

# Modifications récentes de la loi sur les communes (LCo) et son règlement d'exécution (RELCo)

—  
info'SCom 10/2015



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

**Service des communes SCom**  
**Amt für Gemeinden GemA**

—

Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts **DIAF**  
Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft **ILFD**

# Modifications récentes de la loi sur les communes (LCo) et de son règlement d'exécution (RELCo)

<b>Introduction .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Le report des élections générales pour les communes fusionnant au 1<sup>er</sup> janvier 2017 (vote de la fusion avant fin septembre 2015).....</b>	<b>2</b>
<b>2. Les modifications LCo et RELCo entrant en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2015.....</b>	<b>3</b>
2.1. Procédure régissant les élections au sein du législatif communal .....	3
2.1.1. Elections par l'assemblée communale.....	3
2.1.2. Elections par le conseil général .....	3
2.1.3. Applicabilité des nouvelles règles dans le temps.....	4
2.2. Procédure régissant l'introduction ou la suppression du conseil général.....	4
2.3. Précisions concernant les initiatives communales .....	5
2.3.1. Initiatives déposées dans une commune (dotée d'un conseil général) .....	5
2.3.2. Forme des initiatives déposées dans une association de communes.....	5
2.3.3. Forme des initiatives déposées dans une agglomération.....	6
2.4. Précision concernant l'entrée en fonction des conseillers communaux .....	7
2.5. Adaptations relatives aux conventions de fusions .....	7
2.6. Modification du délai de recours contre les décisions du législatif .....	7
2.7. Droit transitoire .....	8
2.8. Adaptation des règlements communaux et des statuts d'association.....	8
<b>3. Les modifications LCo entrant en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016 en rapport avec la géoinformation .....</b>	<b>9</b>
3.1. Le contexte de cette révision .....	9
3.2. Les modifications concernant les noms des communes.....	9
3.3. Les modifications formelles concernant les armoiries communales .....	9
3.4. Le rattachement au district figurant dans la convention de fusion .....	10
3.5. L'approbation des fusions de communes par le Grand Conseil.....	10
3.6. Le projet d'ordonnance indiquant les noms des communes et leur rattachement aux districts administratifs (ONCD).....	11

## Introduction

Cette publication a pour but de rappeler les modifications récentes de la loi sur les communes (LCo, RSF 140.1) et de son règlement d'exécution (RELCo, RSF 140.11). Il s'agit de modifications législatives dont l'entrée en vigueur a été fixée, selon les actes concernés, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Le présent info'SCom ne traite cependant que des modifications essentielles. Les changements intervenus dans les textes pour des raisons formelles, techniques ou rédactionnelles ne sont pas mentionnés en détail. Il sera dès lors indispensable de se munir d'une version actualisée des différents actes, notamment la LCo et le RELCo, une fois que les diverses révisions partielles y seront intégrées.

En outre, les révisions légales ayant une incidence sur les communes ne peuvent pas toutes être présentées dans un info'SCom ; ce dernier doit se limiter aux modifications LCo et RELCo. N'y sont dès lors pas abordés les autres actes qui peuvent également concerner, partiellement, les communes, comme par exemple la loi du 12 février 2015 d'application de la législation fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LALP) ([ROF 2015\\_016](#)) dont l'article 17 al. 2 contient des précisions en matière de poursuites dirigées contre la commune.

Le tableau ci-après donne un aperçu des révisions partielles traitées dans le présent document ; elles sont classées selon leur date d'entrée en vigueur :

Acte	No ROF	Date d'adoption	Sujet principal	Entrée en vigueur
LCo	<a href="#">2014_087</a>	20.11.2014	Elections reportées en cas de fusion	<b>01.01.2015</b>
LCo	<a href="#">2014_077</a>	07.10.2014	Election des commissions et divers	<b>01.07.2015</b>
RELCo	<a href="#">2015_051</a>	27.05.2015	Elections des commissions et divers	<b>01.07.2015</b>
LCo	<a href="#">2015_029</a>	17.03.2015	Noms des communes et décrets de fusion	<b>01.01.2016</b>

### 1. Le report des élections générales pour les communes fusionnant au 1<sup>er</sup> janvier 2017 (vote de la fusion avant fin septembre 2015)

Cet élément figure ici pour mémoire. Les communes du canton ont spécialement été informées de cette révision par un courrier de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts du 14 janvier 2015. En outre, le 19 janvier 2015, les modifications légales ont été publiées avec une explication sur le site internet du Service des communes.

