



Fribourg, le 20 avril 2020

Rapport explicatif

Avant-projet d'ordonnance modifiant temporairement certains délais relevant de la législation sur les communes

1. INTRODUCTION ET ORIGINE DU PROJET	1
2. LES GRANDES LIGNES DU PROJET	2
3. COMMENTAIRE DES ARTICLES	3
Art. 1 Introduction du conseil général.....	3
Art. 2 Modification du nombre des membres des conseils généraux et communaux.....	4
Art. 3 Renouvellement des présidences des conseils généraux.....	4
Art. 4 Approbation des comptes 2019.....	5
Art. 5 Projets de fusions présentés au Conseil d'Etat au plus tard le 30 juin 2020	5
Art. 6 Raccourcissement de certains délais de recours.....	7
Art. 7 Entrée en vigueur.....	7
4. CONSÉQUENCES DU PROJET	8

1. Introduction et origine du projet

Depuis le 17 mars 2020 et en raison de la situation sanitaire, les séances des organes législatifs communaux et intercommunaux, organisées jusqu'alors – obligatoirement – sous forme présenteielle sans restriction particulière, ne peuvent plus être tenues sous cette forme jusqu'à nouvel avis. Les mesures sanitaires incisives mises en place ont pour conséquence que le respect d'un certain nombre de délais légaux n'est plus possible pour les collectivités publiques locales. Il en est ainsi de l'approbation des comptes 2019, censée intervenir avant le 31 mai 2020, ou des élections à la présidence et à la vice-présidence des conseils généraux.

Lors de sa séance du 31 mars 2020, le Conseil d'Etat a en outre décidé d'interdire la tenue des scrutins communaux prévus le 17 mai 2020. Si des mesures organisationnelles pourraient permettre une votation, par exemple en généralisant le vote par correspondance, la situation actuelle empêche pratiquement l'organisation de séances d'information ou les débats publics, nécessaires à une libre formation de l'opinion des citoyennes et citoyens. Cette annulation touche notamment les communes dont le corps électoral devait voter sur l'institution d'un conseil général pour la prochaine législature. Ce vote doit en effet intervenir au moins six mois avant les élections de mars 2021. Le 17 mai était ainsi la dernière date à laquelle ce scrutin communal pouvait se tenir en parallèle à un scrutin fédéral.

Le Conseil d'Etat a mandaté la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) pour proposer des solutions afin que les mesures urgentes prises durant la crise n'aient pas de conséquence sur l'ensemble de la législature 2021-2026, notamment en ne permettant pas l'institution de conseils généraux dans les communes qui en ont le projet. Le présent rapport expose les solutions proposées dans le sens de l'engagement pris par le Conseil d'Etat.

2. Les grandes lignes du projet

L'intitulé du projet d'ordonnance se réfère aux délais relevant de la *législation* sur les communes, car les communes ne sont pas les seules entités concernées. Certaines problématiques, notamment l'approbation des comptes, concernent également les autres collectivités publiques locales, à savoir aussi les associations de communes, les agglomérations, les établissements personnalisés et les bourgeoisies.

L'expression « législation sur les communes » s'entend en outre au sens large, englobant en plus de la LCo d'autres actes organiques relatifs aux collectivités publiques locales, notamment la loi sur les agglomérations (LAgg, RSF 140.2)¹. En revanche, l'introduction du conseil général et la fixation du nombre des membres des autorités communales ne concernent que les communes.

Pour l'introduction du conseil général et pour les modifications éventuelles du nombre des membres du conseil général ou du conseil communal, la proposition du projet comporte une solution principale et une solution subsidiaire :

- > La solution principale consiste à écarter exceptionnellement les délais légaux, en fixant une date butoir pour la prise des décisions au niveau communal. Une période un peu plus courte entre la décision communale et les élections devrait néanmoins permettre le déroulement des opérations usuelles (établissement des listes et campagne électorale) préalablement aux élections du renouvellement intégral de mars 2021.
- > Subsidiairement, si le report des décisions au niveau communal devait, pour l'une ou l'autre commune concernée, avoir pour conséquence que ses décisions ne sont pas encore définitives au moment où le Conseil d'Etat doit convoquer les corps électoraux pour les élections du renouvellement général des autorités communales, ces communes devraient participer aux élections reportées, qui sont organisées pour les communes fusionnant au 1^{er} janvier 2022. La participation, en dernier ressort, aux élections reportées permettrait ainsi à ces communes-là d'introduire le conseil général néanmoins pour la législature suivante, étant entendu que cette dernière se trouverait quelque peu raccourcie pour les communes concernées.

