

**Rapport explicatif
accompagnant un avant-projet de loi
modifiant la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes
(articles 17 et 18)**

Nous avons l'honneur de vous adresser le présent rapport explicatif à l'appui d'un avant-projet de loi modifiant la loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (RSF 141.1.1 ; ci-après : LEFC).

1	ORIGINE DU PROJET	1
2	NECESSITE DU PROJET	1
3	GRANDES LIGNES DU PROJET	2
4	COMMENTAIRE DES ARTICLES	2
5	CONSEQUENCES FINANCIERES ET EN PERSONNEL	3
6	INFLUENCE DU PROJET SUR LA REPARTITION DES TACHES ETAT-COMMUNES	3
7	CONFORMITE AU DROIT SUPERIEUR ET DEVELOPPEMENT DURABLE	3
8	REFERENDUM ET ENTREE EN VIGUEUR	3

1 ORIGINE DU PROJET

La motion 2014-GC-140, déposée et développée le 5 septembre 2014 par les députés Nadia Savary-Moser et Yves Menoud et ayant comme objet la « modification de la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (articles 17 et 18) », est à l'origine du présent projet. Le Conseil d'Etat a répondu à la motion le 24 mars 2015 et le Grand Conseil a pris en considération la motion le 20 mai 2015 (84 oui, 6 non, 3 abstentions), suivant en cela la proposition du Conseil d'Etat.

Les députés Nadia Savary-Moser et Yves Menoud proposent de modifier la LEFC en prolongeant le délai de remise de la convention de fusion au 30 juin 2018 (*actuellement : 30 juin 2015*), pour une entrée en vigueur de celle-ci au plus tard au 1^{er} janvier 2021 (*actuellement : 1^{er} janvier 2017*). En appui à leur motion, les motionnaires soulignent l'esprit du législateur, soit d'encourager des fusions réunissant plus de deux communes, volonté qui s'articule autour des plans de fusions déposés par les préfets et arrêtés par le Conseil d'Etat le 28 mai 2013. D'après les motionnaires, la dynamique des fusions est en marche et l'argument financier est nécessaire pour donner l'impulsion aux processus de fusion. La question des délais ne devrait pas avoir comme conséquence de manquer le but visé par la loi.

2 NECESSITE DU PROJET

Comme le Conseil d'Etat l'a expliqué dans sa réponse du 24 mars 2015 à la motion, les communes souhaitant bénéficier d'une aide financière doivent présenter leur demande au Conseil d'Etat au plus tard dans le délai légal fixé au 30 juin 2015 (en déposant un projet de convention de fusion signé) et la fusion devra entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2017.

Le nombre de communes (284 au 1^{er} janvier 1967) est actuellement de 163. Depuis 2011, 5 fusions concernant 10 communes ont été réalisées (1 en 2011 ; 2 en 2012 ; 1 en 2013 ; 1 en 2014). S'agissant des projets de fusion en voie de réalisation, 13 conventions signées réunissant 43 communes ont été déposées à l'intention du Conseil d'Etat (état au 23 juin 2015). Parmi ces projets, 6 réunissant 16 communes doivent encore faire l'objet d'un vote aux urnes en septembre 2015, 5 réunissant 18 communes ont été approuvées par le Grand Conseil et 2 réunissant 9 communes doivent encore l'être cet automne.

Or, on doit simultanément constater que plusieurs processus de fusions de grande importance ou de grande taille sont certes avancés, mais n'ont pas encore atteint le stade d'un projet de convention de fusion signé et prêt à être déposé au Conseil d'Etat.

Lors du vote populaire du 15 mai 2011, les citoyennes et citoyens se sont déterminés de manière claire (72,86 %) en faveur de l'encouragement aux fusions de communes tel que proposé par la LEFC. Il paraît dès lors logique que les citoyennes et citoyens soient également intéressés à pouvoir se prononcer sur le projet de fusion qui les concerne directement, ceci selon les mêmes règles que celles acceptées en 2011. Il est dès lors cohérent de tenir compte de cette situation, en prolongeant la durée de l'encouragement financier moyennant des modifications de la LEFC.

