

## **RAPPORT EXPLICATIF**

### **accompagnant l'avant-projet de loi relatif à l'encouragement aux fusions de communes**

## **1 INTRODUCTION**

### **1.1 Situation initiale et mandat parlementaire**

"Les communes pourvoient au bien commun sur le plan local. Elles accomplissent les tâches que la Constitution et la loi leur attribuent. Les communes assurent à la population une qualité de vie durable et disposent de services de proximité".

Par ces termes, la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo ; RSF 140.1) et la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst. ; RSF 10.1) fixent les objectifs auxquels toutes les communes doivent satisfaire. La fusion avec une ou plusieurs autres communes est souvent le moyen le plus approprié pour y parvenir.

Les fusions de communes ont d'ailleurs rencontré un vif intérêt dans le canton de Fribourg. Le 31 décembre 1999, le canton comptait encore 245 communes ; le 1<sup>er</sup> janvier 2006, leur nombre était de 168, soit une diminution de 77 communes. Ce sont notamment les aides financières prévues par le décret du 11 novembre 1999 relatif à l'encouragement aux fusions de communes (RSF 141.1.1. ; ci-après : le décret) qui ont contribué à ce développement. Sur cette base, pas moins de 41 projets de fusions ont été réalisés. L'effort financier consacré à l'encouragement des fusions basé sur le décret de 1999 et sa prolongation a été de 22 609 806 francs, dont 6 782 942 francs ont été supportés par les communes. Or, le terme de dépôt d'une demande d'aide financière est échu et le décret cessera d'être formellement en vigueur le 31 décembre 2009.

Dans la motion n° 160.06 "Reprise du processus d'encouragement aux fusions de communes – objectif 2011 : 89 communes dans le canton de Fribourg", qu'ils ont déposée et développée en date du 10 octobre 2006, les députés Denis Boivin, Charly Haenni et dix cosignataires ont souligné à quel point il est important de poursuivre les mesures d'encouragement aux fusions de communes. Selon le texte de la motion, le but serait d'abaisser le nombre de communes à 89 jusqu'à la fin de l'année 2011. Le 9 octobre 2007, le Grand Conseil a pris la motion en considération.

### **1.2 Autres interventions parlementaires**

Dans ce contexte, il sied de relever également les interventions parlementaires suivantes :

- Postulat n° 2035.08 des députés André Schoenenweid et Jean-Pierre Siggen : "Aide financière à la fusion dans les agglomérations" (cf. ch. 3.2 du rapport explicatif)
- Postulat n° 2037.08 des députés Jean-Pierre Dorand et Jean-Pierre Siggen : "Modification de la loi sur les communes : fusions de communes – création d'arrondissements" (cf. ch. 4.3 du rapport explicatif)
- Amendement du député Christian Ducotterd concernant la modification ultérieure d'une convention de fusion (cf. ch. 4.1 du rapport explicatif)

## **2 TRAVAUX PREPARATOIRES**

L'encouragement aux fusions de communes repose sur une longue tradition. Après qu'une première série de fusions ait pu profiter des dispositions exécutoires de la loi sur les communes, le décret a

permis une nouvelle réduction notable du nombre de communes. L'avant-projet de loi contient par ailleurs des éléments de ce décret qui ont fait leurs preuves, soit par exemple :

- le calcul de l'aide financière sur la base de la population légale ;
- la procédure de requête pour les communes ;
- le fonds pour l'encouragement aux fusions de communes ;
- le financement par l'Etat et les communes et la clé de répartition entre Etat et communes.

Il a été renoncé aux dispositions prévoyant que l'Etat peut obliger des communes à fusionner car il est préférable d'attendre d'abord les premières expériences liées à l'application de la loi. Par contre, les récentes expériences faites par les autres cantons en matière d'encouragement aux fusions volontaires de communes et de soutien aux fusions dans les agglomérations ont été prises en compte dans l'avant-projet de loi.

La Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts a mandaté le Service des communes pour rédiger un premier avant-projet que celle-ci a fait parvenir à la Conférence des préfets ainsi qu'à la Direction des finances et au Service de législation pour prise de position. Le rôle-clé attribué aux préfets dans le cadre de l'application de la loi ainsi que les éléments principaux contenus dans le premier avant-projet ont reçu un accueil très favorable à l'occasion de la séance de la Conférence des préfets tenue le 5 février 2009. De manière générale, la Direction des finances a constaté avec satisfaction que l'avant-projet présenté veut aller plus loin que les précédentes campagnes d'aide aux fusions de communes et que la détermination d'objectifs ainsi qu'une planification cantonale préalable des périmètres de fusions traduisent la volonté de l'Etat de donner une orientation claire à son action.

Le présent avant-projet de loi tient compte des remarques formulées par la Conférence des préfets ainsi que par la Direction des finances et le Service de législation.