La loi du 20 novembre 2014 modifiant la LCo permet de reporter les élections générales en cas de fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2017 à la condition que la fusion soit acceptée par les corps électoraux des communes concernées jusqu'au 30 septembre 2015 au plus tard. Dès lors, la dernière date pour le scrutin populaire sur une fusion devant prendre effet au 1<sup>er</sup> janvier 2017 est le dimanche 27 septembre 2015 si les autorités communales souhaitent rester en place jusqu'à l'entrée en vigueur de la fusion.

L'échéance de fin septembre 2015 ne concerne que le report des élections générales pour les fusions prévues au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Les autres échéances concernant les fusions ne sont pas concernées par la loi du 20 novembre 2014. A noter toutefois pour mémoire que le Grand Conseil a accepté le 20 mai 2015 une motion demandant de prolonger l'encouragement des fusions de communes.

Le principe du report des élections générales en cas de fusion entrant en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivant le renouvellement intégral s'appliquera également aux législatures à venir (art. 136c LCo).

## **2. Les modifications LCo et RELCo entrant en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2015**

Les modifications de la LCo du 7 octobre 2014 et les précisions apportées à certaines d'entre elles par le RELCo sont présentées ci-après par thème.

### **2.1. Procédure régissant les élections au sein du législatif communal**

#### **2.1.1. Elections par l'assemblée communale**

Les articles 19 LCo et 9, 9a à 9g et 10 RELCo précisent les règles applicables aux élections qui ont lieu dans les assemblées communales, soit l'élection des *commissions* qui sont, en tout ou en partie, du ressort de l'assemblée communale ainsi que, le cas échéant, l'élection des *délégués à l'agglomération*.

Les modalités prévues dans ces articles se veulent proches de la pratique et ont pour but de clarifier la procédure à suivre. Si le nombre de candidatures est égal ou inférieur au nombre des sièges à pourvoir, il conviendra de proclamer élues sans scrutin (tacitement) toutes les personnes candidates, à moins qu'un scrutin de liste ne soit demandé.

Si un scrutin est demandé (avec l'appui du cinquième des membres présents), la procédure à suivre fait l'objet des nouveaux articles 9c à 9f RELCo. L'idée directrice est de prévoir une procédure simple et pragmatique.

A noter enfin qu'en vertu de l'article 10 RELCo, les communes peuvent déroger à la procédure prévue aux articles cités par un règlement de portée générale, à l'instar de ce qui est prévu pour l'ordre des votes (art. 15 al. 4 RELCo).

#### **2.1.2. Elections par le conseil général**

Le conseil général élit (art. 46 LCo), en plus des commissions et des délégués éventuels à l'agglomération, la *présidence* et les *scrutateurs* (art. 32 al. 1 et 33 al. 1 LCo).

Jusqu'à présent, les élections au sein du conseil général ne pouvaient se faire sans scrutin, même si le nombre de candidats correspondait au nombre de sièges à pourvoir. Grâce à l'adjonction de l'alinéa 1<sup>bis</sup> à l'article 46 LCo, les élections tacites, appelées « sans scrutin », seront à l'avenir admises pour les élections au sein du conseil général si aucun scrutin de liste n'est demandé. La procédure d'élection est ainsi la même que celle qui vaut pour les assemblées communales. Cet assouplissement devrait permettre de raccourcir les séances constitutives des conseils généraux, donnant ainsi suite à un vœu émis par des élus de communes dotées d'un conseil général.

A noter toutefois que la règle de la représentation équitable des partis et groupes représentés au conseil général n'a pas été touchée par la révision. Cette règle continue dès lors de s'appliquer comme auparavant (art. 33 al. 1 2<sup>e</sup> phr. et art. 46 al. 2 LCo).

