



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Didier Castella / Markus Ith

QA 3102.12

### Fusion de communes – Où en sommes-nous ? Où allons-nous ?

#### I. Question

La loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC) a été plébiscitée, le 15 mai 2011, par 72,86 % des citoyennes et citoyens fribourgeois. Deux élus PLR sont à l'origine de cette loi (motion Haenni/Boivin n° 160.06 du 10 octobre 2006) qui prône une vision de l'organisation territoriale progressiste et orientée vers l'avenir. Elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Cette loi prévoit les étapes suivantes :

Etape <sup>1</sup>	Responsable	Base légale
Elaboration et présentation des projets de plans de fusions	Préfets	Art. 5 al. 1 et 2 LEFC
Demande d'approfondissements ou de compléments des projets de plans de fusions	DIAF, après consultation des autres Directions	Art. 5 al. 3 LEFC
Approfondissements et compléments des plans de fusions	Préfets	Art. 5 al. 3 LEFC
(Contrôle des approfondissements et des compléments)	DIAF	
Mandat au préfet pour l'étape suivante	DIAF	Art. 7 al. 1 LEFC
Présentation aux conseils communaux des plans de fusions N.B. Tous les conseillers communaux doivent être convoqués	Préfets	Art. 7 al. 1 LEFC
Détermination motivée de la commune, transmise au préfet	Conseils communaux	Art. 7 al. 2 LEFC
Soumission du projet de plan de fusions avec ses recommandations au Conseil d'Etat pour approbation	DIAF	Art. 7 al. 3 LEFC
Approbation du plan de fusion	Conseil d'Etat	Art. 7 al. 3 LEFC

<sup>1</sup> Les étapes entre parenthèses sont les étapes logiques non évoquées par la loi

Information des conseils généraux et de la population sur le plan de fusion et la détermination de la commune N.B. Ces séances doivent avoir lieu en présence des préfets	Conseils commu- naux	Art. 7 al. 3 LEFC
(Préparation de la fusion et négociation de la convention de fusion)	Conseils commu- naux	
(Procédure de préavis, de contrôle, de vote et d'approbation par le Grand Conseil)	Différents acteurs	
→ Dépôt des demandes d'aide financière au 30 juin 2015	Communes	Art. 17 al. 1 LEFC
Entrée en vigueur des fusions (des communes qui bénéficieront de l'aide financière)		
Evaluation de la loi	DIAF	Art. 8 LEFC
Expiration de loi		Art. 18 al. 1 LEFC

La lecture de ce calendrier appelle les **remarques** suivantes :

- > Le calendrier proposé, notamment en raison du délai au 30 juin 2015 pour le dépôt des demandes d'aide financière (art. 17 al. 1 LEFC), est très difficilement tenable.
- > Imposer aux préfets de rencontrer deux fois les conseils communaux, puis les conseils généraux et la population, prendra un temps considérable qui ne fera que retarder le processus.
- > De plus, ces rencontres et ce qui en ressortira ne lieront pas les exécutifs communaux qui piloteront le reste de la procédure. La population en sera donc exclue, alors même qu'elle pourrait avoir une vision très différente de ses élus.
- > D'une manière générale, le Conseil d'Etat ne dispose pas d'outils pour mettre en œuvre le plan de fusion qu'il aura adopté.
- > Tout retard pris dans les premières étapes de la procédure aura des conséquences sur la bonne tenue du calendrier.
- > Les exécutifs communaux devraient ne pas attendre les plans de fusions définitifs pour entamer des discussions sur la base des projets de plans de fusions présentés par les préfets.

Forts de ces constatations, nous adressons au Conseil d'Etat les **questions** suivantes :

1. Quel est le calendrier que compte suivre le Conseil d'Etat et plus particulièrement la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts pour permettre à un maximum de communes de présenter une demande d'aide avant le 30 juin 2015 ? Comme celui-ci paraît déjà quasi impossible à tenir, envisage-t-il logiquement une prolongation du délai pour arriver à une solution optimale ?
2. Comment le Conseil d'Etat se positionnera sur les projets de fusions qui ne respecteront pas le plan de fusion qu'il aura lui-même adopté ?

3. La notion de centre cantonal fort ayant disparu du programme gouvernemental, la Directrice des institutions, de l'agriculture et des forêts semblant s'en éloigner selon ses propos tenus dans la presse « Un virage à 180 degrés », comment le Conseil d'Etat entend-il se positionner, et le cas échéant, le promouvoir ?
4. Le Conseil d'Etat envisage-t-il d'organiser un référendum consultatif, par exemple à l'échelle des districts, sur son plan de fusion, immédiatement après son adoption pour le faire légitimer par la population ?
5. Le Conseil d'Etat envisage-t-il l'adoption d'un règlement d'application de cette loi aux fins de préciser certains points, voire d'en « corriger » d'autres ? (par exemple pour imposer des délais aux communes pour se déterminer ou pour garantir leur droit d'être entendues avant la décision du Conseil d'Etat sur le plan de fusion).

