



Message 2014-DIAF-134

12 octobre 2015

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes ainsi que deux autres lois (fusion du Grand Fribourg et prolongation de la LEFC)

1. Origines du projet	1
1.1. Les motions 2014-GC-16 et 2014-GC-140	1
1.2. La fusion du Grand Fribourg	1
1.3. La prolongation de la LEFC	2
2. La concrétisation de la motion 2014-GC-16	2
2.1. Le «centre cantonal»	2
2.2. La forme	2
3. La concrétisation de la motion 2014-GC-140	3
4. Les résultats de la consultation	3
4.1. La consultation portant sur la suite à donner à la motion 2014-GC-16	3
4.2. La consultation portant sur la suite à donner à la motion 2014-GC-140	3
5. Les grandes lignes du projet	3
5.1. L'introduction d'un nouveau chapitre dans la LEFC	3
5.2. Le processus de fusion	4
5.3. L'adaptation des échéances relatives à l'encouragement aux fusions de communes	6
6. Commentaire des articles du projet de loi	6
6.1. Article 1 – Modification de la LEFC	6
6.2. Article 2 – Modification de la LEDP	8
6.3. Article 3 – Modification de la LCo	9
6.4. Article 4 – Entrée en vigueur	9
7. Les incidences du projet de loi	9
7.1. Les incidences sur les structures territoriales	9
7.2. Les incidences financières et en matière de personnel pour l'Etat et les communes	9
7.3. Les incidences sur la répartition des tâches Etat-communes	10
7.4. La constitutionnalité, la conformité au droit fédéral et au droit européen	10
7.5. La clause référendaire	10
7.6. L'évaluation de la durabilité	10

1. Origines du projet

1.1. Les motions 2014-GC-16 et 2014-GC-140

Le présent message donne suite à deux motions acceptées par le Grand Conseil qui concernent les fusions de communes et qui impliquent des compléments aux bases légales existantes. Aux fins de coordination, les suites aux deux instruments parlementaires sont réunies en un seul message et projet de loi.

1.2. La fusion du Grand Fribourg

1.2.1. La motion 2014-GC-16

Le présent projet fait d'une part suite à l'adoption, par le Grand Conseil, de la motion des députés Pierre Mauron et Ursula Krattinger-Jutzet tendant à la mise en œuvre d'une loi sur la fusion du centre cantonal. Par motion déposée et développée le 21 janvier 2014, les motionnaires demandent au Conseil

d'Etat de proposer une loi sur la fusion des communes du centre cantonal. A l'appui de leur proposition, les députés Pierre Mauron et Ursula Krattinger-Jutzet soulignent l'importance des fusions de communes pour l'avenir du canton et de ses différentes régions. Les fusions doivent permettre, selon eux, une gouvernance plus forte, une amélioration de la qualité de vie des habitants du canton et un développement plus durable et plus cohérent. Une fusion du centre cantonal permettrait en particulier au canton de Fribourg de faire face aux défis démographiques et concurrentiels qui l'attendent, tout en répondant aux attentes de la population en matière de cadre de vie et de services de proximité. L'aboutissement d'une telle fusion est un enjeu non seulement régional, mais tout autant cantonal, afin de donner au canton de Fribourg une assise à plus grande échelle entre l'arc lémanique et les autres grandes agglomérations suisses, concluent-ils¹.

1.2.2. La réponse du Conseil d'Etat et le vote du Grand Conseil

Dans sa réponse du 19 août 2014, le Conseil d'Etat, après analyse, a proposé au Grand Conseil d'accepter la motion. Il annonçait que, en application de l'article 73 al. 1 de la loi sur le Grand Conseil², si la motion était acceptée, sa mise en œuvre se ferait sous la forme d'un projet complémentaire au sens de l'article 66 al. 1 LGC³. Le Grand Conseil a accepté de donner suite à la motion par 53 voix contre 42 (7 abstentions)⁴.

1.3. La prolongation de la LEFC

1.3.1. La motion 2014-GC-140

Le présent projet fait d'autre part suite à l'adoption par le Grand Conseil de la motion des députés Yves Menoud et Nadia Savary-Moser. Par motion déposée et développée le 5 septembre 2014, les motionnaires demandaient au Conseil d'Etat de modifier la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes en prolongeant le délai de remise de la convention de fusion au 30 juin 2018 (au lieu du 30 juin 2015), pour une entrée en vigueur de celle-ci au plus tard au 1^{er} janvier 2021 (au lieu du 1^{er} janvier 2017)⁵.

1.3.2. La réponse du Conseil d'Etat

Dans sa réponse du 24 mars 2015, le Conseil d'Etat proposait d'accepter la motion⁶. Le Grand Conseil a accepté la motion le 20 mai 2015.

2. La concrétisation de la motion 2014-GC-16

2.1. Le «centre cantonal»

Le Conseil d'Etat a renoncé à la terminologie de «centre cantonal» proposée par les motionnaires, lui préférant celle de «Grand Fribourg». La terminologie de «centre cantonal» peut en effet prêter à confusion dans la mesure où le «centre cantonal» est défini par le Plan directeur cantonal actuellement en vigueur, sur la base de critères relevant de l'aménagement du territoire, et non de considérations institutionnelles. Les périmètres de ces deux territoires peuvent donc être distincts. Il convient toutefois de rappeler que l'élaboration du périmètre du Grand Fribourg par le Préfet de la Sarine, approuvé par le Conseil d'Etat en 2013, reposait lui-même en partie sur des considérations d'aménagement du territoire (continuité du bâti...), l'agglomération compacte constituant le cœur du projet de société autour duquel doit s'élaborer le Grand Fribourg. Le Conseil d'Etat a toutefois opté pour les termes de «Grand Fribourg», afin de lever le risque de confusion. Cette distinction ne doit toutefois pas atténuer l'importance pour l'ensemble du canton de la fusion des communes qui constituent son centre urbain. La fusion du Grand Fribourg constitue un enjeu central dans le développement du canton de Fribourg, notamment du point de vue économique. Une fusion du Grand Fribourg est un élément essentiel de la constitution d'un «centre cantonal fort», et du renforcement du canton en général.