### 2.1.3. Applicabilité des nouvelles règles dans le temps

En vertu de l'article 5 al. 2 de la loi du 7 octobre 2014 modifiant la législation en matière de droits politiques (ROF 2014\_077), les nouvelles règles s'appliqueront aux séances constitutives des organes législatifs qui auront lieu dès le renouvellement intégral des autorités communales du printemps 2016. Le nouveau droit s'applique également aux élections générales anticipées organisées dans le cadre de fusions de communes entrant en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Cette précision, qui semble à première vue aller de soi, est nécessaire parce que certains règlements communaux peuvent prévoir des dispositions qui ne seront pas forcément déjà adaptées au nouveau droit, les communes disposant à cet effet d'un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur, soit dès le 1<sup>er</sup> juillet 2015 (cf. à ce sujet ch. 2.8 ci-dessous). L'article 5 al. 2 cité précise dès lors que dans tous les cas, c'est le nouveau droit qui est applicable aux élections de reconstitution des législatifs de la législature 2016-2021.

## 2.2. Procédure régissant l'introduction ou la suppression du conseil général

La procédure régissant l'introduction (art. 26 LCo) ou la suppression du conseil général (art. 53 LCo) n'était pas décrite explicitement, ce qui pouvait parfois soulever des questions d'interprétation. Les articles 26 et 53 LCo ont ainsi été amendés par un renvoi au RELCo afin que ce dernier précise les règles, ce qui a été fait par les nouveaux articles 15a à 15e et 23a RELCo.

L'introduction du conseil général doit faire l'objet d'un vote aux urnes qui peut être demandé par le dixième des citoyens, par l'assemblée communale ou par le conseil communal. L'article 15a RELCo rappelle les éléments *communs* à toute demande d'introduction, à savoir qu'elle doit préciser le nombre des membres du parlement communal et le délai légal dans lequel le scrutin populaire doit intervenir avant le renouvellement intégral. Ces précisions peuvent de prime abord paraître superflues puisqu'elles figurent dans la loi, mais compte tenu du fait qu'en cas de tardiveté des démarches visant à introduire le conseil général, les citoyens se voient forclos pour cinq ans, ce rappel supplémentaire ne semble pas inutile.

Les articles 15b et 15c RELCo concernent la demande d'introduction du conseil général lancée par le *dixième des citoyens*. Dans la pratique, c'est cette option qui est le plus souvent utilisée. Les modalités proposées s'inspirent de la procédure suivie jusqu'à présent dans les communes qui ont introduit le conseil général.

Les articles 15d et 15e RELCo sont nécessaires parce que selon la loi, le vote aux urnes sur l'introduction du conseil général peut également être demandé par *l'assemblée communale* ou le *conseil communal*. Il convient alors de prévoir les règles de procédure.

La *suppression* du conseil général, traitée par le nouvel article 23a RELCo, doit également faire l'objet d'un vote aux urnes qui ne peut toutefois être demandé que par le *dixième des citoyens*. Pour les modalités de procédure, il est renvoyé aux articles 15b et 15c RELCo relatifs à la demande populaire visant à introduire le parlement communal ; ces articles sont ainsi applicables par analogie à la suppression du conseil général.

## 2.3. Précisions concernant les initiatives communales

### 2.3.1. Initiatives déposées dans une commune (dotée d'un conseil général)

La LCo ne précisait pas pour chaque objet la ou les formes que peuvent prendre les initiatives y relatives (soit l'initiative rédigée en termes généraux ou entièrement rédigée). L'enjeu de la distinction entre ces deux formes réside notamment dans le fait qu'un *contre-projet* peut être opposé seulement si l'initiative est entièrement rédigée (et que le conseil général ne se rallie pas à l'initiative).

En revanche, pour les deux formes, le parlement a la possibilité de se rallier à l'initiative. Selon les formes, le conseil général élabore alors un acte soumis au referendum facultatif (si l'initiative est conçue en termes généraux) ou l'initiative devient directement un acte soumis au referendum facultatif (si elle est entièrement rédigée). Par voie de conséquence, il n'y a *pas* de votation populaire dans ces cas-là (à moins qu'elle ne soit demandée par le nombre de signatures voulu ; le scrutin populaire serait alors un vote référendaire).

