



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Service des communes SCom  
Amt für Gemeinden GemA

Rue de Zaehringen 1, 1701 Fribourg

T +41 26 305 22 42, F +41 26 305 22 44  
scom@fr.ch, www.fr.ch/scom

*Fribourg, le 21 janvier 2020*

Associations de communes

---

## Impact des fusions sur les statuts des associations de communes

### 1. But du présent document

Le présent document focalise sur les questions essentielles et « opérationnelles » à examiner dans le contexte d'une association de communes concernée par une fusion de communes. Le Service du cadastre et de la géomatique (SCG ; [www.fr.ch/scg](http://www.fr.ch/scg)) met à disposition différentes séries de cartes des communes fribourgeoises, sous l'article « [Cartes – Communes et secteurs](#) », selon les années de référence. Pour connaître la liste complète des fusions et des communes concernées, on peut se référer au site internet du Service des communes (SCom ; [www.fr.ch/scom](http://www.fr.ch/scom)), sous l'article « [Historique des fusions de communes](#) ».

Le but du présent document consiste cependant aussi à sensibiliser les communes et associations aux conséquences d'une fusion sur les collaborations intercommunales avant que la fusion entre en vigueur.

Le document vise formellement les statuts d'associations de communes, mais des questions similaires peuvent également se poser dans le contexte d'autres collaborations intercommunales.

### 2. La nécessité d'examiner, voire d'adapter les statuts en présence d'une fusion de communes

Le principe suprême est qu'une commune issue d'une fusion reprend les droits et les obligations de toutes les anciennes communes dont elle est constituée. Il s'ensuit ainsi **qu'avec l'entrée en vigueur de la fusion, la nouvelle commune devient automatiquement membre de toutes les associations dont une ou plusieurs communes parties à la fusion ont été membres jusqu'alors.**

Sous le seul angle de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo, RSF 140.1), une commune peut être membre de plusieurs associations de communes assumant le même type de tâches. Il appartient aux communes elles-mêmes de déterminer les périmètres et d'adopter les statuts d'une association, respectivement d'apporter les adaptations utiles à ces derniers. La législation spéciale demeure réservée ; elle impose parfois des périmètres de collaboration, comme c'est par exemple le cas dans le domaine des bassins versants pour la gestion des eaux (art. 11a du règlement sur les eaux, RSF 812.11). Or, si un tel périmètre n'englobe qu'un secteur d'une commune, c'est néanmoins la commune politique « entière » qui, du point de vue institutionnel, est actrice de la collaboration intercommunale, par exemple au titre de membre d'une association de communes.

Ainsi, les communes politiques liées entre elles par une collaboration intercommunale forment le « périmètre institutionnel », tandis que le territoire concerné par une collaboration intercommunale en constitue le « périmètre fonctionnel ». Il va sans dire que ces deux périmètres devraient normalement coïncider, car lorsque les communes collaborent entre elles, leurs accords de collaboration concernent l'ensemble de leur territoire. Mais il est possible qu'à la suite d'une fusion de communes, les périmètres fonctionnel et institutionnel d'une collaboration donnée ne coïncident plus, ce qui donne lieu aux questions abordées dans le présent document.

La LCo ne contient à cet égard qu'une seule règle absolue, à savoir qu'aucune commune ne peut avoir la majorité des voix au sein de l'assemblée des délégués (art. 115 al. 3 LCo). **Si cette règle n'est plus respectée à la suite d'une fusion, une solution doit être trouvée pour remédier au problème.**

D'autres incidences potentielles des fusions sur le fonctionnement d'une association de communes sont sommairement mentionnées dans le point suivant. A noter que pour le calcul des voix et des clés de répartition, les communes disposent d'une large autonomie dans la fixation des critères statutaires et des solutions permettant la prise en compte de territoires partiels sont possibles.

