

Delémont, le 30 mars 2011

MESSAGE DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT RELATIF A LA REVISION DE LA LEGISLATION EN MATIERE DE FUSION DE COMMUNES

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Le Gouvernement a l'avantage de vous soumettre un projet de révision de la législation en matière de fusion de communes, lequel concerne la loi sur les communes, la loi concernant la péréquation financière et le décret sur la fusion de communes.

I. Contexte

Le premier janvier 2009, le nombre de communes de la République et Canton du Jura est passé de 83 à 64, consécutivement à l'entrée en force des 7 fusions de communes initiées durant la législature 2005 – 2008. Cela représente au total une diminution de 19 communes dans les districts des Franches-Montagnes et de Porrentruy. Ce résultat s'inscrit dans la droite ligne de l'objectif que s'est fixé le Gouvernement dans son programme de législature 2005 - 2008 qui consiste à réduire d'un tiers le nombre des communes jurassiennes.

Trois communes nées de la fusion concernent le district des Franches-Montagnes à savoir :

- la commune de Montfaucon;
- la commune de Muriaux;
- la commune de Saignelégier.

Quant au district de Porrentruy, il a vu apparaître quatre nouvelles entités qui sont :

- la commune de la Baroche;
- la commune de Basse-Allaine;
- la commune de Clos du Doubs;
- la commune de Haute-Ajoie.

A ce jour, le processus de fusion de communes se poursuit activement, étant précisé que cinq comités intercommunaux de fusion se sont constitués, à savoir celui de la Haute-Sorne, du Val Terbi et de Delémont et sa couronne dans le district de Delémont, celui de Bressaucourt – Fontenais dans le district de Porrentruy et celui chargé d'étudier la création d'une commune unique aux Franches-Montagnes. Ces cinq comités, créés sur une base volontaire et concordante des

communes intéressées, concernent 41 communes jurassiennes représentant au total une population de plus de 45'700 personnes. A titre de rappel sur le plan suisse, le nombre des communes s'est réduit de plus de 400 en vingt ans, soit une diminution d'environ 13%.

La fusion a notamment pour but de dépasser les collaborations intercommunales, lesquelles ont aujourd'hui atteint leurs limites. Elle doit par conséquent tenter d'apporter des réponses concrètes aux problèmes institutionnels, techniques et financiers que connaissent les communes. La fusion contribue également à réformer et à adapter les structures des collectivités publiques de niveau communal, afin d'assurer leur pérennité. Elle vise la constitution de communes plus fonctionnelles et un renforcement de leur autonomie de décision sur le plan financier notamment.

Conscient de l'importance que revêtent les fusions pour l'avenir des communes jurassiennes et du Canton, le Gouvernement a engagé une réflexion destinée à optimiser le cadre légal et financier régissant le processus de fusion de communes. Il s'est en particulier basé sur les constatations faites lors de la première vague de fusions et a décidé la constitution d'un groupe de travail.

II. Rapport du Groupe de travail

Par arrêté du 16 septembre 2008, le Gouvernement a constitué un groupe de travail en vue de procéder notamment à l'analyse du décret du 20 octobre 2004 sur la fusion de communes en regard des enseignements juridiques, politiques et pratiques tirés des fusions de communes réalisées à ce jour. Le groupe de travail a également été chargé d'examiner la situation financière des nouvelles entités en lien avec la péréquation financière directe.

Réunissant des représentants émanant de communes ayant accepté ou refusé une fusion ainsi que des services de l'Etat, les travaux du groupe de travail ont porté sur :

- la loi sur les communes¹ (ci-après LCo);
- le décret sur la fusion de communes² (ci-après Dfc);
- la loi concernant la péréquation financière³ (ci-après Lpf).

Dans son rapport du 17 décembre 2008, le groupe de travail a émis plusieurs propositions de modifications législatives destinées à améliorer la procédure de fusion.

III. Contenu du projet

De façon générale, le Gouvernement entend développer une politique en matière de fusion plus incitative qui reste basée sur une démarche volontaire des communes. Pour atteindre l'objectif fixé, il propose l'adaptation et la création de plusieurs bases légales destinées à améliorer et à assouplir la procédure de fusion. Les modifications proposées s'inspirent des enseignements pratiques tirés de la première vague de fusions.