Pour le changement du nombre des conseillers généraux, qui peut faire l'objet d'une initiative, la loi ne précisait pas la ou les formes possibles. La nouvelle teneur de l'article 51<sup>ter</sup> al. 2 LCo précise désormais que les deux formes sont possibles, comme c'est le cas pour les règlements communaux.

La situation se présente dès lors ainsi :

Objet de l'initiative communale	Forme(s) possible(s) (art. 51 <sup>ter</sup> al. 2 LCo)	LCo : 51 <sup>ter</sup> al. 1
Dépense qui ne peut être couverte en un seul exercice ou cautionnement pouvant entraîner une telle dépense	Initiative en termes généraux uniquement	Let. a
Règlement de portée générale	Initiative en termes généraux <i>ou</i> entièrement rédigée	Let. b
Constitution d'une association de communes ou adhésion à une telle association	Initiative en termes généraux uniquement	Let. c
Changement du nombre de conseillers généraux	Initiative en termes généraux <i>ou</i> entièrement rédigée	Let. e

### 2.3.2. Forme des initiatives déposées dans une association de communes

En ce qui concerne l'association de communes, on constate que l'article 123a LCo ne mentionnait pas quelles formes sont admises pour les différents objets d'initiative. L'article 123c al. 3 LCo précise certes que les tâches du conseil général sont exercées par l'assemblée des délégués, mais ces tâches diffèrent selon que l'initiative est rédigée en termes généraux ou de toutes pièces. Il convenait ainsi de compléter l'article 123a LCo dans le sens d'une précision analogue à l'article 51<sup>ter</sup> al. 2 LCo.

En outre, le sens exact de la lettre d de l'article 123a LCo ne semblait pas clair : selon cette lettre, une initiative pouvait avoir pour objet des participations au sens de l'article 121 al. 2 LCo, dont la teneur est la suivante : « L'association peut édicter des règlements de portée générale et prendre des décisions envers les administrés. En particulier, elle peut convenir de participations et, dans la mesure où les statuts le prévoient, prélever des émoluments, à l'exclusion de toute autre

contribution publique. » Partant de l'idée que ces participations devraient, le cas échéant, faire l'objet d'un règlement de portée générale, la lettre c de l'article 123a LCo permettrait de couvrir également le cas de figure de la lettre d. Pour ces motifs, la lettre d a été supprimée.

Au niveau des associations de communes, la situation se présente dès lors ainsi :

<b>Objet de l'initiative au niveau d'une association de communes</b>	<b>Forme(s) possible(s) (art. 123a al. 2 LCo)</b>	<b>LCo : 123a<sup>1</sup></b>
Dépense qui ne peut être couverte en un seul exercice	Initiative en termes généraux uniquement	Let. a
Cautionnement ou sûretés analogues pouvant entraîner une dépense qui ne peut être couverte en un seul exercice	Initiative en termes généraux uniquement	Let. b
Règlement de portée générale	Initiative en termes généraux <i>ou</i> entièrement rédigée	Let. c
Modification des statuts	Initiative en termes généraux <i>ou</i> entièrement rédigée	Let. e

### 2.3.3. Forme des initiatives déposées dans une agglomération

En matière d'initiative au niveau de l'agglomération, la situation se présentait de façon assez semblable aux associations de communes. Les considérations générales émises sous l'article 123a LCo demeurent dès lors valables. En effet, l'article 28 de la loi sur les agglomérations (LAgg, RSF 140.2) énumère les objets d'initiative à son alinéa 1, mais l'article était muet quant aux formes.

L'alinéa 2 devait en outre être amélioré du point de vue rédactionnel et une réserve explicite de l'article 29 devait être ajoutée (règle de l'unanimité pour les nouvelles tâches, dérogeant à la règle ordinaire de la double majorité des communes et des votants).

