



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Schneuwly André / Piller Benoît
Révision de la loi sur les communes

2019-GC-217

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 19 décembre 2019, les motionnaires demandent une révision totale de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo ; RSF 140.1). A l'appui de leur motion, ses auteurs rappellent que la LCo date de 1980 et qu'elle a déjà subi de nombreuses modifications. Ils estiment que la loi n'est aujourd'hui plus à jour et qu'elle est incomplète et difficile à lire. Ils estiment donc qu'une révision est nécessaire, tant quant à son contenu que quant à sa structure. Les motionnaires mentionnent en outre plusieurs thématiques que la révision devrait aborder, par exemple en relation avec les conseils généraux, dont le nombre a augmenté ces dernières années notamment en raison de fusions de communes, ou en rapport avec la désignation du ou de la syndic-que. Les motionnaires relèvent également les liens de la LCo avec plusieurs chantiers législatifs ou institutionnels en cours (révision de la loi sur les agglomérations, fusion du Grand Fribourg, réflexion sur les régions...) et estiment qu'une révision de la LCo est nécessaire afin de tenir compte également de cette évolution. Enfin, les auteurs de la motion constatent que cette révision nécessitera vraisemblablement plus d'une année, et devrait donc être entreprise rapidement pour tenir compte du calendrier des autres projets, à commencer par celui de la fusion du Grand Fribourg ou de l'évolution des agglomérations.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. La loi sur les communes de 1980

La loi sur les communes actuelle a été approuvée par le Grand Conseil le 25 septembre 1980. Elle remplaçait ainsi la loi sur les communes précédente, datée de 1894 (tout en se basant, comme les précédentes de 1864 et 1879, sur la première « loi sur les communes et paroisses » de 1848). Depuis son entrée en vigueur en 1982, la LCo a connu plus de 40 modifications, mineures ou essentielles. On peut ainsi citer le développement du chapitre consacré aux collaborations intercommunales (actuel chapitre 6), celui relatif aux fusions de communes (actuel chapitre 7) ou encore la disparition des dispositions relatives aux finances communales, reprises désormais dans la loi du 22 mars 2018 sur les finances communales (LFCo). Ces modifications nombreuses ont naturellement impacté la structure initiale de la loi, ainsi que la succession de ses articles, multipliant par exemple les articles et alinéas « a », « b », « bis », « ter »..., pouvant donner le sentiment d'une loi « bancal » et difficile à lire, voire à interpréter. Le Conseil d'Etat remarque toutefois que cette situation n'a pas engendré à sa connaissance de conflits d'interprétation ou de dysfonctionnement lié à une mauvaise compréhension de la LCo par les autorités communales ou les citoyennes et citoyens.

2. Evolution des communes depuis 1980

Le « paysage » communal a connu lui-même de très importants changements depuis le début des années 1980. Au moment de l'entrée en vigueur de la LCo actuelle, le canton comptait 266 communes de 696 habitantes et habitants en moyenne. Depuis, le nombre de communes a été divisé par deux (128 communes au 1^{er} janvier 2021). Celles-ci comptent aujourd'hui en moyenne 2433 habitantes et habitants. Cette évolution a eu des effets concrets sur l'organisation des communes : en 1980, 9 communes comptaient un conseil général, elles sont aujourd'hui 22 (auxquelles il convient d'ajouter les communes de Siviriez, Neyruz et Courtepin dont la population a voté le 27 septembre 2020 l'introduction d'un conseil général en 2021). Etant donné la taille de ces communes, plus de la moitié de la population fribourgeoise vit désormais dans une commune dotée d'un conseil général (37 % en 1980).

2.1. Fusions de communes

La plus grande évolution en la matière concerne naturellement les fusions de communes. Comme indiqué ci-dessus, le nombre de communes a été divisé par deux en 40 ans. Le canton de Fribourg a ainsi vu aboutir 78 projets de fusion en un peu plus d'une génération. Aujourd'hui, la moitié de la population fribourgeoise vit dans une commune ayant connu au moins une fusion au cours de son histoire. Cette évolution a aussi des conséquences sur le fonctionnement des communes, et leur capacité à assumer les tâches qui leur sont confiées par la Constitution cantonale et la législation. L'augmentation de la taille moyenne des communes a permis le développement d'administrations spécialisées, modifiant là aussi la manière dont les communes peuvent s'investir dans certains projets, ainsi que dans leurs rapports avec l'administration cantonale.