2.2. La forme

Pour ce qui concerne la forme que devait prendre le droit matériel («*sedes materiae*»), deux options étaient ouvertes lors des travaux de mise en œuvre: l'élaboration d'une loi spécifique ou l'intégration des dispositions dans une loi existante. L'option de la loi spéciale a été écartée car elle représentait le risque de confusion. Il apparaissait en effet que les partenaires impliqués dans un renforcement du centre cantonal se réunissaient d'ores et déjà dans plusieurs cadres, formels ou non. Il convenait donc d'insérer les dispositions proposées par les motionnaires dans des textes existants, afin de garantir une cohérence de l'ensemble des dispositions régissant les fusions de communes. Plusieurs solutions ont été examinées, dont la modification de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo; RSF 140.1), celle de la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg; RSF 140.2) ou celle de la loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC; RSF 141.1.1). C'est finalement cette dernière option qui a été retenue. La LEFC définit en effet les objectifs de l'encouragement aux fusions volontaires de communes ainsi que les moyens mis à disposition par l'Etat⁷. Elle est limitée dans le temps puisqu'elle prévoit que les demandes d'aide financières doivent être présentées au Conseil d'Etat dans un délai donné, la fusion devant entrer en vigueur au plus tard à la date fixée par la loi (cf. ch. 4.2 ci-dessous). Elle

¹ Motion 2014-GC-16, du 21.1.2014.

² Loi du 6.9.2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1).

³ Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire, 2014-GC-16, du 19.8.2014.

⁴ BGC 2014, p. 2089.

⁵ Motion 2014-GC-140, du 5.9.2014.

⁶ Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire, 2014-GC-140, du 24.3.2015.

⁷ Art. 1 al. 1 de la loi du 9.12.2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC; RSF 141.1.1).

répond donc bien au but de la motion, à savoir encourager une fusion particulière (celle du Grand Fribourg).

3. La concrétisation de la motion 2014-GC-140

Une modification des articles 17 al. 1 et 18 al. 1 LEFC est proposée (art. 17 al. 1, 1^{re} et 3^e phr. et 18 al. 1^{re}, 2^e phr. LEFC).

4. Les résultats de la consultation

4.1. La consultation portant sur la suite à donner à la motion 2014-GC-16

«L'avant-projet de loi modifiant la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes [et deux autres lois] (fusion du centre cantonal)» a fait l'objet d'une large consultation du 9 juillet au 25 septembre 2015. Cette durée raccourcie était motivée d'une part par les délais de mise en œuvre imposés par le Grand Conseil, et d'autre part par le fait que, s'agissant d'une motion entièrement rédigée, la marge de manœuvre quant à sa mise en œuvre était limitée.

De manière générale, l'avant-projet de loi a été bien reçu. La plupart des entités consultées ont salué la proposition de mettre en place des règles particulières en vue de faire aboutir la fusion du Grand Fribourg. Elles ont souligné l'importance de cette fusion pour l'ensemble du canton, ainsi que l'opportunité de voir intervenir dans les travaux de l'assemblée constitutive des personnes issues de la société civile. La Conférence des préfets relève notamment que la construction d'un centre cantonal constitue un enjeu pour l'ensemble du canton.

Plusieurs entités soulignent que l'un des obstacles sur la voie de la fusion du Grand Fribourg réside dans les disparités fiscales entre les communes qui le composent, et souhaitent que les travaux de l'assemblée constitutive soient accompagnés d'une réflexion sur les mécanismes financiers à mettre en place pour dépasser cet obstacle, voire regrettent que l'avant-projet de loi ne traite pas déjà de cette question. Plusieurs entités soulignent également le risque de voir l'enveloppe de 50 millions de francs dévolue à l'aide aux fusions de communes dépassée en cas d'aboutissement de la fusion du Grand Fribourg et d'autres projets d'importance, dont celui d'une vaste fusion de l'ensemble des communes du district de la Gruyère.

Plusieurs communes ont en outre d'ores et déjà exprimé leur souhait de se voir intégrées dans le périmètre provisoire, le cas échéant (Avry, Belfaux et Matran). Les propositions retenues par le présent projet de loi, ou les principales remarques écartées, sont indiquées dans les grandes lignes du projet ou le commentaire des articles.

4.2. La consultation portant sur la suite à donner à la motion 2014-GC-140

L'avant-projet de loi modifiant la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (art. 17 et 18) a fait l'objet d'une large consultation du 9 juillet au 28 août 2015. Cette durée raccourcie était motivée, d'une part, par le souci d'éviter un vide juridique à la suite de l'échéance du délai du 30 juin 2015 pour le dépôt des conventions de fusion, et d'autre part, par le fait que la prolongation de l'encouragement aux fusions de communes correspond à un large consensus.

L'avant-projet de loi a été bien reçu. Toutes les entités consultées ont salué la proposition de prolonger le soutien aux fusions. Nombre de réponses, dont notamment celle de l'Association des communes fribourgeoises (ACF) – appuyée en cela par toutes les communes qui ont répondu à titre individuel – souhaitent même aller au-delà des échéances proposées par la motion, estimant qu'une «révision des échéances à la hausse semble en accord avec les principes de proportionnalité et d'intérêt public».

L'extension de la durée de validité de la loi et le report des dates par rapport aux échéances prévues dans la motion 2014-GC-140 étaient également motivés par le souci de coordonner la prolongation de l'encouragement général aux fusions de communes et la création de conditions-cadre favorables à des projets de grande envergure tel que la fusion du Grand Fribourg.

