



Rapport complémentaire 2020-GC-100

4 juin 2020

de la commission parlementaire au Grand Conseil accompagnant le projet bis modifiant la loi sur les agglomérations (LAgg) [2016-DIAF-31]

La commission parlementaire ordinaire (CoParl) chargée de l'examen du projet de loi sur les agglomérations transmis par le Conseil d'Etat au Grand Conseil le 7 janvier 2020 a l'honneur de vous soumettre des propositions de modification dudit projet. Ces propositions modifiant de manière importante le projet initial et l'évaluation de ses conséquences, et conformément à l'art. 24 al. 3 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC ; RSF 121.1), la CoParl les assortit du présent rapport complémentaire, structuré comme suit :

1	Grandes lignes des propositions de la commission parlementaire (CoParl)	2
2	Elaboration des propositions de la CoParl et du rapport complémentaire	2
3	Motivations des propositions de la CoParl	2
4	Détails des articles	4
4.1	Art. 1	4
4.2	Art. 3	4
4.3	Art. 6	5
4.4	Art. 6bis (nouveau)	5
4.5	Art. 52 (nouveau)	5
4.6	Modification de la LEDP	6
4.7	Modification de la LCo	6
4.8	Modification de la LGCyb	6
4.9	Modification de la LArch	6
5	Incidences des propositions de la CoParl	6
5.1	Incidences en matière de finances et de personnel	6
5.2	Incidences sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes	6
5.3	Conformité au droit supérieur	7
5.4	Conformité au développement durable	7

1. Grandes lignes des propositions de la commission parlementaire

Lors de sa première séance, le 6 mars 2020, la commission parlementaire (CoParl) chargée d'examiner le projet de loi sur les agglomérations est entrée en matière sur le projet, mais s'est unanimement déclarée contre le maintien d'une forme institutionnelle spécifique pour les agglomérations, considérant que la forme de l'association de communes, prévue dans la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo ; RSF 140.1) lui serait préférable. Cette proposition entraînait la suppression de l'ensemble de la section 4 du projet de loi du Conseil d'Etat (articles 7 à 50), et l'adaptation des articles des sections 1 à 3, ainsi que l'élaboration de nouvelles dispositions transitoires en lieu et place des articles 51 à 53 du projet du Conseil d'Etat. Consciente de l'urgence de disposer d'une LAgg remaniée dans les prochains mois, notamment dans la perspective de la fusion des communes du Grand Fribourg ou de l'élaboration des projets d'agglomération (PA) de quatrième génération, la CoParl a renoncé à proposer le simple renvoi du projet au Conseil d'Etat et a demandé le soutien de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) pour amender le projet.

2. Elaboration des propositions de la CoParl et du rapport complémentaire

En application de l'art. 37 al. 3 LGC, la DIAF a autorisé son secrétaire général ainsi que la coordinatrice cantonale des agglomérations à assister la CoParl pour l'élaboration formelle de ses propositions, sur la base d'un mandat confié au terme de la séance du 6 mars. Ce mandat était le suivant :

- > Les articles 1 à 6 du projet doivent être sauvegardés quant au fond ; une adaptation formelle est possible.
- > La section 4 « Agglomération institutionnelle » doit être supprimée.
- > Un régime transitoire doit être prévu pour le passage de la structure « agglomération institutionnelle » à celle d'une association de communes.

Une proposition de « projet bis » a été transmise à la CoParl le 9 avril 2020, proposition qui a ensuite été présentée à la CoParl lors de sa deuxième séance plénière le 18 mai 2020. Les grandes lignes de cette proposition ont été soutenues par la CoParl et décision a été prise de les accompagner du présent rapport complémentaire. Toujours en application de l'art. 37 LGC, la CoParl a sollicité l'appui du personnel de la DIAF pour l'élaboration du rapport, rapport qu'elle a adopté à l'unanimité lors de sa quatrième séance du 4 juin 2020.