¹ RSJU 190.11

² RSJU 190.31

³ RSJU 651

Compte tenu de l'évolution préoccupante de la situation financière de plusieurs communes jurassiennes, mais également de leurs difficultés récurrentes pour certaines d'entre-elles à constituer de manière complète leurs organes, le Gouvernement estime aujourd'hui nécessaire d'octroyer au Parlement la compétence de décider la fusion d'une commune avec une autre. Basé sur l'article 112 de la Constitution jurassienne, le nouvel article 69b LCo pose de strictes conditions se rapportant au critère objectif de la viabilité de la commune ayant refusé la fusion.

Le projet de révision introduit également le vote simultané par voie de scrutin dans toutes les communes concernées par une fusion (articles 69a, al. 4bis LCo et 16, al. 4 Dfc).

Sur le plan financier, le Gouvernement propose l'introduction, à l'article 26, lettre c Lpf, de la compensation des éventuelles pertes liées à la péréquation financière directe en faveur des communes fusionnées, pendant une période de deux ans après l'entrée en force de la fusion.

Enfin, le projet de révision de la loi sur les communes intègre deux adjonctions qui ne s'inscrivent pas dans le cadre de l'adaptation de la législation sur la fusion de communes. Elles concernent les articles 75, al. 1, lettre h et 88, al. 1bis et sont destinées à attribuer des compétences précises au conseil communal.

IV. Commentaire article par article des modifications législatives

a) Loi sur les communes

- **Article 69a, alinéa 2** : création de comités intercommunaux chargés de faciliter la fusion de communes et non plus de soutenir la collaboration intercommunale en raison de la nouvelle orientation prise. Les collaborations mises en place conservent leur utilité. Il ne se justifie toutefois plus de les mentionner expressément dans la loi, l'accent étant mis sur la fusion de communes.
- **Article 69a, alinéa 4bis et 73, alinéa 2 (renvoi)** : vote simultané des ayants droit par voie de scrutin dans toutes les communes. L'introduction de ces modalités de vote au sujet de la fusion permet d'uniformiser la procédure suivie et d'éviter d'influencer la formation des opinions. Chaque citoyen sera ainsi en mesure de se prononcer sereinement sur la base des différents documents qui lui seront transmis avant le scrutin.
- **Article 69b** : fusion par décision du Parlement. L'introduction de cette disposition se fonde sur l'article 112 de la Constitution jurassienne, lequel précise que la fusion décidée par le Parlement ne peut intervenir qu'aux conditions et dans les cas exceptionnels prévus par la loi.

Partant, le nouvel article 69b fixe de strictes conditions pour contraindre une commune à fusionner. Il s'appuie sur le critère de la non viabilité de la commune qui aurait rejeté la fusion lors du scrutin populaire au regard d'au moins deux des trois conditions suivantes :

- la commune dépend de manière durable et dans une mesure importante des ressources provenant de la péréquation financière ;
- ses organes ont par le passé été régulièrement constitués de manière incomplète ;
- elle dépend dans une large mesure des collaborations avec une ou plusieurs communes avoisinantes.

Ainsi libellé, l'article 69b circonscrit de façon objective les communes auxquelles il pourrait le cas échéant s'appliquer. Il est au demeurant compatible avec la garantie constitutionnelle de l'autonomie communale, laquelle n'est toutefois pas absolue. Cette nouvelle disposition s'inscrit par conséquent dans l'intérêt des communes potentiellement concernées, puisque la décision du Parlement ne peut intervenir qu'une fois démontré que la commune en cause n'est plus en mesure de subsister seule sur le plan financier ou institutionnel.

A noter que la teneur de l'article 69b, rédigée sous forme potestative, et les conditions strictes fixées par l'article 112 de la Constitution jurassienne, renforcent le caractère subsidiaire et exceptionnel de cette disposition. La politique en matière de fusion de communes demeure basée sur une démarche volontaire et concertée des communes. Pour rappel, seules cinq fusions de communes ont été ordonnées en Suisse ces dernières années, quatre dans le canton du Tessin et une en Valais.