L'ACF et d'autres participants à la consultation proposent ainsi les échéances suivantes: le dépôt de la convention en 2020 (au lieu de 2018) pour une entrée en vigueur en 2022 (au lieu de 2021), la loi expirant par voie de conséquence en 2023 au lieu de 2022.

5. Les grandes lignes du projet

5.1. L'introduction d'un nouveau chapitre dans la LEFC

Le projet de loi intègre, dans la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes, un chapitre consacré à la fusion des communes du Grand Fribourg. Pour assurer la lisibilité de la loi et pour bien montrer que ces dispositions sont complémentaires au régime général, respectivement en assurent le prolongement, il propose de subdiviser la loi en trois chapitres: le premier comprendra les dispositions générales applicables à toutes les fusions de communes (les articles 1 à 17 actuels); le deuxième, nouveau, traitera spécifiquement de la fusion des communes du Grand Fribourg (art. 17a à 17j nouveaux) et le troisième contiendra une disposition finale (l'art. 18 actuel).

5.2. Le processus de fusion

Pour rappel, le processus de fusion tel que proposé par les motionnaires se présentait comme suit:

Requête des conseils communaux d'au moins 2 communes dont au moins la commune centre et une commune limitrophe	Requête de 1/10 des citoyens actifs d'au moins 2 communes dont au moins la commune centre et une commune limitrophe
Consultation de toutes les communes susceptibles d'être intégrées au périmètre du centre cantonal et du ou des préfets concernés <i>(par le Conseil d'Etat)</i>	
Détermination du périmètre provisoire du centre cantonal <i>(par le Conseil d'Etat)</i>	
Constitution de l'assemblée constitutive	
Elaboration de la convention de fusion <i>(par l'assemblée constitutive)</i>	
<i>Procédure ordinaire</i>	<i>Procédure extraordinaire</i>
Approbation du projet de convention de fusion <i>(par le Conseil d'Etat)</i>	Elaboration du projet de convention si celui-ci n'est pas soumis au Conseil d'Etat dans les 3 ans (resp. 7 ans) dès la détermination du périmètre provisoire <i>(par le Conseil d'Etat)</i>
Scrutin populaire sur le projet convention de fusion	
En cas de refus Elaboration facultative d'un nouveau projet	

Ce processus était largement inspiré de celui qui préside à la constitution d'une agglomération¹.

Rappelons que, selon la LCo, le processus de fusion – hormis la fusion proposée par le Conseil d'Etat – peut être résumé ainsi:

Initiative de 1/10 des citoyens actifs	Initiative de l'organe législatif	Initiative du conseil communal
Engagement des pourparlers sur le principe de la fusion <i>Art. 134a al. 1 LCo</i>		
Vote de l'organe législatif de la ou des autres communes sur le principe de la fusion <i>Art. 134a al. 2 LCo</i>		
Négociation de la convention de fusion <i>Art. 134a al. 3 LCo</i>		
Vote aux urnes sur la convention de fusion <i>Art. 134d al. 5 LCo</i>		

Sur la base des travaux de préparation de l'avant-projet de loi et des résultats de la consultation, le processus tel que proposé par le présent projet de loi peut être schématisé ainsi:

Requête des conseils communaux d'au moins 2 communes dont au moins la commune centre et une commune limitrophe	Requête de 1/10 des citoyens actifs d'au moins 2 communes dont au moins la commune centre et une commune limitrophe
Consultation de toutes les communes susceptibles d'être intégrées au périmètre du centre cantonal et du ou des préfets concernés <i>(par le Conseil d'Etat)</i>	
Détermination du périmètre provisoire du Grand Fribourg <i>(par le Conseil d'Etat)</i>	
Constitution de l'assemblée constitutive	
Elaboration de la convention de fusion <i>(par l'assemblée constitutive)</i>	
<i>Procédure ordinaire</i>	<i>Procédure extraordinaire</i>
Approbation du projet de convention de fusion <i>(par le Conseil d'Etat)</i>	Elaboration du projet de convention si celui-ci n'est pas soumis au Conseil d'Etat dans les 3 ans (resp. 7 ans) dès la détermination du périmètre provisoire <i>(par le Conseil d'Etat)</i>
Scrutin populaire sur le projet convention de fusion	
En cas de refus	
Elaboration obligatoire d'un nouveau projet (pouvant concerner un périmètre restreint ou étendu) dans un délai de 2 ans	

S'agissant du processus de fusion, le principal changement par rapport à la proposition des motionnaires tient dans la suite à donner à un refus du projet de convention lors du scrutin populaire. Alors que les motionnaires préconisaient l'élaboration facultative d'un nouveau projet de convention, le projet de loi prévoit l'élaboration obligatoire d'un nouveau projet dans un délai de deux ans, pouvant porter sur un périmètre différent de celui du premier projet (art. 17h al. 5).

Le projet de loi s'écarter en outre des propositions des motionnaires sur le nombre de délégué-e-s à l'assemblée constitutive désignés par le conseil communal (deux dans la proposition des motionnaires, un ou une dans le projet de loi). Le projet de loi précise en outre les modalités de modification du périmètre provisoire en prévoyant notamment la possibilité pour un dixièmes des citoyens ou citoyennes actifs de demander l'intégration de leur commune à l'assemblée constitutive. Enfin, le projet de loi introduit la possibilité de prévoir des cercles électoraux pérennes au sein de la nouvelle commune, ainsi que des arrondissements administratifs. Ces deux derniers éléments impliquent respectivement une modification de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSF 115.1) prévue à l'art. 2 du projet de loi et de la LCo prévue à l'article 3 du projet de loi.

¹ Chapitre 2 LAgg.