Un certain nombre d'autres délais communaux fait également l'objet du présent projet, à savoir :

- > le délai applicable au renouvellement des présidences des conseils généraux ;
- > le délai applicable à l'approbation des comptes 2019 ;
- > certains délais applicables en matière de fusions de communes ;
- > les délais de recours contre les décisions des législatifs communaux ou intercommunaux.

¹ La LAgg fait actuellement l'objet d'une révision importante (message 2016-DIAF-31 du 7 janvier 2020 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur les agglomérations). Le projet est actuellement en voie d'examen par le Grand Conseil. Les numéros d'articles LAgg cités dans le présent rapport et dans le projet d'ordonnance y relatif se réfèrent à la LAgg en vigueur, sous réserve d'une entrée en vigueur de la LAgg révisée durant la durée de validité de la présente ordonnance.

3. Commentaire des articles

Art. 1 Introduction du conseil général

Cet article contient la solution principale (al. 1) et la solution subsidiaire (al. 2) pour les communes qui ne peuvent pas organiser le scrutin populaire sur l'introduction du conseil général le 17 mai 2020. Selon les informations dont dispose le Service des communes, il s'agit des six communes suivantes : Courtepin, Gletterens, Granges (Veveyse), Mont-Vully, Neyruz et Siviriez.

Sans correctif apporté par le projet d'ordonnance, ces communes-là se trouveraient dans une impasse, à savoir que le délai de six mois exigé entre la votation et les élections ne permettrait plus, en cas de vote favorable, de faire élire le conseil général pour la législature 2021-2026.

Qui plus est, un vote tardif – par rapport au délai des six mois – ne signifierait pas non plus que le conseil général serait automatiquement introduit pour la législature suivante (2026-2031) : en effet, selon l'article 26 al. 3, 1^{re} phr. LCo, le vote doit avoir lieu dans la législature qui *précède* celle de l'introduction. La disposition citée énonce : « Le conseil général est institué pour le renouvellement intégral des autorités communales qui suit le vote. » Par voie de conséquence, il ne suffirait pas de reporter seulement le scrutin populaire, la procédure devrait recommencer dès le début, ce qui impliquerait que les démarches visant à initier le vote aux urnes devraient être reprises (récolte des signatures ou décision de l'assemblée communale ou du conseil communal).²

Avec la solution proposée, les communes peuvent prévoir le scrutin populaire par exemple à la date du 27 septembre 2020 (date d'un scrutin fédéral) ou à une autre échéance – antérieure au 30 octobre 2020 – librement choisie, compte tenu des circonstances. Plus la date du scrutin s'approchera du 30 octobre 2020, plus la période permettant de préparer les élections sera diminuée et plus le risque de devoir recourir au scénario subsidiaire de l'alinéa 2 de l'article 1 augmente.

L'alinéa 2 de l'article 1 proposé traite le cas de figure où le résultat du scrutin populaire n'est pas encore définitif au moment où le Conseil d'Etat doit au plus tard convoquer les communes pour les élections de renouvellement, à savoir le 14 décembre 2020.³ Cette situation peut se produire si des recours sont interjetés en lien avec le scrutin et que leur traitement par les instances judiciaires n'est pas encore définitif. A supposer qu'un résultat de vote ne serait pas entré en force à temps, la commune concernée ne pourrait pas participer aux élections du printemps, mais elle devrait élire ses

² Par arrêt du 23 juillet 2010, le Tribunal cantonal (TC) a rejeté le recours de deux citoyens - représentant un comité d'initiative – qui contestaient la décision du conseil communal de déclarer tardive leur initiative visant l'organisation d'un vote aux urnes sur l'introduction du conseil général pour la législature 2011-2016. Le TC constatait que l'initiative était tardive compte tenu du délai de 180 jours dont dispose le conseil communal pour organiser le scrutin et du délai de six mois devant subsister entre le vote et les élections. Dans son arrêt, le TC a également constaté que le vote n'aurait pas pu se dérouler avec effet pour la législature suivante. Pour ces motifs, le TC arrivait à la conclusion que le conseil communal n'avait pas violé la loi en refusant l'organisation d'un vote (réf. 601 2010-86-90).

