

12, rue de la Préfecture
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 52 00
f +41 32 420 52 01
secr.decc@jura.ch

Politique en matière de fusion de communes et adaptation du droit cantonal

Rapport en vue de la consultation

I. Introduction

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 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 que 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 pas moins de 4 comités intercommunaux de fusion se sont constitués, à savoir celui de la Haute-Sorne et du Val Terbi dans le district de Delémont, celui de Bressaucourt – Fontenais dans le district de Porrentruy et enfin plus récemment, celui chargé d'étudier la création d'une commune unique aux Franches-Montagnes. A titre de comparaison sur le plan suisse, le nombre des communes s'est réduit de plus de 400 en vingt ans, soit une diminution de 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 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.

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, politique 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. Pour atteindre l'objectif fixé, il a décidé 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.

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 mis en consultation 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.

Le Gouvernement estime également judicieux de prévoir une mesure transitoire destinée à favoriser le développement des nouvelles communes issues de la fusion. Il préconise une réduction de 5 % du rendement net des recettes fiscales ordinaires durant trois ans dès la troisième année de l'entrée en force de la fusion (article 6, alinéa 3 Lpf).

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 destinés à combler une lacune de la loi.

IV. Commentaire 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.

¹ RSJU 190.11

² RSJU 190.31

³ RSJU 651

- **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.
- **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 a rejeté la fusion au regard des 4 critères alternatifs suivants :

- 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;
- elle n'est pas en mesure d'assumer seule ses tâches.

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, tant sur le plan financier qu'institutionnel.

- **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.
- **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.

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.
- **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.

- **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, groupe 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

Remarque préliminaire : la présentation de l'article 26, lettre c) intervient avant celle de l'article 6, alinéa 3, afin d'en faciliter leur compréhension, les prestations financières prévues par ces deux dispositions déployant leurs effets successivement sur une période de 5 ans.

- **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. 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 préconise 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 6, alinéa 3 :** réduction de 5 % du rendement net des recettes fiscales ordinaires pendant une période de trois ans en faveur des communes fusionnées.

La réduction proposée se traduit par l'allocation d'une prestation financière complémentaire destinée à favoriser le développement des nouvelles communes issues de la fusion. Elle intervient dès la troisième année de la constitution de la nouvelle entité et s'applique à toutes les communes fusionnées, indépendamment qu'elles bénéficient ou qu'elles contribuent au financement par le biais de la péréquation financière directe.

Le Gouvernement a opté pour un abattement fixé à 5 % durant une période de 3 ans, de façon à limiter la charge financière des communes non fusionnées. Ces dernières participent en effet conjointement avec l'Etat au financement de la réduction par le biais de la péréquation directe.

- **Article 21, alinéa 3 :** la contribution de l'Etat tient compte des besoins futurs du fonds de péréquation financière liés à 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.
- **Article 42a, alinéa 2 :** l'introduction de ce nouvel alinéa doit permettre la mise en œuvre rétroactive des deux prestations financières contenues aux articles 6, alinéa 3 et 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

ba) 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 est renvoyé pour le détail des communes et des montants au tableau récapitulatif n° 1 joint au présent rapport (Annexe I).

bb) article 6, alinéa 3

A l'échéance de la période de deux ans prévue à l'article 26, lettre c, la nouvelle commune bénéficie chaque année, durant trois ans, d'une réduction de 5 % du rendement net des recettes fiscales ordinaires.

Sur le plan de la péréquation financière directe, l'abattement prévu entraîne une modification de l'indice des ressources de l'ensemble des communes jurassiennes non fusionnées. Partant, le coût de l'abaissement de 5 % du rendement net des recettes fiscales des communes fusionnées est supporté conjointement par l'Etat et par les autres communes.

Selon la simulation basée sur les comptes 2008, les comptes 2009 n'étant pas encore connus pour déterminer l'incidence financière effective pour l'année 2011, la réduction de 5 % entraîne une charge totale annuelle estimée à Fr. 484'314.– répartie entre les autres communes (Fr. 276'683.–) et le fonds de péréquation (Fr. 207'631.–) alimenté par l'Etat et les communes.

A titre de comparaison, avec un taux de 10 %, l'estimation de la charge annuelle totale correspond à Fr. 1'029'022.–, répartie à raison de Fr. 474'172.– pour le fonds de péréquation et Fr. 554'850.– pour les communes non fusionnées.

Compte tenu de l'impact financier pour les finances communales et cantonales, le Gouvernement n'a pas retenu un taux supérieur, par exemple de 10 %. En pareille hypothèse, les communes subiraient des pertes ou verraient leur participation augmenter dans une mesure jugée excessive au niveau de la péréquation financière directe. De même, l'Etat serait directement confronté à la question du financement d'une telle mesure, étant précisé qu'à la fin de l'année 2009, la fortune du fonds de péréquation financière avoisinait les 2,2 millions de francs.

Il est renvoyé pour le détail des communes et des montants au tableau récapitulatif n° 2 joint au présent rapport (Annexe II).

VI. 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 de propositions financières complémentaires en faveur des communes fusionnées destinées 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.

Le mode de financement des mesures proposées instaure une certaine solidarité entre l'Etat et les communes, tout en limitant le sacrifice financier à consentir par ces dernières.

L'entrée en vigueur devrait intervenir au cours de l'année 2010, mais au plus tard au 1^{er} janvier 2011, de façon à respecter l'interdiction de la rétroactivité des lois ancrée à l'article 58 de la Constitution jurassienne.

Au vu de ce qui précède, le Gouvernement a le plaisir d'ouvrir la procédure de consultation du projet de révision de la législation cantonale en matière de fusion de communes en vous remettant le présent rapport et en vous demandant de prendre position sur celui-ci au moyen du questionnaire y relatif.

- Annexes :
- I Tableau 1 - Montants à charge du fonds de soutien stratégique découlant de la compensation des pertes liées à la péréquation financière directe en faveur des communes fusionnées
 - II Tableau 2 - Estimations des incidences financières en rapport avec l'introduction de l'article 6, alinéa 3, de la loi concernant la péréquation financière
 - III Tableaux comparatifs du droit actuel et des modifications proposées avec commentaire des dispositions modifiées
 - IV Liste des instances consultées