- **Article 70, alinéas 1 et 3** : modifications rédactionnelles en matière de transfert de biens entre communes fusionnées.
- **Article 71, alinéa 1^{er}** : la commune née d'une fusion peut se doter d'un nouveau nom et de nouvelles armoiries. Il s'agit d'ancrer dans la loi une procédure déjà appliquée par la commune de Clos du Doubs et de Basse-Allaine.
- **Article 75, alinéa 1, lettre h** : compétence résiduelle du conseil communal en matière d'approbation des modifications de dispositions réglementaires des syndicats intercommunaux ne portant ni sur le but du syndicat, ni sur les compétences financières de la commune.
- **Article 88, alinéa 1bis** : compétence du conseil communal pour engager et mener les procès.

Les deux modifications précitées ne s'inscrivent pas dans le cadre de l'adaptation de la législation en matière de fusion de communes. Elles sont destinées à combler d'éventuelles lacunes dans les règlements d'organisation des communes en attribuant dans ces deux cas précis la compétence au conseil communal. L'introduction du nouvel alinéa 1bis à l'article 88 entraînera la suppression de la lettre g de l'article 75, laquelle a donné lieu à des solutions disparates d'une commune à l'autre avec des incertitudes pratiques quant à la compétence du conseil communal, respectivement de l'assemblée.

b) Décret sur la fusion de communes

- **Article 1^{er}, alinéa 1** : l'Etat conduit une politique incitative de fusion de communes. La nouvelle teneur proposée ancre de façon plus marquée l'orientation voulue par l'Etat en matière de fusion de communes par rapport à la collaboration intercommunale.
- **Article 1^{er}, alinéa 2** : exigences du point de vue géographique et démographique pour engager un processus de fusion. La taille démographique fixée en principe à 1'000 habitants au moins demeure modeste. Elle présente toutefois l'avantage indéniable d'initier la réflexion, laquelle peut à terme aboutir à la constitution d'un périmètre de fusion plus important.

A l'inverse, refuser la constitution d'un comité de fusion au seul motif que son bassin de population est trop restreint est de nature à figer durablement toute réflexion en la matière. A noter que l'utilisation des termes "en principe" laisse une certaine marge d'appréciation.

- **Articles 4 et 7** : les comités intercommunaux sont chargés d'étudier la fusion de communes. Il s'agit d'une adaptation rédactionnelle découlant de la nouvelle orientation de la politique de l'Etat, laquelle se veut plus incitative. Il y a lieu de mettre l'accent sur la fusion de communes exclusivement en supprimant les références à l'encouragement des collaborations intercommunales.

Un des objectifs de la fusion de communes consiste précisément à alléger les structures communales. Il serait dès lors contradictoire d'encourager simultanément les collaborations intercommunales, même si celles-ci ont joué et jouent encore un rôle important dans le mécanisme de rapprochement des communes.

- **Article 9** : procédure de fusion, information des autorités communales ainsi que des citoyens. Cet article a été profondément remanié, de façon à tenir compte de la nouvelle mission des comités axée exclusivement sur la fusion.

Il convient de mettre un accent particulier sur l'information des autorités et des populations concernées par un processus de fusion. L'expérience a démontré qu'à partir du moment où un comité est officiellement constitué, une information régulière, mais ciblée sur l'avancement des travaux entrepris constitue un gage de transparence. Elle répond aux attentes des différents groupes de personnes concernés (autorités politiques et bourgeoises, fonction publique, groupes de population notamment) et constitue un élément rassurant.

- **Article 16, alinéa 4** : vote simultané des ayants droit par voie de scrutin dans toutes les communes. Cette disposition correspond à l'article 69a, alinéa 4bis, de la loi sur les communes et doit également figurer dans le décret.
- **Article 18, alinéa 2, 5^e tiret** : modification rédactionnelle découlant de la suppression des arrondissements de l'état civil.
- **Article 19, alinéa 2** : approbation préalable par le Gouvernement de la convention de fusion. L'introduction d'un tel alinéa se justifie du point de vue de la sécurité du droit pour s'assurer de la validité des clauses contenues dans la convention avant l'organisation des scrutins dans les communes.

c) Loi concernant la péréquation financière

- **Article 21, alinéa 3** : la contribution de l'Etat tient compte des besoins futurs du fonds de péréquation financière, de la politique de fusion de communes et de la situation des finances cantonales et communales.
L'introduction de la référence aux besoins futurs en matière de politique de fusion de communes traduit la nouvelle orientation prise en la matière et le soutien financier qu'apporte l'Etat aux processus de fusion.