3. Motivations des propositions de la CoParl

La LAgg datait de 1995 et instituait, en plus de celui de l'association de communes prévu par la LCo, un modèle unique en Suisse sous la forme d'une entité juridique propre. Destiné à organiser la collaboration intercommunale sur le territoire de plusieurs communes, l'objectif de la loi était l'élaboration de projets d'agglomération afin d'assurer les projets-pilotes institués par la politique fédérale, puis d'obtenir les subventions fédérales issues du Fonds d'infrastructures, puis du fonds FORTA. A cette époque le canton de Fribourg faisait office de précurseur. Aujourd'hui dans le canton et en Suisse, seule l'Agglomération de Fribourg (l'Agglo) est organisée sur le modèle « institutionnel » prévu dans la LAgg, hybride entre l'association de communes et véritable entité régionale qui ferait d'elle un 4^e échelon institutionnel. Les autres projets d'agglomération présentés à la Confédération sont soit le fait d'associations de communes, soit développés directement par les cantons.

En 2015, le Conseil d'Etat répondait au postulat 2013-GC-69 « Point de situation sur l'agglomération – Avantages et coûts » des députés André Schneuwly et Markus Bapst par le

rapport 2014-DIAF-99 qui concluait à un renforcement de l'Agglo et à son élargissement. Les postulants déposèrent alors une motion pour réviser la LAgg en traitant notamment

- > du périmètre - il ne correspond pas aujourd'hui à celui figurant dans la législation fédérale,
- > du bilinguisme - seule la commune de Düdingen est germanophone au sein de l'Agglo,
- > des tâches - en se concentrant sur le minimum, à savoir l'aménagement et la mobilité - et
- > du rôle du préfet - qui ne peut être aujourd'hui membre ni du conseil ni du comité d'agglomération selon l'art. 36 LAgg.

Dans sa réponse à la motion, le Conseil d'Etat recommandait notamment de travailler sur plusieurs modèles en coordination avec les travaux sur la fusion du Grand Fribourg et proposait un périmètre d'extension selon le plan du préfet, uniquement à l'ouest de l'Agglo actuelle et uniquement avec des communes francophones.

La révision de la loi de 1995 est rendue nécessaire par l'évolution de la politique fédérale incitant à une évaluation depuis sa mise en œuvre, mais aussi par le contexte de fusions de communes, dont celle du Grand Fribourg. Dans l'éventualité d'une fusion du Grand Fribourg, l'Agglo devrait dans tous les cas revoir son périmètre, ses tâches ou sa gouvernance. Il apparaît dès lors indispensable de s'interroger sur le maintien de la forme institutionnelle.

Selon l'article 3 de ses statuts, l'Agglo concrétise aujourd'hui sa mission dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la mobilité et de l'environnement. Elle a de plus la particularité d'agir dans les domaines de la promotion culturelle, touristique et économique. En conséquence, elle octroie, au nom des dix communes membres, un mandat aux TPF pour l'offre de transports publics et un autre à Fribourg Tourisme et Région pour l'offre touristique. De plus, elle octroie des subventions culturelles trisannuelles, annuelles et extraordinaires à de nombreux acteurs régionaux d'importance.

Concernant le fonctionnement actuel de l'Agglo, le processus de décision est ralenti par plusieurs facteurs : la désignation des membres des deux organes, pour une partie par les exécutifs communaux et pour l'autre partie par l'assemblée communale ou le conseil général ; l'absence d'indépendance fiscale ; la faible influence sur la mise en œuvre des mesures des projets d'agglomération et une existence institutionnelle propre tiraillée entre la défense des intérêts des communes et une véritable politique régionale. Cependant, il faut remarquer que le système actuel fonctionne en tant que tel concernant les projets d'agglomération. Le volet promotion fonctionne aussi mais avec des résultats contrastés selon les domaines.

L'autre agglomération du canton (Mobul) se trouve en Gruyère et présente un bilan très positif.

