



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Christian Ducotterd

QA 3081.12

Fusions de communes membres et non-membres d'une agglomération

I. Question

Les préfets ont donné leurs positions concernant le plan de fusion des communes de chaque district.

De leur côté, les conseils communaux doivent déposer les projets de fusion jusqu'en 2016 s'ils veulent prétendre à une aide de l'Etat permettant de faciliter la mise en place de la nouvelle commune.

Dans ce contexte, il est important que les contraintes ainsi que les points qui pourraient faciliter le processus soient connus.

Les communes situées en limite du périmètre des deux agglomérations sont principalement concernées par la position que pourrait prendre le Conseil d'Etat si des communes membres de l'agglomération déposaient un projet de fusion avec des communes non-membres de celle-ci.

L'agglomération, qui doit servir à collaborer étroitement entre différentes communes pour la gestion de certaines tâches, ne doit pas être un frein aux fusions.

Une telle fusion aurait pourtant de la peine à obtenir le soutien de la population lors du vote populaire pour deux raisons.

- a. Si la nouvelle commune devient membre de l'agglomération en finançant sa participation avec la même clé de répartition qui prévaut aujourd'hui, les charges de la nouvelle commune augmenteraient de sorte que les économies d'échelles seraient entièrement annulées par cette nouvelle dépense.
- b. Si la nouvelle commune avait l'intention de ne pas être membre de l'agglomération, les citoyens de l'ancienne commune membre de cette entité refuseraient probablement le projet de fusion. Il faut aussi relever que ce scénario n'est pas prévu dans les statuts de l'agglomération.

Une alternative est à trouver de manière à éviter à ce que l'agglomération devienne un frein aux fusions.

Cette alternative doit permettre de ne pas créer une dépense supplémentaire à la nouvelle commune en devenant membre de l'agglomération.

Par contre, la nouvelle commune pourrait participer à l'agglomération par un montant identique prévalant à la situation antérieure à la fusion. Les tâches gérées et financées par l'agglomération peuvent probablement tenir compte du périmètre actuel et ceci même après une fusion de communes.

1. Comment réagira le Gouvernement lorsqu'un projet de fusion sera déposé entre des communes membres et non-membres d'une agglomération et que la nouvelle entité résultant de cette union sera hors du périmètre d'une agglomération ?
2. Est-ce qu'une alternative consistant à créer une nouvelle commune dont tout le périmètre ne serait pas pris en compte dans l'agglomération est réaliste ?
3. Est-ce que le Gouvernement est prêt à modifier la loi pour faciliter la fusion de communes membres et non-membres de l'agglomération ?

10 octobre 2012

II. Réponse du Conseil d'Etat

Les questions soulevées par l'intervenant concernent les projets concrets de fusions de communes et leur incidence sur les collaborations intercommunales existantes, plus précisément sur la collaboration au sein de l'Agglomération de Fribourg. Avant de répondre aux questions posées, il convient de rappeler le cadre légal général.

Dans le canton de Fribourg, contrairement à ce qui s'est réalisé dans certains autres cantons, les fusions de communes ont été des fusions volontaires dans tous les cas. Les communes choisissent librement leurs partenaires en vue d'une fusion et une fusion ne peut aboutir que moyennant l'accord de chaque commune.

La commune issue de la fusion reprend les droits et les obligations de chacune des communes fusionnées. Cette reprise inclut les rapports de collaboration intercommunale. La règle de base signifie donc que la nouvelle commune est membre d'autant de collaborations que chacune des communes fusionnées comptait. Il est évident que le cumul de toutes les collaborations antérieures exige des ajustements afin d'éviter des doublons et des résultats inadaptés.

Au cours des travaux préparatoires d'une fusion, les collaborations existantes entre les communes souhaitant fusionner et des communes tierces font régulièrement l'objet d'une analyse. En effet, chaque commune prenant part à la fusion doit examiner les incidences qu'aura la fusion sur les collaborations dans lesquelles elle est engagée. Pour ce faire, les communes peuvent se baser sur une documentation spécifique mise à leur disposition par le Service des communes et qui contient les vérifications à effectuer. Idéalement, des solutions consensuelles par rapport aux collaborations sont prévues en parallèle à l'avancement des travaux de la fusion. Ces solutions nécessitent des discussions et accords réciproques entre les communes de chaque périmètre de collaboration.

Il y a en effet deux niveaux à analyser : le périmètre des communes parties à une collaboration et le périmètre du territoire desservi par les tâches qui font l'objet de la collaboration, étant entendu que ces deux périmètres coïncident normalement. Par exemple, si les communes A, B, C et D ont constitué une association de communes pour l'accueil extra-familial, le périmètre des membres englobe le territoire des quatre communes et le périmètre de la prestation englobe le territoire des mêmes quatre communes. En cas de fusion entre les communes membres de A et B avec deux communes non membres F et G, la commune X issue de cette fusion est membre de l'Association, car elle reprend les droits et les obligations des anciennes communes membres. Le périmètre des membres correspond donc à X, C et D, couvrant toutefois un territoire plus large dans la mesure où

les territoires de F et G ont été rajoutés au périmètre. Se pose dès lors la question de savoir si le périmètre de la prestation « accueil extra-familial » est adapté automatiquement aux nouvelles limites communales, s'il s'adapte dans un certain délai ou si la fusion donne lieu à de nouveaux regroupements intercommunaux. Ces ajustements peuvent varier selon les tâches et ils doivent se faire d'entente entre les différentes entités concernées.