- **Article 26, lettre c** : compensation des éventuelles pertes liées à la péréquation financière directe en faveur des communes fusionnées pendant deux ans à compter de l'entrée en force de la fusion.

Dès l'entrée en force d'une fusion, la nouvelle entité peut subir une diminution des montants versés au titre de la péréquation financière par rapport à la situation qui prévalait pour chacune des anciennes communes.

Concrètement, pour les communes ayant fusionné au 1^{er} janvier 2009, un indice des ressources moyen a été établi pour définir sa position au sein du système de péréquation financière. Il s'avère que pour trois communes en 2009 et quatre en 2010, cet indice moyen est pénalisant par rapport aux prestations qu'aurait reçues chaque ancienne commune. Le Gouvernement propose de compenser l'éventuelle perte subie pendant les deux années qui suivent l'entrée en force de la fusion.

Nonobstant la dépense à consentir sur une période de deux ans, laquelle pourra se répéter lors de chaque nouvelle fusion, la compensation de la perte subie au niveau de la péréquation financière s'impose. Elle a pour but de garantir aux communes fusionnées les moyens financiers nécessaires pour lancer les nouvelles entités dans de bonnes conditions, sans les pénaliser. Il sied d'ajouter que le subside d'aide aux fusions alloué aux nouvelles communes ne doit pas avoir pour finalité de compenser les éventuelles pertes liées à la péréquation financière directe.

- **Article 42a, alinéa 2** : l'introduction de ce nouvel alinéa doit permettre la mise en œuvre rétroactive de la prestation financière contenue à l'article 26, lettre c, dès le 1^{er} janvier 2009.

V. Incidences financières

a) Loi sur les communes et décret sur la fusion de communes

Les modifications législatives concernant la loi sur les communes et le décret sur la fusion de communes n'ont pas d'incidences financières nouvelles pour l'Etat et les communes par rapport à la législation actuelle.

b) Loi concernant la péréquation financière

Article 26, lettre c

Du point de vue financier, la compensation des éventuelles pertes liées à la péréquation financière directe en faveur des communes fusionnées au 1^{er} janvier 2009 représente un montant de Fr. 325'417.- pour l'année 2009 et de Fr. 330'490.- pour l'année 2010, soit Fr. 655'907.- à charge du fonds de soutien stratégique.

Il s'agit de montants définitifs qui ont été établis sur la base des comptes 2007 et 2008 des communes concernées qui servent de référence pour le calcul des prestations de la péréquation financière pour les années 2009 et 2010.

Dès l'exercice 2011, la position des communes fusionnées dans le système de péréquation est établie sur la base des premiers comptes disponibles des nouvelles entités, c'est-à-dire les comptes 2009.

Le tableau qui suit présente le détail des montants alloués et des communes bénéficiaires.

	2009 (en francs)	2010 (en francs)
Montfaucon	Meilleure situation	28'044.-
Muriaux	Meilleure situation	Meilleure situation
Saignelégier	115'647.-	168'794.-
La Baroche	Meilleure situation	110'859.-
Basse-Allaine	Meilleure situation	Meilleure situation
Clos du Doubs	29'053.-	22'794.-
Haute-Ajoie	180'716.-	Meilleure situation
Total	325'416.-	330'491.-

VI. Procédure de consultation

L'objet du présent message a été soumis à consultation durant le premier semestre de l'année 2010 auprès des communes, des associations des maires, des partis politiques, de la fédération jurassienne des associations de district des fonctionnaires et employés communaux et de l'association jurassienne des bourgeoisies. A l'issue de la procédure de consultation, 66 réponses ont été reçues.

Les organismes consultés ont largement appuyé les propositions visant à introduire le vote simultané par voie de scrutin dans toutes les communes concernées par une fusion (art. 69a, al. 2 et 4bis LCo et 16, al. 4 Dfc) par 62 avis favorables contre 2. Il en est de même en ce qui concerne l'introduction de la compensation pendant deux ans, après l'entrée en force de la fusion, des pertes liées à la péréquation financière en faveur des communes fusionnées (art. 26, lettre c Lpf). Cette proposition a reçu 54 avis favorables (44 communes et les 6 partis ayant répondu à la consultation) et 12 avis défavorables (10 communes notamment).