Si l'on se réfère au droit supérieur, le périmètre actuel de l'Agglo ne correspond pas à la définition de l'annexe 4 de l'Ordonnance fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire dans le trafic routier (OUMin), qui fixe les périmètres des agglomérations dont les PA sont susceptibles de bénéficier d'un financement par le fonds FORTA. Les bases légales fédérales ne fixent pas la forme juridique de l'instance qui dépose un PA, mais exigent qu'elle soit dotée de la personnalité morale de droit public. Il est à noter que ce sont les cantons qui sont les organismes responsables du dépôt auprès de l'Office fédéral du développement territorial (ARE).

Le projet bis présenté par la CoParl :

1. vise à assurer une base légale au soutien et à l'aide de l'Etat aux mesures spécifiques, mais aussi à son accompagnement des projets d'agglomération, conformément au projet gouvernemental. Comme ce dernier également, il n'entre pas en matière sur un soutien financier au fonctionnement des agglomérations ;

2. supprime le modèle de l'agglomération institutionnelle afin de simplifier la LAgg qui limite dorénavant l'organisation de l'agglomération à un seul modèle, de simplifier également le mode de désignation de ses organes, d'accélérer les processus de décision et d'alléger la structure ;
3. laisse aux communes la compétence de s'organiser elles-mêmes tout en octroyant à l'Etat la possibilité d'intervenir sur le périmètre en cas d'intérêt public prépondérant (conformément à LCo art. 110) ;
4. concentre les tâches des agglomérations sur celles imposées par la législation fédérale, soit uniquement les tâches d'aménagement et de mobilité, une autre association devant être créée pour la prise en charge de tâches supplémentaires s'il n'y a pas unanimité des membres quant à cette prise en charge supplémentaire (conformément à LCo art. 109) ;
5. laisse le libre choix aux associations pour l'application du bilinguisme en fonction de ses membres, tout en relevant l'importance de l'appliquer aussitôt qu'une commune a comme langue officielle une autre langue que celle de la majorité des communes membres ;
6. supprime l'interdiction faite aux préfets de siéger au sein d'un organe de l'agglomération et laisse aux organes de l'agglomération la liberté de choisir leur président ;
7. prévoit les mesures transitoires nécessaires à la transformation de l'Agglo en association de communes en exprimant la volonté que l'entier de ses droits et devoirs soient repris par elle-même ou par d'autres organismes publics ;
8. prévoit en conséquence l'adaptation des autres textes légaux.

Ainsi le projet bis de la CoParl répond aux préoccupations des motionnaires et de celles de la plupart des acteurs s'étant exprimés lors de la consultation quant au soutien de l'Etat aux mesures des projets d'agglomération. S'agissant de l'abrogation de l'agglomération institutionnelle, des tâches attribuées aux agglomérations et à leurs périmètres, du bilinguisme et du rôle du préfet, le projet bis permet la mise en place d'une entité à même d'élaborer et de mettre en œuvre les PA actuels et futurs, tout en sauvegardant l'autonomie communale. Il tient en outre compte des préparatifs de la fusion du Grand Fribourg, sans porter atteinte au fonctionnement ou au développement des autres agglomérations présentes sur le territoire fribourgeois, déjà constituées ou en cours de constitution. De plus, le projet bis anticipe, par sa simplification, les prochaines discussions sur la modification de la LCo ou celle de la future loi sur la mobilité, sur l'organisation territoriale cantonale ou encore sur les plans directeurs régionaux.

4. Détails des articles

4.1 Art. 1

La CoParl propose de lier expressément la LAgg aux dispositions fédérales relatives à l'élaboration des projets d'agglomération (PA). La modification de l'art. 1 al. 1 reprend ainsi explicitement la terminologie fédérale en la matière : loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière et son ordonnance ainsi que les Directives du 30 janvier 2020 du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication. La section 4 étant supprimée, l'art. 1 al. 2 let. c disparaît. La lettre b est quant à elle modifiée, là aussi pour suivre au mieux la terminologie fédérale.