Ce mouvement de fusion, historique, n'a toutefois pas permis de réduire drastiquement l'hétérogénéité communale fribourgeoise. Notre canton compte toujours 23 communes de moins de 500 habitantes et habitants, dont deux dont la population ne dépasse pas les 100 personnes. A l'inverse, l'évolution démographique et plusieurs projets de fusion ont multiplié par 3 le nombre de communes de plus de 5000 habitantes et habitants (14 communes aujourd'hui, 5 en 1980), sans mentionner le processus de fusion du Grand Fribourg (75 000 habitantes et habitants selon le périmètre provisoire actuel) ou le projet de fusion de toutes les communes gruériennes (56 600 habitantes et habitants). Cette disparité pose de plus en plus de problèmes lorsqu'il s'agit de confier de nouvelles tâches aux communes : le risque est grand de limiter les tâches communales à celles que toutes pourront assumer individuellement, et donc de se contenter du plus petit dénominateur commun, limitant de fait les compétences de la plupart des communes pourtant dotées de la taille critique nécessaire pour de plus amples responsabilités. Cette situation impose un centralisme inévitable, le législateur tendant à confier à l'Etat les tâches que toutes les communes ne sont pas en mesure d'assumer seules. Cette tendance est renforcée par le fait que certaines communes ont clairement annoncé leur souhait de voir l'Etat reprendre certaines tâches à son compte. Le principe de subsidiarité, fondamental dans notre système fédéral, est ainsi mis à mal et l'autonomie des communes tend à s'effriter.

2.2. Collaboration intercommunale

La situation a également changé en matière de collaboration intercommunale. Le nombre d'associations constituées sur la base de la LCo a fortement augmenté ces dernières années, passant d'une cinquantaine en 1995 à 87 aujourd'hui. Cette augmentation est à mettre en parallèle avec la forte diminution du nombre de communes due aux fusions durant la même période. Ces évolutions contraires ont pour conséquence un accroissement de la charge des élu-e-s des communes (de moins

en moins nombreux) au sein des organes de ces associations (de plus en plus nombreuses). L'évolution de la législation en la matière, avec l'introduction de l'association à buts multiples connexes en 1995, puis la suppression de l'exigence de connexité en 2006, a encore accru l'intérêt de ces collaborations face aux évolutions sociales (périmètres fonctionnels en extension, complexification des dossiers, besoins de ressources spécialisées en hausse...).

2.3. Finances communales

Dernière modification de grande ampleur en date, la suppression dans la LCo de toutes les dispositions relatives aux finances communales, pour les réunir dans la nouvelle LFCo. Cette importante réforme des finances communales, entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2021¹, vise en particulier à mettre en œuvre le modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2). Pour rappel, le Conseil d'Etat en avait fait un prérequis avant d'envisager une révision générale de la LCo : lors de l'examen de la motion M 1120.11 « Nouvelle loi sur les finances communes, modification de la loi sur les communes (LCo) » en 2011, il avait ainsi proposé un fractionnement de la motion afin de concentrer les travaux sur l'élaboration de la future LFCo. Il relevait alors que *« 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. »*. Le Grand Conseil avait alors soutenu le fractionnement de la motion, accepté l'élaboration de la LFCo (dans un délai prolongé) et rejeté la demande de révision de la LCo.

3. Vers une réforme en profondeur du niveau régional

Les travaux de la Constituante au début des années 2000 n'ont pas entraîné de réforme en profondeur des structures territoriales fribourgeoises. La division du territoire cantonal en district ainsi que l'élection d'un préfet par le peuple à leur tête ont notamment été confirmées (art. 136 Cst.). Malgré tout, d'importantes réflexions sur l'organisation institutionnelle du territoire ont été menées depuis une vingtaine d'années, que le rapport 2016-DIAF-33 « Etat des travaux au niveau de l'adaptation des structures territoriales aux exigences actuelles » a permis de rappeler en 2018. A cette occasion, le Conseil d'Etat constatait notamment que la mise en œuvre de la motion 217-GC-110 « Réforme des tâches des préfets et des régions » permettrait de faire le lien entre les multiples chantiers institutionnels de ces dernières années (étaient notamment mentionnés les travaux concernant les fusions de communes, le désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes, la révision générale de la loi sur les agglomérations...). Depuis, la DIAF a confié un mandat à deux professeur-e-s de l'Université de Neuchâtel, afin de disposer d'un rapport sur les différents modèles de gouvernance des régions en Suisse, ainsi que de pistes en vue d'une réforme de l'organisation fribourgeoise. Ce rapport a été transmis à la DIAF à l'automne 2019. Mis en suspens durant la crise sanitaire du printemps 2020, les travaux ont repris au début de l'été. La DIAF a ainsi présenté récemment au Gouvernement l'état de ses réflexions, dont un modèle préconisant des fusions de communes de grande ampleur dans tous les districts, inspiré du processus de fusion du Grand Fribourg et du projet de fusion de l'ensemble des communes

