



Fribourg, le 6 décembre 2022

Arrêté du Conseil d'Etat (ACE)

2022-1264

Ecublens, commune

Administration exceptionnelle de la commune

Vu la loi sur les communes du 25 septembre 1980 (LCo ; RSF 140.1) ;

Vu le code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA ; RSF 150.1) ;

Vu le rapport du 11 octobre 2022 du Préfet de la Glâne au Conseil d'Etat ;

Vu le dossier de la cause ;

Considérant

EN FAIT

1. Le 21 septembre 2022, l'ensemble des membres du Conseil communal d'Ecublens encore en fonction à cette date, soit quatre personnes, ont démissionné.
2. Le même jour, le Conseil communal démissionnaire a adressé un tout-ménage aux citoyens de la commune les informant de cette décision en invoquant qu'il ne leur est « plus possible de gérer sereinement la commune avec un groupe de citoyens qui installe la méfiance et la critique au sein du village », et informant en outre avoir sollicité l'intervention de l'autorité de surveillance « pour mener à bien, et d'une manière neutre, la suite des affaires communales ».
3. A la suite de ces démissions, le Préfet de la Glâne a ouvert une enquête administrative en application de l'article 151a LCo.
4. Le 25 septembre 2022, le siège vacant depuis le 23 juin 2022 du Conseil communal a été repourvu par élection complémentaire.
5. Par décision non contestée du 11 octobre 2022, le Préfet de la Glâne a pris les mesures provisoires de surveillance suivantes :
 - a) Il a désigné une Commission ad hoc pour assurer la gestion provisoire de la commune d'Ecublens aussi longtemps que la situation de la commune le nécessitera. Les compétences dédiées au Conseil communal ont été attribuées à la Commission ad hoc.
 - b) Il a nommé membres de la Commission ad hoc :
 - > Monsieur François Genoud, de Châtel-Saint-Denis, député et ancien syndic, en tant que président ;
 - > Madame Nadia Savary, de Cugy, députée et ancienne syndique, en tant que vice-présidente ;
 - > Madame Géraldine Barras, de Pont-en-Ogoz, conseillère communale, titulaire du brevet d'avocate.
 - c) Il n'a pas assermenté Jean-Louis Dubler à la suite de son élection du 25 septembre 2022, lequel ne siège donc pas au Conseil communal d'Ecublens.

6. Le même jour, le Préfet de la Glâne a transmis son rapport d'enquête au Conseil d'Etat en application de l'article 151c al. 2 let. d LCo et lui a proposé de placer la commune d'Ecublens sous administration exceptionnelle au sens de l'article 151e al. 1 lit. b LCo.
7. Le rapport d'enquête du 11 octobre 2011 du Préfet de la Glâne contient et détaille de très nombreux éléments.
 - a) Le Préfet de la Glâne constate que des tensions sont palpables au sein de la commune et des assemblées communales depuis plusieurs années, tensions qui se sont fortement accentuées durant les années 2020 et 2021 avec en particulier :
 - > 3 pétitions et 2 recours ;
 - > 4 demandes d'interventions et plus d'une dizaine de dénonciations auprès de la préfecture ;
 - > des assemblées communales très houleuses, en particulier celles du 22 septembre 2020 et du 15 décembre 2020, chacune relayée dans les médias en raison de leur virulence et dont les procès-verbaux sont disponibles sur le site internet de la commune ;
 - > 4 démissions : le syndic le 21 décembre 2020 en raison d'un « fort dysfonctionnement » et de « mésententes » entre une partie de l'assemblée communale et lui ; 1 membre de la commission financière au 31 décembre 2020 en raison du déroulement des dernières assemblées communales ; la boursière communale le 21 décembre 2020 puis la secrétaire communale le 15 mars 2021 en raison des tensions existantes dans la commune ;
 - > la participation nécessaire de la Préfecture à l'assemblée communale du 21 avril 2021 ;
 - > des lettres anonymes déposées dans la boîte aux lettres personnelle du syndic, mais aussi quelques cas de pressions excessives durant les années passées envers des conseillers communaux personnellement ont été rapportés dans le cadre de l'enquête.
 - b) Le Préfet de la Glâne relève également que la situation s'est encore péjorée depuis l'assemblée communale du 31 mai 2022 où la question du sort de la fortune de la commune d'Ecublens avant une possible fusion entre les communes d'Auboranges, Chapelle, Ecublens et Rue au 1^{er} janvier 2024 a été mise en discussion par une personne de l'assemblée. Cette situation a donné lieu à :
 - > un recours du Conseil communal contre certaines décisions prises par l'assemblée communale – en l'espèce, la modification de l'ordre du jour et l'acceptation d'une baisse rétroactive des coefficients d'impôt 2021 de 88 % à 10 % –, recours qui a été admis par le Préfet de la Glâne pour vice de procédure, dont la décision est entrée en force car non attaquée dans le délai ;
 - > une lettre anonyme déposée dans la boîte aux lettres personnelle de la syndique ;
 - > une pétition de citoyens qui demande le retrait dudit recours ;
 - > une demande par des citoyens d'organiser une assemblée communale extraordinaire pour voter un coefficient d'impôt 2021 à 10 %, demande déclarée irrecevable par le Conseil communal le 20 septembre 2022 à la veille de sa démission et dont la décision est entrée en force ;
 - > 5 démissions supplémentaires : 1 conseillère communale le 23 juin 2022 ; les 4 conseillers communaux restants le 21 septembre 2022. Les viennent-ensuite ont tous renoncé à leur élection ;
 - > les comptes 2021 toujours pas approuvés à ce jour malgré le délai légal impératif au 31 mai 2022.