12 décembre 2012

## **II. Réponse du Conseil d'Etat**

Les remarques et questions soulevées par les intervenants concernent plusieurs aspects de la politique de fusion de communes, notamment les dispositions en vigueur, leur application par les autorités et les possibilités, pour la population, de s'impliquer dans la mise en œuvre d'un processus de fusion. Avant de répondre aux questions posées, il convient de rappeler le contexte de la LEFC.

Dans le canton de Fribourg, toutes les fusions réalisées depuis 1866 l'ont été volontairement. Les communes ont ainsi toujours librement choisi de fusionner. Cette liberté a été préservée dans la loi actuelle. L'intention du rapport explicatif accompagnant l'avant-projet de la LEFC (AP-LEFC) était de présenter le plan de fusion non pas comme plan directeur, contraignant pour les autorités locales, mais comme un instrument d'analyse et d'évaluation permettant d'associer, de manière optimale, les forces et faiblesses d'une commune avec celles d'autres communes et de délimiter sur cette base un périmètre de fusion. Toujours dans cette optique d'encourager les fusions volontaires, « 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 » (cf. rapport explicatif, p. 2). Ce régime volontaire n'a pas été remis en question lors des débats au Grand Conseil.

Par rapport à l'ancien décret relatif à l'encouragement aux fusions de communes, l'AP-LEFC avait toutefois prévu de nouveaux instruments dotés d'un certain effet incitatif. Ainsi, les communes devaient se voir attribuer un périmètre dans lequel fusionner et qui devait être respecté pour bénéficier des effets du multiplicateur de l'aide financière. Or, il s'est avéré que le projet a été modifié à la suite de la consultation et des débats parlementaires.

Au sujet du plan de fusions, plusieurs députés ont insisté en 2010, à l'occasion des débats en commission parlementaire ou en plenum, pour que le préfet ne doive pas unilatéralement proposer un périmètre de fusion. Selon eux, les communes doivent avoir l'occasion de participer aux travaux permettant de définir un périmètre, et cela dès le début de la procédure. Il ne suffit donc pas d'accorder aux communes la possibilité de se déterminer seulement lorsque le périmètre est officiellement proposé par le préfet. Par la suite, la disposition de la LEFC relative à l'élaboration du projet de plan de fusion a été modifiée dans ce sens.

Il en résulte ainsi que les conseils communaux sont désormais actifs dans plusieurs phases de la procédure : ils participent d'abord à l'élaboration du périmètre proposé par le préfet. Ensuite, le préfet leur présente le projet de fusion après consultation des Directions du Conseil d'Etat, ce qui permet aux exécutifs communaux d'adresser au préfet leur détermination motivée sur la fusion proposée. Finalement, les conseils communaux informent la population et le conseil général sur le projet de fusion dès que le plan est approuvé par le Conseil d'Etat. Selon les lignes directrices du 29 octobre 2012 transmises par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, le préfet peut toutefois renoncer à présenter le projet de fusion aux conseils communaux si ceux-ci ont pu participer à l'élaboration du périmètre et si les exécutifs communaux se sont déjà impliqués de manière active dans les premières démarches vers une fusion (par exemple institution d'un groupe de travail, mandat d'étudier une fusion, etc.).

A l'égard des travaux à accomplir au niveau communal, les intervenants relèvent à juste titre que les exécutifs communaux ne doivent pas attendre les plans de fusions définitifs pour entamer les discussions en vue d'une fusion. Les exemples de Corbières et Villarvolard (nouvelle commune à partir du 1.1.2011), Ursy et Vuarmarens ainsi qu'Estavayer-le-Lac et Font (nouvelles communes dès le 1.1.2012), Morat et Büchslen (nouvelle commune à partir du 1.1.2013), démontrent que des fusions peuvent se réaliser avant l'adoption du plan de fusion. Toutefois, des fusions intervenues avant l'approbation du plan, qui ne correspondraient pas au périmètre retenu, ne remettent pas en question la pertinence du plan de fusion. Les autorités locales seront dès lors invitées à entreprendre les démarches nécessaires pour parvenir à réaliser une fusion dans le périmètre du plan de fusions approuvé.

Par contre, il est ressorti de la consultation publique, qu'il n'était pas souhaitable qu'un multiplicateur de l'aide financière ne soit appliqué qu'à la condition que le périmètre de la fusion respecte les limites prévues par le plan. Par conséquent, cette proposition a été abandonnée dans le projet de loi.