¹ La loi du 22 mars 2018 sur les finances communales (LFCo, ROF 2018_021) et l'ordonnance du 14 octobre 2019 sur les finances communales (OFCo, ROF 2019_080 et 2020_077) entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2021, les communes et autres collectivités publiques locales pouvant toutefois reporter la mise en œuvre de la nouvelle législation d'une année.

gruériennes, et un autre modèle basé sur un renforcement des associations de communes. Un groupe de travail, présidé par la DIAF et réunissant des représentant-e-s de l'Association des communes fribourgeoises, de la Conférence des préfets et des projets de fusion de grande ampleur du Grand Fribourg et de la Gruyère vient d'être désigné. Ce groupe est chargé à présent de soumettre au Conseil d'Etat un rapport sur la situation actuelle et de présenter des « modèles » d'organisation pour structurer la suite des débats. Ce rapport est attendu avant la fin de l'année 2020. Le Conseil d'Etat souhaite ensuite ouvrir un large débat sur la question, et proposer au Grand Conseil des principes de réforme des institutions locales et régionales fribourgeoises avant la fin de la présente législature. Il conviendra ensuite de mettre en œuvre ces principes dans la législation cantonale, par exemple en créant une nouvelle loi sur les régions². Le chapitre de la LCo traitant de la collaboration intercommunale (chapitre 6, articles 107 à 132) pourrait ainsi connaître d'importantes modifications, tout comme le chapitre consacré aux fusions de communes (chapitre 7, articles 133 à 142b). Une réforme des collaborations intercommunales pourrait par ailleurs avoir une influence essentielle sur le fonctionnement des communes elles-mêmes, ainsi que sur leurs besoins en matière institutionnelle : en proposant une nouvelle répartition des tâches entre les niveaux cantonal, régional et local, elle pourrait nécessiter la mise en place de structures particulières au sein des communes. On pense notamment à des dispositions détaillant le rôle, la gouvernance et les compétences des arrondissements administratifs introduits dans la LCo (art. 82a) en 2016.

Après la suppression des dispositions relatives aux finances communales, reprises désormais dans la LFCo, il est donc probable que de nombreuses autres dispositions de la LCo actuelle soient modifiées, voire supprimées. Dans ces conditions, une révision immédiate de la LCo serait prématurée, et devrait au contraire découler des conclusions de la réforme de la gouvernance des régions.

4. Conclusion

L'évolution très importante du paysage communal et intercommunal ces dernières décennies, ainsi que l'élaboration récente de la LFCo, permettent à présent d'envisager une révision générale de la LCo. Comme les motionnaires, le Conseil d'Etat estime qu'une révision générale de la LCo sera nécessaire dans les années à venir, pour renouveler le rôle et le fonctionnement des communes dans le paysage institutionnel fribourgeois. Comme eux, il estime toutefois qu'une telle révision nécessitera plus d'une année, d'une part pour finaliser les travaux en vue d'une réforme de la gouvernance des régions, et d'autre part par l'ampleur d'une révision générale d'une loi fondamentale comme celle sur les communes. Le Conseil d'Etat estime ainsi que la future LCo doit être élaborée en tenant compte d'un cadre plus vaste, en cours d'analyse, et non le précéder.

Le Conseil d'Etat appelle donc à la prise en considération de la motion 2019-GC-217 et s'engage à débiter les travaux de révision générale de la LCo dès l'aboutissement des réflexions en cours sur l'avenir des régions. En application de l'art. 75 al. 2 de la loi sur le Grand Conseil (LGC ; RSF 121.1), le Conseil d'Etat demande ainsi de prolonger le délai pour donner à cette motion la suite qu'elle comporte, et de le fixer au terme de la prochaine législature.

10 novembre 2020

² Le Conseil d'Etat a notamment eu l'occasion de mentionner cette perspective dans le message 2016-DIAF-31 accompagnant le projet de loi sur les agglomérations (LAgg), p. 13.