



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Pierre Mauron / Ursula Krattinger-Jutzet

2014-GC-16

Loi sur la fusion du centre cantonal (LFCC) – un centre cantonal fort pour un canton fort

I. Résumé de la motion

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 motion, 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 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 doit en particulier permettre 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.

En annexe à leur motion, ses auteurs présentent un projet de « Loi sur la fusion du centre cantonal ». Ce projet confie au Conseil d'Etat la tâche de déterminer un périmètre provisoire pour le centre cantonal, sur requête des conseils communaux ou du dixième des citoyens actifs d'au moins deux communes du centre cantonal (la commune-centre et une de ses communes limitrophes). Il fixe en outre les modalités de constitution et d'organisation d'une assemblée constitutive, chargée d'établir une convention de fusion entre les communes concernées dans un délai de trois ans. Après approbation par le Conseil d'Etat, ledit projet serait soumis au vote des citoyens des communes comprises dans le périmètre du centre cantonal.

II. Réponse du Conseil d'Etat

La question des fusions de communes, et particulièrement celle des communes du centre cantonal, a fait l'objet de nombreuses interventions parlementaires récentes. Dans son programme gouvernemental 2012-2016, le Conseil d'Etat en a d'ailleurs fait une de ses priorités (voir le chantier 6 du défi 6 : « Renforcer la place des communes comme premier niveau des institutions cantonales »).

Le Gouvernement rappelle en outre que le maintien de l'attrait national du centre cantonal est l'un des buts du Plan directeur cantonal¹. Cet attrait passe notamment par la mise à disposition d'équipements et de services qui ne sauraient être multipliés dans l'ensemble du canton, pour des

¹ Voir le Plan directeur cantonal, « Structure urbaine », pp. 1 et 2

raisons financières, ou divisés pour des raisons d'efficacité et de fonctionnement. Cette mise à disposition de services et d'équipements nécessite des structures territoriales fortes, à même de remplir ces objectifs.

Par arrêté du 28 mai 2013, le Conseil d'Etat a approuvé les plans de fusions et déterminé les périmètres pour les fusions de 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 Corminboeuf et Chésopelloz, à titre subsidiaire.

Depuis, le Conseil d'Etat constate que plusieurs décisions communales ont influencé l'avancée de ce dossier, notamment :

- 1) Le rapport défavorable à la fusion présenté par le Conseil communal de Villars-sur-Glâne à son Conseil général, et soutenu par ce dernier le 7 novembre 2013.
- 2) Le renoncement à un vote consultatif sur la fusion entre Fribourg, Marly et Villars-sur-Glâne par le Conseil communal de Fribourg annoncé le 11 décembre 2013.
- 3) Les renoncements consécutifs des communes de Villars-sur-Glâne (le 14 janvier 2014) et de Marly (le 21 janvier 2014) d'organiser un vote consultatif sur le même sujet.
- 4) Le refus du projet de fusion des communes de Chésopelloz, Corminboeuf, Givisiez et Granges-Paccot par le corps électoral de cette dernière commune le 30 mars 2014.

Si ces échecs relèvent de circonstances locales particulières, le Conseil d'Etat constate que la fusion de communes centres et suburbaines présente des caractères spécifiques, qui ne sont pas nécessairement partagés par les fusions de communes périurbaines ou rurales. Ainsi, la problématique des effets de débordement et d'encombrement, par exemple, se pose en termes différents, et appelle donc des réponses spécifiques, tout comme l'évaluation des économies d'échelle potentielles. La question des taux d'imposition des personnes physiques et des personnes morales revêt entre autre d'une grande importance. Il s'agit notamment de trouver un taux d'imposition permettant de convaincre les citoyens des communes concernées, tout en améliorant la capacité d'investissement de la future commune.

Le Conseil d'Etat relève par ailleurs que la loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC ; RSF 141.1.1) n'a pas été conçue pour encourager spécifiquement la fusion du centre cantonal. Le Conseil d'Etat avait d'ailleurs, dans le cadre de son message, répondu au postulat P2035.08 des députés André Schoenenweid et Jean-Pierre Siggen « Aide financière à la fusion dans les agglomérations »² en relevant les échecs successifs de plusieurs cantons à mettre en place des aides financières ciblées sur les fusions des communes dans les agglomérations (ainsi à Lucerne et en Argovie notamment). Par ailleurs, l'avant-projet de loi mis en consultation par le Gouvernement prévoyait initialement un plafond pour l'aide financière aux fusions, plafond fixé à 5'000 habitants dans le projet du Conseil d'Etat. Suite aux résultats de la consultation, le Gouvernement a proposé d'élever ce plafond à 10'000 habitants. La commission parlementaire chargée de cet objet a, elle, proposé de supprimer le plafond, et a été suivie en cela par le Grand Conseil. Durant les débats au Parlement, les députés ont insisté sur l'égalité de traitement à accorder aux communes en matière financière, quelle que soit leur population.