³ Ce moment est formellement défini en fonction du délai légal de convocation des corps électoraux pour les élections du 7 mars 2021, selon l'article 46 al. 2 de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP, RSF 115.1). Ce délai pourrait théoriquement être respecté par une décision du Conseil d'Etat publiée dans la Feuille officielle (FO) au plus tard le 15 janvier 2021. La Conférence des préfets a cependant fait valoir que la convocation des corps électoraux devait être publiée dans la FO *avant* le 31 décembre 2020 afin que les communes et les partis politiques puissent prendre les dispositions organisationnelles nécessaires à ces élections. En effet, le [calendrier des élections du 7 mars 2021](#) indique que la demande pour l'élection selon le système de représentation proportionnelle doit être déposée au plus tard le vendredi 22 janvier 2021 jusqu'à 12 heures et que le dernier délai pour le dépôt des listes électorales est le lundi 25 janvier 2021 midi. Compte tenu de ces éléments, le Conseil d'Etat devra décider de l'arrêté de convocation des corps électoraux au plus tard lors de la séance agendée le lundi 14 décembre 2020.

organes aux dates fixées pour les élections reportées des communes qui fusionnent au 1^{er} janvier 2022.

A l'heure actuelle, il est assuré que des dates d'élections reportées devront être fixées, même si la question est à ce jour encore en suspens pour un certain nombre de communes. En effet, au moins la commune de Morat aura des élections reportées durant l'automne 2021. Les communes dont l'introduction du conseil général ne passerait en force qu'après le moment critique pour les élections de mars 2021 participeraient donc aux élections communales reportées de l'automne 2021.

Art. 2 Modification du nombre des membres des conseils généraux et communaux

Les communes peuvent modifier le nombre des membres de leur exécutif et du parlement communal moyennant décision y relative passée en force au moins six mois avant le renouvellement intégral des autorités communales (art. 27 al. 3 et 54 al. 3 LCo).

A noter que pour ces actes-là, la formulation légale se réfère à l'entrée en force de la décision, ce qui implique que les délais de recours soient écoulés et qu'un éventuel contentieux soit liquidé avant le début du délai de six mois. S'agissant du délai de recours, il est rappelé que le présent projet contient également une proposition, à savoir de raccourcir les délais de recours contre les décisions des législatifs communaux et intercommunaux (cf. art. 6 et commentaire y relatif).

En outre, la décision du conseil général de modifier le nombre de membres du conseil général ou du conseil communal peut faire l'objet d'un referendum (art. 52 al. 1 let. f et g LCo). La procédure référendaire et, le cas échéant, le vote référendaire doivent dès lors aussi avoir lieu avant le début du délai de six mois. En outre, un éventuel contentieux judiciaire relatif à la procédure référendaire doit également être liquidé avant ce délai de six mois.

La proposition de l'article 2 consiste à prévoir une solution analogue pour ces opérations-là que pour l'introduction du conseil général. La décision de l'assemblée communale ou du conseil général pourrait ainsi intervenir jusqu'au 30 octobre 2020, étant toutefois entendu qu'en cas de referendum, les communes concernées devront inévitablement passer dans le scénario subsidiaire décrit à l'alinéa 2, à savoir participer non pas aux élections de mars 2021, mais aux élections reportées de l'automne 2021.

Art. 3 Renouvellement des présidences des conseils généraux

La question de la présidence des conseils généraux se pose dans les communes dotées actuellement d'un conseil général. Selon l'article 32 al. 1 LCo, le président est élu pour une période de *douze* mois. La même règle s'applique à la vice-présidence.

Cette règle a pour conséquence que la législature quinquennale est divisée en cinq périodes de durée égale. Compte tenu du fait que les élections du renouvellement intégral des autorités communales et le changement de législature ont lieu au printemps, la désignation des présidences des conseils généraux intervient également à cette période de l'année. Or avec les mesures applicables à l'organisation des séances des législatifs, la périodicité de ces actes électifs est remise en question. L'article 3 proposé reprend dès lors la solution instituée dans l'immédiat par l'organe cantonal de conduite, à savoir que les personnes élues restent en fonction jusqu'à la désignation de leurs successeur-e-s.

A noter par ailleurs qu'en cas de fusion de communes, la stricte règle des douze mois peut aussi nécessiter des adaptations dans la pratique, puisque les fusions entrent en vigueur pour un premier janvier, ce qui peut, selon les constellations, entraîner des périodes incomplètes pour la présidence.

A notre connaissance, cette particularité n'a pas donné lieu à des difficultés insurmontables entre les partis et groupes d'électeurs représentés dans les différents conseils généraux.

Art. 4 Approbation des comptes 2019

Les comptes des collectivités publiques locales doivent normalement être approuvés le 31 mai après la clôture de l'exercice. Cette échéance a été suspendue par corollaire à la suspension des séances des législatifs. La solution proposée consiste à définir le report de ces approbations. Le terme proposé – 30 octobre 2020 – correspond au terme proposé pour la fixation du nombre des membres des conseils généraux et communaux.

Hormis l'importance que revêt l'approbation des comptes pour les communes et autres collectivités elles-mêmes, l'approbation des comptes a des incidences sur des activités au niveau cantonal, à savoir dans le cadre de la péréquation financière intercommunale et pour les statistiques des finances publiques.

- > Bien que toutes les données statistiques utilisées pour le calcul de la péréquation sont des données officielles provenant de services cantonaux (SCC, SStat, OCN), les comptes communaux sont utilisés pour la détermination de la pondération des indices des besoins (ISB). Les comptes les plus récents sont à prendre en compte. Pour la péréquation 2021, les comptes 2019 seraient normalement retenus, avec les comptes des années 2017 et 2018, pour calculer la pondération de l'ISB 2021.
- > Or même si les comptes 2019 ne pourront pas être approuvés à temps⁴ par les législatifs, la loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI, RSF 142.1) précise en son article 23 al. 2 que l'on utilise les données officielles et publiées et que, à défaut de données pour trois années consécutives, on utilise deux fois les dernières connues. Par conséquent, pour les données des années 2018 et 2019, ce seront les comptes 2018 qui seront retenus. La conséquence de ne pas disposer des comptes 2019 approuvés sera donc, pour la péréquation, que la pondération s'approchera légèrement moins de la réalité financière – sans toutefois déroger aux dispositions de la législation sur la péréquation. Enfin, il est rappelé que les données des comptes communaux n'ont aucun effet *direct* sur les *montants* de péréquation, mais uniquement sur la pondération de l'indice des besoins, pondération qui ne se fonde en outre pas sur les données d'une seule année, mais de trois ans.
- > Les comptes communaux servent à l'établissement de statistiques financières diverses. Ces statistiques seront impactées par la livraison tardive des comptes 2019. Enfin, le Service des communes établit pour chaque collectivité le contrôle de l'endettement selon les règles légales. Ce contrôle-là, qui sera établi pour la dernière fois sur la base des comptes 2019 (cf. art. 41 al. 2 OFCo a contrario, ROF 2019_080), interviendra ainsi avec un certain retard.

Art. 5 Projets de fusions présentés au Conseil d'Etat au plus tard le 30 juin 2020

La loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC, RSF 141.1.1) prévoit un délai au 30 juin 2020 pour la présentation des projets de conventions de fusions signés qui souhaitent

⁴ En vertu de l'article 18 al. 3 LPFI, l'ordonnance annuelle sur la péréquation financière doit être adoptée par le Conseil d'Etat avant le 30 septembre de chaque année afin que les paramètres puissent être utilisés dans les différents calculs nécessaires à l'élaboration des budgets.

bénéficiaire de l'aide financière en vertu de la loi citée.⁵ Actuellement, un seul projet de fusion se trouve dans la situation d'une convention de fusion signée, mais dont le vote aux urnes a dû être reporté en raison des mesures COVID, à savoir le projet de fusion Galmiz-Gempenach-Murten. La convention de fusion de ce projet a été signée par les conseils communaux le 17 février 2020 et elle prévoit l'entrée en vigueur de la fusion au 1^{er} janvier 2022.