5.2.1. La détermination du périmètre du centre cantonal

Dans un rapport du 20 janvier 2014, le professeur Pierre-Alain Rumley, ancien directeur de l'Office fédéral du développement territorial, s'est penché sur la définition du centre cantonal fort. Voici un extrait de son rapport:

«Il n'y a pas vraiment de définition scientifique reconnue de la notion de centre cantonal fort. On peut toutefois estimer qu'un tel centre:

- > *Est attractif du point de vue des équipements, sportifs et culturels en particulier (y compris formation supérieure)*
- > *Offre une variété de possibilités de se loger: éco quartiers, logements pour la classe moyenne supérieure (permettant certaines formes de gentrification), voire possibilités de maisons familiales (groupées)*
- > *Est attractif d'un point de vue fiscal*
- > *Permet l'implantation d'entreprises*
- > *Est bien accessible en transports privés et publics.*

Il est clair que Fribourg remplit déjà un certain nombre de critères, par exemple en ce qui concerne l'accessibilité. Il faudrait une analyse plus détaillée pour évaluer les autres critères.

En tout état de cause, le centre cantonal joue un rôle important dans le fonctionnement interne du canton de Fribourg, les communes concernées alimentant largement la péréquation financière.»¹

Parmi les chemins à parcourir pour parvenir à ce centre cantonal fort, le professeur Rumley cite la fusion des communes du Grand-Fribourg. Il rappelle cependant les conditions qui doivent être réunies pour qu'une fusion puisse aboutir:

- > La fusion doit permettre une baisse de la fiscalité pour au moins la grande majorité des contribuables
- > La fusion doit permettre d'offrir de meilleures prestations (en termes d'urbanisme, de culture, etc.)
- > La population doit pouvoir s'identifier à la nouvelle commune
- > La fusion doit donner un poids politique supérieur à la nouvelle commune.

Au-delà de la question de la fiscalité, qui est de nature à poser problème, l'auteur insiste sur le fait que *«la population a sans doute d'abord besoin d'un projet de ville (d'un projet de territoire).»²*

En l'espèce, les motionnaires proposaient que le périmètre du centre cantonal soit déterminé par le Conseil d'Etat après consultation de *«toutes les communes susceptibles d'être intégrées au périmètre du centre cantonal»³*. Or, le 28 mai 2013, le Conseil d'Etat a approuvé les plans de fusion des préfets et déterminé les périmètres pour les fusions des communes. S'agissant du Grand Fribourg, le Conseil d'Etat a retenu un périmètre comprenant les communes de Fribourg, Givisiez,

Granges-Paccot, Marly, Pierrafortscha et Villars-sur-Glâne; il a en outre considéré comme envisageable l'inclusion dans ce périmètre des communes de Corminbœuf et Chésopelloz, à titre subsidiaire. Ce Plan de fusions, respectivement ce périmètre a fait l'objet de consultations préalables par le Préfet de la Sarine⁴. L'avant-projet proposait ainsi de renoncer à la consultation et de reprendre le périmètre fixé en 2013 comme périmètre de base, susceptible d'un changement ultérieur. Lors de la consultation, la plupart des entités consultées ont insisté sur la pertinence d'une nouvelle consultation des communes concernées. Elles relevaient d'une part les faits nouveaux survenus depuis l'adoption des périmètres de fusions par le Conseil d'Etat (échecs des fusions d'Englisburg et de Sarine-Ouest). Les communes d'Avry, Belfaux et Matran, non-comprises dans le périmètre du Grand Fribourg, ont en outre manifesté leur souhait d'être intégrées dans le périmètre provisoire. Le projet de loi reprend donc cette disposition, afin que le Conseil d'Etat dispose des avis des communes concernées et du ou des préfets avant de statuer sur le périmètre provisoire.

5.2.2. Le déclenchement du processus de fusion

Avec la proposition des motionnaires, l'initiative du processus n'est pas laissée à la seule expression d'une minorité de citoyens (et à la volonté subséquente des exécutifs), mais elle est relayée aussitôt par le Gouvernement⁵. En se passant de l'initiative de citoyens ou d'exécutifs communaux, le processus démocratique serait vicié. La volonté de fusionner doit donc impérativement être exprimée par les citoyens ou les exécutifs de communes intéressées et, en aucun cas, être imposée d'en haut. C'est la raison pour laquelle le facteur déclenchant du processus de fusion sera dans les mains des citoyens et citoyennes, respectivement des conseils communaux.

5.2.3. L'assemblée constitutive

Le projet proposé par les motionnaires donnait à une assemblée constitutive, composée de délégué-e-s élu-e-s par les communes, l'attribution d'élaborer la convention de fusion⁶. L'histoire récente a en effet montré que, lorsque les conseils communaux ne sont pas convaincus de l'opportunité d'une fusion, le processus avorte rapidement. En donnant le pouvoir d'élaborer la convention de fusion à des personnes élues à cet effet, les chances de parvenir à bonne fin sont ainsi meilleures. L'expérience de l'Agglomération de Fribourg est, à cet égard, éloquent. Il est donc proposé de confier à une assemblée constitutive le soin d'élaborer la convention de fusion.

5.2.4. La convention de fusion

Comme le suggéraient les motionnaires, la convention de fusion devra contenir les éléments exigés par la législation sur les communes.

¹ Rapport Pierre-Alain Rumley de janvier 2014, p. 1s.

² Ibidem, p. 2s.

³ Art. 3 al. 3 du projet de loi annexé à la motion 2014-GC-16.

⁴ Cf. Plan de fusions du district de la Sarine du 20.6.2012, p. 3.

⁵ Art. 3 al. 1 du projet de loi annexé à la motion 2014-GC-16.

⁶ Art. 6 du projet de loi annexé à la motion 2014-GC-16.