² Déposé le 20 juin 2008, *BGC* p. 1119, développé le 5 septembre 2008, *BGC* p. 1656, réponse du Conseil d'Etat le 24 août 2010, *BGC* pp. 1845ss, pris en considération le 8 octobre 2010, *BGC* pp. 1490ss.

Le Conseil d'Etat constate toutefois que la question de l'égalité de traitement entre communes a essentiellement été abordée sous l'angle financier. Sur ce point, avec la disparition du plafond initialement proposé, l'égalité est respectée par la LEFC. Le Gouvernement relève en revanche que la motion 2014-GC-16 propose de soutenir spécifiquement une fusion de centre cantonal en introduisant une nouvelle procédure, propre à relever les difficultés particulières d'une fusion de communes urbaines.

Le Conseil d'Etat remarque en outre que les dispositions de la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg ; RSF 140.2) relatives à la constitution de l'agglomération, dispositions dont s'inspirent largement les motionnaires dans le projet de loi annexé à leur motion, ont montré leur efficacité avec la création de l'Agglomération de Fribourg.

Le Conseil d'Etat remarque toutefois qu'une loi spéciale, instituant une assemblée pour une durée limitée, présente un risque de confusion. Il apparaît en effet que les partenaires impliqués dans un renforcement du centre cantonal se réunissent d'ores et déjà dans plusieurs cadres, formels ou non. Aussi, le Gouvernement estime qu'il sera nécessaire, dans le cadre de la suite donnée à la présente motion, d'examiner si la forme proposée par les motionnaires (loi spéciale) est la mieux à même d'aboutir au résultat escompté, ou s'il convient d'introduire les principales dispositions du projet annexé par les motionnaires dans la législation existante. A ce sujet, une éventuelle modification de la LCo ou de la LAgg devrait être examinée. En ce sens, et conformément à l'art. 73 al. 1 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC ; RSF 121.1), le Conseil d'Etat annonce un projet complémentaire visant, sans s'écartier du fond, à « assurer la présentation d'un acte complet, conforme aux exigences en la matière et qui s'insère harmonieusement dans la législation existante » (art. 66 al. 1 LGC). Il est par ailleurs souligné qu'un tel acte devra obligatoirement, au vu notamment de sa portée politique, être soumis à une large consultation externe. Les adaptations législatives à effectuer seront en outre conséquentes et, quand bien même le projet des motionnaires consiste-t-il en une excellente base de travail, l'entier du processus risque fort de dépasser la durée d'une année dont disposerait le Conseil d'Etat pour donner à la motion la suite qu'elle comporte.

Le Conseil d'Etat relève enfin la nécessité de coordonner les efforts en vue d'une fusion des communes du Grand-Fribourg avec un renforcement de l'Agglomération de Fribourg, et son extension. L'élaboration du rapport suite au postulat 2013-GC-69 des députés André Schneuwly et Markus Bapst « Point sur la situation de l'agglomération – avantages et coûts »³, en cours, devrait permettre d'examiner en parallèle l'élaboration des dispositions légales en vue de la fusion du centre cantonal et les éventuelles adaptations de la LAgg.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'accepter la présente motion. Il annonce à ce sujet, en application de l'article 73 al. 1 LGC, que si la motion est acceptée, sa mise en œuvre se fera sous la forme d'un projet complémentaire au sens de l'art. 66 al. 1 LGC. Au vu de la portée politique du projet à venir et de la nécessité d'une large consultation externe, le Conseil d'Etat sollicite par ailleurs un délai plus long qu'une année pour donner à la motion concernée la suite qu'elle comporte, en application de l'art. 75 al. 2 LGC.

19 août 2014

³ Déposé et développé le 18 septembre 2013, *BGC* p. 2060, réponse du Conseil d'Etat du 21 janvier 2014, *BGC* pp. 365ss, pris en considération le 20 février 2014, *BGC* pp. 71ss.