



E info@verts-fr.ch

Direction des institutions, de l'agriculture et
des forêts (DIAF)
M. Didier Castella, Conseiller d'État
Ruelle de Notre-Dame 2
1701 Fribourg

Par e-mail : brigitte.leiser@fr.ch

Fribourg, le 30 mai 2025

CONSULTATION : RÉVISION TOTALE DE LA LOI SUR LES COMMUNES (LCo)

Monsieur le Conseiller d'Etat,

Veuillez trouver ci-dessous la prise de position des Vert-e-s sur l'avant-projet de révision totale de la loi sur les communes.

Les Vert-e-s ont pris connaissance avec intérêt de l'avant-projet soumis à consultation et remercie votre direction, le service des communes et toutes les personnes ayant travaillé à l'élaboration de cet avant-projet de loi.

D'une manière générale, nous saluons la volonté de baser cette révision sous l'angle de l'autonomie communale, avec pour objectif son renforcement. L'introduction du règlement d'organisation de la commune semble l'outil adéquat pour atteindre ce but. Nous relevons toutefois que pour qu'il déploie des effets positifs, il est nécessaire que la présente loi s'abstienne de légiférer dans les moindres détails la manière dont les communes effectuent leurs tâches et remplissent leur mission. Il est dans ce contexte primordiale de tenir compte des différences qui existent entre les communes de notre canton, différences qui relèvent certes de l'emplacement géographique des unes et des autres, mais aussi des décisions qu'elles ont choisi de prendre ou de ne pas prendre, notamment en ce qui concernent les fusions.

Contrairement à ce qu'avait laissé entrevoir les réflexions sur la gouvernance des régions il y a quelques années, cet avant-projet de loi n'ouvrent pas la porte à une éventuelle délégation de compétences cantonales aux communes qui démontreraient la capacité de les assumer, par exemple pour l'octroi des permis de construire.

Vous trouverez dans les pages suivantes nos remarques, prises de position et propositions sur l'avant-projet et nous vous remercions d'avance d'en tenir compte pour l'élaboration du projet définitif que vous présenterez au Grand Conseil.

Commentaires des dispositions de l'avant-projet

Art. 6 Tâches – Principes

¹ La commune accomplit les tâches qui lui sont dévolues par la loi et celles qu'elle décide d'assumer dans le cadre de la loi.

² Dans l'accomplissement de ses tâches, la commune veille au bien-être de la population, lui assure **un cadre de vie respectant les principes de la durabilité assure une qualité de vie durable** et dispose de services de proximité.

Cette formulation nous semble plus claire et plus élégante, nous vous invitons à la reprendre.

Art. 7 Tâches – Personnes morales de droit privé et établissements communaux

² La création de personnes morales de droit privé ou d'établissements ou la participation à une telle entité interviennent sur la base d'un règlement. Les règlements portant création d'un établissement doté de la personnalité morale et leurs modifications sont approuvés par la Direction dont relève le but de l'établissement.

⁴ Les établissements sont surveillés par les communes qui les ont créés. La surveillance instituée par la législation spéciale demeure réservée.

Alinéa 2 : Afin de garantir une stabilité juridique, notamment pour les communes disposant de ressources limitées, nous préconisons une approbation des règlements par la Direction, tout en rappelant que l'analyse doit se faire uniquement sous l'angle de la légalité.

Alinéa 4 : Il convient selon nous de préciser dans le règlement d'organisation les modalités de cette surveillance effectuée par la commune. Il faut notamment préciser le rôle de l'exécutif et du législatif dans le cadre de cette surveillance.

Art. 12 Règlement d'organisation

¹ Chaque commune est dotée d'un règlement qui fixe les éléments importants de son organisation.

² Le règlement d'organisation règle au moins:

- a) le choix entre une convocation individuelle ou par ménage pour l'assemblée communale;
- b) dans les communes dotées d'un conseil général, le nombre de membres de celui-ci;
- c) le nombre de membres du conseil communal et le choix du système électoral pour l'élection de celui-ci;
- d) le statut et les principes de rémunération des membres du conseil communal;
- e) les règles de fonctionnement de l'assemblée communale ou du conseil général, si elles ne font pas l'objet d'un règlement *ad hoc*.

³ Le règlement d'organisation est soumis à l'approbation de la Direction en charge des communes.

Les Vert-e-s soutiennent l'introduction du Règlement d'organisation, ainsi que les éléments obligatoires qui doivent y figurer. Nous soutenons notamment la volonté d'y faire figurer le choix du système électoral pour l'élection de l'exécutif.

Les Vert-e-s ne voient pas d'objection à ce que la Direction en charge des communes approuve ce règlement. Par contre, comme déjà mentionné, celle-ci doit se contenter de vérifier la légalité du texte proposé. Faute de quoi, toute nouveauté risque d'être censurée *a priori* et sans bases légales, ce qui n'est pas dans l'esprit de la présente loi.