Dans son Plan de fusion du 30 juin 2012, le Préfet de la Sarine relevait que, actuellement, la législation permet aux communes qui fusionnent de prévoir un régime transitoire assurant pour une certaine durée la représentation minimale des anciennes communes au sein des organes de la nouvelle commune fusionnée. Il proposait toutefois que, à l'image de la commune de Zurich, subdivisée administrativement en 12 arrondissements, la législation cantonale offre «aux communes fusionnées (en particulier aux très grandes communes) la possibilité de garantir durablement aux différents «quartiers» de la nouvelle Ville (c'est-à-dire aux anciennes communes) une représentation minimale au sein des organes communaux.»¹ Cette proposition, très largement soutenue lors de la consultation, est reprise: le projet de loi prévoit que la commune puisse diviser son territoire en plusieurs cercles électoraux. Il prévoit en outre la création d'arrondissements administratifs chargés, par exemple, de continuer à assurer les services de proximité.

5.2.5. Les conséquences du scrutin populaire

Selon la motion, si la convention de fusion est refusée, l'assemblée constitutive *peut* décider d'élaborer un nouveau projet de convention. Cette faculté répond bien au cas dans lequel la convention aurait été refusée en raison d'un aspect particulier.

L'avant-projet proposait à l'inverse l'*obligation* pour l'assemblée constitutive de travailler à un nouveau projet de convention dans un délai de deux ans. Lors de la consultation, cette proposition a reçu des soutiens mitigés. Ses partisans relevaient qu'une telle obligation placerait l'assemblée constitutive devant une sorte «d'obligation de réussite». A l'inverse, ses opposants préconisaient plutôt la proposition des motionnaires, jugée moins rigide et donnant plus de liberté à l'assemblée constitutive pour analyser les raisons de l'échec et envisager un nouveau projet. Le projet de loi maintient toutefois cette obligation. L'expérience de ces dernières années montre que plusieurs projets de fusion ayant échoué dans les urnes ont pu être repris, selon un périmètre revu, très rapidement. Il importe que les très importants travaux que l'assemblée constitutive aura réalisés en vue d'un premier projet de fusion ne soient pas perdus en cas d'échec dans les urnes. Un délai impératif et relativement court s'impose par ailleurs afin de garantir qu'un maximum de membres de l'assemblée constitutive soient encore investis dans les affaires communales afin de tenir compte des motifs du premier échec et d'adapter le nouveau projet en conséquence. Cette disposition vise également à affirmer la claire volonté de l'Etat de voir la fusion du Grand Fribourg se réaliser dans les meilleurs délais.

5.2.6. Le processus extraordinaire

Pour le cas où l'assemblée constitutive ne devait pas parvenir à élaborer un projet de convention dans un temps donné, y compris après un premier échec, le Conseil d'Etat doit pouvoir, dans le respect de la volonté exprimée démocratique-

ment, soumettre un tel projet à la population. Un délai de trois ans est proposé, sous réserve de deux années supplémentaires en cas de nouveau projet suivant un premier échec aux urnes, prolongeable de quatre années supplémentaires. Là encore, il s'agit d'affirmer l'importance que revêt pour l'ensemble du canton la fusion du Grand Fribourg, tout en respectant la volonté des populations concernées, exprimée lors du scrutin populaire sur la convention telle que proposée par le Conseil d'Etat.

5.3. L'adaptation des échéances relatives à l'encouragement aux fusions de communes

Comme indiqué, les échéances relatives à l'encouragement aux fusions de communes ont été adaptées pour tenir compte d'une part de la motion 2014-GC-140 et d'autre part de la nécessaire coordination avec les délais des travaux de l'assemblée constitutive prévue par la motion 2014-GC-16.

6. Commentaire des articles du projet de loi

6.1. Article 1 – Modification de la LEFC

L'avant-projet de loi prévoyait la division de la LEFC en quatre chapitres: Disposition générale (art. 1), Encouragement aux fusions de communes (articles 2 à 17), Fusion des communes du centre cantonal (articles 17a à 17j) et Disposition finale (art. 18). A la suite de la consultation, il est apparu que cette structuration pouvait prêter à confusion, en laissant entendre que les dispositions des articles 2 à 17, dont celles portant sur l'aide financière (articles 9 à 17), ne s'appliquaient pas à la fusion du Grand Fribourg. La structuration proposée par le projet est ainsi la suivante:

- > Dispositions générales (articles 1 à 17)
- > Fusion des communes du Grand Fribourg (articles 17a à 17j)
- > Disposition finale (article 18)

Cette structuration clarifie ainsi la LEFC: la fusion du Grand Fribourg est un cas particulier de fusion de communes, auquel s'appliquent toutefois les dispositions générales des articles 1 à 17, y compris les dispositions relatives à l'aide financière cantonale.

6.1.1. Art. 1 al. 1^{bis} (nouveau)

Les buts de la loi doivent être complétés en ce sens qu'elle vise désormais à promouvoir la fusion des communes du Grand Fribourg.

6.1.2. Art. 2 let. d (nouveau)

L'objectif visé par la fusion des communes intégrées dans le périmètre du Grand Fribourg doit également être précisé: il s'agit de renforcer le centre cantonal. Cette terminologie est conservée volontairement, la fusion des communes de Grand

¹ Plan de fusion du district de la Sarine du 30.6.2012, p. 17.

Fribourg étant une des mesures à mettre en œuvre pour un renforcement de l'entité plus vaste dénommée «centre cantonal», notamment dans le Plan directeur cantonal.

6.1.3. Art. 17 al. 1

Cette disposition, de même que l'article 18 al. 1, a pour but de concrétiser la motion 2014-GC-140. Les échéances proposées donnent suite à un vœu émanant de la consultation et appuyée par plusieurs participants à la consultation, dont notamment l'ACF (cf. ch. 4.2 ci-dessus). Elle tient compte de la durée minimale des travaux d'une assemblée constitutive en vue de la fusion du Grand Fribourg qui débuteraient en 2017.