Le tableau récapitulatif pour l'agglomération se présente dès lors ainsi :

<b>Objet de l'initiative au niveau d'une agglomération</b>	<b>Forme(s) possible(s) (art. 28 al. 1<sup>bis</sup> LAgg)</b>	<b>LAgg : 28<sup>1</sup></b>
Dépense qui ne peut être couverte en un seul exercice	Initiative en termes généraux uniquement	Let. a
Cautionnement ou sûretés analogues pouvant entraîner une dépense qui ne peut être couverte en un seul exercice	Initiative en termes généraux uniquement	Let. b
Règlement de portée générale	Initiative en termes généraux <i>ou</i> entièrement rédigée	Let. c
Modification des statuts	Initiative en termes généraux <i>ou</i> entièrement rédigée	Let. d

## 2.4. Précision concernant l'entrée en fonction des conseillers communaux

La LCo ne prévoit pas quand les conseillers communaux entrent en fonction, respectivement jusqu'à quand les membres sortants restent en charge. Le nouvel alinéa 4 de l'article 57 LCo a pour objectif de combler cette lacune. Il a la teneur suivante :

<sup>4</sup> Les conseillers communaux entrent en fonction dès leur assermentation ; les membres sortants restent en charge jusqu'à l'entrée en fonction de leurs successeurs.

Cette disposition est à voir en relation avec les règles sur la constitution du conseil communal (art. 58-58a LCo). Dans la pratique, la constitution intervient de suite après l'assermentation, de telle sorte qu'il n'y a pas de vide entre l'assermentation et la constitution ni de doublon entre la durée du mandat des anciens conseillers communaux et celle des nouveaux.

## 2.5. Adaptations relatives aux conventions de fusions

A la demande des communes, deux compléments ont été effectués au niveau des fusions de communes. Elles concernent le régime transitoire des autorités de la commune fusionnée.

Les conventions de fusions peuvent désormais prévoir que plusieurs communes se regroupent pour former un seul cercle électoral pour le conseil communal *ou* pour le conseil général (ou pour les *deux*). Ces possibilités font l'objet des alinéas 2 et 2<sup>bis</sup> de l'article 136a LCo.

Il est également possible de *prolonger* le régime transitoire d'une législature pour le conseil *général* (non seulement pour le conseil communal). La formulation de l'article 137 LCo a été adaptée à cet effet.

## 2.6. Modification du délai de recours contre les décisions du législatif

Le délai de recours contre les décisions du législatif a été ramené de 50 à 30 jours. Ce changement a été opéré en supprimant, dans l'article 154 al. 1 LCo, les mots « dès la fin du délai de rédaction du procès-verbal ». Il y va de la sécurité juridique et d'une accélération de la procédure relative aux contentieux.

Cette modification consiste ainsi à rattacher le point de départ du délai de 30 jours pour recourir contre les décisions du législatif communal au moment où la décision est prise par l'assemblée communale ou par le conseil général et non pas à l'échéance du délai de rédaction du procès-verbal.

A noter en outre qu'en matière de votations et d'élections aux urnes, le délai complet n'a qu'une durée de 10 jours au total, ce qui est relativement bref (art. 152 al. 2 de la loi sur l'exercice des droits politiques, LEDP, RSF 115.1). Le raccourcissement du délai prévu à l'article 154 LCo, qui compte toujours 30 jours, soit trois fois plus que le délai pour les votes et élections aux urnes, semble dès lors justifié.

Le raccourcissement du délai de recours concerne également les décisions des assemblées des délégués des associations de communes en vertu du renvoi figurant à l'article 131 LCo.

S'agissant de l'agglomération, l'article 154 LCo n'est pas applicable, la LAgg contenant des dispositions spécifiques. Afin de sauvegarder l'harmonisation des voies de droit pour les décisions des législatifs communaux et intercommunaux, une modification similaire a été effectuée à l'article 42 LAgg. Dès lors, le délai de recours de 30 jours contre les décisions du conseil d'agglomération courra à l'avenir dès la décision prise et non plus dès l'échéance du délai de rédaction du procès-verbal.

