitution cantonale du 16 mai 2004 prévoit d'ailleurs sans ambiguïté (art. 52 al. 2 Cst) que « *Pour accomplir les tâches qui leur incombent, l'Etat et les communes disposent de services publics de qualité et de proximité* ».

Le processus de revalorisation de la tâche de conseiller ou conseillère communal-e ne se décide toutefois pas abruptement. Il se construit patiemment. C'est ce que fait depuis plusieurs années le Conseil d'Etat, avec le soutien du Grand Conseil, notamment par le biais des programmes d'incitation aux fusions de communes. Ce processus, en particulier s'il est suivi d'adaptations concrètes dans les communes, devrait aboutir à une revalorisation de la fonction de conseiller ou conseillère communal-e.

- Il est nécessaire que toutes les communes du canton atteignent des tailles suffisantes pour qu'elles puissent se doter, sans frais disproportionnés, de structures administratives performantes. Au sein de toutes les communes, les élus devraient systématiquement pouvoir être épaulés par des collaborateurs professionnels, formés et compétents. Cela permettrait aux élus non seulement de gagner du temps sous l'angle de la compréhension et la recherche d'informations, mais également de baser leurs décisions sur le conseil de spécialistes.
- Les élus ne devraient plus effectuer eux-mêmes de multiples tâches dites « de secrétariat » qui leur prennent beaucoup de temps, comme c'est encore parfois le cas. Ils pourraient se consacrer entièrement à leurs tâches politiques.
- La tâche de conseiller ou conseillère communal-e gagnerait également en attrait. En effet, le processus de décision communal ne serait plus dépendant, comme c'est parfois le cas à l'heure actuelle, des conseils et services de l'Etat central ou des préfectures. Ce gain concret en autonomie aurait une influence certaine sur le statut de conseiller ou conseillère communal-e ; il serait par conséquent susceptible d'attiser certaines vocations.
- Ce gain concret en autonomie permettrait certainement au canton de rétrocéder aux

communes certaines tâches de proximité, qu'elles ne sont à ce jour pas ou plus en mesure de remplir, faute de moyens. Cela permettrait d'autre part aussi à l'Etat cantonal de simplifier ses structures administratives, notamment sous l'angle territorial, ce qui permettrait à la politique communale de gagner en influence.

- Si ce processus devait être mené à terme comme le souhaite le Conseil d'Etat, les élus communaux pourraient véritablement s'adonner aux tâches auxquelles ils aspirent dans leur grande majorité, à savoir à des tâches pleinement communales, avec un pouvoir de décision renforcé et étendu.
- On devrait également aboutir à des économies pour les communes. Ces économies pourraient par exemple être utilisées, suivant les situations, pour l'amélioration des services communaux de proximité.
- Enfin, dans certains cas aussi, les communes pourraient réexaminer la question de l'indemnisation de leurs élus communaux. Ces indemnités sont généralement assez modestes par rapport à l'engagement requis et à l'exposition inévitable des élus communaux. Des adaptations pourraient parfois encourager des vocations.

Sur la base de ces quelques considérations de principe, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées.

Réponse aux questions

Question 1 : *Est-ce que le Conseil d'Etat envisage de prendre des mesures pour soutenir les Conseils communaux dans leurs tâches toujours plus exigeantes ?*

Le Conseil d'Etat relève tout d'abord que ses Directions et ses unités administratives, dont font d'ailleurs partie les préfectures, apportent leur aide aux communes lorsque celles-ci la requièrent. Elles leur fournissent également de manière spontanée des informations ou des outils, par exemple en matière d'aide sociale ou de structures d'accueil de la petite enfance.

Pour les nouveaux élus communaux, les Directions et unités administratives collaborent en outre avec l'Association des communes fribourgeoises (ACF) dans le cadre des cours d'introduction qui sont organisés au début de chaque législature, et ce depuis l'année 1996. Les supports fournis dans ce cadre facilitent certainement aux nouveaux élus les tâches découlant de leur mandat.

Les cours d'introduction en français et en allemand, suivis en 2006 par plusieurs centaines de membres de conseils communaux (entre 600 et 800 personnes), avaient eu pour thèmes:

1. l'organisation communale et la collaboration intercommunale :
 - la place de la commune, de son conseil et des citoyens ;
 - la loi sur les communes et son règlement : principes de base et nouveautés ;
 - l'éthique du conseiller communal et le rôle du syndic ;
 - les différentes formes de collaboration intercommunale.
2. les finances communales :
 - l'objectif et l'utilisation d'un plan comptable public ;
 - le conseil communal, la commission financière et l'organe de révision ;
 - le budget, son contrôle et la planification financière ;
 - la gestion de la dette publique ;
 - le calcul de la capacité financière et l'utilisation des indicateurs financiers.
3. le rôle des communes dans l'aménagement du territoire et des constructions :
 - la loi sur l'aménagement du territoire et son règlement : objectifs, mise en œuvre et aperçu des modifications légales ;
 - l'aménagement cantonal fribourgeois et le plan directeur cantonal ;
 - l'aménagement local ;

- les permis de construire ;
 - les constructions de peu d'importance ;
 - les constructions hors zone ;
 - le rôle de la commune dans le domaine des contrôles en matière de construction.
4. le rôle des communes dans le cadre des politiques sociales et de la santé :
- les établissements pour personnes âgées et l'aide et les soins à domicile ;
 - les structures d'accueil de la petite enfance et la loi sur la jeunesse ;
 - l'aide sociale ;
 - la loi sur la santé et les domaines de compétences des communes ;
 - l'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LALAMAL), obligation d'affiliation et contentieux ;
 - la police sanitaire et les sépultures ;
 - le contrôle de l'eau potable et le contrôle des piscines et des plages.