- c) Il conclut que les assemblées communales apparaissent être devenues au fil des ans un lieu où s'exposent publiquement les tensions d'une population divisée et à l'évidence irréconciliable au sein de la commune, lieu qui ne garantit plus le débat démocratique, où certains citoyens dirigent la séance et en y mêlant de surcroît des affaires privées qui n'y ont pas leur place. Ces assemblées s'en trouvent ainsi non maîtrisées et déçues. Certains citoyens indiquent même renoncer à y participer en raison du climat qui y règne. Ces tensions atteignent également les autres organes de la commune ainsi que l'administration communale.

Tant pour rétablir le bon fonctionnement des organes de la commune que pour préserver le personnel communal et éviter de surcroît de nouvelles démissions qui rendraient la situation de la commune d'Ecublens plus délicate encore, l'administration exceptionnelle lui apparaît la seule mesure possible. Des mesures de surveillance moins invasives lui apparaissent, au vu de la situation, d'emblée vouées à l'échec (élection complémentaire pour les quatre sièges vacants, attente d'un rapport de la commission provisoire pour décider ensuite seulement de la mesure à prendre) étant donné que même le renouvellement intégral du Conseil communal lors de l'élection du 7 mars 2021, pour la nouvelle législature 2021-2026, n'a pas permis d'améliorer la situation, qui s'est même dégradée.

8. Le 11 octobre 2022, le Préfet de la Glâne a informé la population et les médias sur les éléments essentiels et les conclusions de son enquête. Le communiqué de presse est disponible sur le site internet de la commune et de la préfecture. Le Préfet a notamment communiqué sur, d'une part, l'institution d'une commission ad hoc provisoire et sur, d'autre part, les mesures proposées au Conseil d'Etat, à savoir la soumission de la commune d'Ecublens à une administration exceptionnelle.
9. Les médias ont relayé largement ces informations.

EN DROIT

10. En application de l'article 151c al. 2 let. d LCo, le préfet peut transmettre, au terme de l'enquête qu'il a menée, le dossier au Conseil d'Etat en lui proposant d'ordonner l'une des mesures de surveillance qui entrent dans la sphère de compétences de cette autorité.
11. Selon l'article 151e LCo, « *outre les mesures qui ressortissent à la compétence du préfet, le Conseil d'Etat est compétent pour prendre, à l'égard d'une commune ou d'une association de communes, les mesures suivantes au terme de l'enquête :*
- a) *il peut révoquer un membre du conseil communal ou du comité de direction en cas de manquement répété à ses devoirs ou en cas de manquement grave ou répété dans la gestion des affaires qui lui sont confiées ;*
 - b) *il confie la gestion de la commune ou de l'association de communes à une commission administrative composée d'au moins trois membres lorsque la collectivité en cause refuse ou est incapable de se conformer aux injonctions du préfet ou n'est plus en mesure d'accomplir ses tâches. Il en nomme les membres et en désigne le président. La commission a les attributions du conseil communal ainsi que de l'assemblée communale ou du conseil général. Ses décisions sont attaquables conformément à l'article 153, applicable par analogie. Lorsque sa raison d'être a disparu, l'administration exceptionnelle est levée. Il est alors procédé à de nouvelles élections ».*

Il entre donc dans les compétences du Conseil d'Etat d'instituer d'une administration exceptionnelle.