Par ailleurs, nous estimons indispensable que soient formalisées dans ce projet de loi les dispositions relatives aux procédures permettant de modifier ce règlement d'organisation. Si, en présence d'un conseil général, cela semble relativement clair, avec le dépôt d'une proposition, le vote sur sa transmission et enfin le vote du projet de modification, il n'en est pas de même dans le cadre d'une assemblée communale. Un citoyen doit-il intervenir par écrit pour proposer une modification ? Dans quel délai celle-ci sera soumise au vote ? Il convient à notre sens de clarifier les règles, car il s'agit d'un texte fondamental qui régit l'organisation et le fonctionnement de la commune, aussi la manière dont s'exercent les droits politiques se doit d'être précise et compréhensible pour l'ensemble des citoyens. Nous pensons que la présente loi doit prévoir les règles de base.

Les autres dispositions régissant le fonctionnement de l'assemblée communal ou du conseil général peuvent être introduites dans le règlement d'organisation, sauf si celles-ci figurent dans un règlement *ad hoc*.

Art. 21 Présidence

¹ L'assemblée communale est présidée par le syndic ou la syndique, ou, en cas d'empêchement, par le vice-syndic ou la vice-syndique ou par un autre membre du conseil communal.

Si nous comprenons les raisons pratiques favorables au *statu quo* dans ce domaine, nous aurions souhaité que cette thématique soit plus largement documenté dans le rapport explicatif, notamment en informant sur la situation dans les autres cantons.

Art. 30 Délibérations – Divers

¹ Après la liquidation de l'ordre du jour, chaque membre de l'assemblée dispose des moyens d'interventions suivants:

- a) droit de faire des propositions sur des objets relevant de la compétence de l'assemblée communale, sous réserve de l'article 35;
- b) droit de poser des questions sur des objets relevant de la compétence du conseil communal.

Ce projet de loi doit être l'occasion de clarifier les règles et le statut de l'intervention parlementaire dans le cadre de l'assemblée communale, de préciser ses formes, et de préciser de quelle manière un membre de l'assemblée peut demander la modification d'un règlement de portée générale.

Comme mentionné dans le commentaire de l'article 12, il convient de préciser les règles de fonctionnement des assemblées communales dans le règlement d'organisation.

Art. 37 Introduction

¹ Les communes de plus de 1000 habitants ont la faculté ~~d'introduire e remplacer~~, moyennant un scrutin populaire, ~~un conseil général en lieu et place de~~ l'assemblée communale. ~~par un conseil général.~~

Nous vous proposons de reprendre cette formulation plus naturelle et plus positive sur l'introduction d'un conseil général.

Art. 42 Assermentation

¹ Les membres du conseil général sont assermentés par le préfet ou la préfète.

² De manière subsidiaire, les membres du conseil général peuvent être assermentés par le président ou la présidente du conseil général

Cette ajout permettrait d'assermenter un élu qui ne l'aurait pas été avant la séance. Il ne s'agit pas ici de supprimer l'assermentation par les préfets, qui demeurerait la règle, mais de disposer d'une solution de secours en cas d'empêchement.

Art. 47 Organisation – Bureau

¹ Le bureau est formé **au minimum**:

- a) du président ou de la présidente,
- b) du vice-président ou de la vice-présidente,
- c) et des scrutateurs et scrutatrices.

Cette article de doit pas restreindre la possibilité pour une commune, par le biais de son règlement d'organisation, d'ajouter par exemple les chefs de groupe à la composition du bureau, par analogie à ce qui se fait au Grand Conseil.

Art. 49 Organisation – Groupes parlementaires

⁵ Le membre du conseil général qui quitte un groupe parlementaire ou en est exclu est réputé démissionnaire des fonctions auxquelles il a été élu. **Il siège en tant qu'indépendant pour le reste de la législature.**

L'alinéa 5 ne répond pas à la question de savoir si un membre qui quitte un groupe peut en intégrer un autre. Il est proposé que la loi précise que le membre termine la législature en tant qu'indépendant.

Une alternative pourrait être de régler ce cas de figure dans le règlement d'organisation.

Art. 55 Séance – Objets à traiter

¹ A moins qu'il ne s'agisse d'affaires internes du conseil général, les objets inscrits à l'ordre du jour lui sont présentés par le conseil communal.

² Les articles 25 à 30 sont applicables par analogie, sous réserve des dispositions suivantes:

- a) les amendements portant sur des articles de règlement sont déposés par écrit;
- b) le conseil général peut, par un règlement, prévoir d'autres instruments parlementaires; il ne peut toutefois pas obliger le conseil communal à lui soumettre, pour décision, un objet relevant de la compétence du conseil communal.

Il convient de préciser et de définir les instruments parlementaires à disposition des membres du conseil général. Actuellement, le terme «proposition» prête à confusion et il est préférable d'unifier la terminologie avec celle du parlement cantonal. Il faut à notre sens instituer la motion et le postulat dans la loi, le surplus devant figurer dans le règlement d'organisation.

