



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Marmier Bruno / Moussa Elias

2019-GC-218

Modification de la loi sur les communes – Introduction d'une commission de gestion et simplification de l'assermentation des élus

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 20 décembre 2019, les motionnaires demandent que la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo ; RSF 140.1) soit modifiée sur deux points :

- > Elaboration d'une disposition légale donnant la faculté aux communes d'introduire une commission de gestion au niveau communal. Les auteurs précisent que cette commission, indépendante de la commission financière, disposerait d'un droit d'investigation et remettrait chaque année au conseil général un rapport sur la gestion communale. Ils estiment qu'une telle commission est nécessaire pour garantir le suivi démocratique de la gestion communale dans les grandes communes, notamment celles issues de fusions de grande ampleur.
- > Possibilité donnée au Conseil général d'assermenter les conseillers généraux et les conseillères générales ainsi qu'au conseil d'agglomération d'assermenter les membres du conseil d'agglomération. Les motionnaires estiment que cette possibilité éviterait que des personnes proclamées élues ne puissent siéger en raison d'un défaut d'assermentation.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Comme le Conseil d'Etat a eu l'occasion de le relever dans sa réponse à la motion 2019-GC-217 « Révision de la loi sur les communes », le paysage institutionnel fribourgeois devrait connaître d'importantes réformes au niveau communal et régional dans les années à venir, et entraîner une révision générale de la LCo dans les années à venir. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat estime que des modifications partielles de la LCo qui entraîneraient la création de nouveaux organes ou modifieraient les rapports entre organes actuels devraient être évitées à ce stade. Il est renvoyé pour le détail des évolutions envisagées à la réponse à la motion précitée.

1. Assermentation

La modification de la LCo du 16 mars 2006 a introduit l'assermentation des membres des conseils généraux et l'a confiée aux préfets. Auparavant, les membres des législatifs communaux étaient les seul-e-s élu-e-s à ne pas prêter serment. La modification de 2006 s'inscrivait dans la clarification de la surveillance des communes, initiée à la suite de l'adoption de la nouvelle Constitution cantonale (Cst. ; RSF 10.1) de 2004. A cette occasion a notamment été confirmé le rôle d'autorité de surveillance des communes confié aux préfets.

L'assermentation des élu-e-s n'a de sens que devant l'autorité chargée de surveiller leur activité, et donc de constater, le cas échéant, la violation de leur serment. C'est ainsi que les membres du Conseil d'Etat et du Tribunal cantonal prêtent serment devant le Grand Conseil, qui exerce la haute surveillance sur le Conseil d'Etat et la justice (art. 104 al. 1 let. a et b Cst.). Les préfets prêtent serment quant à eux devant le Conseil d'Etat, autorité de surveillance (art. 5 de la loi du 20 novembre 1975 sur les préfets, RSF 122.3.1)¹. Dans la même logique, tant les membres des conseils communaux que celles et ceux des conseils généraux (art. 29a LCo) sont assermenté-e-s par les préfets, auxquels incombe la surveillance générale des communes (art. 146 al. 1 LCo). Le Conseil d'Etat estime qu'une modification de l'autorité chargée de l'assermentation des membres des conseils généraux serait ainsi inappropriée. S'agissant des risques qu'un ou une élu-e se trouve ainsi privé-e de la possibilité de participer à une séance faute d'assermentation, le Conseil d'Etat est convaincu que les préfets ou, en cas d'empêchement, leurs lieutenants ou lieutenantes, sont toujours en mesure de le prévenir, et de tenir compte du statut de milicien des membres des conseils généraux pour proposer des solutions pragmatiques (convocation en-dehors des heures de bureau, assermentation quelques minutes avant la première séance concernée...). Enfin, le lien et la proximité entre les citoyen-ne-s, les élu-e-s au niveau communal, cantonal et national sont particulièrement forts dans le canton de Fribourg. L'assermentation par le préfet des élu-e-s des autorités communales contribue à renforcer ces liens et la cohésion entre citoyen-ne-s et autorités politiques.

2. Commission de gestion

Les motionnaires demandent que la LCo soit modifiée afin de donner aux communes qui le souhaitent la possibilité d'introduire une commission de gestion. La commission de gestion relèverait du législatif et sa mission serait distincte de celle de la commission financière.

De prime abord, la proposition peut paraître anodine, car il ne s'agirait que d'une possibilité accordée aux communes. Cependant, l'admission d'une telle commission à l'échelon communal constituerait un changement assez significatif dans la configuration des organes communaux, car on serait en présence d'un véritable organe de contrôle du conseil communal au sein de la commune même.

En effet, parmi les cantons qui prévoient une commission de gestion, on peut par exemple citer le canton de Zurich, dont la loi totalement révisée sur les communes est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018 (LCo-ZH). Selon la LCo-ZH, la commission de gestion est obligatoire dans les communes dotées d'un conseil général, mais elle est facultative dans les communes avec assemblée communale. La mission de la commission de gestion est décrite au § 61 LCo-ZH comme suit : la commission exerce le contrôle politique sur la gestion de la commune, elle examine le rapport de gestion du conseil communal ainsi que tout objet soumis au législatif, à moins qu'une autre commission n'en soit chargée.

Le législateur ne saurait dès lors se contenter de simplement admettre le principe d'une commission de gestion, il devrait également définir clairement la mission d'une telle commission et délimiter ses compétences par rapport à celles des autres organes en place, voire même aussi par rapport aux

¹ Il convient de relever le cas particulier des membres du Grand Conseil, qui prêtent serment devant l'autorité dont ils et elles sont membres. Cela découle du fait que le Grand Conseil est « l'autorité suprême du canton » (art. 94 Cst.), sur laquelle aucune autre autorité ne peut assurer la surveillance, hormis le peuple.

compétences des autorités de surveillance (dans la mesure où la commission de gestion pourrait aussi faire office de commission d'enquête, comme le suggèrent les motionnaires). Enfin, l'exercice de la mission de la commission de gestion nécessiterait probablement des ressources pouvant prendre selon les cas des proportions relativement importantes, ce qui poserait la question du processus budgétaire et décisionnel de ces ressources.

A noter toutefois que le législateur vient de faire un pas en direction d'un devoir accru du conseil communal de rendre des comptes devant le législatif. En effet, l'article 19 de la nouvelle loi sur les finances communales (LFCo) généralise le rapport de gestion que le conseil communal présente au législatif en même temps que les comptes. Dans son rapport de gestion, le conseil communal fait état de ses principales activités et des évolutions importantes durant l'exercice écoulé (art. 19 al. 1 LFCo). Alors qu'un tel rapport n'était prévu auparavant que pour les communes ayant un conseil général, la LFCo étend cette tâche aux communes avec assemblée communale. Le rapport de gestion est soumis au législatif et permet ainsi une plus grande transparence et une meilleure information sur l'activité de l'exécutif.

Consultée sur ce point, l'Association des Communes Fribourgeoises (ACF) s'est prononcée en défaveur de l'introduction, même facultative, d'une commission de gestion. Outre le rappel de la récente clarification des rôles respectifs de la commission financière et de l'organe de révision, l'ACF estime qu'une telle introduction aurait des effets démotivateurs pour le recrutement des élu-e-s au niveau communal, en les exposant à une pression constante, en plus de celle, légitime du contrôle du législatif.

Au vu de ces considérations, le Conseil d'Etat estime que l'instauration d'une commission de gestion n'est pas nécessaire.

3. Conclusion

Pour les raisons exposées ci-dessus, le Conseil d'Etat appelle au rejet de la motion 2019-GC-218.

16 novembre 2020