



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2023-GC-3

Plus de démocratie au sein des associations intercommunales

Auteur-e-s :	Kubski Grégoire / Robatel Pauline
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	15.01.2023
Développement :	15.01.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	16.01.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	25.04.2023

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 15 janvier 2023, les député-e-s Grégoire Kubski et Pauline Robatel demandent l'introduction dans la loi sur les communes (LCo ; RSF 140.1) de la possibilité pour les associations de communes de créer un organe parlementaire élu par la population. Cet organe aurait un rôle consultatif ou décisionnel, et serait complémentaire aux deux organes existants (comité de direction et assemblée des délégué-e-s).

A l'appui de leur motion, ses auteur-e-s évoquent l'augmentation, dans les budgets communaux, des charges liées dues aux associations de communes, et le fait que les organes de ces dernières ne sont composé-e-s que de représentant-e-s des communes et non de la population. Les motionnaires relèvent qu'un organe élu ne constituerait pas une nouveauté, puisqu'un tel organe existait au sein de l'Agglo et donnait satisfaction.

Enfin, les motionnaires demandent que leur motion soit traitée séparément de la révision de la loi sur les communes, celle-ci risquant de prendre passablement de temps.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat rappelle que les travaux de révision totale de la LCo ont débuté à l'automne 2022, et qu'ils doivent aboutir avant la fin de la présente législature. Le calendrier actuel prévoit ainsi la mise en consultation d'un avant-projet fin 2024, pour une transmission du projet final au Parlement fin 2025. La révision totale de la loi sur les communes représente un chantier essentiel, d'ailleurs inscrit dans le programme gouvernemental 2022-2026. Le Gouvernement estime ainsi inopportun d'introduire en parallèle à ces travaux des modifications conséquentes dans le fonctionnement des associations de communes, sujet particulièrement important de la révision en cours. Il rappelle par ailleurs que des réflexions approfondies sont menées depuis plusieurs années sur le sujet de la collaboration intercommunale et de la gouvernance régionale, réflexions disponibles sur Internet et présentées lors de sept soirées d'information publique à l'automne dernier. Il estime qu'une coordination de la présente motion et de ces travaux aurait été pertinente.

S'agissant du calendrier, le Conseil d'Etat remarque qu'une mise en œuvre de la présente motion, dans l'hypothèse de la prise en considération par le Grand Conseil, nécessiterait d'une part l'adaptation des statuts des associations de communes existantes, puis, d'autre part, l'organisation d'élections dans toutes les communes du canton. Il constate qu'un tel processus, lourd, devrait a minima être coordonné avec le rythme des législatures communales, et ne saurait donc être envisagé avant 2026, dans le meilleur des cas. Le Conseil d'Etat ne partage ainsi pas le sentiment d'urgence avancé par les motionnaires à l'appui du traitement de leur motion sans tenir compte des travaux de révision de la LCo. Le Gouvernement estime au contraire particulièrement opportun de traiter de cette question, parmi de nombreuses autres relatives aux associations de communes, dans le cadre de ces travaux, afin d'aboutir à un modèle d'organisation cohérent et opérationnel. Les éléments avancés dans la motion 2023-GC-3, ainsi que les propositions des motionnaires, ont ainsi d'ores et déjà été transmis au groupe thématique chargé d'examiner la section 6 de la LCo consacrée à la collaboration intercommunale.

Sur le fond, le Conseil d'Etat se permet toutefois de relever que le modèle du conseil d'agglomération avancé par les motionnaires ne semble pas correspondre à leurs vœux. Prévu sous une forme potestative dans l'ancienne loi sur les agglomérations, ce modèle n'a d'ailleurs pas été retenu par l'Agglomération de Fribourg, seule entité à avoir choisi cette forme spécifique d'organisation intercommunale. Celle-ci a en effet opté pour un conseil d'agglomération composé de délégué-e-s nommé-e-s par les législatifs des communes membres. Le conseil d'agglomération forme par ailleurs l'organe délibérant de l'agglomération, et non un organe consultatif qui serait venu s'ajouter aux organes institués. Enfin, le Conseil d'Etat relève que l'instauration d'un organe délibérant de l'agglomération élu par la population était justement l'une des propositions importantes du projet de révision de la loi sur les agglomérations transmis au Parlement début 2020. Lors de l'examen de ce projet de loi, en août de la même année, le Grand Conseil a toutefois décidé, suivant ainsi sa commission parlementaire chargée du projet, de supprimer l'ensemble des dispositions relatives à la forme institutionnelle de l'agglomération, supprimant de ce fait toute mention d'un tel organe, sous une forme impérative ou potestative.

S'agissant enfin de la question des charges liées, les chiffres peuvent naturellement varier de manière importante d'une commune à l'autre. De manière globale, les charges liées des associations de communes représentaient 18,7% des charges communales en 2021 (les charges liées cantonales 22,8% la même, année). Le Conseil d'Etat relève ainsi qu'il est largement excessif d'affirmer que « la grande majorité du budget communal est « mangé » par les charges liées découlant, pour une grande partie des associations intercommunales ». Le Conseil d'Etat rappelle par ailleurs que les associations de communes relèvent bien du niveau institutionnel communal. Les budgets annuels des associations sont préparés puis décidés par des représentant-e-s des communes, à qui il appartient de présenter et de commenter les postes du budget communal relatifs aux associations lors des séances des législatifs communaux. L'introduction d'un organe supplémentaire qu'il soit consultatif ou décisionnel à ce niveau sans que celui-ci ne porte de responsabilité budgétaire est, par expérience, de nature à faire augmenter les propositions de prestations et, en conséquence, les coûts qui y sont associés. Les associations de communes sont en outre tenues, comme les communes, d'établir un plan financier sur cinq ans (art. 5 et 6 de la loi sur les finances communales, LFCo ; RSF 140.6). Le plan financier est l'instrument destiné à la planification et au pilotage à moyen terme des finances et des prestations. Les charges annuelles découlant des activités des associations sont ainsi prévisibles pour les communes membres.

Le Conseil d'Etat remarque en outre que les associations de communes fribourgeoises connaissent le droit d'initiative (art. 123a et suivants LCo) et de referendum (art. 123d et suivants LCo) qui permettent aux citoyennes et citoyens d'intervenir directement dans les décisions importantes des associations dont leur commune est membre. A noter que les conseils communaux ont également la compétence de demander un vote populaire, car la loi prévoit que les exécutifs du quart des communes membres peuvent demander le referendum, dont le seuil est fixé par les statuts (art. 123d al. 1 LCo). Ce levier institue également une protection démocratique contre des dépenses votées par une assemblée des délégué-e-s dont les charges risqueraient de mettre à mal les finances des communes membres.

Enfin, la loi charge de manière générale les conseils communaux d'informer le législatif sur les activités des associations de communes (art. 125a al. 1 LCo) et prévoit que les citoyennes actives et les citoyens actifs des communes membres peuvent être invité-e-s par le conseil communal ou le comité de direction à lui adresser, dans un délai déterminé, leur avis en relation avec ces activités (art. 125a al. 3 LCo).

Sur la base de ces remarques, le Conseil d'Etat appelle le Grand Conseil à rejeter la présente motion en rappelant que celle-ci sera traitée sur le fonds dans le cadre des travaux de révision de la LCo avec l'objectif de proposer au Parlement un modèle cohérent.