

Direction des institutions, de l'agriculture
et des forêts DIAF
Madame Marie Garnier
Conseillère d'Etat, Directrice
Ruelle de Notre-Dame 2, CP
1701 Fribourg

Fribourg, le 28 septembre 2015

Prise de position sur le projet de loi modifiant la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes et deux autres lois (fusion du centre cantonal)

Madame la Conseillère d'Etat, Directrice,

Le Parti démocrate-chrétien fribourgeois (ci-après le PDC) vous remercie de l'associer à la consultation et de lui permettre de se prononcer sur l'avant-projet mentionné en rubrique.

Nous avons le plaisir de vous soumettre ce qui suit :

Notre commission salue la volonté du Conseil d'Etat de s'engager de manière plus active et déterminée dans la mise en œuvre d'une fusion du centre cantonal.

A cet égard, l'avant-projet de loi contient quelques nouveautés institutionnelles qui méritent attention : (1) la détermination par le Conseil d'Etat du périmètre de fusion ; (2) Le déclenchement du processus de fusion par la voie de l'initiative populaire, sans décision intermédiaire des législatifs communaux (conseils généraux ou assemblées communales) ; (3) l'établissement d'une assemblée constitutive.

Cela dit, le PDC estime que l'avant-projet passe sous silence une réalité épineuse, dont le traitement est nécessaire avant tout démarrage d'un processus de fusion : les disparités fiscales entre communes concernées. Certes un projet de société doit sous-tendre le projet de fusion, mais il doit impérativement s'accompagner des instruments nécessaires à la réduction des disparités fiscales communales précitées. Or, celles-ci sont trop importantes entre les communes concernées, pour ne prendre que l'exemple des communes de Fribourg ou de Marly, d'un côté, et de celles de Villars-sur-Glâne ou de Granges-Paccot, d'un autre côté.

A ce sujet, il faut aborder de manière spécifique la fiscalité des personnes morales, laquelle est à l'origine des disparités précitées. Or, dans ce contexte, il s'agira de prendre en compte la prochaine réforme de la fiscalité des entreprises, dont l'impact n'est pas encore vraiment connu : constituera-t-elle un facteur de réduction des disparités fiscales, ou au contraire les aggravera-t-elle ?

Ne pas traiter la question fiscale en même temps que la question institutionnelle nous paraît être une erreur, qui entraînera l'échec des nouvelles pistes envisagées, au même titre que les autres démarches entreprises ces dernières années.

C'est pourquoi nous appelons le Conseil d'Etat à intégrer la Direction des finances dans le processus de soutien à la fusion du Grand Fribourg. Il s'agit de mettre en évidence les différentes hypothèses envisageables inhérentes à la réforme de la fiscalité des entreprises, ainsi que les mesures de finances publiques corrélatives. En effet, les instruments existants aujourd'hui, au premier rang desquels les crédits d'encouragement aux fusions, pourraient, au regard précisément des scénarios envisageables liés à la réforme de la fiscalité des entreprises, s'avérer incomplets et insuffisants.

En outre, et même si l'avant-projet prévoit de nouveaux moyens permettant d'empêcher des blocages émanant des seuls conseils communaux, il faut être conscient que tout projet, pour réussir, devra susciter le soutien de tous les acteurs concernés. Or, les élus communaux, au sein des législatifs mais aussi des exécutifs, disposent d'une légitimité démocratique ainsi qu'une connaissance pratique détaillée de la réalité de leurs communes respectives, dont il faudra tenir compte en évitant que l'assemblée constitutive ne soit un nouveau « machin » institutionnel en concurrence inutile avec les autres organes institués.

De plus, la question doit se poser de savoir si cet avant-projet ne devrait pas être élargi à l'autre centre urbain qui se développe autour de la Commune de Bulle, même s'il est vrai que les réflexions engagées par le Préfet de la Gruyère à l'échelle de l'entier de son district, soulèvent des questions et opportunités nécessitant d'autres réponses institutionnelles que celles contenues dans l'avant-projet de loi proposé pour le seul centre cantonal.