### **3 LOI RELATIVE A L'ENCOURAGEMENT AUX FUSIONS DE COMMUNES**

#### **3.1 Plan de fusions comme élément principal**

L'avant-projet de loi fait suite à la motion n° 160.06 des députés Denis Boivin et Charly Haenni. Il concerne les fusions volontaires de communes. Il s'agira de déterminer, dans un premier temps, si la fusion peut permettre d'améliorer l'autonomie et les capacités des communes ainsi que l'efficacité de leurs services. Ces critères seront donc évalués. La situation actuelle et les possibilités d'amélioration seront examinées. Les conclusions serviront ensuite à formuler des propositions concrètes pour la suite des démarches, sous forme d'un projet de fusion s'inscrivant dans un plan de fusions réalisé à l'échelon du district. Le préfet est l'autorité toute désignée pour procéder à ces travaux d'analyses. D'une part, il dispose des connaissances nécessaires en matière locale et régionale dont il peut se servir dans un bref laps de temps. D'autre part, il est en mesure de comparer chaque commune de son district avec les autres communes sur des bases objectives.

L'évaluation est fondée sur des critères uniformes et est complétée par une analyse personnelle du préfet (cf. explications relatives à l'article 2). Les critères ne sont, pour l'instant, pas formulés de manière définitive.

Dans ses conclusions, le préfet associera les faiblesses d'une commune avec les forces d'une ou plusieurs autres communes (et vice-versa) et délimitera, sur cette base, un périmètre de fusion. Chaque commune du canton présente probablement des possibilités d'amélioration de son autonomie, de ses capacités ou de l'efficacité de ses services, de sorte que le préfet proposera des projets de fusions pour l'ensemble des communes de son district. Cela s'applique également à une

commune qui ne souhaiterait en aucune manière une fusion ou qui aurait, par le passé, refusé de fusionner.

Le plan de fusions consiste dès lors en projets de fusions individuels et tient compte, à titre d'exemple, du périmètre actuel et futur des associations de communes, des cercles scolaires, du cercle d'intervention des pompiers, etc. Les communes prennent position et informent leur population sur les aspects essentiels du projet.

Le Conseil d'Etat approuve le plan de fusions. Un rapport intermédiaire sera établi après deux ans et mettra en évidence les éventuelles corrections et améliorations à apporter au cadre légal.

### **3.2 Postulat n° 2035.08 des députés André Schoenenweid et Jean-Pierre Siggen**

Selon le postulat déposé le 20 juin 2008 et développé le 11 septembre 2008, les postulants demandent au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité de légiférer afin d'accorder, à l'instar du canton de Lucerne, une aide supplémentaire aux communes des agglomérations du canton qui veulent fusionner pour créer des centres cantonaux et régionaux forts.

En matière d'octroi de subvention, le canton de Lucerne distingue entre les fusions de communes nécessitant des mesures d'assainissement et les fusions stratégiques. Les fusions stratégiques sont réalisées par des communes qui s'unissent sans pression financière afin d'obtenir dans le futur une position plus solide. Il peut alors s'agir de communes sises dans l'agglomération, mais aussi dans le milieu rural. Dans la pratique, la mise à disposition de moyens financiers pour des fusions stratégiques est considérée comme très difficile. Ainsi le Gouvernement et le Grand Conseil ont proposé une somme de 20 millions de francs pour la fusion de la commune d'agglomération de Littau avec la ville de Lucerne. A la suite d'un referendum, les citoyens de ce canton ont refusé néanmoins cette proposition des autorités lors d'une votation. A relever que seules les communes directement concernées, Littau et Lucerne, avaient à l'occasion de cette votation accepté la proposition. Il ressort d'un sondage effectué à la suite de la votation que beaucoup de votants n'étaient pas opposés à l'aide financière en tant que telle, mais s'opposaient par contre au montant et au traitement particuliers réservés à ces deux communes de l'agglomération lucernoise.

Une possibilité de renforcer l'aide financière pour les fusions au sein de l'agglomération sur le plan législatif pourrait consister à élever le seuil maximal de la population prise en compte pour le calcul de l'aide. Le décret prévoyait que le nombre d'habitants d'une commune fusionnant soit limité à 1500 ; l'avant-projet relève cette limite à 5000 habitants.

## **4 MODIFICATION DE LA LOI SUR LES COMMUNES**

### **4.1 Amendement du député Christian Ducotterd**

Lors des discussions concernant le projet de loi portant révision partielle de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) et de la loi sur les communes, le député Christian Ducotterd demandait dans un amendement l'introduction d'un nouvel article dans la loi sur les communes. L'intervenant considérait comme insatisfaisant le fait que les dispositions d'une convention de fusion conservent en principe leur validité, même si les circonstances et les besoins avaient changé. Après que le commissaire du Gouvernement ait accepté de prendre en considération la demande et de l'étudier dans le cadre des travaux de rédaction d'un projet de loi relatif à l'encouragement aux fusions de communes, l'intervenant a retiré son amendement.