Les fusions entrant en vigueur le 1^{er} janvier d'une année suivant le renouvellement intégral des autorités communales doivent être votées par les communes et l'approbation de la fusion par le Grand Conseil doit être promulguée au plus tard le *30 novembre* qui précède ce renouvellement si les communes veulent éviter – comme c'est en général le cas – de devoir participer aux élections du renouvellement général quelques mois avant l'entrée en vigueur de la fusion (cf. art. 136c LCo). A titre de rappel, la raison d'être du terme du 30 novembre précédant les élections réside dans le fait que les communes soumises aux élections du printemps doivent être connues définitivement au moment où le Conseil d'Etat convoque les assemblées électorales (cf. note de bas de page no 3 du présent rapport).

Etant donné l'impossibilité – à court terme – de fixer une date de scrutin populaire pour voter la convention de fusion, le respect des exigences légales semble en l'état compromis. La même problématique concerne également l'exigence des séances publiques d'information relatives aux fusions (cf. à cet égard l'alinéa 3 proposé de l'article 5 et commentaire y relatif ci-dessous).

La solution proposée consiste dès lors à définir exceptionnellement un terme s'appliquant non pas à l'approbation de la fusion par le Grand Conseil, mais à la date de la votation communale, l'approbation de la fusion par le Grand Conseil demeurant à l'évidence néanmoins nécessaire et étant dès lors réservée.

Compte tenu du fait que, contrairement aux actes faisant l'objet des articles 1 à 4 du projet d'ordonnance, les fusions de communes nécessitent une approbation cantonale, de surcroît une approbation par le législatif cantonal, le terme fixé pour la votation communale est le *30 septembre* 2020. L'approbation de la fusion par le Grand Conseil devrait pouvoir intervenir le plus rapidement possible, en principe encore en novembre 2020. Pour cette raison-là, l'article 5 proposé ne retient pas la date du 30 octobre, mais celle du 30 septembre 2020 comme dernier délai pour le vote communal. L'échéance du 30 septembre 2020 devrait permettre aux communes concernées d'organiser correctement le vote.

En outre, se posent d'autres questions relatives à des délais liés à la signature de la convention de fusion et à la publication de la convention (cf. art. 134d al. 4 et 5 LCo), à savoir les trente jours entre la signature de la convention et la publication de celle-ci et les nonante jours entre la publication de la convention et le vote populaire. Le projet propose de ne pas exiger une nouvelle signature de la convention, mais de reprendre les opérations dès la publication de la convention (cf. al. 2 de l'article 5 proposé).

Enfin, pour la convention de fusion signée et publiée, l'article 134d al. 4 LCo exige que les conseils communaux réunis la présentent aux personnes habitant dans le périmètre désigné si possible lors d'une manifestation commune. Cette présentation doit avoir lieu dans un délai raisonnable précédant

⁵ Le présent projet ne concerne pas la fusion du Grand Fribourg, fusion régie par des dispositions légales spécifiques (cf. section 2 de la LEFC). En outre, des adaptations légales particulières sont prévues dans le projet de loi 2020-DIAF-13, actuellement en voie d'examen par le Grand Conseil. S'agissant de l'aide financière, il sied de mentionner également le rapport 2017-DIAF-9 du 3 décembre 2019 du Conseil d'Etat sur la demande de contribution financière complémentaire formulée par l'assemblée constitutive en vue de la fusion du Grand Fribourg, rapport que le Grand Conseil a traité le 4 février 2020.

le scrutin populaire. L'alinéa 3 de l'article 5 traite de cet aspect et propose à cet effet un délai minimal de dix jours.

Cependant, il a été signalé que selon l'expérience de certains projets de fusion, la réception du matériel de vote ne devrait pas intervenir avant la tenue de la séance d'information, ceci dans le but d'éviter que certains citoyens votent avant d'avoir pu assister à la séance d'information. Le matériel de vote devant parvenir aux citoyens entre 28 et 21 jours avant le scrutin (cf. art. 12 al. 2 let. a LEDP), l'utilisation du délai le plus tard possible pour la séance d'information risquerait ainsi de voir certains citoyens déjà faire usage de leur droit de vote avant qu'ils n'aient pu bénéficier de la séance d'information. Pour ces raisons-là, il est conseillé aux communes de veiller dans la pratique à ce que la séance d'information *précède* la réception du matériel de vote, dans le respect des délais légaux applicables à la transmission de ce dernier.