6.1.4. Art. 17a (nouveau)

Le Grand Fribourg est défini par le périmètre déterminé par le Conseil d'Etat en application de la loi. Outre la commune de Fribourg, il intègre des communes qui sont étroitement liées entre elles. La limite minimale de 50 000 habitants et habitantes a été maintenue, malgré plusieurs prises de position exprimées lors de la consultation. Il apparaît en effet que la procédure spéciale introduite par la présente modification de la LEFC ne se justifie qu'à la condition que la fusion du Grand Fribourg aboutisse à une commune d'une taille conséquente, à même de jouer le rôle de moteur d'un renforcement du centre cantonal et du canton dans son ensemble. Il convient de relever en outre qu'au vu de la population des communes concernées et de leur évolution démographique, cette limite laisse une certaine marge dans le périmètre qui pourrait finalement constituer le Grand Fribourg. Il est toutefois impératif que le périmètre provisoire soit le plus vaste possible. Ce principe sera ainsi déterminant dans la fixation par le Conseil d'Etat du périmètre provisoire (voir art. 17b).

6.1.5. Art. 17b (nouveau)

Le processus de fusion sera initié par les conseils communaux ou par un dixième des citoyennes et citoyens actifs d'au moins deux communes (soit la commune de Fribourg et une commune limitrophe). Il appartiendra ensuite au Conseil d'Etat d'établir le périmètre provisoire du centre cantonal après avoir consulté les communes concernées ainsi que le ou les préfets; il s'appuiera notamment, à cette fin, sur le Plan de fusions du Préfet de la Sarine. Comme indiqué ci-dessus, le Conseil d'Etat portera une attention particulière à fixer un périmètre le plus large possible. La nouvelle disposition laisse en outre la possibilité au Conseil d'Etat de consulter d'autres entités concernées. On pense notamment à l'Agglomération de Fribourg, dont le fonctionnement serait fortement influencé par l'aboutissement d'une fusion du Grand Fribourg (voir 7.1 infra).

6.1.6. Art. 17c (nouveau)

Une fois le périmètre fixé, les communes concernées désigneront leur délégué-e-s (al. 1). Il est prévu que le conseil communal puisse désigner un ou une délégué-e (al. 2), afin

de garantir une bonne coordination entre les travaux de l'assemblée constitutive et les exécutifs communaux. Les motionnaires, s'inspirant de la procédure choisie pour l'assemblée constitutive de l'agglomération, proposaient la désignation du, de la ou des délégué-e-s supplémentaires par les législatifs communaux (assemblées communales ou conseils généraux). Le projet de loi prévoit quant à lui une élection de ces délégué-e-s par scrutin populaire. Une large participation de la population à ce processus est en effet essentiel pour voir émerger un véritable projet urbain de grande ampleur. Cette procédure doit permettre aux différents milieux intéressés par le renforcement du centre cantonal, notamment les milieux économiques, de s'exprimer, soit indirectement en désignant leurs délégué-e-s, soit directement en se portant candidats. Compte tenu du fait que le travail de l'assemblée constitutive devrait en principe être limité à trois ans, et exceptionnellement prolongé jusqu'à 7 ans, respectivement 9 ans en cas d'un premier échec dans les urnes, il est prévu que le mandat des délégué-e-s désigné-e-s par le peuple court jusqu'au terme des travaux.

6.1.7. Art. 17d (nouveau)

L'assemblée constitutive sera présidée par le Préfet de la Sarine (al. 1); elle se dotera, pour le reste, de son propre règlement, ce qui est respectueux de l'autonomie communale (al. 2). Elle arrêtera notamment la clé de répartition des frais de constitution et de fonctionnement de l'assemblée constitutive. Le choix du préfet pour assumer la présidence de l'assemblée constitutive est garant de l'implication de l'Etat dans le processus. Cette disposition est cohérente avec l'une des attributions des préfets, chargés de contribuer au développement de leur district, en particulier en suscitant et favorisant la collaboration régionale et intercommunale (art. 15 l. 1 de la loi du 20 novembre 1975 sur les préfets; RSF 122.3.1).

L'alinéa 2 prévoit en outre la possibilité d'un soutien éventuel de l'Etat pour le fonctionnement de l'assemblée constitutive.

6.1.8. Art. 17e (nouveau)

L'assemblée élaborera le projet de convention de fusion qui sera ensuite soumis au scrutin populaire. Ce projet comprendra les éléments essentiels exigés par la législation sur les communes, y compris les éventuelles clauses dérogatoires et obligations conventionnelles prévues aux articles 136a et 142a ss LCo.

Le projet prévoit en outre que, dans la convention de fusion, les communes puissent arrêter le principe selon lequel la nouvelle commune divisera son territoire en plusieurs cercles électoraux; ceux-ci pourraient, par exemple correspondre à leur (ancien) territoire. L'introduction de cercles électoraux pérenniserait le régime de transition d'ores et déjà prévu par les articles 135 et suivants de la LCo, qui prévoient la création d'un cercle électoral sur le territoire de chaque ancienne commune en cas de fusion. Ce régime de transition peut être prolongé au plus tard jusqu'au terme de la législature suivant celle où la fusion prend effet. Ce système s'inspire en outre

de la législation du canton de Zurich¹. Cette faculté doit par ailleurs être entérinée dans une base légale, la LEFC actuelle ne l'offrant pas; pour ce motif, une modification de cette loi est proposée (voir le commentaire de l'article 2 ci-dessous). Le projet prévoit en outre la possibilité pour la nouvelle commune d'introduire des arrondissements administratifs offrant des services et des prestations de proximité et de les fixer dans le projet de convention de fusion. Cette possibilité est déjà régulièrement utilisée par les communes, par exemple pour fixer l'emplacement de l'administration communale ou des bâtiments scolaires dans la convention de fusion. Sa mention explicite au présent article entraîne une modification de la LCo (voir le commentaire de l'article 3 ci-dessous).