## **4.2 Modification ultérieure d'une convention de fusion**

La possibilité de modifier ou non ultérieurement des conventions de fusion doit être examinée de manière différenciée et en tenant compte de situations très diverses et parfois contradictoires.

Au centre de la problématique se trouve l'opposition entre l'idée que les dispositions contenues dans la convention de fusion sont des garanties de durée illimitée à l'égard de la population ayant accepté la fusion, d'une part, et l'opinion que ces dispositions peuvent être modifiées en tout temps en fonction des attentes actuelles, d'autre part. De plus, les conventions de fusions ne contiennent pas uniquement des dispositions relevant des compétences de l'assemblée communale ou du conseil général, mais également des prescriptions qui ressortent de la compétence du conseil communal. Enfin, les conventions de fusions peuvent s'attacher à des domaines très différents, tels que – par exemple – la protection des minorités dans les institutions d'organes communaux, les questions financières, l'emplacement des infrastructures comme les écoles, l'offre de services communaux, la garantie des postes de travail dans l'administration communale et bien plus encore.

Toutes les dispositions dans ces conventions de fusions ont en commun le fait qu'elles règlent les rapports locaux communaux. Il s'agit, d'autre part, à quelques exceptions près, de dispositions dites "dispositives", c'est-à-dire que les communes qui fusionnent ont pris leur décision sans qu'une disposition de droit supérieur ne les ait obligées à le faire. Quant aux modifications des dispositions décidées librement dans leur convention de fusion par les communes, il en va de la seule responsabilité de la nouvelle commune. Cela est conforme à la répartition des tâches entre l'Etat et les communes selon la Constitution cantonale : la loi attribue les tâches à la collectivité publique la mieux à même de les accomplir (art. 53 Cst.).

Le canton ne devrait en principe pas s'occuper expressément du contenu des conventions de fusions modifiées, mais se limiter à la réglementation des aspects formels lors de la création et des modifications ultérieures des conventions de fusions.

Le texte proposé fait l'objet de l'article 17 du présent avant-projet de loi tandis que le commentaire figure au chiffre 5 du rapport explicatif.

## **4.3 Postulat n° 2037.08 des députés Jean-Pierre Dorand et Jean-Pierre Siggen**

Le postulat, déposé le 20 juin 2008 et développé le 11 septembre 2008, porte le titre "Modification de la loi sur les communes : fusions de communes – création d'arrondissements". Selon les postulants, il est nécessaire d'envisager de nouvelles possibilités de collaboration intracommunale dans les agglomérations du centre du canton, de Bulle ou d'autres à créer. Ils demandent au Conseil d'Etat d'étudier notamment :

- une participation des communes fusionnées aux nouvelles autorités communales ;
- une décentralisation de l'administration et des services de la nouvelle commune.

Il est prévu de soumettre au Grand Conseil la réponse au postulat en même temps que le projet de loi relatif à l'encouragement aux fusions de communes.

## **5 COMMENTAIRE DES ARTICLES**

### ***Article 1***

Cet article ne concerne pas seulement les objectifs de l'encouragement aux fusions de communes fribourgeoises et les moyens mis à disposition, mais également le champ d'application de la loi. A cet égard, il sied de préciser que l'avant-projet de loi s'applique uniquement aux fusions

volontaires. Les moyens mis à disposition devraient permettre d'atteindre un nombre important de fusions, seule possibilité pour parvenir à une concentration des forces de plusieurs communes. La volonté clairement exprimée, à savoir que les communes doivent disposer de toutes les forces nécessaires et éliminer leurs faiblesses pour qu'elles soient en mesure d'affronter les futures exigences – tout en maintenant la participation politique de leurs citoyens -, peut ainsi être mise en œuvre.

Dans ce contexte, il faut délimiter le champ d'application de ce nouveau régime d'encouragement aux fusions de communes : D'une part, les éventuelles fusions ordonnées par l'Etat (art. 135 al. 4 Cst.) ne sont pas concernées. Toutefois, il n'est pas exclu que le Conseil d'Etat, après avoir évalué les effets de cette loi, doive proposer des mesures contraignantes s'appliquant à des communes non fusionnées qui ne sont pas en mesure d'accomplir les tâches qui leur sont dévolues (art. 8 de l'avant-projet).

D'autre part, les éventuelles fusions avec une ou plusieurs communes d'un autre canton auront chacune leurs caractéristiques et doivent dès lors être réglées de manière individuelle.

La loi ne concerne pas non plus la procédure institutionnelle de fusions de communes qui est régie par la loi sur les communes (art. 133 à 142).

## **Article 2**

La Constitution du canton de Fribourg a formulé plusieurs exigences à l'adresse des communes, entre autres les suivantes :

- Les communes accomplissent les tâches que la Constitution et la loi leur attribuent (art. 130 al. 1 Cst.).
- Elles veillent au bien-être de la population et lui assurent une qualité de vie durable (art. 130 al. 2 Cst.).
- Elles disposent de services de proximité (art. 130 al. 2 Cst.).
- Chaque commune a un conseil communal (art. 131 al. 2 Cst.).
- Les communes gèrent les finances publiques avec économie (art. 82 al. 1 Cst.).
- Elles aménagent le territoire et garantissent l'approvisionnement en eau et énergie (art. 73 al. 2 et art. 77 Cst.).