## 2.7. Droit transitoire

La plupart des modifications présentées ci-dessus ne soulèvent pas de questions particulières sous l'angle du droit transitoire. S'agissant des élections du législatif et du délai de recours contre les décisions de ce dernier, l'article 5 de la loi du 7 octobre 2014 modifiant la législation en matière de droits politiques (ROF 2014\_077) a le contenu suivant :

<sup>1</sup> Les communes et les associations de communes disposent d'un délai maximal de deux ans pour adapter leur réglementation ou leurs statuts au nouveau droit. A l'échéance de ce délai, le nouveau droit s'applique directement, sous réserve des alinéas 2 à 4.

<sup>2</sup> Le nouveau droit s'applique directement aux élections par les organes législatifs qui ont lieu dès le renouvellement intégral des autorités communales du printemps 2016. Il s'applique également aux élections générales anticipées organisées, le cas échéant, dans le cadre de fusions de communes entrant en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

<sup>3</sup> Les demandes d'initiatives déposées avant l'entrée en vigueur de la présente loi demeurent régies par l'ancien droit.

<sup>4</sup> Les décisions prises par les organes législatifs avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont attaquables selon les voies de droit de l'ancien droit.

S'agissant de l'adaptation des règlements et des statuts, c'est le chiffre 2.8 ci-après qui en traite. Les élections du législatif ont quant à elles déjà été traitées au chiffre 2.1.3 ci-dessus.

Concernant les initiatives, c'est l'ancien droit qui leur est applicable si la demande d'initiative a été déposée avant le 1<sup>er</sup> juillet 2015. Pareillement, l'ancien délai de recours est applicable aux décisions prises par les assemblées communales et conseils généraux avant le 1<sup>er</sup> juillet 2015.

Ces règles s'appliquent par analogie aux associations de communes et à l'agglomération (cf. art. 6 de la loi du 7 octobre 2014).

## 2.8. Adaptation des règlements communaux et des statuts d'association

Conformément à l'article 5 al. 1 reproduit ci-dessus (cf. ch. 2.7), les communes et les associations de communes disposent d'un délai maximal de deux ans pour adapter leur réglementation ou leurs statuts au nouveau droit. Certains règlements ou statuts d'association de communes peuvent en effet prévoir des dispositions relatives à un ou plusieurs des sujets concernées par les modifications légales présentées ci-dessus. Afin d'éviter des contradictions entre le droit communal et le droit cantonal, le législateur a donc prévu d'instituer un délai pour adapter le droit communal aux bases légales cantonales modifiées.

A supposer que dans l'un ou l'autre cas, l'adaptation n'aurait pas pu être achevée dans le délai légal, la question se pose de savoir si c'est encore l'ancien règlement (ou statut) qui s'applique ou si c'est le nouveau droit qui prime. Le législateur a répondu à la question par la deuxième alternative, à savoir que c'est le nouveau droit qui s'applique.

La seule exception à l'application du nouveau droit à l'échéance de ce délai serait l'existence éventuelle de procédures d'initiatives ou de recours entamées avant le 1<sup>er</sup> juillet 2015, mais pas encore achevées le 1<sup>er</sup> juillet 2017. Dans ces deux cas de figure, l'ancien droit resterait néanmoins applicable en vertu des règles spéciales des alinéas 3 et 4 de l'article 5 de la loi du 7 octobre 2014.

### **3. Les modifications LCo entrant en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016 en rapport avec la géoinformation**

#### **3.1. Le contexte de cette révision**

La loi du 17 mars 2015 adaptant la législation fribourgeoise à la législation fédérale sur la géoinformation (ROF 2015\_029) contient notamment une révision partielle de la loi sur la mensuration officielle ainsi que des adaptations d'autres lois cantonales, dont la LCo. Les noms des communes étant aussi des noms géographiques au sens de la législation sur la géoinformation, il convenait d'adapter certains éléments y relatifs. Les modifications introduites par la loi du 17 mars 2015 entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

#### **3.2. Les modifications concernant les noms des communes**

La nouvelle teneur de l'article 7 al. 1 rappelle que la commune est compétente pour adopter son propre nom, qu'il s'agisse de la modification du nom existant ou du choix du nom pour une nouvelle commune en cas de fusion. Pour la modification du nom en dehors d'un projet de fusion, c'est le législatif communal qui est compétent (art. 10 al. 1 let. 1 LCo). Dans le cadre d'une fusion, le choix du nom fait l'objet de la convention de fusion (art. 138 LCo), qui doit être adoptée par le corps électoral de chaque commune partie à la fusion moyennant un vote aux urnes (art. 134d LCo).