En résumé, on peut constater que la mise en œuvre du plan de fusions repose essentiellement sur des actes volontaires dès lors que certaines conditions, de nature contraignante, ont été abandonnées durant le processus législatif.

Par ailleurs, et contrairement à ce qui semble être affirmé dans le texte de la question, la population peut s'impliquer dans une large mesure dans les processus visant une fusion de communes. Ainsi, en présence du préfet, la population est informée par le conseil communal sur les aspects de la fusion proposée, informations également accessibles aux habitants d'autres communes. Le but est ainsi de permettre aux citoyens de former leur propre opinion. Il sied finalement de rappeler que la fusion peut être initiée par diverses actions émanant de la population, à savoir à la demande de l'assemblée communale sur l'initiative d'un citoyen, du conseil général sur l'initiative de l'un de ses membres, à la demande du conseil communal ou du dixième des citoyens actifs.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat répond aux questions soulevées comme suit :

1. *Quel est le calendrier que compte suivre le Conseil d'Etat et plus particulièrement la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts pour permettre à un maximum de communes de présenter une demande d'aide avant le 30 juin 2015 ? Comme celui-ci paraît déjà quasi impossible à tenir, envisage-t-il logiquement une prolongation du délai pour arriver à une solution optimale ?*

Selon le mandat de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts et les lignes directrices

y relatives, datés du 31 respectivement du 29 octobre 2012, les préfets avaient jusqu'au 31 janvier 2013 au plus tard pour présenter aux conseils communaux réunis les projets de plans de fusions. Ensuite, chaque conseil communal adresse sa détermination motivée au préfet jusqu'au 28 février 2013 au plus tard. Celui-ci transmet sa détermination à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts jusqu'au 28 mars 2013.

Ce calendrier appelle les précisions suivantes : au plus tard au début juillet 2012, date de la présentation publique, par les préfets, des projets de plans de fusions, les communes ont eu l'occasion d'entamer des discussions avec les communes désignées comme partenaires. Entre-temps, certains conseils communaux ont déjà entamé les travaux en vue d'une fusion ou ont alors demandé et reçu un mandat de négociation de la part de l'assemblée communale. Durant l'étape prévoyant la présentation des projets de plans de fusions, à savoir entre début novembre 2012 et fin janvier 2013, les préfets ont par ailleurs pu constater dans quelle mesure les exécutifs communaux concernés par le même projet de fusion se sont impliqués de manière active dans le processus. Conformément aux lignes directrices, les préfets ont été invités à encourager les autorités communales, en particulier lorsqu'une commune s'oppose d'emblée à l'idée de fusionner ou reste passive.

Le Conseil d'Etat reste confiant dans le fait que les plans de fusions proposés par les préfets en accord avec les communes ne nécessiteront que peu de modifications pour être approuvés. Les communes pourront dès lors poursuivre leurs travaux sans interruption, le cas échéant en réservant les modifications qui se dessinent dès aujourd'hui. La date du 30 juin 2015 pour le dépôt d'une demande d'aide financière reste ainsi réaliste pour autant que la volonté de parvenir à une fusion se manifeste véritablement et soit mise en œuvre sans tarder. Le Conseil d'Etat n'envisage pas la prolongation de ce délai car, peu de temps après l'entrée en vigueur de la LEFC, ceci contreviendrait à la volonté du peuple fribourgeois selon laquelle les autorités locales doivent faire avancer rapidement les projets de fusion.

2. *Comment le Conseil d'Etat se positionnera sur les projets de fusions qui ne respecteront pas le plan de fusion qu'il aura lui-même adopté ?*

Le Conseil d'Etat rappelle que la priorité revient aux périmètres de fusion. Toutefois, une fusion décidée par un vote aux urnes qui ne correspondrait pas au plan de fusion, ne mettrait a priori pas en doute la pertinence du plan de fusions et de ses bases analytiques. Le cas échéant, il s'agira de vérifier si une telle fusion peut tout de même être considérée et acceptée ou non, par exemple comme une étape intermédiaire sur le chemin vers une fusion de plus grande importance. Il serait dès lors prématuré de prendre position sur de pareilles constellations et le Conseil d'Etat se réserve le droit de formuler ses observations dans son préavis à l'intention du Grand Conseil si une telle situation se présente. On peut cependant signaler que de telles constellations n'ont pas été entièrement exclues. Le message du Conseil d'Etat accompagnant le projet de la LEFC mentionne ainsi des cas spécifiques.