L'interprétation du texte constitutionnel et des lois y relatives permet deux conclusions importantes :

1. Chaque commune doit être en mesure de remplir toutes ces exigences, sans exception.  
Dans l'avant-projet de loi, l'ensemble des exigences figure sous la notion "capacités des communes" (art. 2 let. b).
2. Chaque commune doit être apte à déterminer librement pour chacune desdites exigences, de quelle manière elle veut les remplir, pour autant que plusieurs possibilités soient offertes ("autodétermination" en tant que contenu essentiel de l'article 4 LCo). En d'autres termes, si le droit supérieur laisse à la commune le choix des modalités d'exécution d'une tâche à remplir, mais que du fait de sa taille ou pour d'autres raisons elle ne peut en faire usage, on doit alors admettre que dans ce cas particulier, la commune a perdu son autonomie. C'est cette aptitude d'une commune à l'autodétermination qui figure sous la notion "autonomie communale" (art. 2 let. a de l'avant-projet de loi).

Chaque commune doit être en mesure de remplir toutes ces exigences plus particulièrement sur le long terme, c'est-à-dire également en faveur de la prochaine génération, du fait qu'un des buts de l'Etat est le développement durable (art. 3 al. 1 let. h Cst.) et que les communes doivent favoriser la solidarité entre les générations (art. 62 Cst.). L'action et l'organisation communales sont intactes sous tous les aspects dès lors que la commune répond à toutes les exigences dans le sens mentionné ci-dessus.

Dans la pratique, le préfet disposera d'un schéma de questions qui lui permettra de procéder à l'évaluation. Il s'agira de déterminer si la commune atteint tous les objectifs énumérés à l'article 2.

### **Article 3**

Pour obtenir un conseil suite aux questions pratiques liées à leur situation individuelle, les communes désireuses de fusionner s'adresseront en premier lieu au préfet. Si elles ont des questions concernant l'application de la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes ou à l'obtention de l'aide financière, le Service des communes est à leur disposition. Pour toutes les questions relevant d'autres domaines spécifiques, les Services de l'Etat compétents sont en mesure de conseiller les communes.

### **Article 4**

Le plan de fusions est un des deux éléments centraux de l'avant-projet, le second étant l'aide financière. Il est établi pour chacun des districts et se base sur une vision globale de l'avenir des communes, indépendante des intérêts particuliers et locaux. Il s'agit de faire preuve d'anticipation et de préparer les conditions qui permettront aux communes d'affronter les défis qui les attendent d'ici une vingtaine d'années. L'augmentation de la population, mais aussi le vieillissement de celle-ci appelleront de nouvelles compétences, de nouvelles solutions. Les communes qui ne disposeront plus à terme des compétences nécessaires du fait de leur taille ou de leur incapacité à s'adapter, c'est-à-dire celles qui ne pourront plus pourvoir au bien commun de leurs habitants, ne pourront plus survivre sous leur forme actuelle.

Pour chaque commune de son district, le préfet évalue les faiblesses et les forces existantes et futures. Les conclusions de cette évaluation préfectorale devront permettre de connaître les domaines où il faut agir, respectivement quels sont ceux qui présentent un potentiel certain. Ensuite, le préfet essaie de relier de manière optimale ces champs d'actions (faiblesses) de la commune X avec les potentiels essentiels (forces) de la commune Y – ou de plusieurs communes – et vice versa. Ces liaisons des forces et des faiblesses doivent en tout cas répondre aux objectifs définis à l'article 2, c'est-à-dire améliorer sensiblement la situation des communes par une fusion ; par contre, elles ne doivent pas tenir compte d'autres éléments, par exemple les éventuelles velléités politiques. Finalement, le préfet proposera la meilleure façon de lier les forces et faiblesses des communes par un plan de fusions. Partant de la conviction que la plupart des communes du canton ne remplissent pas toutes les exigences pour pourvoir au bien commun des habitants sur le plan local (art. 1 LCo) à long terme, le plan de fusions doit par conséquent englober toutes les communes.

Le plan de fusions comporte la totalité des fusions proposées (projets de fusions) du district, lesquelles sont définies par les périmètres des projets de fusions. Chaque commune fait partie d'un seul projet de fusion. Toutefois, avec l'accord de la Direction, les préfets peuvent prévoir exceptionnellement le rattachement d'une commune à deux projets.

Toutes les communes des districts sont analysées et traitées de manière égale, mais les actuelles et futures exigences locales sont également prises en compte. Pour son travail, le préfet utilisera

largement ses connaissances du district et des communes ainsi que son pouvoir d'appréciation. Au besoin, il peut se baser sur les recommandations de la Direction en charge des communes. Les directives cantonales assurent en outre que le travail dans les sept districts soit accompli au même niveau et que les résultats des différents districts soient comparables.