Art. 6 Raccourcissement de certains délais de recours

Il a été signalé que les reports imputables aux mesures sanitaires dans le traitement de certaines décisions relevant de la compétence des législatifs communaux et intercommunaux peuvent notamment concerner des demandes de crédits pour des investissements. Si certaines dépenses urgentes et imprévisibles peuvent être décidées par l'exécutif, il n'en va pas de même d'un certain nombre d'objets.

En vertu de l'article 154 al. 1 LCo, applicable aux communes et – par l'effet du renvoi de l'article 131 al. 1 LCo – aux associations de communes et de l'article 42 al. 1 LAgg, les décisions des législatifs communaux et intercommunaux sont susceptibles de recours dans le délai de trente jours à compter de la date de la décision. L'échéance de ce délai doit être attendue avant que les décisions prises puissent être exécutées. Afin d'atténuer les conséquences du report de ces objets, le projet propose de raccourcir ce délai de recours et de le fixer temporairement à vingt jours.

Ce raccourcissement s'appliquerait ainsi aux décisions prises par les législatifs communaux durant la période de validité de la présente ordonnance et concernerait donc également les décisions prises dans le cadre des séances du budget 2021, devant intervenir avant le 31 décembre 2020. Les autres règles, notamment celles régissant la suspension des délais, ne sont pas impactées par la présente ordonnance.

Enfin, il est rappelé qu'en matière de scrutins populaires, le délai de recours est de dix jours seulement. En effet, selon l'article 152 al. 2 LEDP, le recours doit être interjeté dans le délai de dix jours dès la publication des résultats dans la Feuille officielle ou, dans le cas des votations et élections communales, dès l'affichage des résultats au pilier public. Selon l'alinéa 3 de l'article précité, le recours contre les actes préparatoires doit être interjeté dans le délai de cinq jours dès la connaissance du motif de recours, mais au plus tard dans le délai de dix jours dès la publication ou l'affichage des résultats du scrutin, les fêtes judiciaires n'étant par ailleurs pas applicables.

Art. 7 Entrée en vigueur

Le projet propose une entrée en vigueur le 29 mai 2020, qui est un vendredi et qui semble être la dernière date pouvant servir à une séance pour l'approbation des comptes 2019 selon le droit ordinaire.

Cette date pourra impliquer une mise en vigueur légèrement rétroactive de la présente ordonnance, dans la mesure où celle-ci doit faire l'objet d'une consultation dont les résultats devront être analysés

avant que le dossier puisse être soumis à l'adoption du Conseil d'Etat, même en tenant compte d'une procédure de consultation accélérée.

Pour déterminer la fin de la durée de validité de la présente ordonnance, qui se fonde sur l'article 117 Cst., il convient de rappeler la teneur de cette disposition : « Le Conseil d'Etat prend les mesures nécessaires pour parer aux dangers sérieux, directs et imminents. Ces mesures cessent de produire effet une fois le danger disparu ou en l'absence d'approbation par le Grand Conseil dans le délai d'une année. »

En l'état, il ne semble pas nécessaire de prévoir une durée de validité dépassant une année. Le projet prévoit une expiration des mesures au 31 décembre 2020, partant de l'idée que l'ordonnance doit déployer ses effets sur des décisions à prendre impérativement en 2020. Si néanmoins le besoin s'en faisait sentir, la durée de validité pourrait être prolongée ultérieurement.

En outre, l'article 7 al. 2 proposé précise que les décisions communales prises sur la base de la présente ordonnance demeurent valables même après l'échéance de celle-ci.

4. Conséquences du projet

Le projet n'a pas de conséquence financière ni sur l'Etat ni sur les communes. Les autres conséquences du projet devraient pouvoir être gérées avec l'effectif du personnel existant, même si un accroissement des tâches durant le second semestre 2020 est à prévoir.

Pour les communes, le projet leur permet d'organiser des votations et décisions du législatif sans qu'elles soient prétéritées par des délais légaux impératifs. Il est toutefois à relever que selon les constellations, les délais à disposition des communes et des partis politiques ou groupement d'électeurs pourront dans les faits être quelque peu raccourcis par rapport au rythme habituel.