

Rapport explicatif

accompagnant l'avant-projet de révision de la loi sur les agglomérations

(AP-LAgg)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un avant-projet de révision générale de la loi sur les agglomérations¹ (AP-LAgg).

Le présent rapport est structuré selon le plan suivant :

1	La nécessité de l'avant-projet.....	3
2	L'origine de l'avant-projet et les travaux préparatoires	5
2.1	L'origine de l'avant-projet.....	5
2.1.1	Le rapport du Conseil d'Etat du 9 juin 2015	5
2.1.2	La motion Bapst/Schneuwly du 13 octobre 2015	5
2.2	Les travaux préparatoires.....	8
3	Les grandes lignes de l'avant-projet.....	8
3.1	L'agglomération dans le paysage institutionnel fribourgeois.....	8
3.1.1	L'agglomération institutionnelle	9
3.1.2	L'agglomération au sens du droit fédéral.....	9
3.1.3	Le projet d'agglomération	11
3.1.4	L'agglomération et la « région »	13

¹ Loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg ; RSF 140.2).

3.2	Les buts de la loi et le rôle de l'Etat	13
3.2.1	Les buts de la loi.....	13
3.2.2	Le rôle de l'Etat.....	14
3.3	La définition et les tâches de l'agglomération institutionnelle.....	18
3.3.1	La définition de l'agglomération institutionnelle.....	18
3.3.2	Les tâches de l'agglomération institutionnelle et leur financement.....	18
3.3.3	Les tâches déléguées à l'agglomération institutionnelle	20
3.4	Le fonctionnement de l'agglomération institutionnelle.....	21
3.4.1	La constitution de l'agglomération institutionnelle.....	22
3.4.2	La composition et l'élection du conseil d'agglomération	22
3.4.3	La composition et l'élection du comité d'agglomération.....	24
4	Les incidences de l'avant-projet de loi.....	26
4.1	Les incidences financières et en matière de personnel pour l'Etat et les communes	26
4.2	Les incidences sur la répartition des tâches Etat-communes.....	28
4.3	La constitutionnalité, la conformité au droit fédéral et au droit européen.....	28
4.4	La clause référendaire.....	28
4.5	L'évaluation de la durabilité.....	29
5	Le commentaire des dispositions	29

1 LA NÉCESSITÉ DE L'AVANT-PROJET

Il y a plus de vingt ans, la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg ; RSF 140.2) introduisait dans la législation cantonale fribourgeoise une forme juridique propre, destinée à organiser la collaboration intercommunale sur le territoire d'une agglomération. Le canton de Fribourg faisait alors figure de pionnier dans la recherche de solutions aux problèmes des espaces urbains, Il anticipait l'importance grandissante des agglomérations dans toute une série de politiques publiques, à commencer par l'aménagement du territoire ou la mobilité. Cette importance a été prise en compte par la Confédération, avec l'élaboration puis la montée en puissance de la politique fédérale des agglomérations, dès 2001. La Confédération a ainsi mis en place un système de subventionnement aux agglomérations du pays, par le biais d'un soutien aux mesures proposées par les agglomérations dans le cadre de projets d'agglomérations (PA). La mise en œuvre de la politique fédérale des agglomérations n'a toutefois jamais imposé aux entités déposant des PA de forme juridique déterminée.

Depuis 1995 et l'élaboration de la LAgg, la législation fédérale a ainsi connu des bouleversements très importants dans sa politique de soutien aux infrastructures de transport, notamment (cf. infra, ch. 3.1.2). Les exigences posées pour obtenir des subventions sont de plus en plus précises et le calendrier fixé, de plus en plus contraignant. Le périmètre des agglomérations, tel qu'il est défini par les autorités fédérales, est plus étendu que celui des entités fribourgeoises ayant déposé des PA, dont l'Agglomération de Fribourg. Le fait est, par ailleurs, qu'une seule agglomération au sens de la LAgg a vu le jour dans le canton de Fribourg, l'Agglomération de Fribourg, le 1^{er} juin 2008, soit onze ans et demi après l'entrée en vigueur de la loi. Sa constitution a pris près de dix ans, les premières initiatives ayant été lancées en décembre 1998. Nonobstant le succès de l'Agglomération de Fribourg, notamment lors du dépôt du PA2, cette lourdeur a sans doute dissuadé d'autres régions d'entamer le processus. Mobul, constituée en Gruyère autour de la commune de Bulle, a ainsi opté pour la forme d'une association de communes au sens de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo ; RSF 140.1) pour déposer ses PA.

L'évolution de la politique fédérale incite donc à une révision générale de la LAgg, basée sur une évaluation de la mise en œuvre de cette dernière depuis son entrée en vigueur.

Cette révision est par ailleurs rendue nécessaire également par la perspective de fusions de communes de grande ampleur sur le territoire de certaines agglomérations fribourgeoises,

dont le projet de fusion du Grand Fribourg et celui de fusion de l'ensemble des communes de la Gruyère.