S'agissant toutefois des conséquences sur la ratification des révisions importantes des statuts et sur les votations (referendum, initiative), les statuts ne peuvent pas déroger aux règles légales (majorités prescrites par la loi pour l'aboutissement d'un vote ou d'une décision<sup>1</sup>), ces règles se référant aux communes « entières » ou « institutionnelles », et non pas à des secteurs correspondant aux anciennes communes membres.

Enfin, il convient de relever que les statuts sont l'expression d'une volonté d'un certain nombre de communes de collaborer ensemble. Les statuts représentent ainsi un contrat multilatéral définissant le périmètre et les modalités de collaboration. Or, il se peut que le résultat juridique (les nouvelles communes issues d'une fusion remplaçant automatiquement les anciennes communes membres) ne corresponde pas ou plus à la volonté des communes par rapport au périmètre souhaité. Il est dès lors indiqué de vérifier cet élément.

Si la situation produite par la fusion ne correspond pas à la volonté des communes pour cette collaboration, il convient également d'adapter les statuts afin que ces derniers correspondent à nouveau à la volonté des communes en présence. **Selon les cas, il pourrait être judicieux d'examiner d'abord si une extension du périmètre pourrait entrer en ligne de compte**, par exemple en envisageant une seule association de communes lorsque deux associations de

---

<sup>1</sup> Pour les modifications essentielles des statuts, les législatifs communaux doivent donner leur accord à une double majorité qualifiée des trois quarts des communes membres dont la population doit être supérieure aux trois quarts de la population de toutes les communes membres, la notion de « commune » étant ici chaque fois celle de la commune politique [« entière » ou « institutionnelle »] (art. 113 al. 1 LCo) (à noter que pour la reprise d'une nouvelle tâche, c'est même l'unanimité des communes membres qui est exigée, art. 113 al. 1<sup>bis</sup> LCo).

Les communes institutionnelles sont également la référence pour les votations à la suite d'un referendum ou d'une initiative : la loi exige en effet la double majorité des communes membres et des votants (art. 123c al. 2 et 123f al. 2 LCo).

Enfin, si les communes membres doivent décider d'une éventuelle dissolution de l'association, ce sont également les communes institutionnelles qui doivent se prononcer (art. 128 al. 1 LCo).

communes se « recouperaient » à la suite d'une fusion de communes.<sup>2</sup> Une autre adaptation du cercle des communes membres pourrait éventuellement aussi entrer en ligne de compte, par exemple par la sortie d'une commune d'un commun accord, couplée selon les cas à une collaboration par voie de convention, à moins que la législation ne s'oppose ou contre-indique ce mode de faire.

### 3. Points principaux à examiner

Dans l'énumération ci-après, nous suivons le contenu standard des statuts respectivement les dispositions de la LCo relatives aux associations de communes. Les points suivants mériteraient à notre avis une attention particulière :

- > Énumération des *membres* : ne peuvent être membres d'une collaboration intercommunale que des communes (cf. ch. 2 ci-dessus). Une ancienne commune ou un « secteur de communes » ne peuvent, légalement, pas être sujet d'une collaboration intercommunale, faute de personnalité juridique et compte tenu du fait que ses droits et obligations passent automatiquement à la nouvelle commune. Par contre, il convient d'analyser si la prestation demeure éventuellement limitée au territoire d'une ou de plusieurs anciennes communes et, dans l'affirmative, quels ajustements sont à mettre en place à cet effet.
- > *Représentation des membres au sein des organes* : la référence aux anciennes communes, l'utilisation du chiffre du nombre d'habitants (chiffre de la population légale) ou d'un autre critère qui se réfère à une commune politique peut poser des problèmes. Il convient alors de préciser la manière dont le chiffre pertinent de la population est relevé, les chiffres officiels publiés n'étant actualisés que pour les communes existantes.
- > *Répartition des charges financières* : le ou les critères de répartition doivent impérativement être inscrits dans les statuts. Dans le domaine de l'épuration des eaux, par exemple, le critère pour les charges d'exploitation peut être le nombre d'équivalents-habitants hydrauliques et biochimiques ou un autre critère non lié à la commune politique (par exemple débit d'eaux usées de la commune). Les charges financières sont souvent réparties selon un autre critère, en particulier selon le nombre d'habitants. A ce sujet, les mêmes considérations sont valables que pour la fixation des voix selon le nombre d'habitants, à savoir de veiller à définir avec précision le mode de relevé du nombre des habitants pour les éventuelles communes dont seule une partie du territoire serait desservie par la prestation.