4.2 Art. 3

Le nouvel alinéa 2 de l'art. 3 renvoie expressément à l'art. 27 al. 2 de la loi du 2 décembre 2018 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC ; RSF 710.1). Cette disposition prévoit

que, pour des motifs répondants à des intérêts cantonaux prépondérants, le Conseil d'Etat peut se substituer à l'organisme responsable pour établir un PA ou une partie de celui-ci. Il s'agit ici de rappeler cette possibilité donnée par la LATeC au Conseil d'Etat, qui permet d'écarter tout risque d'un blocage lors de l'élaboration d'un PA au niveau local. Cette disposition revêt notamment de l'importance pour la phase transitoire durant laquelle l'Agglomération de Fribourg, seule entité ayant opté pour la forme juridique spécifique prévue par l'actuelle LAgg, se muera en association de communes. Il convient de rappeler que le PA de quatrième génération (PA4) devra être finalisé pour le 15 juin 2021, respectivement pour le 15 septembre 2021¹. Il apparaît donc nécessaire de préciser l'autorité compétente dans l'hypothèse, non souhaitée, d'un blocage institutionnel ne permettant pas à Agglomération de Fribourg (sous la forme actuelle ou sous celle d'une association de communes en fonction du calendrier de la période transitoire) de finaliser son PA4.

4.3 Art. 6

L'alinéa 1 de l'art. 6 est reformulé suite à la disparition de la forme de l'agglomération institutionnelle. Pour les agglomérations situées exclusivement sur le territoire du canton de Fribourg, seule la forme de l'association de communes sera ainsi possible (sous réserve de la lettre b, voir ci-dessous). L'alinéa 2 apporte des précisions quant à la situation des agglomérations englobant des communes de plusieurs cantons (let. a), en reprenant l'art. 132 al. 2 LCo, qui prévoit que le Conseil d'Etat convient avec les cantons intéressés des règles applicables dans ce cas. La lettre b porte quant à elle sur la situation particulière d'une commune centre d'une agglomération qui pourrait être amenée à élaborer seule un PA. Cette situation, prévue par la législation fédérale, pourrait par exemple se présenter en cas d'aboutissement du projet de fusion des communes du Grand Fribourg ou de celle des communes de la Gruyère.

4.4 Art. 6bis (nouveau)

Le nouvel article 6bis vient combler une lacune provoquée par la suppression de l'ancien article 17 du projet du Conseil d'Etat. Celui prévoyait notamment l'obligation pour l'agglomération institutionnelle de compter parmi ses tâches celles couvertes par les dispositions fédérales sur les PA (art. 17 al. 3). L'ancien article 6 renvoyait à cet article et le déclarait applicable par analogie aux associations de communes élaborant un PA. Les autres articles dont l'ancien article 6 qui prévoyait l'application par analogie (soit les articles 16, 17, 18, 27 al. 2 et 43 du projet initial du Conseil d'Etat) sont pour l'essentiel couverts par les dispositions générales relatives aux associations de communes prévues dans la LCo. Outre les tâches obligatoires couvertes par les dispositions fédérales sur les projets d'agglomération, l'association de communes responsable pourra se charger d'autres tâches. Dans ce cas, les dispositions de la LCo relatives aux associations de communes s'appliqueront. Toutes les communes membres devront ainsi participer à toutes les tâches de l'association (art. 109 al. 2 LCo², basé sur l'art. 134 al. 2 Cst.³), les statuts de l'association, y compris ses tâches, devront être acceptés par toutes les communes intéressées (art. 109bis al. 1 LCo⁴), et la reprise d'une nouvelle tâche devra être acceptée par les communes à l'unanimité (art. 113 al. 1bis LCo⁵).

¹ Eu égard à la situation sanitaire, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) a accepté que les cantons et les agglomérations qui en feraient la demande, puissent déposer leur PA4 jusqu'au 15 septembre 2021.

² « Une association peut avoir pour but l'accomplissement de plusieurs tâches (association à buts multiples). Toutes les communes membres doivent participer à toutes les tâches de l'association. »

³ « Les communes peuvent s'associer pour l'accomplissement d'une ou de plusieurs tâches. Elles doivent adhérer à tous les buts de l'association ».

⁴ « Les statuts doivent être acceptés par toutes les communes intéressées ».