Le 13 juin 2016, le Grand Conseil du canton de Fribourg adoptait la modification de la loi sur l'encouragement aux fusions de communes², entrée en vigueur le 1^{er} juillet suivant. Cette modification contenait un chapitre, nouveau, consacré à la fusion des communes du Grand Fribourg³. Le processus de fusion des communes a été lancé depuis par les communes de Fribourg, de Givisiez, de Corminboeuf et de Marly. Après avoir consulté les communes concernées, le Conseil d'Etat a procédé à la détermination du périmètre provisoire de la fusion. Ce périmètre comprend les communes d'Avry, Belfaux, Corminboeuf, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne, soit l'ensemble des communes de l'Agglomération de Fribourg, à l'exception de la commune singinoise de Düdingen. Ensemble, les neuf communes du périmètre provisoire comptent plus de 75'000 habitants, celle de Düdingen environ 7800. On constate ainsi que la nouvelle commune fusionnée compterait près de dix fois plus d'habitants que la dernière autre commune de l'Agglomération de Fribourg. La règle prévue par la LAgg actuelle selon laquelle une commune ne peut pas avoir plus de la moitié des conseillers d'agglomération⁴ donnerait au surplus un pouvoir disproportionné à la commune de Düdingen. Il s'ensuivrait un déséquilibre certain, de nature à provoquer un blocage de l'institution.

Dès lors, de deux choses, l'une : Ou l'on considère que, une fois la fusion entrée en force, l'Agglomération de Fribourg n'a plus de rôle à jouer et doit être dissoute. Ou l'on estime que les tâches dont elle s'acquitte aujourd'hui doivent au contraire être exécutées à une plus large échelle, et il s'agit de permettre son extension. Dans la seconde hypothèse, la loi actuelle doit être modifiée pour permettre, respectivement encourager cette extension. Par courrier du 1^{er} février 2019, le Comité de pilotage de l'assemblée constitutive du Grand Fribourg a informé la DIAF qu'en l'état des travaux de l'assemblée constitutive, le maintien d'une agglomération autour du Grand Fribourg lui apparaissait nécessaire, quand bien même une partie des tâches de l'Agglomération de Fribourg devaient être reprises par la nouvelle commune du Grand Fribourg. Le CoPil de l'assemblée constitutive se prononçait ainsi, « à premier examen, pour un maintien au sein de la nouvelle Agglomération de compétences en matière de planification directrice en matière d'aménagement du territoire et de mobilité (développement territorial), les autres tâches, en particulier celles qui concernent la promotion des activités culturelles, pouvant être aisément reprises par la nouvelle commune fusionnée ».

² LEFC ; RSF 141.1.1.

³ Chapitre 2, art. 17a à 17j.

⁴ Art. 19 al. 3 LAgg.

2 L'ORIGINE DE L'AVANT-PROJET ET LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES

2.1 L'origine de l'avant-projet

2.1.1 *Le rapport du Conseil d'Etat du 9 juin 2015*

Suite au postulat déposé et développé le 18 septembre 2013 par les députés André Schneuwly et Markus Bapst, le Conseil d'Etat a déposé un rapport le 9 juin 2015⁵. Après avoir examiné les questions des agglomérations en Suisse, du périmètre de l'Agglomération de Fribourg, de la gouvernance, de l'aménagement du territoire et de la mobilité, des finances et du bilinguisme, il a tiré les conclusions suivantes :

- Le renforcement d'une Agglomération institutionnelle limitée aux communes centres, comprenant, à tout le moins, les communes comprises dans le périmètre de fusion du Grand Fribourg tel que retenu par le Préfet de la Sarine et approuvé par le Conseil d'Etat le 28 mai 2013, voire les communes actuellement membres de l'Agglomération de Fribourg. Cette Agglomération devrait être renforcée, notamment au niveau de son assise démocratique ou des tâches prises en charge.
- La mise en place d'une « *agglomération* » plus vaste, comprenant l'Agglomération décrite ci-dessus, qui prendrait en charge les tâches idoines (essentiellement l'aménagement du territoire et la mobilité). Les modalités de mise en place de cette entité devraient faire l'objet d'analyses et de discussions, en partenariat avec l'Agglomération de Fribourg et les communes concernées. Plusieurs modèles concurrents ou complémentaires devraient être examinés. A titre d'exemple, le Conseil d'Etat citait :
 1. Introduction d'un modèle permettant de proposer une gradation de la participation financière des communes, notamment en fonction des tâches déléguées comprises dans le périmètre fonctionnel de l'agglomération.
 2. Développement des contrats de prestations entre l'Agglomération de Fribourg et les communes ou les régions périphériques, dans un certain nombre de domaines.
 3. Création d'une association régionale intégrant l'Agglomération de Fribourg et d'autres communes (régions) limitrophes.

2.1.2 *La motion Bapst/Schneuwly du 13 octobre 2015*

Par motion déposée et développée le 13 octobre 2015, les députés Markus Bapst et André Schneuwly demandent une révision de la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations.

⁵ Rapport 2014-DIAF-99 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2013-GC-69 Schneuwly André/Bapst Markus concernant l'Agglomération, ses avantages et ses coûts.