L'autonomie communale dans le choix du nom est toutefois limitée par le droit fédéral, notamment l'ordonnance du Conseil fédéral du 21 mai 2008 sur les noms géographiques (ONGéo, RS 510.625) (plus spécialement les articles 10ss ONGéo), ainsi que par le droit cantonal (art. 7 al. 2 et 3 LCo et ordonnance du Conseil d'Etat mentionnée à l'alinéa 2).

Un élément important de la nouvelle réglementation est le fait que les noms des communes ne figurent désormais plus dans une loi, mais dans une ordonnance du Conseil d'Etat, ce qui est rappelé dans la première phrase de l'alinéa 2.

Les directives établies par la Commission de nomenclature en matière d'orthographe des noms des communes (art. 7 al. 3 LCo) complètent, au niveau cantonal, les recommandations faites par l'Office fédéral de topographie en application de l'article 6 ONGéo.

L'alinéa 4 reprend matériellement l'ancien alinéa 1 de l'article 7 LCo. L'adjonction « conformément à la législation spéciale » met en évidence le fait qu'il existe dans la législation spéciale des règles d'usage licite des noms de communes et des sanctions en cas de violation.

#### **3.3. Les modifications formelles concernant les armoiries communales**

Etant donné les compléments apportés à l'article 7 LCo, les armoiries communales – auparavant traitées dans le même article que les noms de communes – devaient faire l'objet d'un article séparé, qui porte le numéro 7a.

A l'instar de l'article précédent, l'article 7a al. 1 LCo pose le principe que la compétence du choix des armoiries relève, dans certaines limites, de la commune elle-même. La modification des armoiries d'une commune en dehors d'un projet de fusion, relève de la compétence du législatif communal (art. 10 al. 1 let. 1 LCo). Dans le cadre d'une fusion, le choix des armoiries fait l'objet de la convention de fusion (art. 138 LCo), qui doit être adoptée par le corps électoral de chaque commune partie à la fusion (art. 134d LCo).

Les alinéas 2 et 3 de l'article 7a LCo constituent le pendant des dispositions similaires applicables aux noms de communes, étant toutefois précisé que l'organe de préavis concernant les armoiries est le Service des Archives de l'Etat.

### **3.4. Le rattachement au district figurant dans la convention de fusion**

Jusqu'à présent, la LCo ne traitait du rattachement d'une commune issue d'une fusion au district administratif que lorsque la fusion concernait des communes appartenant à des districts différents. L'article 142 LCo prévoyait alors que le Grand Conseil décide de la nouvelle délimitation des districts compte tenu de la fusion. Etant donné que la liste des communes faisait l'objet d'une loi les énumérant par district, le Grand Conseil se prononçait formellement sur l'appartenance au district de la nouvelle commune en approuvant la fusion.

La loi du 17 mars 2015 adaptant la législation fribourgeoise à la législation fédérale sur la géoinformation (ROF 2015\_029) induit un changement quant à l'emplacement de la liste des communes. Le sujet est traité par le nouvel article 2 de la loi déterminant le nombre et la circonscription des districts administratifs (RSF 112.5) (loi dont le titre énoncera par ailleurs dès le 1<sup>er</sup> janvier 2016 : « loi déterminant les districts administratifs »). Cet article aura la teneur suivante dès le 1<sup>er</sup> janvier 2016 :

#### **Art. 2** Communes formant les districts

<sup>1</sup> Le territoire de chaque district est formé des territoires des communes qui le composent.

<sup>2</sup> Le rattachement d'une commune à un autre district est soumis à l'approbation du Grand Conseil.

<sup>3</sup> La liste des communes, par district, fait l'objet d'une ordonnance. Il en va de même de la liste des fusions de communes approuvées par le Grand Conseil.