Lorsque certains éléments d'un plan de fusions ne sont pas établis, la Direction a la compétence d'ajouter – dans la mesure de ses possibilités – les informations nécessaires sur la base des documents existants.

#### **Article 5**

Un projet de fusion qui renforce l'autonomie communale, accroît les capacités de la commune et permet désormais l'accomplissement efficace des prestations communales à des coûts avantageux, ne doit pas échouer par le seul fait que l'autre commune désireuse ou les autres communes désireuses de fusionner se situent en dehors du district. L'intérêt public d'un meilleur fonctionnement d'une commune est dans tous les cas prépondérant par rapport au maintien des limites actuelles d'un district. Le cas échéant, le Grand Conseil décide de la nouvelle délimitation des districts concernés (art. 142 LCo).

#### **Article 6**

Les plans de fusions des préfets représentent l'ensemble des projets de fusions au niveau cantonal. Le délai de dépôt des plans de fusions auprès de la Direction est de six mois et ne peut être prolongé. Toutefois, il est prévu que certains travaux à mener dans le cadre de l'évaluation des communes débiteront déjà après la fin de la procédure de consultation publique afin que les préfets disposent d'un maximum de temps de préparation.

#### **Article 7**

Une fois en possession des plans de fusions, la Direction communiquera aux préfets le délai retenu pour la présentation individuelle de chaque projet aux conseils communaux réunis. Ensuite, chaque conseil communal a l'occasion de s'exprimer durant un délai fixé par la Direction sur les constatations et propositions du préfet. A défaut d'une détermination de la commune dans les délais, le préfet et les autorités cantonales peuvent considérer l'évaluation, la conclusion et la proposition de fusion (exceptionnellement : les propositions de fusion), telles que présentées aux conseils communaux réunis, comme étant acceptées par la commune.

Après réception de la détermination des communes, la Direction transmet le plan de fusions au Conseil d'Etat pour approbation.

En collaboration avec le préfet, chaque conseil communal informe la population et le législatif communal afin que chaque citoyen puisse former sa propre opinion. Les informations sont également accessibles aux habitants d'autres communes.

Il est à signaler que ce droit à l'information et les droits de participation sont indépendants du droit de proposer formellement une procédure de fusion concrète. Conformément à la loi sur les communes (art. 133a), "la fusion avec une ou plusieurs communes peut être demandée par l'Etat, l'assemblée communale sur l'initiative d'un citoyen (art. 17 al. 1), le conseil général sur l'initiative de l'un de ses membres (art. 51<sup>bis</sup> et 17 al. 1), le conseil communal ou le dixième des citoyens actifs."

### Article 8

Le rapport intermédiaire de la Direction ne pourra vraisemblablement pas se limiter aux informations sur l'état actuel. Le cas échéant, ce rapport devrait proposer des actions adaptées aux communes restant seules qui ne sont – de toute évidence – pas en mesure de remplir leur tâches.

Simultanément, un éventuel succès du projet dépassant toutes les attentes donnerait lieu à des propositions dans le rapport intermédiaire quant à l'épuisement avant le terme du fonds d'encouragement. En l'occurrence, l'avant-projet tel que présenté ne prévoit pour le moment aucun droit à l'obtention de l'aide financière (art. 9 al. 3) ce qui est aussi valable lorsque le fonds est épuisé.

### Article 9

Au même titre que le plan de fusions, l'aide financière est l'élément central de l'avant-projet.

Cette aide est versée à toutes les communes fusionnées pour autant qu'aucune commune d'un autre canton ne soit incluse dans la nouvelle commune. Dans ce cas-là, le Conseil d'Etat règle l'aide financière à verser à la commune fusionnée de manière individuelle. Il n'existe aucun droit à l'obtention d'une aide financière ce qui correspond à la loi du 17 novembre 1990 sur les subventions (art. 12 LSub ; RSF 616.1).

### Article 10

Etant donné que chaque commune fribourgeoise fait partie d'un projet de fusion, il est proposé de les doter chacune – en fonction du chiffre de leur population légale – d'un montant à verser en cas de fusion. Cette dotation figure sous l'expression "montant de base".

Ce montant de base est multiplié par le multiplicateur de base (Mb) : 1,0. Lorsque la commune remplit un ou deux critères supplémentaires, le multiplicateur de base est majoré par le critère A, par le critère B ou par les deux critères simultanément. Ce calcul est effectué pour chacune des communes formant la nouvelle commune selon le schéma suivant :

#### EXEMPLE 1

Le plan de fusions préfectoral prévoit un projet de fusion englobant les communes W, X, Y, Z. Les communes X (1000 habitants), Y (500 habitants) et Z (2000 habitants) veulent fusionner. La commune W décide de ne pas faire partie de la fusion. En sachant que le montant de base est de 200 francs par habitant (art. 11) et que les communes X, Y et Z remplissent les critères A et B (art. 12), quelle serait l'aide financière ?