Enfin, et comme le relève la DIAF dans son message, la fusion, quel que soit son périmètre, aura une incidence directe sur le fonctionnement de l'Agglomération. Le PDC salue à cet égard la volonté d'élargissement du périmètre de cette collectivité, non seulement pour mieux faire coïncider les réalités géographique, économiques et politiques, mais aussi assurer les équilibres nécessaires entre la nouvelle commune fusionnées et ses voisines du district de la Sarine.

Remarques par articles de l'avant-projet

Art. 1 - Modification de la loi sur l'encouragement aux fusions de communes

Art. 1 al. 1bis - Pas de remarque.

Art. 2 let. - Pas de remarque.

Art. 17a (nouveau)

A l'alinéa 1 de la disposition, nous proposons d'ajouter la mention « provisoire » suite au terme « périmètre », afin d'assurer la cohérence avec l'art. 17f de l'avant-projet.

Concernant l'al. 2 let c), nous nous posons la question de savoir s'il est opportun de mentionner le chiffre de 50'000 habitants au minimum, même si la progression démographique que connaît le Grand Fribourg rend cette limite logique car on voit également mal comment la fusion pourrait ne pas comprendre la commune de Villars-sur-Glâne.

Art. 17b

Nous sommes favorables à la version de base. En effet, la variante laisse entendre qu'un vote consultatif pourrait être organisé dans chaque commune concernées, ce qui ne nous semble pas adéquat. C'est la raison pour laquelle nous proposons d'amender l'art. 17b al. 2 du projet, en ajoutant, au terme de la dernière phrase de cette disposition : « ... avec leur préavis ».

Art. 17c

La question de savoir si les délégués autres que ceux émanant des conseils communaux doivent être élus par le peuple, mérite une attention particulière, sous deux angles différents : d'un côté, l'élection populaire donne une légitimité démocratique et politique plus forte ; d'un autre côté, il ne faudrait pas qu'il existe dans cette assemblée une concurrence entre deux légitimés : celle des élus émanant des conseils communaux, et celles des élus hors conseils communaux. La légitimité démocratique nous fait pencher toutefois pour la variante (élection populaire).

Art 17d

Nous ne sommes pas certains qu'il faille prévoir au niveau de la loi la présidence par le Préfet. Compte tenu de la charge de travail que cette présidence est susceptible de revêtir, il faut à notre avis laisser cette question ouverte.

Art. 17e

Les variantes avec cercles électoraux et/ou administratifs nous semblent intéressantes, en soulignant que le projet, tel que formulé, ne semble pas s'opposer à des découpages qui transcendent les frontières intercommunales actuelles, comme par exemple des cercles formés des quartiers de Beaumont (Fribourg) et de Cormanon (Villars-sur-Glâne), ou de Pérolles et de Marly, voire du Jura et de Givisiez/Granges-Paccot.

Art. 17f

Pas de remarques, avec la précision toutefois que le texte semble aussi, tel que formulé, s'appliquer à une sortie d'une des communes.

Art. 17h

Nous préconisons la version de base, moins rigide que la variante.

Dès lors, et concernant l'al. 4 de cette disposition, il faudrait ajouter la précision, à l'endroit adéquat du chapitre que l'assemblée constitutive devra être modifiée en conséquence.

Art. 2 - Pas de remarque.

Art. 3 - Pas de remarque.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez au présent courrier et en réitérant notre reconnaissance, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère d'Etat, Directrice, à l'assurance de notre considération distinguée.

Pour le PDC du canton de Fribourg

A handwritten signature in blue ink, reading 'André Schoenenweid'.

André Schoenenweid
Président du PDC fribourgeois

Pour tout renseignement :

- André Schoenenweid, Président du PDC fribourgeois, 079 230 60 83
- Bruno Boschung, président de la Commission institutions, fonction publique, personnel du PDC fribourgeois, 079 232 70 30