Afin de préserver les compétences du Grand Conseil en matière de districts et pour assurer l'harmonisation de la LCo avec l'article 2 reproduit ci-dessus, l'article 142 LCo doit donc prévoir que la convention de fusion indiquera systématiquement, sous réserve d'approbation du Grand Conseil, de quel district la nouvelle commune fera partie.

L'appartenance au district ne pose pas de problème lorsque toutes les communes appartiennent au même district. De plus, l'expérience des quelques fusions réunissant des communes de plusieurs districts permet de supposer que l'appartenance de la nouvelle commune au district ne devrait à l'avenir pas non plus soulever de questions insolubles dans de tels cas.

### **3.5. L'approbation des fusions de communes par le Grand Conseil**

Selon l'article 134d al. 6 LCo, la convention de fusion doit être approuvée par le Grand Conseil, une fois que toutes les communes l'ont acceptée. La LCo ne se prononce en revanche pas sur la forme que cette approbation doit prendre.

Etant donné que jusqu'à présent, les noms des communes figurent dans une loi, l'approbation d'une fusion intervenait sous forme d'une loi, car la fusion impliquait l'adaptation de l'état des communes sur le plan légal. La forme légale de l'approbation nécessitait toutefois aussi le respect de la

procédure référendaire pour chaque dossier de fusion, à savoir la publication de la loi d'approbation dans le ROF et le respect du délai référendaire. Le referendum n'a jamais été utilisé à l'encontre d'une fusion approuvée par le Grand Conseil, mais la promulgation de la fusion ne peut intervenir avant que la procédure légale soit achevée.

Avec le changement intervenu au niveau de la loi déterminant les districts administratifs (cf. ch. 3.4. ci-dessus), les noms des communes figureront dès le 1<sup>er</sup> janvier 2016 dans une ordonnance du Conseil d'Etat. Par conséquent, l'approbation d'une fusion de communes pourra alors intervenir par un simple décret en lieu et place d'une loi. Le décret n'étant pas soumis au referendum législatif, la procédure d'approbation s'en trouvera raccourcie. Le Conseil d'Etat pourra promulguer les décrets d'approbation des fusions rapidement après leur publication.

### **3.6. Le projet d'ordonnance indiquant les noms des communes et leur rattachement aux districts administratifs (ONCD)**

Par décision du 21 avril 2015, le Conseil d'Etat a autorisé la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts à mettre en consultation un avant-projet d'ordonnance indiquant les noms des communes et leur rattachement aux districts administratifs (ONCD). La procédure de consultation dure jusqu'au 28 août 2015.

Donnant suite à la loi du 17 mars 2015 adaptant la législation fribourgeoise sur la géoinformation, les noms des communes seront répertoriés, par district, dans l'ONCD. Ce changement est de nature formelle, car le Grand Conseil continue d'approuver les modifications dans l'état des communes en lien avec une fusion de communes. Le Conseil d'Etat ne fera que transcrire les décisions prises par le Grand Conseil. L'avantage de la forme d'ordonnance consiste toutefois dans la simplification pour les approbations de fusions (cf. ch. 3.5 ci-dessus).

L'avant-projet d'ONCD contient en annexe la liste historisée des communes. Cette liste répertorie notamment les fusions de communes dans l'ordre chronologique. La liste des fusions figure par ailleurs également sur le site internet du Service des communes.

Le dossier de la consultation sur l'avant-projet ONCD peut être téléchargé sur le site internet des consultations de la Chancellerie d'Etat ([www.fr.ch/consultations](http://www.fr.ch/consultations)).

A l'issue de la procédure de consultation, le texte adapté de l'ONCD devra être soumis au Conseil d'Etat, si possible encore en 2015, avec pour objectif une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Les approbations de fusions dont le Grand Conseil sera encore saisi en 2015 se feront en principe toujours sous forme de lois spéciales. Le transfert des éléments relatifs au nouvel état des communes au 1<sup>er</sup> janvier 2016 respectivement au 1<sup>er</sup> janvier 2017 interviendra d'office et dans les délais utiles.