Commune	Montant de base	Multiplicateur de base	Critère A	Critère B	Mb+A+B	Total
"X"	200'000	1,0	0,1	0,2	1,3	260'000
"Y"	100'000	1,0	0,1	0,2	1,3	130'000
"Z"	400'000	1,0	0,1	0,2	1,3	520'000
<hr/>						
"X-Y-Z"						910'000

## Article 11

Le montant de base de chaque commune selon le présent avant-projet est de 200 francs, multiplié par le chiffre de population. L'ancien décret prévoyait un montant de 400 francs, multiplié par le chiffre de population et pondéré par l'inverse de l'indice de la capacité financière pour chaque commune fusionnée.

La différence s'explique par le fait que l'actuel système de péréquation financière sera totalement modifié et ne pourra plus servir pour définir un élément pondérant comme c'était le cas sous le régime de l'ancien décret.

Etant donné le délai relativement court (jusqu'au 31 décembre 2013 ; art. 18 al. 3 de l'avant-projet de loi) pour présenter une demande d'aide financière (art. 14 al. 1), il est jugé disproportionné de recalculer le chiffre de population au moment où les communes concernées présentent un projet de convention de fusion, comme l'ancien décret le prévoyait.

Tandis que l'ancien décret fixait un seuil de 1500 habitants, le présent avant-projet prévoit 5000 habitants. Cette mesure permet tout aussi bien d'intégrer les grandes communes au même titre dans le présent système d'encouragement aux fusions de communes que de leur accorder une aide financière d'importance comparable à l'aide versée aux communes plus petites. L'exemple du refus net dans le vote cantonal de l'aide financière pour la fusion entre la ville de Lucerne et la commune d'agglomération de Littau démontre qu'un système de financement applicable aux seules communes urbaines et d'agglomération aurait probablement très peu de chances d'être accepté.

## Article 12

Deux critères peuvent servir à multiplier le montant de base. Le critère A tient compte du nombre des communes d'une fusion réalisée et le critère B de la conformité d'une fusion réalisée avec le périmètre de la fusion proposée.

En ce qui concerne le multiplicateur B, il est appliqué à toutes les anciennes communes ayant respecté "leur" périmètre du projet de fusion, indépendamment du fait de savoir si une ou plusieurs communes partenaires "proviennent" d'autres périmètres. Celles-ci ne bénéficient pas de la majoration du multiplicateur par le critère B :

### EXEMPLE 2

Le plan de fusions préfectoral prévoit un projet de fusion englobant les communes W, Y, Z. La commune W décide de ne pas faire partie de la fusion. Par contre, la commune C (1000 habitants), bien que figurant dans un autre projet de fusion que les communes Y (500 habitants) et Z (2000 habitants), veut maintenant fusionner avec Y et Z.

Commune	Montant de base	Multiplicateur de base	Critère A	Critère B	Mb+A+B	Total
"C"	200'000	1,0	0,1	-	1,1	220'000
"Y"	100'000	1,0	0,1	0,2	1,3	130'000
"Z"	400'000	1,0	0,1	0,2	1,3	520'000
<hr/>						
"C-Y-Z"						870'000

### **Article 13**

Cet article de l'avant-projet précise que chaque ancienne commune peut bénéficier une seule fois de l'aide accordée par la loi. Par contre, il sied de préciser le cas d'une commune qui vient ultérieurement s'ajouter à une nouvelle commune ayant déjà reçu l'aide financière en vertu de cette loi :

#### **EXEMPLE 3**

Le plan de fusions préfectoral prévoit un projet de fusion englobant les communes U, X, Y, Z. Dans un premier temps, les communes X, Y et Z ont fusionné et ont obtenu une aide financière, tandis que la commune U a décidé de ne pas faire partie de la fusion. Après réflexion, la commune U (750 habitants) change d'avis et veut maintenant fusionner avec la commune X-Y-Z.

Commune	Montant de base	Multiplicateur de base	Critère A	Critère B	Mb+A+B	Total
"U"	150'000	1,0	- <sup>1)</sup>	0,2	1,2	180'000
"X-Y-Z"	-	-	-	-	-	-
<hr/>						
"X-Y-Z-U"						180'000

<sup>1)</sup> La commune "U" fusionne avec seulement une commune, à savoir "X-Y-Z". Dès lors, le multiplicateur de base n'est pas majoré.

Les communes ayant profité d'une aide financière selon l'ancien décret ont également droit à une aide financière.

### **Article 14**

Cet article reprend les dispositions de l'article 8 de l'ancien décret. Ainsi, figure déjà dans le projet de convention le montant de l'aide financière. Dès que les communes concernées ont décidé de la fusion et accepté la convention de fusion, celle-ci est transmise au canton pour approbation (art. 134d al. 5 LCo).