S'agissant de la proposition relative à la taille démographique d'au moins 1'000 habitants que doivent représenter les communes concernées par une fusion (art. 1^{er}, al. 2 Dfc), celle-ci a remporté un soutien plus mesuré (36 avis favorables contre 29). Certaines communes estiment que la taille minimale n'est pas un critère déterminant et qu'il pourrait empêcher des fusions naturelles. D'autres sont d'avis que le nombre de 1'000 habitants est au contraire trop modeste.

Etant donné que la formulation de l'article 1^{er}, alinéa 2 Dfc prévoit les termes "en principe", le Gouvernement est d'avis de maintenir cette modification. La teneur proposée confère une certaine marge d'appréciation pour autoriser la constitution de comités de fusion regroupant moins de 1'000 habitants.

La fusion par décision du Parlement aux conditions proposées à l'article 69b LCo a obtenu un résultat paritaire (32 avis favorables, dont les 6 partis ayant répondu à la consultation contre 32). Plusieurs communes qui ont répondu négativement demandent toutefois le cumul d'au moins deux conditions. De plus, il a souvent été relevé que la condition prévue à la lettre d (la commune n'est pas en mesure d'assumer seule ses tâches) est inadaptée.

Sur la base des commentaires formulés, le Gouvernement a décidé de maintenir cette proposition en l'assortissant de deux conditions cumulatives sur trois et en supprimant la quatrième condition qu'il estime redondante par rapport aux trois premières. Cette disposition, ainsi remaniée et formulée sous forme potestative renforce son caractère exceptionnel conformément à l'énoncé de l'article 112 de la Constitution jurassienne.

Enfin, le dossier mis en consultation prévoyait une seconde mesure financière en faveur des communes fusionnées consistant en l'octroi d'une réduction de 5 % pendant 3 ans du rendement net des recettes fiscales ordinaires d'une nouvelle entité issue de la fusion. Cette proposition n'a obtenu qu'une faible majorité d'avis favorables (33 contre 28 avis défavorables). A noter que 5 communes ne se sont pas prononcées sur le sujet.

A l'issue de la consultation, le Gouvernement a préféré renoncer à introduire cette seconde mesure financière en faveur des communes fusionnées au motif que la deuxième vague de fusions prévue pour 2013, vu la taille des périmètres de fusion, aurait un impact financier excessivement lourd pour les autres communes et le fonds de la péréquation.

A cela s'ajoute le fait que l'abattement limité à 5 %, pour la raison qui précède, pourrait aboutir, dans certains cas de figure, à l'octroi d'une prestation financière nulle ou quasi-nulle en fonction de la situation financière de la nouvelle commune issue de la fusion.

Pour plus de détails sur les résultats de la consultation, il y a lieu de se référer au document qui peut être consulté au moyen du lien internet suivant : www.jura.ch/DSA/COM.html.

VII. Conclusion

Les modifications législatives présentées visent à donner une nouvelle orientation à la politique de fusion de communes, laquelle se veut plus incitative. Elles s'accompagnent d'une proposition financière complémentaire en faveur des communes fusionnées destinée à consolider les bases des nouvelles structures communales mises en place.

Le projet de révision contient également certaines innovations qui s'inscrivent dans l'intérêt des communes, compte tenu de l'évolution financière et organisationnelle préoccupante de certaines d'entre elles. La fusion par décision du Parlement ne remet pas en cause la politique des fusions volontaires, mais doit exceptionnellement lui donner les moyens de prendre la décision qui s'impose objectivement lorsque qu'une commune qui refuse la fusion n'est plus viable.

Enfin, le mode de financement de la compensation des éventuelles pertes liées à la péréquation financière directe en faveur des communes fusionnées instaure une certaine solidarité entre l'Etat et les communes, tout en limitant le sacrifice financier à consentir par ces dernières.

Au vu de ce qui précède, le Gouvernement invite le Parlement à adopter les textes législatifs figurant en annexe du présent message.

Veillez croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA


Philippe Receveur
Président




Sigismond Jacquod
Chancelier d'Etat

Annexes : - modification de la loi sur les communes, de la loi concernant la péréquation financière et du décret sur la fusion de communes
- tableau comparatif de la législation actuelle et des modifications proposées avec commentaires des dispositions modifiées