6.1.9. Art. 17f (nouveau)

Le périmètre provisoire arrêté par le Conseil d'Etat ne pourra être modifié, à la demande d'une commune membre ou d'une autre commune intéressée (al. 2), que si les deux tiers des membres de l'assemblée constitutive y souscrivent (al. 1). La demande d'une commune non membre de l'assemblée constitutive peut être présentée, non seulement par le conseil communal, mais également par un dixième des citoyennes et citoyens actifs.

6.1.10. Art. 17g (nouveau)

Il appartiendra au Conseil d'Etat d'approuver le projet de convention; il suffira à cet égard que celui-ci soit conforme au droit supérieur.

6.1.11. Art. 17h (nouveau)

Le projet de convention sera soumis à la population par le biais d'un scrutin populaire qui aura lieu de manière concomitante dans l'ensemble des communes concernées à la date fixée par le président ou la présidente de l'assemblée constitutive (al. 1 et 2). Les communes veilleront à informer leur population auparavant (al. 3).

Pour que la fusion déploie ses effets, il faut que toutes les communes concernées aient accepté le projet de convention. Si l'une d'entre elles refuse, en principe le processus s'arrête. Les motionnaires proposaient que l'assemblée constitutive puisse proposer un nouveau projet de convention. Le projet de loi prévoit quant à lui l'obligation pour celle-ci de préparer un nouveau projet, dans un délai de deux ans. Le nouveau projet de convention pourra concerner un périmètre différent de celui du premier projet – à la condition que le nouveau périmètre ait été soumis à l'approbation du Conseil d'Etat. L'assemblée constitutive devra être adaptée en conséquence: les délégué-e-s des communes qui auraient manifesté leur refus la quitteront et les éventuelles communes qui seraient intéressées à rejoindre le processus désigneront leurs délégué-e-s.

¹ Cf. § 43 Abs. 2 Gesetz über die politische Rechte (GPR; ZSR 161): «Gemeinden mit Grosseem Gemeinderat können in ihrer Gemeindeordnung das Gemeindegebiet in mehrere Wahlkreise aufteilen».

6.1.12. Art. 17i (nouveau)

Pour le cas où l'assemblée constitutive ne devait pas avoir élaboré le projet de convention dans le délai fixé dans la loi, éventuellement prolongé, il appartiendrait alors au Conseil d'Etat de soumettre un projet à la population. Ce projet sera dans tous les cas soumis aux citoyens et citoyennes actifs des communes concernées, préservant ainsi l'autonomie de ces dernières.

6.1.13. Art 17j (nouveau)

L'assemblée constitutive est dissoute à la suite du scrutin populaire, sous réserve de l'article 17h al. 4.

6.1.14. Art. 18 al. 2, 2^e phr.

Le projet reporte la date d'expiration de la LEFC au 31 décembre 2023. Cette échéance doit permettre à une assemblée constitutive débutant ses travaux en 2017 de siéger durant les trois années prévues dans le présent projet (2017–2019) et, dans le cas d'un échec lors du scrutin populaire, de préparer un nouveau projet de convention dans le délai de 2 ans (2020–2021). Le cas d'une prolongation exceptionnelle de ces délais par le Conseil d'Etat demeure naturellement réservé. Cette nouvelle échéance est coordonnée avec la mise en œuvre de la motion 2014-GC-140 demandant une prolongation de la période durant laquelle sera accordée l'aide cantonale (voir ci-dessus, ch. 4.2).

6.2. Article 2 – Modification de la LEDP

6.2.1. Art. 46a (nouveau)

La pérennisation des cercles électoraux prévue à l'art. 17e exige une modification de la LEDP. Celle-ci concerne toutes les communes dotées d'un conseil général. Cette possibilité est donc offerte non seulement aux communes qui, après une fusion, souhaitent conserver en leur sein des cercles électoraux correspondant aux territoires des anciennes communes, mais également à l'ensemble des communes, issues ou non d'une fusion, qui souhaitent diviser leur territoire en cercles électoraux, notamment pour garantir une représentation de certains de leurs quartiers. L'introduction de cette division prendra la forme d'un règlement de portée générale. Ce dernier précisera les modalités d'élection. En cas d'élections selon le mode de scrutin proportionnel, il sera notamment tenu compte de la problématique du quorum naturel. Pour les cercles réduits, une solution analogue à celle des articles 75a et suivants LEDP (groupement de cercles électoraux) pourrait par exemple être prévue par le règlement communal.

Si elle est offerte à toutes les communes, il apparaît que cette disposition pourra constituer un encouragement dans l'aboutissement de projets de fusions de grande ampleur, tout en garantissant à toutes les communes engagées dans un tel processus une représentation politique. Outre la fusion du Grand Fribourg, on peut notamment penser au projet d'une

fusion de l'ensemble des communes du district de la Gruyère en une seule entité.

6.3. Article 3 – Modification de la LCo

6.3.1. Art. 82a (nouveau)

L'introduction d'arrondissements administratifs entraîne quant à elle une modification de la LCo. De même que pour les cercles électoraux, cette introduction prendra la forme d'un règlement de portée générale. Les arrondissements administratifs sont destinés notamment à garantir la présence de certains services de manière homogène sur le territoire de la commune, issue d'une fusion ou non. En l'absence d'un tel règlement, les communes sont et demeureront libres de déterminer l'emplacement de leurs services sur leur territoire. Comme pour les cercles électoraux, cette disposition doit également favoriser les fusions de grande ampleur, en garantissant à l'ensemble des communes des prestations de proximité.

6.4. Article 4 – Entrée en vigueur

Pas de remarque.