Le versement échelonné en fonction de la date de la décision du conseil général a pour but de ne pas désavantager les communes qui doivent encore soumettre la convention de fusion au corps électoral. Par contre, pour les demandes d'aide financière éventuellement déposées avant le vote du corps électoral, les procédures seront suspendues jusqu'à ce que le résultat du vote soit connu.

### **Article 15**

Le montant de 30 millions de francs repose sur des estimations. La clé de répartition entre l'Etat et les communes est identique à celle établie à l'article 1 de l'ancien décret. La participation des communes est justifiée du fait que le projet vise finalement aussi à rétablir – dans la mesure du possible – l'action et l'organisation communales là, où elles ne correspondent déjà plus aux exigences actuelles. Ainsi, la participation des communes selon l'avant-projet respecte le principe constitutionnel voulant (entre autre) que la commune, pour l'exécution de sa tâche, est aussi responsable pour le financement de ladite tâche (art. 81 al. 1 Cst.). Le montant total à charge des

communes s'élève à 9 millions de francs, réparti en 6 annuités (art. 18 al. 2 de l'avant-projet), le montant total à charge de l'Etat s'élève ainsi à 21 millions de francs, réparti de la même façon.

### **Article 16**

Le critère du chiffre de la population légale utilisé pour calculer le montant de base individuel de l'aide financière (art. 11 de l'avant-projet) est également utilisé comme clé de répartition des charges entre les communes. Ce chiffre est fixe pour toute la durée de validité de la loi.

### **Article 17 : Article 141a (nouveau) LCo**

Ce nouvel article s'applique aux "autres dispositions", à savoir tout objet qui – en dehors des domaines relatifs au régime de transition, au nom et aux armoiries, aux bourgeois, au patrimoine, aux règlements communaux ainsi qu'aux limites des districts – relève de la compétence de la commune et qui contient une obligation liant la nouvelle commune.

Désormais, la convention n'est plus valable pour une période indéterminée, mais sa validité doit être limitée dans le temps. Cette règle respecte ainsi le principe voulant que les activités des collectivités publiques (dont les conventions font partie) ne doivent pas empêcher le développement durable (de la commune), but de l'Etat au rang constitutionnel (art. 3 al.1 let. h Cst.).

En acceptant une convention de fusion, les communes règlent clairement des besoins actuels. Elles doivent dorénavant aussi tenir compte des besoins et développements futurs et laisser au plus tard à la prochaine génération le soin de décider des sujets contenus dans la convention : Dès lors, la durée de validité d'une disposition conventionnelle ne peut en aucun cas dépasser 20 ans.

Etant donné que la situation financière d'une commune peut évoluer de manière très rapide et avec des effets importants pour toute la population, les dispositions conventionnelles relatives aux impôts et autres contributions publiques ne doivent pas prescrire de limite dans le temps. Par ailleurs, ces dispositions peuvent être abrogées à tout moment.

A noter que les communes n'ont pas la possibilité de remplacer, dans la convention, une disposition expirée par une autre disposition (identique ou modifiée). Une convention est toujours conclue entre au moins deux parties et en l'occurrence, il n'y a qu'une seule nouvelle commune à partir de la date de la fusion. Par conséquent, une convention de fusion "perd" au fil du temps toutes les autres dispositions au sens de l'article 141a LCo, soit par expiration, soit par abrogation (voir ci-après).

### **Article 17 : Article 141b (nouveau) LCo**

L'organe communal compétent a l'occasion d'abroger une disposition conventionnelle avant qu'elle n'expire. Pour protéger une éventuelle minorité des citoyens pour lesquels la disposition en question a été intégrée dans la convention de fusion, la décision doit être prise à la majorité de trois quarts des suffrages valables. Le quorum de trois quarts est déjà connu en ce qui concerne les modifications essentielles de statuts d'associations de communes – là aussi afin de protéger une éventuelle minorité de la population ou des communes. Cette possibilité d'abrogation s'applique aussi à toutes les conventions de fusion existantes au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

Une disposition abrogée ne peut pas être remplacée par une disposition modifiée dans la convention. L'objet que la disposition abrogée avait régi, incombe à nouveau à l'organe communal compétent.

Le quorum qualifié de trois quarts des suffrages valables n'est pas requis quant aux éventuelles dispositions relatives aux impôts et autres contributions publiques pour les raisons déjà invoquées.

Une approbation par les autorités cantonales n'est pas prévue parce qu'elle pourrait, le cas échéant, être compromise par la procédure juridique suite à un recours contre la décision d'abrogation de l'assemblée communale ou du conseil général (art. 154 al. 1 LCo).

### **Article 18**

La demande d'aide financière pour une fusion envisagée doit être déposée au plus tard le 31 décembre 2013 et doit être accompagnée d'un projet de convention de fusion signée par les conseils communaux des communes intéressées. Pour autant que ces deux conditions soient remplies, les assemblées communales et les conseils généraux peuvent se prononcer sur la convention de fusion jusqu'au 30 avril 2015 au plus tard. Il sied de rappeler que si un conseil général acceptait la fusion le 30 avril 2015, le corps électoral devrait voter au plus tard le 29 juillet 2015 (art. 134d al. 4 LCo).