On peut notamment relever encore :

- que les services de l'enseignement obligatoire dépendant de la DICS organisent, à chaque début de législature, une information sur le rôle et les compétences des commissions scolaires ;
- que, s'agissant par exemple de la nouvelle législation sur l'aménagement du territoire, les services de la DAEC ont non seulement organisé de nombreuses soirées d'information dans les districts à la fin de l'année 2009, mais ont également donné des cours aux secrétaires communaux et dans le cadre de la formation intercantonale pour les cadres communaux ;
- que des cours sont par ailleurs donnés par des collaborateurs de l'Etat (notamment du SeCA) sur les thèmes de l'aménagement du territoire et des constructions, dans le cadre des séminaires de formation de l'Association des communes fribourgeoises (15 et 24 avril 2010).

Si elle devait être formalisée, une accentuation de l'aide de l'Etat pourrait, à terme, vraisemblablement être perçue comme une forme d'ingérence par rapport aux communes.

Une telle évolution des rapports entre l'Etat et les communes n'est pas souhaitable. Si tel devait être le cas, l'exercice concret des tâches relevant de l'autonomie communal serait fortement mis à mal. Cela réduirait d'autant l'attrait des fonctions de conseiller ou conseillère communal-e.

Question 2 : Est-ce que l'Etat pourrait établir une liste des tâches incombant aux communes, découlant d'obligations légales cantonales ? Ces tâches pourraient être triées par Direction, par loi, avec pour chaque entrée les éventuels délais d'exécution, les références à la loi et au règlement d'exécution, etc.

Actuellement, toutes les tâches des communes figurent dans le Recueil systématique de la législation fribourgeoise (RSF), lequel est édité en français et en allemand. La consultation de ce Recueil est aisée, car les lois y sont classées de manière systématique. Elle l'est encore plus depuis que le RSF est disponible sur le site Internet du Service de législation.

La création d'une liste telle que celle souhaitée par le député Jean-Daniel Wicht est possible. Elle reviendrait toutefois, dans les faits, à créer un recueil systématique supplémentaire, parallèle au RSF. Outre le fait qu'un tel recueil devrait être élaboré dans les deux langues, il supposerait une mise à jour constante, au gré des modifications de la législation fribourgeoise, alors que cette mise à jour se fait déjà systématiquement dans le RSF.

Il convient également de relever que très souvent, lorsqu'elles sont contenues dans une seule loi, les tâches des communes (comme celles de l'Etat d'ailleurs) sont décrites et détaillées dans plusieurs articles. Pour que ces tâches soient compréhensibles, il conviendrait par conséquent de retranscrire tous ces articles dans le « nouveau » RSF. Cela ne suffirait toutefois vraisemblablement pas, car dans la plupart des cas, l'étendue des tâches ne se comprend qu'à la lecture de toute la loi.

Par ailleurs, outre le fait qu'un tel recueil ne simplifierait, dans les faits, très vraisemblablement pas la tâche des élus communaux, il y a lieu de relever que son élaboration et sa tenue représenteraient des coûts très conséquent, notamment en personnel. Ces coûts devraient très vraisemblablement être pris en charge par les communes, qui seraient les seules bénéficiaires du « nouveau RSF ».

Enfin, il n'est peut être pas inutile de rappeler que, depuis plus d'une dizaine d'années déjà, chaque message relatif à une loi cantonale comporte un chapitre traitant de la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

Question 3 : *Est-ce que le Conseil d'Etat, par l'intermédiaire de ses différents services, serait prêt à créer une documentation d'aide pour les tâches courantes des communes liées à ces obligations légales cantonales ?*

Il existe déjà une très importante documentation d'aide aux communes, établie par les services de l'Etat. Nombre de ces documents figurent sur le site Internet de l'ACF, mais aussi sur celui du Service des communes (SCom).

Cette documentation consiste en des règlements-type, des statuts-type, des guides, des Directives, des Feuilles informatives, des Bulletins d'information, etc.

On peut mentionner par exemple que, jusqu'à ce jour, le SCom a édité et envoyé aux communes :

- 47 *Bulletins d'information* ;
- 11 *info'SCom* ;
- Nombre d'« *Introduction aux finances des communes* » (cette publication étant mise à jour à chaque nouvelle législature et donnée aux participants qui assistent aux cours pour nouveaux élus communaux).

La liste complète des *Bulletins* et des *info'SCom*, ainsi que les *Bulletins* téléchargeables encore en vigueur à ce jour, sont disponibles sous la rubrique « Publications » du site Internet du SCom (<http://admin.fr.ch/scom/fr/pub/actualites.cfm>). A noter également que, sous la rubrique « Formulaire » du site précité, d'autres documents encore ont été édités. Les communes ont été informées de la publication de ces documents par courriel.

Tous les documents édités à l'intention des communes par les diverses Directions et unités administratives de l'Etat pourraient certainement être réunis et mis à disposition des communes par l'intermédiaire du site Internet du SCom.

Fribourg, le 13 avril 2010