Dans un scénario de procédure optimal, les adaptations conventionnelles et statutaires nécessaires aux solutions retenues pour la collaboration sont élaborées en parallèle au processus de fusion. L'expérience démontre toutefois que bien des adaptations interviennent ultérieurement à l'entrée en vigueur à la fusion. L'essentiel est toutefois que l'inventaire des collaborations soit dressé et que des solutions consensuelles et pragmatiques soient trouvées pour chaque domaine.

Ces principes s'appliquent également au contexte de l'agglomération, qui est une forme de collaboration spécifique (art. 107 al. 2^{bis} de la loi sur les communes, LCo, RSF 140.1). Au regard de la législation sur les communes et sur les agglomérations ainsi que des statuts de l'Agglomération de Fribourg, on peut dresser les trois constats suivants :

- > la fusion entre une commune membre de l'agglomération et des communes non-membres signifie que la commune issue de la fusion sera membre de l'agglomération, ce que les statuts confirment (art. 6 al. 1 des statuts de l'Agglomération de Fribourg) ;
- > mais l'accession de nouveaux territoires à l'agglomération – en cas de fusion avec des communes non-membres – implique des démarches semblables à une adhésion de nouvelles communes, ce que les statuts précisent d'ailleurs explicitement (art. 6 al. 2 des statuts renvoyant à l'article 38 de la loi sur les agglomérations [LAgg, RSF 140.2] relatif à l'adhésion de nouvelles communes), l'agrandissement territorial du périmètre de l'agglomération pouvant nécessiter certaines adaptations au sein de l'agglomération ;
- > enfin, la révision des statuts demeure réservée (cf. renvoi à l'article 6 al. 3 des statuts).

Il découle à première vue de ces dispositions que des solutions adaptées peuvent – voire doivent – être trouvées, tenant compte des besoins et des volontés des différentes parties. Il va de soi que la révision éventuelle des statuts doit suivre la procédure ordinaire prévue à cet effet et les calendriers doivent être coordonnés au mieux.

En ce qui concerne l'agglomération, le cadre légal et statutaire ne semble donc en l'état pas poser d'obstacles insurmontables à des solutions tenant compte à la fois des exigences d'une bonne collaboration intercommunale et d'un redécoupage judicieux des territoires communaux. Le fait de focaliser dans un premier temps sur les fusions n'empêche dès lors pas que des discussions soient d'ores et déjà engagées sur les éventuelles solutions à mettre en place dans le cadre de projets de fusions entre communes membres et communes non-membres de l'agglomération, au contraire.

Cela dit, le Conseil d'Etat rappelle que la priorité revient aux périmètres de fusion. L'adaptation des collaborations intercommunales est fonction des périmètres choisis en matière de fusion. A cet égard, les travaux menés par les préfets relatifs aux plans de fusion avancent, de même que les projets concrets. Le Conseil d'Etat est convaincu que la complexité des collaborations intercommunales n'est pas insoluble et que cette problématique ne doit en aucun cas freiner, voire mettre en cause l'avancement des fusions dans une région.

S'agissant plus précisément de l'Agglomération de Fribourg, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts a invité le comité de l'Agglomération à s'associer aux réflexions dans ce

domaine et à faire part de ses propositions quant à l'articulation entre les projets de fusion et l'Agglomération. Le préfet du district de la Sarine est associé aux discussions, qui pourront être développées dans le cadre d'un groupe de travail.

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

1. La première question suppose que la commune issue de la fusion ne serait pas membre de l'Agglomération alors que certaines des anciennes communes l'étaient. Or ce scénario ne peut se produire que moyennant une modification des statuts de l'Agglomération. Il apparaît aujourd'hui prématuré de faire des appréciations sur des options nécessitant tout d'abord des démarches au niveau communal et régional.
2. La deuxième question pose également l'hypothèse où une commune issue de la fusion de communes membres et de communes non-membres de l'Agglomération se retrouverait en-dehors du cercle des communes membres de l'Agglomération. En soi, une telle hypothèse n'est pas totalement exclue, mais elle impliquerait que les statuts de l'Agglomération soient modifiés. Or le Conseil d'Etat ne saurait en l'état se substituer aux acteurs locaux et régionaux appelés à trouver des solutions et à ajuster, le cas échéant, les périmètres et les modalités de leurs collaborations aux choix en matière de fusions.
3. Le Conseil d'Etat ne voit pas la nécessité impérieuse de modifier immédiatement le cadre légal. Comme on l'a vu, la législation sur les communes et sur les agglomérations présente suffisamment de souplesse pour adapter judicieusement les espaces de collaboration aux territoires des nouvelles communes émergeant des futures fusions.

Par ailleurs, une modification légale engagée à la hâte risquerait d'être source d'insécurité pour les communes, qui pourraient craindre de mener des pourparlers de fusions sans connaître le cadre légal qui s'appliquerait à leurs collaborations. En outre, le débat politique déclenché par une modification législative sur le plan cantonal focaliserait inévitablement sur des aspects généraux sans pouvoir apporter des solutions concrètes aux différents cas particuliers qui peuvent se présenter en pratique. De ce fait, les projets de fusion pourraient subir un retard, ce qui irait à contresens de la politique d'encouragement des fusions soutenue par le Conseil d'Etat. Toutefois, compte tenu de l'avancement des discussions actuellement en cours et sur le vu des propositions attendues, le Conseil d'Etat se réserve le droit de réexaminer le cadre légal et de proposer, le cas échéant, des améliorations.

En résumé, les questions soulevées par l'intervenant sont certes importantes, mais la réponse réside d'abord dans la discussion et dans les accords à trouver entre les acteurs communaux et régionaux. Les discussions et échanges de vues sont en cours. En conclusion, le Conseil d'Etat est d'avis que les outils à disposition et le cadre légal existant permettent en l'état de gérer à satisfaction l'adaptation des périmètres de collaboration aux fusions.

18 décembre 2012