3 GRANDES LIGNES DU PROJET

Le projet vise à créer la base légale permettant aux communes de bénéficier de l'aide financière pour autant que deux conditions soient remplies de manière cumulative, à savoir que leur projet de convention signé soit déposé auprès du Conseil d'Etat au plus tard le 30 juin 2018 et que la fusion entre en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2021.

La LEFC étant une loi de durée limitée, la date d'expiration de celle-ci doit également être reportée.

Les autres éléments de l'aide financière ainsi que les modalités de financement figurant dans la LEFC ne font pas l'objet de modifications.

4 COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1 – article modificateur

Cet article contient les modifications proposées de la LEFC. Ces articles concernent les communes qui envisagent une fusion et souhaitent bénéficier d'une aide financière.

Article 17

Les communes doivent déposer leur demande au Conseil d'Etat, conformément à l'article 14 al. 1 LEFC, au plus tard le 30 juin 2018. Cette dernière disposition prévoit que la demande est présentée en la forme d'un projet de convention de fusion signé par tous les conseils communaux intéressés. Un délai prolongé de trois ans (jusqu'au 30 juin 2018) pour le dépôt d'un projet de convention de fusion signé devrait permettre de finaliser les projets de fusion complexes respectivement de taille supérieure à la moyenne.

Le projet de convention déposé doit prévoir une entrée en vigueur de la fusion au plus tard le 1^{er} janvier 2021. Cette date est adéquate par rapport à la fin de la législature 2016-2021, puisque la loi prévoit des élections générales anticipées des autorités communales dans les périmètres fusionnant au 1^{er} janvier 2021.

Article 18

La LEFC dispose entre autre que l'aide financière est versée dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la fusion, dans les limites des moyens mis à disposition par la loi (art. 14 al. 4, 1^{ère} phr.). Partant de l'idée que l'aide financière pour des fusions réalisées au 1^{er} janvier 2021 est versée en 2022, la date d'expiration de la LEFC (*actuellement : 31 décembre 2018*) sera dès lors reportée au 31 décembre 2022.

Article 2 – entrée en vigueur et referendum

L'article 2 contient les clauses usuelles concernant le referendum et l'entrée en vigueur.

5 CONSEQUENCES FINANCIERES ET EN PERSONNEL

L'Etat accorde des aides financières pour un montant total de 50 millions de francs (art. 15 LEFC). Sur la base des fusions acceptées par vote aux urnes sous le régime de la LEFC jusqu'en juin 2015, des aides financières à hauteur de 8 625 340 francs ont été versées ou seront versées. Un pronostic fiable pour savoir combien de projets signés seront déposés d'ici au 30 juin 2018, ne semble guère possible. A noter en outre qu'une motion transmise au Conseil d'Etat le 16 mars 2015 demande que le montant de base soit augmenté à 300 francs par commune, multiplié par le chiffre de sa population légale (*actuellement : 200 francs, multiplié par ce chiffre*).

La prolongation du régime d'encouragement n'a pas de conséquences significatives sur le personnel des communes ou de l'Etat. Les travaux nécessaires au niveau des communes pour planifier, présenter et réaliser une fusion restent quasiment les mêmes, que celle-ci profite ou non d'une aide financière cantonale.

6 INFLUENCE DU PROJET SUR LA REPARTITION DES TACHES ETAT-COMMUNES

Le présent projet de loi n'a pas d'incidence à court terme sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Par contre, l'augmentation progressive de la taille des communes permet d'augmenter leur autonomie et leurs capacités et favorise ainsi une nouvelle répartition des tâches.

7 CONFORMITE AU DROIT SUPERIEUR ET DEVELOPPEMENT DURABLE

Le projet est conforme au droit constitutionnel et fédéral en vigueur. Les modifications proposées ne sont pas concernées par les questions d'eurocompatibilité.

Les objectifs de l'encouragement aux fusions de communes, à savoir le renforcement de l'autonomie communale, l'accroissement des capacités des communes ainsi que l'accomplissement efficace des prestations communales (art. 2 LEFC), sont formulés pour favoriser le développement durable de la commune.

8 REFERENDUM ET ENTREE EN VIGUEUR

La présente modification légale est soumise au referendum législatif, mais pas au referendum financier.