La dernière fusion de communes réalisée dans le canton de Fribourg a encore profité de l'aide financière instaurée par le décret. Depuis lors, aucune fusion n'a eu lieu et il est possible que des fusions qui se préparent depuis un certain temps se réalisent avant que la loi n'entre en vigueur. Pour des raisons d'égalité, ces fusions bénéficient aussi d'une aide financière, raison pour laquelle il est prévu de pouvoir déposer la demande y relative avant l'entrée en vigueur de la loi, à savoir à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010.

## **6 INCIDENCES FINANCIERES ET EN PERSONNEL**

En ce qui concerne les incidences financières, il est renvoyé aux explications figurant à l'article 15 de ce rapport (p. 11). En sus, il est à relever que l'approvisionnement du fonds n'est prévu qu'à partir de l'année 2011 pour prendre fin en 2016. Le plan financier contient – à partir de l'année 2011 et pour les années suivantes – un montant de 3,5 millions de francs en ce qui concerne l'Etat et un montant de 1,5 millions de francs en ce qui concerne l'ensemble des communes.

La loi aura des incidences sur la charge de travail notamment des préfectures, des communes, de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts ainsi que du Service des communes. Comme mentionné, les instances citées sont libres de préparer certains travaux, notamment la planification, cela même avant le débat au Grand Conseil ce qui devrait permettre d'éviter dans la mesure du possible des incidences en personnel.

## **7 INCIDENCES SUR LA REPARTITION DES TACHES ETAT-COMMUNES**

Le présent projet de loi n'a pas d'incidence à court terme quant à la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Par contre, un nombre important de fusions menant à une augmentation nette des capacités et compétences des communes ouvre la voie à une révision de la répartition des tâches.

## **8 INCIDENCES SUR LA REFORME DES STRUCTURES TERRITORIALES**

Il est impossible de prévoir d'ores et déjà le succès que rencontreraient ces mesures d'encouragement. Il est évident qu'un nombre important de fusions peut influencer la réforme des structures territoriales mais on ignore dans quelle mesure, dans quels districts et à quel terme ce pourrait être le cas. Le cas échéant, le rapport intermédiaire (art. 8 de l'avant-projet) devrait permettre des conclusions provisoires.

## **9 INCIDENCES SUR L'AGGLOMERATION DE FRIBOURG**

Il est possible qu'un processus de fusion soit déclenché grâce à la collaboration intercommunale renforcée dans l'agglomération de Fribourg. En ce qui concerne les questions financières de ce processus, il est renvoyé aux explications contenues à l'article 11, dernier paragraphe, de ce rapport.

## **10 INCIDENCES ENTRE LA LOI RELATIVE A L'ENCOURAGEMENT AUX FUSIONS DE COMMUNES ET LA LOI SUR LA PEREQUATION FINANCIERE INTERCOMMUNALE**

Le projet de loi sur la péréquation financière intercommunale est neutre à l'égard des fusions qui se réaliseront à l'avenir, dans le sens où le calcul de l'indice du potentiel fiscal (IPF) et de l'indice synthétique des besoins (ISB) pour les nouvelles communes fusionnées ne modifie pas les indices des autres communes.

Cependant, l'effet du calcul des nouveaux indices des communes fusionnées n'est pas totalement neutre financièrement. En effet, l'addition des montants des communes en phase de fusion, bénéficiaires et/ou contributrices pour la péréquation des ressources, éventuellement bénéficiaires pour la péréquation des besoins, n'est pas exactement identique au nouveau montant recalculé pour la commune fusionnée. Par conséquent, les montants alloués ou encaissés auprès des autres communes peuvent également varier dans une moindre mesure.

Mais les analyses effectuées sur les projets de fusions actuellement en discussion permettent de constater que, par la disparition de la classification et par la dissociation de la péréquation des ressources de celle des besoins, le système de péréquation préconisé ne préterite pas ou jamais dans une large mesure, les communes qui envisagent une fusion. Il ne faut pas perdre de vue que la situation n'est finalement à cet égard pas différente par rapport au système en vigueur de la classification et de la capacité financière, qui peut aussi avoir des effets plus ou moins importants sur les différents projets de fusions, ceci toutefois, comme cela vient d'être dit, sans la complication de l'effet sur les indices de toutes les autres communes du canton.

## **11 CONFORMITE AU DROIT FEDERAL ET EUROCOMPATIBILITE**

Le présent avant-projet de loi est conforme au droit fédéral. Il ne rencontre par ailleurs aucune incompatibilité avec le droit européen.

## **12 REFERENDUM**

La présente loi est soumise au referendum législatif (facultatif). Elle est également soumise au referendum financier facultatif.