⁵ « Toutefois, l'unanimité est requise pour la reprise d'une nouvelle tâche par l'association. L'article 110 demeure réservé ».

4.5 Art. 52 (nouveau)

Le nouvel article 52 – qui deviendra en principe l'article 8 de la loi – remplace les anciens articles 52 et 53 précisant les dispositions transitoires. Il reprend le calendrier prévu par le projet initial : le Conseil d'Etat disposera de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi pour fixer le périmètre des entités en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre des projets d'agglomération. Les communes comprises dans ces périmètres auront ensuite deux ans pour adopter les statuts d'une association de communes (dans le cas de l'Agglomération de Fribourg), ou pour adapter les statuts existants (dans le cas de Mobul, déjà instituée sous la forme d'une association de communes). Les communes concernées pourront naturellement choisir d'instituer plusieurs associations distinctes, par exemple sur des périmètres différents, pour reprendre les tâches des entités actuelles, sous réserve de l'art. 110 LCo. L'alinéa 3 rappelle la compétence du Conseil d'Etat de se substituer aux communes concernées en cas d'échec, passé ce délai (voir le commentaire de l'article 2 ci-dessus).

4.6 Modification de la LEDP

L'introduction d'un nouvel article 46a al. 1 à la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques, qui prévoyait la possibilité pour une agglomération institutionnelle de se diviser en plusieurs cercles électoraux est devenue sans objet, elle est donc abandonnée.

L'article 1 alinéa 2 et l'article 10 alinéa 3 sont quant à eux modifiés pour faire disparaître les mentions de l'agglomération à laquelle la LEDP s'appliquait également par analogie.

4.7 Modification de la LCo

L'article 107 al. 2bis LCo prévoyait la possibilité pour les communes de se constituer en agglomération, possibilité supprimée avec l'abandon de la forme institutionnelle spécifique de l'agglomération. L'art. 107 al. 2bis est donc abrogé.

L'art. 107bis LCo, portant sur les conférences régionales, est modifié dans le sens de la suppression, pour ces dernières, de la possibilité de préparer la constitution d'une agglomération.

4.8 Modification de la LGCyb

La loi du 2 novembre 2016 sur le guichet de cyberadministration de l'Etat (LGCyb ; RSF 17.4) mentionne l'agglomération à ses articles 5 alinéa 1 et 20 alinéa 1. Ces mentions sont supprimées, les dispositions concernées restant valables pour les associations de communes.

4.9 Modification de la LArch

Pour les mêmes raisons, les articles 10 et 13 de la loi du 10 septembre 2015 sur l'archivage et les Archives de l'Etat (LArch ; RSF 17.6) sont modifiés.

5. Incidences des propositions de la CoParl

5.1 Incidences en matière de finances et de personnel

Les propositions de la CoParl ne portant que sur la forme institutionnelle des organismes responsables de l'élaboration et la mise en œuvre des PA, leurs conséquences financières sont les mêmes que celles du projet initial, telles que présentées dans le message 2016-DIAF-31. La transformation de l'Agglomération de Fribourg en association de communes ne devrait notamment pas avoir d'influence financière notable sur les communes membres (à périmètre égal), les tâches actuellement assumées par l'Agglomération de Fribourg étant, par hypothèse, reprises par la future association ou par la future commune issue de la fusion du Grand Fribourg. Il appartiendra à la nouvelle structure de déterminer les modalités de reprises des obligations de l'Agglomération de Fribourg, y compris s'agissant du personnel de cette dernière.

5.2 Incidences sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Les propositions de la CoParl n'ont pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

5.3 Conformité au droit supérieur

Tout comme le projet initial, les propositions de la CoParl sont conformes aux Constitutions fédérale et cantonale ainsi qu'à la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 (RS 0.102).

5.4 Conformité au développement durable

Les propositions de la CoParl ont les mêmes incidences que le projet initial en matière de développement durable. La clarification et la simplification des formes institutionnelles disponibles pour la collaboration au niveau supra-communal sont par ailleurs à relever.
