



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

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

Ruelle Notre-Dame 2, Case postale, 1701 Fribourg

T +41 26 305 22 05, F +41 26 305 22 11  
[www.fr.ch/diaf](http://www.fr.ch/diaf)

Aux médias accrédités auprès  
de la Chancellerie d'Etat

*Fribourg, le 28 avril 2010*

Rapport

—  
**Encouragement aux fusions de communes – avant-projet de loi et rapport explicatif  
Bref rapport de synthèse**

*L'avant-projet de loi sur l'encouragement aux fusions de communes (AP/LEFC) et son rapport explicatif ont fait l'objet d'une procédure de consultation entre mi-juillet 2009 et mi-octobre 2009. Ce bref rapport de synthèse contient les résultats de la consultation.*

**A. Aspects généraux**

L'avant-projet de loi sur l'encouragement aux fusions de communes (AP/LEFC) et son rapport explicatif<sup>1</sup> ont fait l'objet d'une procédure de consultation entre mi-juillet 2009 et mi-octobre 2009 (sur demande de quelques destinataires, la fin du délai de consultation a été prolongée).

Les destinataires du dossier de consultation figurent sur la liste annexée au présent rapport. Le dossier était transmis à toutes les communes et associations individuelles ainsi qu'à d'autres destinataires. Au total, 272 instances ont été consultées.

Le Service des communes (SCom) a reçu 130 réponses (les réponses des Directions de l'Etat faisant référence à la réponse d'un service subordonné ne sont comptées qu'une fois). Certaines réponses sont encore arrivées après l'échéance du délai prolongé. La dernière réponse est parvenue au SCom le 1<sup>er</sup> décembre 2009.

Le taux de réponses est de 48 % (130 sur 272). Toutefois, le taux varie selon les groupes consultés. Ainsi, sur les 168 communes, 100 (ou 60 %) d'entre elles ont envoyé une réponse. Sur ces 100 communes, 45 (dont 6 alémaniques) déclaraient adhérer, avec ou sans remarques complémentaires, à la prise de position de l'Association des communes fribourgeoises (ACF). Parmi les associations de communes, le taux de réponses est très faible (neuf réponses, dont plusieurs sans prise de position matérielle).

---

<sup>1</sup> Le dossier complet de la consultation est téléchargeable sur le site internet de la Chancellerie d'Etat : [www.admin.fr.ch/cha](http://www.admin.fr.ch/cha) => Consultations cantonales => Archives 2009 => 13.07.2009 - 15.10.2009

De manière générale, on peut constater que les réponses sont unanimes à souligner la nécessité d'un encouragement aux fusions de communes (six réponses clairement défavorables au projet comme tel) et pour approuver les propositions concernant les conventions de fusion. Les réponses sont également favorables dans une large mesure au calcul de l'aide financière en vertu du seul critère du nombre des habitants et au multiplicateur privilégiant un nombre élevé de communes qui fusionnent. En revanche, les très nombreux avis, commentaires et propositions divergent fortement quant aux autres aspects de l'avant-projet de loi, particulièrement au sujet du chiffre maximal de 5'000 habitants pris en compte pour le calcul de l'aide financière et au sujet du volume du financement et de sa répartition entre l'Etat et les communes.

## **B. Les réponses aux questions posées dans la procédure de consultation**

La présentation des réponses commence en général avec un bref rappel des **principes de l'avant-projet de loi**.

Les questions posées aux organes consultés sont reproduites ci-après en surlignage grisé. Le rapport est présenté de façon plus détaillée lorsqu'on est confronté à une réponse majoritaire et prépondérante avec peu d'avis, de commentaires et propositions divergents. En contrepartie, le rapport doit se contenter de proposer l'option principale là, où les avis, commentaires et propositions sont très contradictoires et/ou très nombreux, afin de garantir une certaine lisibilité du document.

### **Principes de l'avant-projet de loi**

Dans son plan de fusions, le préfet attribue à chaque commune de son district un projet de fusion et le présente aux conseils communaux réunis. Les communes transmettent leur détermination au préfet. En accord avec le préfet, les communes informent la population.

**Question 1 - Plan de fusions : Approuvez-vous la proposition qui consiste à ce que les communes participent de manière active aux travaux des préfets, se déterminent sur le projet de fusion qui les concerne et informent la population sur tous les aspects ?**

#### Réponses

**Oui (41) + oui avec remarques (41) = 82**

Non (3) + non avec remarques (31) = 34

#### Avis

Le rôle des préfets instaure un élément contraignant. Les communes doivent rester les actrices principales (58 réponses). L'ACF + 23 réponses rejettent le plan comme tel.