Il peut être utile, voire nécessaire, de réfléchir aux règles permettant d'actualiser les clés de répartition, notamment si les critères de répartition sont influencés par l'évolution démographique des communes ou par d'autres facteurs (tels que, dans le domaine de l'épuration, l'arrivée d'un grand producteur d'eaux usées). La fréquence de mise à jour des clés de répartition est en général fixée dans les statuts de l'association ; il peut également être judicieux de préciser dans les statuts quel organe de l'association est compétent pour arrêter les valeurs actualisées.

---

<sup>2</sup> A noter que les associations n'ont pas la possibilité de « fusionner » moyennant une convention de fusion entrant en vigueur à une certaine date, mais l'association à constituer ou, le cas échéant, une des associations existantes reprendra successivement les autres entités.

- > *Referendum et initiative* : dans les deux cas de figure, la LCo fait intervenir les communes membres comme telles et les électeurs de ces communes. On ne pourra dès lors se référer qu'aux communes politiques existantes et non pas à des communes ayant fusionné, ce qui pose un problème potentiel lorsque le périmètre institutionnel ne correspond pas au périmètre fonctionnel.
- > Il en va de même pour la question de la *révision essentielle des statuts* : pour aboutir, elle doit recevoir l'aval d'au moins trois quarts des communes membres dont la population légale doit être supérieure aux trois quarts de la population légale de toutes les communes membres de l'association ; là également, on constate que c'est le périmètre institutionnel qui fait foi.
- > Les notions de communes comme telles ou de populations légales des communes peuvent intervenir dans d'autres questions, par exemple dans les modalités applicables à la *dissolution* d'une association. Des problématiques analogues peuvent dès lors se présenter lorsque les périmètres institutionnel et fonctionnel ne coïncident plus.

A noter que tous les points énumérés ci-dessus ne nécessitent pas impérativement des modifications d'articles statutaires en cas de fusion (hormis le cercle des membres). En effet, les articles sur le referendum et l'initiative, sur la révision des statuts ou sur la dissolution ne seront probablement pas touchés *formellement* par une fusion, mais il faut être conscient du fait qu'en cas de décalage entre le périmètre fonctionnel de la tâche et le périmètre institutionnel des communes membres, des difficultés peuvent surgir dans ces domaines. Afin d'éviter au maximum ces difficultés, il est primordial d'entreprendre une réflexion de principe sur une éventuelle modification / extension du périmètre de collaboration (cf. les deux derniers §§ du ch. 2 ci-dessus) ; cette réflexion devrait idéalement avoir comme but de voir à nouveau coïncider les périmètres institutionnel et fonctionnel.

Dans tous les cas de figure, les statuts d'une association déterminée doivent être examinés dans leur ensemble sous l'angle du nouvel état des communes afin de déceler les éventuels points qui nécessitent une adaptation (parce que la règle de l'article 115 al. 3 LCo serait violée ou parce que certains articles ne seraient plus applicables [par exemple les mentions des anciennes communes membres, soit parce que le nom a changé, soit parce que seul le territoire a changé et conduit à des incohérences par rapport à un critère, tel qu'une clé de répartition]).

Hormis les adaptations qui s'imposent en vertu d'un motif légal ou pour éviter une incohérence ou une contradiction, d'autres adaptations peuvent apparaître judicieuses ou opportunes. Le SCom ne pourra pas procéder lui-même à de telles réflexions, mais il est possible que les services-métier, plus proches du domaine, formulent l'une ou l'autre suggestion à l'intention des communes. Le SCom se tient à disposition pour conseiller les communes de concert avec les services-métier.