3. *La notion de centre cantonal fort ayant disparu du programme gouvernemental, la Directrice des institutions, de l'agriculture et des forêts semblant s'en éloigner selon ses propos tenus dans la presse « Un virage à 180 degrés », comment le Conseil d'Etat entend-il se positionner, et le cas échéant, le promouvoir ?*

Le Conseil d'Etat s'est déjà prononcé sur la question de la promotion du centre cantonal lors de la

présentation du projet de la LEFC. S'agissant de l'idée d'accorder une aide supplémentaire aux communes des agglomérations du canton qui veulent fusionner pour créer des centres cantonaux et régionaux forts, le Conseil d'Etat – après avoir expliqué les mesures déjà prises pour favoriser la constitution de l'agglomération de Fribourg – avait estimé suffisant de traiter l'encouragement aux fusions des communes mentionnées dans le cadre de la LEFC, celle-ci étant applicable à toutes les communes (cf. message 207 du 21 septembre 2010, ch. 5.2 relatif au postulat 2035.08 André Schoenenweid / Jean-Pierre Siggen « Aide financière à la fusion dans les agglomérations »). Toutefois, le Conseil d'Etat a augmenté la limite de 5000 à 10 000 habitants comme seuil maximal déterminant pour le calcul de l'aide financière. Par la suite, le Grand Conseil a suivi l'argumentation du Gouvernement dans le sens qu'aucun régime spécifique favorisant particulièrement les fusions dans les agglomérations ne devait être introduit. Le Grand Conseil a cependant fait un geste supplémentaire en faveur des grandes communes, en supprimant la limite des 10 000 habitants de façon que les communes de l'agglomération puissent bénéficier dorénavant d'une aide financière pour la totalité de leur population respective.

La promotion des fusions, leur encouragement, destiné à l'ensemble des communes, y compris le centre cantonal, constitue un défi très important pour le Conseil d'Etat. C'est dans le programme gouvernemental de la législature 2012–2016 que le Conseil d'Etat décrit les instruments qui doivent permettre de renforcer les entités locales (cf. par exemple le chapitre 9 avec le défi n° 6 consistant à cultiver l'identité fribourgeoise et à optimiser le fonctionnement des institutions).

Le Conseil d'Etat relève en outre que le volet institutionnel ne constitue qu'un aspect du soutien apporté par le Gouvernement à la promotion du centre cantonal. La prise en compte des agglomérations dans l'aménagement du territoire (cf. par exemple le point 4.1 du programme gouvernemental de la législature 2012–2016), la promotion économique et la densification de l'offre en transports publics (point 4.2) contribuent également à renforcer le centre cantonal, objectif qui demeure une priorité du Gouvernement, déjà inscrite dans le programme de la législature précédente (cf. le défi n° 3 du programme gouvernemental de la législature 2007–2011) et qui a été réalisée par la constitution de l'Agglomération de Fribourg. D'autres projets soutenus par le Conseil d'Etat, tels que le pont de la Poya, Blue Factory, le site sportif et la gare de Saint-Léonard, la politique foncière active ainsi que l'acquisition et la construction de bâtiments notamment à des fins de formation, illustrent à quel point la notion de centre cantonal fort est d'actualité. Cela reste donc un défi important pour le Conseil d'Etat.

4. *Le Conseil d'Etat envisage-t-il d'organiser un référendum consultatif, par exemple à l'échelle des districts, sur son plan de fusion, immédiatement après son adoption pour le faire légitimer par la population ?*

Comme cela a déjà été expliqué auparavant, la population peut s'impliquer dans une large mesure dans les processus de fusion. Par conséquent, un vote consultatif (« référendum consultatif » dans la terminologie des auteurs de la question) sur le plan de fusions, par exemple à l'échelle du district, n'est pas envisageable. Il a été démontré que les communes sont actives dans plusieurs phases de la procédure visant à établir un plan de fusion. Ainsi, leur droit d'être entendues, avant que le Conseil d'Etat ne décide du plan de fusion, est garanti. S'il devait s'avérer que les communes ne parviennent pas à respecter les délais figurant dans la réponse à la première question, il incomberait au Conseil d'Etat de proposer les mesures nécessaires.

5. *Le Conseil d'Etat envisage-t-il l'adoption d'un règlement d'application de cette loi aux fins de préciser certains points, voire d'en « corriger » d'autres ? (par exemple pour imposer des délais aux communes pour se déterminer ou pour garantir leur droit d'être entendues avant la décision du Conseil d'Etat sur le plan de fusion).*

Pour l'instant, un règlement d'application de la LEFC n'est donc pas nécessaire.

Enfin, le Conseil d'Etat est d'avis que la plupart des communes doivent être en mesure de présenter une demande d'aide financière jusqu'au 30 juin 2015 au plus tard. Ce délai a été fixé par le législateur afin de favoriser un avancement rapide des projets de fusion. L'avancement des projets sera par ailleurs examiné dans le rapport intermédiaire destiné au Grand Conseil (cf. art. 8 LEFC) qui devra évaluer l'impact du plan de fusions au plus tard deux ans après l'approbation de celui-ci.

16 avril 2013