### **Principe de l'avant-projet de loi**

Le montant de base de l'aide financière s'élève à 200 francs par commune, multiplié par le chiffre de sa population.

**Question 2.a - Aide financière : Approuvez-vous le principe prévoyant un montant de base pour chaque commune qui fusionne, calculé en fonction du chiffre de la population légale ?**

Réponses

Oui (65) + oui avec remarques (35) = **110**

Non (2) + non avec remarques (4) = 6

Avis divers

1. Les montants de l'aide doivent être liés aux enjeux de la fusion.
2. Les montants payés jusqu'à maintenant dans le "pot commun" doivent être pris en considération.
3. Le montant doit s'orienter vers les besoins de la commune résultant d'une analyse de la situation actuelle.
4. Le montant est (trop) faible.
5. Le chiffre de la population doit être à jour.
6. La capacité financière d'une commune doit être prise en compte. On ne peut pas encourager généreusement les communes qui collaborent déjà maintenant dans la plupart des domaines.
7. Le montant de base doit être pondéré à l'inverse de l'indice de capacité financière.
8. La disposition doit être complétée afin de rendre possible l'octroi d'une contribution financière supplémentaire qui pourrait être allouée en cas de circonstance exceptionnelle.
9. L'aménagement du territoire doit être pondéré de manière plus significative.

Commentaire

Les avis mentionnés ci-dessus étant minoritaires, on peut en déduire que ce point de l'avant-projet est accepté.

**Principe de l'avant-projet de loi**

Lorsque la population d'une commune qui fusionne est supérieure à 5'000 habitants, le montant de base se calcule sur une population de 5'000 personnes.

**Question 2.b - Aide financière : Approuvez-vous le chiffre maximal de 5'000 habitants pour le calcul ?**

Réponses

Oui (28) + oui avec remarques (12) = 40

Non (19) + non avec remarques (54) = **73**

Avis 1

On doit/pourrait augmenter le chiffre maximal de 5'000 habitants = 66 réponses.

Avis 2

Un chiffre inférieur de 5'000 habitants est suffisant = 7 réponses.

### Avis 3

Si l'on ne peut bénéficier d'un montant que pour 5'000 habitants, il ne faudrait alors contribuer au fonds que pour 5'000 habitants.

### Commentaire

Voir sous question 3.b

### **Principes de l'avant-projet de loi**

Le multiplicateur de base (1,0) n'est pas majoré lorsque deux communes fusionnent. Il est majoré de 0,1 unité pour chaque commune supplémentaire.

Le multiplicateur de base (1,0) d'une commune qui fusionne est majoré de 0,2 unité lorsque le territoire de la commune est situé dans le périmètre de la fusion proposée.

**Question 2.c - Aide financière : Adhérez-vous au système prévoyant deux multiplicateurs du montant de base, l'un en fonction de la taille de la nouvelle commune, l'autre en fonction de la conformité avec le projet de fusion ?**

### Réponses

**Oui** (32) + oui avec remarques (26) = **58**

Non (13) + non avec remarques (35) = 48

### Commentaire

Le multiplicateur en fonction de la conformité avec le projet de fusion est rejeté (**55 Non** contre 46 Oui) tandis que le multiplicateur en fonction de la taille de la nouvelle commune est bien accepté (**78 Oui** contre 16 Non).

### Avis

L'ACF propose des catégories de fusions liées à un système de multiplicateurs spécifiques. Tandis que le multiplicateur de base (1,0) est toujours majoré de 0,1 unité pour chaque commune supplémentaire, la taille de la nouvelle commune dépassant 4'000 habitants donne droit à un multiplicateur échelonné entre 0,5 et 2,0, d'une part, et, d'autre part, les communes d'une agglomération profitent de multiplicateurs encore à définir (entre 2,0 et 3,0). Pour certaines catégories de fusions, il est tenu compte des limites géo-topographiques et des fusions d'une grande commune avec une seule petite (voir aussi l'avis de l'ACF répertorié à la question 3.a).

### **Principe de l'avant-projet de loi**

Le fonds de l'encouragement aux fusions de communes (30 millions de francs) est financé par l'Etat et par l'ensemble des communes.

**Question 3.a - Financement : Partagez-vous la proposition consistant à répartir le financement entre l'Etat et l'ensemble des communes ?**

### Réponses

Oui (25) + oui avec remarques (39) = **64\***

Non (26) + non avec remarques (22) = 48

### Interprétation et avis

Concernant la catégorie "oui avec remarques", il faut rappeler que l'ACF (+ 26 réponses) soutient la répartition prévue sous condition qu'un "Fonds 1<sup>bis</sup>" (20 millions de francs pour des nouvelles communes à partir de 4'000 habitants, multiplicateur entre 0,5 et 2,0) et un "Fonds 2" (50 millions de francs pour les communes des agglomérations, avec multiplicateur à définir) soient créés, financés exclusivement par l'Etat.