12. Au vu des éléments exposés dans le rapport d'enquête et dont il sied de relever la qualité, il apparaît que le fonctionnement de la commune d'Ecublens n'est de toute évidence plus assuré étant donné les conflits persistants. La mise en place d'une mesure de surveillance sur un plus long terme s'avère donc indispensable pour rétablir le bon fonctionnement de la commune et lui permettre d'agir à nouveau sereinement et dans l'intérêt public.
13. En outre, il convient de préserver le projet de fusion en cours entre les communes d'Auboranges, Chapelle, Ecublens et Rue. Ce projet de fusion, plébiscité par la commune d'Ecublens à 74 % lors du sondage du 13 février 2022, est important pour les années futures des quatre communes concernées et il ne saurait être admis de le laisser mettre à mal en raison de conflits personnels existants dans l'une des communes concernées.
14. L'institution d'une administration exceptionnelle constitue la mesure ultime qui ne peut être décidée qu'en dernier recours, lorsque toutes les autres mesures moins invasives ont échoué ou s'avèrent à l'évidence inefficaces. La mesure proposée par le Préfet de confier la gestion de la commune à une administration exceptionnelle au sens de l'article 151e al. 1 let. b LCo apparaît en l'espèce la seule mesure apte à rétablir le fonctionnement de la commune, puisque même le renouvellement intégral du Conseil communal – par les élections générales du 7 mars 2021 – et celui du personnel communal – à la suite de démissions – n'a pas eu l'effet escompté, la situation s'étant même encore péjorée jusqu'à ce jour.
15. Selon l'article 151e al. 1 et. b LCo, l'administration exceptionnelle doit être confiée à une commission administrative composée d'au moins trois personnes. Les trois personnes agissant depuis le 11 octobre 2022 au sein de la commission ad hoc disposent des qualifications professionnelles et personnelles nécessaires pour continuer à œuvrer dans la commune. En outre, le fait qu'elles ne soient pas domiciliées dans la commune leur permet d'agir en toute neutralité et en ayant tout le recul nécessaire. Sur demande du Conseiller d'Etat en charge des communes, ces trois personnes ont d'ores et déjà accepté de faire partie de ladite commission sous réserve de la décision du Conseil d'Etat.
16. Aux termes de l'article 84 al. 2 CPJA, l'autorité peut prévoir qu'un éventuel recours contre la décision n'aura pas d'effet suspensif.
17. Selon l'article 151f LCo, les frais d'intervention de l'autorité de surveillance sont mis à la charge de la commune.

Sur la proposition de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts,

Arrête :

Art. 1

¹ En application de l'article 151e al. 1 let. b de la loi sur les communes, la commune d'Ecublens est soumise à l'administration exceptionnelle pour une durée indéterminée.

² La gestion de la commune est confiée à une Commission administrative composée des trois membres suivants :

- > Monsieur François Genoud, député et ancien syndic, de Châtel-Saint-Denis.
- > Madame Nadia Savary, députée et ancienne syndique, de Cugy.
- > Madame Géraldine Barras, Conseillère communale, titulaire du brevet d'avocate, de Pont-en-Ogoz.

³ Monsieur François Genoud est désigné comme président de la Commission administrative.

Art. 2

¹ La Commission administrative a les attributions du conseil communal ainsi que celles de l'assemblée communale.

² Le personnel communal est tenu de fournir aux administrateurs désignés à l'article 1 al. 2 tous les renseignements et documents nécessaires à leur mission.

Art. 3

¹ Les membres de la Commission administrative sont rémunérés conformément à l'ordonnance concernant la rémunération des membres des commissions de l'Etat (RSF 122.8.41).

² Les frais sont à la charge de la commune.

Art. 4

¹ La Commission administrative est tenue :

- a) d'informer périodiquement la population sur les affaires communales d'intérêt général.
- b) de requérir la levée de la mesure lorsque les circonstances la justifiant auront disparu.

² Le Préfet de la Glâne est invité à renseigner à intervalles réguliers la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts sur l'évolution de la situation de la commune.

Art. 5

Un éventuel recours n'aura pas d'effet suspensif.

Art. 6

Les frais de procédure de la présente décision sont mis à la charge de la commune pour un montant de 350 francs.

Art. 7

Le dispositif de cet arrêté est publié dans la Feuille officielle.

Art. 8

Le présent arrêté peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal, rue des Augustins 3, 1700 Fribourg, dans les trente jours dès sa publication dans la Feuille officielle.

Art. 9

Communication :

- a) à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, pour elle et le Service des communes ;
- b) à la Préfecture du district de la Glâne, pour elle, pour la commune d'Ecublens et pour les trois membres de la Commission administrative ;
- c) à la Chancellerie d'Etat, à charge pour elle de publier le dispositif de la présente décision d'approbation dans la Feuille officielle.

Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat