



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Simon Bischof
Modification de la loi sur les communes (art. 27)

2016-GC-3

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 13 janvier 2016, le député Simon Bischof demande au Conseil d'Etat de préparer un projet de modification de l'article 27 al. 2 de la loi sur les communes (LCo, RSF 140.1) en ce sens que le nombre maximal possible de conseillers généraux soit augmenté de 80 à 100 membres.

Le motionnaire invoque le fait qu'au moins deux projets de nouvelles communes de taille particulièrement importante ont été lancés. De ce fait, il souhaite – sans modifier le principe figurant à l'alinéa 1 qui prévoit 30 membres dans les communes de moins de 2 500 habitants, 50 membres dans celles de 2 500 à 10 000 habitants et 80 membres dans les communes de plus de 10 000 habitants – que le nombre maximal facultatif de conseillers généraux soit modifié en l'augmentant à 100 au lieu de 80 comme prévu actuellement à l'article 27 al. 2 LCo.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Bases légales et historique

Le Conseil d'Etat constate tout d'abord que le nombre maximal de 80 conseillers généraux figurait déjà dans la loi sur les communes et les paroisses de 1864 ; depuis, seuls les seuils du nombre d'habitants à partir duquel ce nombre est obligatoire ont fluctué au gré des modifications légales successives. La teneur actuelle de l'article 27 al. 1 LCo sur la composition du conseil général telle que décrite ci-dessus date de la refonte complète de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes.

Concernant ensuite la dérogation prévue à l'alinéa 2 (« *En dérogation à l'alinéa 1, les communes peuvent prévoir le nombre de conseillers généraux qui doit se situer entre 30 et 80 membres* »), il s'agit d'un assouplissement du système relativement rigide des seuils basés sur le nombre d'habitants, introduit par la modification du 27 septembre 1999, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000. Cette modification faisait suite à une motion (transformée en postulat) déposée par les députés Jean-Paul Glasson et Jean-Pierre Dorand le 9 mai 1996 et développée en date du 20 septembre 1996 (BCG 1996 p. 1473) qui demandait une diminution du nombre de conseillers généraux dans les conseils généraux du canton. Les motionnaires argumentaient que le nombre trop élevé des membres des conseils généraux nuit à leur efficacité (allongement de la durée des séances, tenue de propos répétitifs). De même, ils constataient un désintérêt certain des élus des grands conseils généraux ainsi que la difficulté qu'ont les partis à trouver des candidats. S'en est suivie une large consultation des communes et des milieux concernés au cours de laquelle certains ont relevé que l'efficacité du travail parlementaire tient plus à la manière dont les séances sont conduites qu'au nombre de conseillers généraux. D'autres ont évoqué la perte de représentativité des forces politiques qu'entraînerait une telle diminution (cf. notamment le message no 159 du 6 juillet 1999

du Conseil d'Etat accompagnant le projet de révision de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes). A noter également que plusieurs acteurs se sont prononcés en faveur de la possibilité pour chaque commune de fixer librement le nombre de conseillers généraux en prévoyant uniquement un nombre minimum de 30 membres. Finalement, un large consensus s'est dégagé en faveur de la solution légale actuelle, à savoir un assouplissement avec une limite minimale et maximale de conseillers à l'intérieure de laquelle les communes ont la liberté de fixer le nombre de députés en fonction des circonstances locales.

2. Brève comparaison intercantonale

Un bref survol de la législation en la matière dans un échantillon d'autres cantons connaissant l'institution d'un parlement communal laisse apparaître deux courants. La situation la plus fréquente est celle où le nombre de députés communaux est fixé selon l'effectif de la population, avec plus ou moins de flexibilité. Ainsi, dans le canton de Genève, le nombre de députés communaux (conseil municipal) est réglé de manière précise en fonction du nombre d'habitants, sans dérogation possible. Dans une commune de plus de 30 000 habitants, par exemple, le nombre de conseillers municipaux est de 37. Seule la Ville de Genève, dont la population dépasse 200 000 (décembre 2015), dispose d'un conseil municipal de 80 membres. La législation sur les communes vaudoise prévoit pour sa part une fourchette du nombre de parlementaires communaux. A titre d'exemple, les communes dont la population dépasse 10 000 peuvent fixer le nombre des membres entre 70 et 100. La seule commune ayant 100 membres est celle de Lausanne, avec plus de 133 000 habitants. Le canton de Valais prévoit un système très proche de la LCo, avec une réglementation de principe selon l'importance de la population, tout en aménageant une dérogation possible avec un minimum de 20 et un maximum de 80 membres. A l'opposé, plusieurs cantons, dont Berne et Jura, n'en prévoient qu'un nombre minimal, par exemple 30 (Berne), laissant pour le reste la liberté aux communes de déterminer le nombre de conseillers généraux. Ainsi, la Ville de Berne, qui compte environ 140 000 habitants (2016), a opté pour un parlement de 80 membres.

3. Résultat de la consultation restreinte

Le Conseil d'Etat a souhaité avoir l'avis des milieux principalement concernés par la modification demandée par la motion, laquelle se réfère implicitement aux projets de fusion de l'ensemble des communes du district de la Gruyère, d'une part, et du Grand-Fribourg, d'autre part. Une consultation restreinte a ainsi été entreprise auprès du Préfet de la Gruyère, du Préfet de la Sarine, de l'Association des communes fribourgeoises (ACF) et de la Conférence des syndicats, des chefs-lieux et des grandes communes (Conférence des syndicats).

Les avis des entités consultés sont divisés. Ainsi, le Préfet de la Sarine estime que la modification demandée n'est pas excessivement opportune, alors que selon le Préfet de la Gruyère, la faculté d'augmenter le nombre maximal de conseillers généraux de 80 à 100 peut être utile pour répondre à l'exigence d'une bonne représentation à l'échelle du territoire. Quant à l'ACF, elle s'y oppose en argumentant que l'expérience montre qu'un parlement de 80 conseillers généraux est déjà une autorité importante en taille et en poids, nécessitant une gestion rigoureuse. L'augmenter à 100 membres aurait pour conséquence un alourdissement et le risque de perte d'efficacité. D'ailleurs, souligne cette Association, les communes récemment fusionnées n'ont jamais estimé utile de profiter du nombre maximal prévu actuellement par la LCo ; elles se rendent compte, au contraire, de l'importance d'avoir un conseil général à taille raisonnable qui puisse fonctionner avec efficacité. Pour sa part, la Conférence des syndicats a renoncé à se déterminer.

4. Discussion

Dans un premier temps, il est utile de rappeler la situation actuelle des conseils généraux du canton, en particulier concernant le ratio population – nombre de conseillers généraux. Le tableau ci-dessous donne une vue d'ensemble :

Communes	Nombre de CG	Population 2014
Fribourg / Freiburg (art. 25 LCo)	80	38'288
Bulle (art. 25 LCo)	50	21'464
Châtel-Saint-Denis (art. 25 LCo)	50	6'363
Marly (art. 25 LCo)	50	8'095
Romont (art. 25 LCo)	50	5'108
Attalens	30	3'189
Villars-sur-Glâne (art. 25 LCo)	50	12'137
Rue	30	1'470
Cugy	30	1'640
Wünnewil-Flamatt	50	5'444
Avry	30	1'859
Belfaux <i>(fusion Autafond, Belfaux)</i>	33	3'182
Belmont-Broye <i>(fusion Domdidier, Dompierre, Léchelles, Russy)</i>	60	4'194
Düdingen	50	7'679
Gibloux <i>(fusion Corpataux-Magnedens, Farvagny, Le Glèbe, Rossens, Vuisternens-en-Ogoz)</i>	50	7'095
Montagny	30	2'274
Murten / Morat <i>(fusion Courlevon, Jeuss, Lurtigen, Murten, Salvenach)</i>	50	8'006
Riaz	30	2'348
Vuadens	30	2'277
Cheyres-Châbles <i>(fusion Cheyres, Châbles)</i>	30	2'106
Estavayer <i>(fusion Bussy, Estavayer-le-Lac, Morens, Murist, Rueyres-les-Prés, Vernay, Vuissens)</i>	60	9'084
Total : 21 communes	923	

Le Conseil d'Etat constate qu'à ce jour, seul le conseil général de la commune de Fribourg est composé de 80 membres, aucune commune du canton n'ayant utilisé la faculté d'introduire ce nombre maximal de membres.

Le Gouvernement remarque que la limite actuelle de 80 députés date du XIXe siècle et peut paraître dépassée et peu adaptée à l'évolution démographique et à la tendance actuelle allant vers des fusions de communes. Cette situation pourrait ainsi constituer un frein aux projets de fusion ambitieux tel que celui de la fusion de l'ensemble des communes du district de la Gruyère en une seule entité, où beaucoup de petites communes rejoindraient un grand centre (Bulle). Afin d'y adhérer, celles-ci pourraient souhaiter une représentation politique au sein de la nouvelle commune.

Le Conseil d'Etat remarque toutefois que l'un des buts des fusions de communes est de constituer des entités à même de fonctionner plus efficacement et avec une meilleure efficacité. Or, augmenter le nombre de conseillers généraux à 100 reviendrait à alourdir cette institution avec la conséquence potentielle d'une perte d'efficacité. S'agissant de la représentativité, il est à relever que lors de fusions, les communes ou un regroupement de communes constituent, durant une période transitoire, des cercles électoraux garantissant à chaque cercle ou regroupement de cercles au moins un siège (art. 136ss LCo).

La récente modification de la Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP ; RSF 115.1), acceptée par le Grand Conseil lors du traitement de la modification de la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (Fusion du Grand Fribourg et prolongation de la LEFC) a introduit la possibilité pour les communes dotées d'un conseil général de créer des cercles électoraux pérennes.

En cas de constitution de cercles électoraux pérennes au sein d'une commune, fusionnée ou non, le nombre de membres du conseil général doit toutefois tenir compte de la problématique du quorum naturel. Dans ce contexte, une augmentation du nombre de membre du conseil général peut présenter l'avantage de permettre un plus grand nombre de cercles électoraux conformes à la jurisprudence relative au quorum naturel. Cette constatation explique d'ailleurs la composition du Grand Conseil. Pour rappel, la réduction du nombre de député-e-s par la Constitution du 16 mai 2004 a entraîné la nécessité d'une réforme des cercles électoraux afin de régler la problématique du quorum naturel dans les cercles de la Glâne et de la Veveyse.

Le Conseil d'Etat estime que la question de la représentativité des autorités communales est une question éminemment politique, qui relève de l'autonomie communale. Il estime ainsi que les citoyennes et citoyens d'une commune doivent disposer d'une large marge de manœuvre pour fixer la composition des organes destinés à les représenter. Le Conseil d'Etat rappelle toutefois que, dans les cantons où une plus grande marge de décision est laissée aux communes, celles-ci ont largement opté pour des organes délibératifs plus réduits que ne le propose le motionnaire. Cette situation semble accréditer les craintes d'une perte d'efficacité dans les organes composés d'un trop grand nombre de membres.

En vertu de l'autonomie communale, le Conseil d'Etat estime toutefois qu'il appartient aux communes elles-mêmes de déterminer le juste équilibre entre la représentativité et l'efficacité de leurs conseils généraux. Il leur appartient également d'évaluer dans quelle mesure une augmentation du nombre de conseillères et conseillers généraux serait opportune alors qu'il apparaît parfois difficile de trouver des candidatures en nombre suffisant lors des élections communales. Pour ces raisons, le Conseil d'Etat est d'avis qu'un assouplissement des règles de fixation du nombre de membres des conseils généraux serait plus opportun qu'une simple augmentation du nombre maximal de 80 à 100.

5. Conclusion

Le Conseil d'Etat estime pertinent de revoir les dispositions légales visées par le motionnaire. En cas d'acceptation de la présente motion, le Conseil d'Etat examinera notamment l'opportunité de renoncer aux seuils jusqu'à présent fixés dans la LCo et de laisser une plus large marge d'appréciation aux communes pour fixer le nombre de leurs conseillères et conseillers généraux. Le système prévalant dans le canton de Berne, fixant un nombre minimal de membres au législatif communal, devrait ainsi être analysé.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous propose d'approuver la présente motion.

13 juin 2016