### Commentaire

Le principe de la répartition du financement entre l'Etat et l'ensemble des communes tel que prévu dans l'avant-projet de loi semble pour le moment obtenir une minorité de réponses favorables seulement. Voir aussi le commentaire relatif à la question 3.b.

### **Principe de l'avant-projet de loi**

Le fonds de l'encouragement aux fusions de communes (30 millions de francs) est financé à raison de 70 % par l'Etat et de 30 % par l'ensemble des communes.

### **Question 3.b - Financement : Approuvez-vous la clé de répartition prévue ?**

#### Réponses

Oui (23) + oui avec remarques (10) = 33

**Non** (39) + non avec remarques (35) = **74**

#### Commentaire

La tendance qui se dégage quant aux questions 2.b, 3.a et 3.b exprime la volonté de doter le fonds de moyens financiers plus importants.

### **Question 3.c - Financement : Avez-vous d'autres propositions ?**

Néant

#### Commentaire

Etant donné le niveau actuel des problèmes à résoudre – notamment au sujet des questions 2.b, 3.a et 3.b – il n'est pour le moment pas judicieux d'entrer en matière sur les propositions touchant des problématiques de seconde importance.

### **Principes de l'avant-projet de loi**

A part quelques exceptions, toutes les dispositions dans la convention de fusion doivent être limitées dans le temps (au maximum 20 ans). Avant l'échéance de ce délai, une disposition peut être abrogée par le législatif avec un quorum de  $\frac{3}{4}$  des suffrages valables.

### **Question 4 - Convention de fusion : Approuvez-vous les propositions relatives au contenu et à la durée de validité des obligations figurant dans une convention de fusion ?**

#### Réponses

**Oui** (91) + oui avec remarques (6) = **97**

Non (3) + non avec remarques (3) = 6

#### Avis divers

1. La décision du conseil général ne doit pas être soumise au vote populaire (ACF + 24 réponses).
2. Limiter la durée de validité n'est pas nécessaire.
3. Les modifications peuvent être pénalisantes pour une (plus) petite commune.
4.  $\frac{2}{3}$  au lieu de  $\frac{3}{4}$  pour une abrogation d'une disposition conventionnelle avant l'échéance.

#### Commentaire

Les avis mentionnés ci-dessus étant minoritaires, on peut en déduire que ce point de l'avant-projet est accepté dans une large mesure.

### **Question 5 – Question générale : Avez-vous d'autres remarques, propositions ou commentaires à formuler sur cet avant-projet ?**

#### Avis 1

Entrée en vigueur au plus tôt le 1<sup>er</sup> janvier 2012 avec une échéance au 31 décembre 2021 (ACF + 44 réponses).

#### Avis 2

La question des "refusions" doit être abordée.

### **C. Conclusion**

Le Conseil d'Etat s'est prononcé sur l'orientation qu'il souhaite donner au projet d'encouragement aux fusions de communes afin d'atteindre, d'une part, les objectifs définis à l'article 2 de l'avant-projet de loi, à savoir :

- *le renforcement de l'autonomie communale ;*
- *l'accroissement des capacités des communes ;*
- *l'accomplissement efficace des prestations communales à des coûts avantageux ;*

et, d'autre part, l'objectif *de réduire de manière significative le nombre des communes.*

La Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts est chargée de rédiger le projet de loi en tenant compte des avis exprimés durant la consultation et des orientations souhaitées par le Conseil d'Etat. Ce dernier répondra encore aux postulats Schoenenweid/Siggen "Aide financière à la fusion dans les agglomérations" et Dorand/Siggen "Modification de la loi sur les communes : fusions de communes – création d'arrondissements".

Il est prévu de soumettre le projet de loi au Grand Conseil en 2010 encore.

### **Contacts**

—

**Pascal Corminboeuf**, Conseiller d'Etat, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF)

T +41 26 305 22 05 le mercredi, 28 avril 2010, 10h00 à 11 h00

**Gérald Mutrux**, Chef du Service des communes (SCom) T +41 26 305 22 35

**Roland Schmid**, conseiller juridique SCom, T +41 26 305 22 45

### **Pour en savoir plus**

—

Lien direct pour le téléchargement du communiqué de presse :

[www.admin.fr.ch/scom](http://www.admin.fr.ch/scom) - rubrique *Actualités*

Annexe : liste des destinataires du dossier de consultation