Art. 68 Constitution définitive du conseil communal

¹ A l'issue des élections générales, dans les dix jours qui suivent l'assermentation des membres du conseil communal, leur doyen ou doyenne d'âge les réunit en séance constitutive.

² Au cours de cette séance, le conseil communal prend notamment les décisions suivantes:

- a) ~~il élit, pour le terme de cinq ans, la personne en charge de la présidence et la personne en charge de la vice-présidence. La première porte le nom de syndic ou syndique, et la seconde celui de vice-syndic ou vice-syndique;~~

Nous vous proposons d'introduire l'élection de la personne en charge de la présidence par scrutin populaire majoritaire et de modifier cet article en conséquence, ce qui permettrait de donner une assise démocratique plus large à cette fonction. Si cette modification devait se révéler trop ambitieuse pour le Conseil d'État, nous vous invitons à laisser la compétence aux communes de déterminer en toute autonomie, dans leur règlement d'organisation, le mode d'élection de la présidence du conseil communal.

Art. 128 Assemblée des délégués – Désignation et obligations des membres

¹ Les ~~statuts de l'association précisent si les~~ délégué-e-s sont ~~nommés par le conseil communal~~ ou élus par le conseil général ou l'assemblée communale. ~~Ils peuvent également prévoir que les communes membres déterminent quel organe les nomme ou les élit dans leurs règlements d'organisation.~~

² ~~Dans l'exercice de leurs fonctions, les délégué-e-s se réfèrent à l'avis du conseil communal. Le non respect de l'avis du conseil communal consiste en un des justes motifs de révocation.~~

C'est ici la plus grande lacune de ce projet de loi qui semble ignorer l'importance des collaborations intercommunales. Il est important de revoir la gouvernance de ces associations, en

modifiant le mode de désignation des délégués. En effet, une part prépondérante des budgets communaux est directement liée aux charges de ces associations, charges validées par le comité de direction et votées par l'assemblée des délégués, sur instruction des exécutifs. Ce système a atteint ses limites aujourd'hui et il convient de le modifier. Il est regrettable qu'une révision totale de la loi sur les communes ne prennent pas en compte cette réalité.

Avec l'importance des associations de commune, et notamment celles instituées par des lois cantonales visant à la régionalisation de pans entiers de l'action communale et qui couvrent souvent la totalité d'un district, il devient aujourd'hui nécessaire de rendre au législatif sa capacité d'orienter la politique de ces associations, notamment sous l'angle budgétaire. Il est ainsi proposé que les délégués soient désormais élus par l'assemblée communale ou le conseil général. Cela n'empêche évidemment pas l'assemblée d'élire des conseillers communaux ou de suivre les propositions de l'exécutif quant aux choix des candidats.

Art. 178 Pouvoir d'examen – Etendue

¹ Dans l'exercice de son pouvoir de surveillance, l'autorité ne contrôle l'activité d'une commune que sous l'angle de la **légalité**.

Il est essentiel que le canton se tienne à ce principe d'exercer son pouvoir de surveillance uniquement sous l'angle de la légalité.

Art. 72a (nouveau)

Commission financière – Attribution facultative

¹ Si le règlement d'organisation le prévoit, la commission financière peut examiner le rapport de gestion.

Nous soutenons l'introduction de cette compétence facultative, nous sommes cependant favorables à ce que le règlement d'organisation précise si cette compétence est attribuée à la commission financière ou à une commission *ad hoc*.

En conséquence, nous proposons de réécrire cet article et de le déplacer dans la loi sur les communes.

9. L'acte RSF 710.1 (Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC), du 02.12.2008) est modifié comme il suit:

Art. 36 Conseil communal et commission d'aménagement

² Le conseil communal constitue une commission d'aménagement permanente qui l'appuie dans l'élaboration du plan d'aménagement local et l'application de celui-ci. La commission est composée d'au moins cinq membres, dont la majorité est désignée par l'assemblée communale ou par le conseil général.

³ La commission est consultée et préavisée entre autres :

- a) la révision générale et les modifications partielles du plan d'aménagement local ;
- b) les modifications du règlement communal d'urbanisme ;
- c) l'élaboration et la modification des plans d'aménagement de détail ;
- d) les projets importants réalisés dans le périmètre du territoire communal, y compris les projets routiers, ayant des incidences sur l'aménagement du territoire, l'espace public et le paysage ;
- e) les projets de construction hors de la zone à bâtir.

Dans les communes, les missions et le fonctionnement de la commission d'aménagement peut fortement varier. Ainsi il est nécessaire de fixer un cadre légal minimal sur les éléments que l'exécutif est tenu de lui présenter pour assurer un contrôle démocratique de l'aménagement du territoire, en rappelant qu'il ne s'agit que de préavis. A ce titre, l'alinéa 2 est relativement vague et nous proposons un nouvel alinéa 3 qui donnent quelques précisions.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à cette prise de position, nous vous adressons, Monsieur le Conseiller d'État, l'expression de nos salutations distinguées.

Pour les Vert-e-s Fribourg

Léo Sapia, co-président

Pascal Känzig, co-président