7. Les incidences du projet de loi

7.1. Les incidences sur les structures territoriales

Si l'on s'en réfère au Plan de fusions du district de la Sarine adopté par le Conseil d'Etat le 28 mai 2013, le Grand Fribourg comprendrait les communes de Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly et Villars-sur-Glâne¹. L'Agglomération de Fribourg ne comprendrait plus, alors, outre la nouvelle commune du Grand Fribourg, que les communes de Avry, Belfaux, Corminbœuf, Düdingen et Matran. La population légale respective des communes précitées est la suivante²:

Commune	Population (2013)	Commune	Population (2013)
Fribourg	37 485	Avry	1846
Givisiez	3146	Belfaux	2992
Granges-Paccot	3102	Corminbœuf	2180
Marly	7919	Düdingen	7664
Villars-sur-Glâne	12 057	Matran	1568
Pierrafortscha	148		
Total	63 857		16 250

On constate ainsi que la nouvelle commune fusionnée compterait près de quatre fois plus d'habitants que les autres communes réunies. La règle selon laquelle une commune ne peut

pas avoir plus de la moitié des conseillers d'agglomération³ donnerait au surplus un pouvoir exorbitant aux cinq communes qui ne seraient pas intégrées dans le processus de fusion. Il s'ensuivrait un déséquilibre certain et sans doute de nature à provoquer un blocage de l'institution. Ce déséquilibre serait encore plus aigu si l'on adoptait la variante proposée par le Conseil d'Etat dans sa décision du 28 mai 2013, puisqu'on passerait d'une commune fusionnée de 66 169 habitants (63 857+2180+132) contre 13 938 pour le reste de l'Agglomération.

Ce constat appelle une réflexion sur le fonctionnement et le périmètre de l'Agglomération de Fribourg, qu'il conviendra de mener rapidement, en parallèle aux travaux de l'assemblée constitutive. Cette réflexion est d'ailleurs souhaitée par l'Agglomération de Fribourg elle-même dans sa prise de position suite à la consultation sur l'avant-projet. Elle pourra en outre s'inspirer du rapport 2014-DIAF-99 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2013-GC-69 Schneuwly André/Bapst Markus concernant l'Agglomération, ses avantages et ses coûts. Une extension du périmètre de l'Agglomération de Fribourg, notamment en y intégrant les communes de Sarine-Ouest (Autigny, Chénens, Corserey, Cottens, Neyruz, Prez-vers-Noréaz, La Brillaz), de Sarine-Nord (Autafond, Chésopelloz, Grolley, Ponthaux, La Sonnaz) ou de Haute-Sarine (Arconciel, Ependes, Ferpicloz, Le Mouret, Senèdes, Treyvaux et Villarsel-sur-Marly), rejoindrait d'ailleurs les propositions de mesures d'accompagnement formulées par le Préfet de la Sarine dans son Plan de fusion du 28 mars 2013⁴. Elle aurait en outre le mérite de le faire correspondre davantage aux critères fixés par l'Office fédéral de la statistique.

Les conséquences d'une fusion du Grand Fribourg, éventuellement accompagnée d'une fusion des communes de la Gruyère, appelleraient en outre une réflexion générale sur les structures territoriales cantonales. La question des cercles électoraux de Fribourg-Ville et de Sarine-Campagne devrait par ailleurs être réglée.

7.2. Les incidences financières et en matière de personnel pour l'Etat et les communes

Les services de l'Etat concernés interviendront dans le cadre de leurs tâches habituelles, notamment pour réaliser les analyses nécessaires à l'élaboration du projet de convention de fusion par l'assemblée constitutive (par exemple les analyses financières d'ores et déjà réalisées par le Service des communes pour chaque projet de fusion). L'Etat examinera par ailleurs l'opportunité d'un soutien financier au fonctionnement de l'assemblée constitutive.

Les conséquences financières d'une fusion des communes du Grand Fribourg relèvent de l'application des dispositions actuelles de la LEFC. Dans l'hypothèse où le projet de fusion du Grand Fribourg remplissait les conditions fixées par les articles 14 et 17 LEFC, il pourrait prétendre à l'aide prévue aux articles 10 à 12 LEFC. Pour une fusion de l'ensemble du

¹ Cf. Plan de fusions du district de la Sarine du 28.3.2013, p. 8.

² Source: Service de la statistique, chiffres 2013, consulté sur le site http://appl.fr.ch/stat_statonline/portrait/etape1.asp?Niveau=4&langue=fr&initMenu=1 le 10 avril 2015.

³ Art. 19 al. 3 LAgg.

⁴ Plan de fusion du Préfet de la Sarine du 28.3.2013, p. 6.

périmètre du Grand Fribourg tel qu'approuvé par le Conseil d'Etat dans son arrêté du 28 mai 2013 (Fribourg, Corminbœuf¹, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Pierrafortscha et Villars-sur-Glâne), cette aide s'élèverait à 17 891 100.-, sous réserve des montants encore disponibles sur les 50 millions fixés à l'art. 15 LEFC, toute nouvelle prolongation de la LEFC s'inscrivant dans cette enveloppe globale fixée lors de l'adoption de la loi.

7.3. Les incidences sur la répartition des tâches Etat-communes

Le projet n'a aucune influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

7.4. La constitutionnalité, la conformité au droit fédéral et au droit européen

Le projet est conforme aux constitutions fédérale et cantonale ainsi qu'au droit fédéral et au droit européen.

7.5. La clause référendaire

Le projet sera soumis au referendum législatif; en revanche, dès lors qu'il n'emporte, en tant que tel, aucune dépense notable pour l'Etat, il ne sera pas soumis au referendum financier obligatoire.

7.6. L'évaluation de la durabilité

En contribuant à la réalisation d'une vaste fusion du Grand Fribourg, le présent projet renforcera le centre cantonal et participera à l'amélioration de la qualité de vie en son sein, ainsi que dans l'ensemble du canton. A ce titre, il contribue au développement durable du canton.

¹ Ce calcul tient compte de la fusion acceptée par les citoyens et citoyennes actives des communes de Chésopelloz et Comrinbœuf.