Les motionnaires souhaitent voir en particulier traiter une extension du périmètre de l'Agglomération comportant un noyau central et une région périphérique élargie ainsi qu'une adaptation individuelle des tâches aux besoins des communes membres.

Les motionnaires constatent qu'un agrandissement de l'Agglomération de Fribourg est nécessaire, notamment afin d'assurer le succès des prochains projets d'agglomération, et leur financement fédéral. L'objectif doit être à leurs yeux de tendre vers le périmètre d'agglomération tel que défini par l'Office fédéral de la statistique. Les motionnaires notent qu'à moyen terme, la fusion du Grand Fribourg, en concentrant la population dans une commune centre, entraînerait un déséquilibre de l'Agglomération de Fribourg, déséquilibre rendant nécessaire une extension de cette dernière.

Les auteurs de la motion estiment en outre que la situation de la commune de Düdingen, seule commune germanophone de l'Agglomération de Fribourg, n'est pas satisfaisante pour assurer le développement d'une agglomération bilingue. A leurs yeux, l'intégration d'autres communes germanophones renforcerait l'Agglomération de Fribourg. Ils suggèrent notamment que l'association de communes Region Sense puisse jouer un rôle en la matière.

Les motionnaires ajoutent que les communes centres souhaiteraient étendre les tâches assumées par l'Agglomération de Fribourg, alors que d'autres communes s'y opposent. Selon eux, les communes d'un périmètre étendu devraient impérativement participer aux tâches d'aménagement du territoire et de mobilité. Les autres tâches pourraient être acquises par les communes de la ceinture aux communes centres, comme par exemple l'offre culturelle.

Les auteurs de la motion estiment enfin que l'organisation de l'Agglomération de Fribourg, notamment le rôle des préfets, devrait être adaptée.

Dans sa réponse du 29 février 2016, le Conseil d'Etat a déclaré partager avec les motionnaires la volonté de voir croître le périmètre de l'Agglomération de Fribourg. Cette extension devrait permettre à l'Agglomération de Fribourg d'approcher le périmètre de l'agglomération statistique tel que défini par l'Office fédéral de la statistique. Cette extension est par ailleurs appelée de ses vœux par la Confédération, qui a indiqué que la petitesse du périmètre actuel constituait une faiblesse des projets d'agglomération présentés par l'Agglomération de Fribourg..

Parallèlement à cette extension du périmètre de l'Agglomération de Fribourg, le Conseil d'Etat estime en outre que celle-ci doit également renforcer son fonctionnement, notamment en prenant en charge de nouvelles tâches.

Le Conseil d'Etat constate toutefois que les objectifs d'extension du périmètre de l'Agglomération de Fribourg et de renforcement de son fonctionnement pourraient s'avérer contradictoires : une augmentation des tâches déléguées à l'Agglomération risque par exemple de renforcer le rejet de certaines communes, s'opposant ainsi à l'extension du

périmètre de l'Agglomération. Le Conseil d'Etat estime donc nécessaire de travailler à des modèles alternatifs à une « *simple* » extension de l'Agglomération institutionnelle telle qu'elle existe aujourd'hui.

Il insiste à cette fin sur la nécessité de coordonner les travaux de révision de la LAgg avec ceux de la fusion du Grand Fribourg. Il apparaît en effet que cette fusion permettrait de répondre en partie aux préoccupations des motionnaires : le « *noyau* » de l'Agglomération de Fribourg serait ainsi constitué de la seule commune du Grand Fribourg. Une « *agglomération* » dont la forme devrait encore être définie, devrait ensuite englober le Grand Fribourg et un vaste territoire tendant à couvrir le périmètre de l'agglomération statistique.

Le Conseil d'Etat rappelle que cette coordination indispensable entre la fusion du Grand Fribourg et l'extension de l'Agglomération de Fribourg était déjà appelée de leurs vœux par le Préfet de la Sarine dans son Plan de fusions du district de la Sarine du 28 mars 2013 ainsi que par la DIAF qui a mis en place un groupe de travail consacré à la coordination entre l'Agglomération de Fribourg et les fusions de communes.

Le Conseil d'Etat estime ainsi pertinent d'examiner les pistes proposées par les motionnaires, notamment la constitution d'un noyau de communes à la collaboration renforcée, devant à terme constituer le Grand Fribourg, et une ceinture élargie de communes parties prenantes de l'agglomération. Il remarque toutefois que la solidarité entre les communes membres d'une agglomération, quel que soit leur statut, est un élément essentiel pour le bon fonctionnement de celle-ci, et son développement. Il n'est pas souhaitable de mettre en place un système purement « *à la carte* », où les communes ne contribueraient qu'à la simple hauteur des prestations dont elles estimeraient bénéficier sur leur propre territoire. L'essence même de l'agglomération implique une mutualisation de certains moyens afin de réaliser des projets, notamment en matière d'infrastructures, là où les utilisent les usagers. Le Conseil d'Etat remarque à titre d'exemple que les infrastructures de transports publics réalisées sur le territoire des communes de l'agglomération compacte bénéficient également aux usagers des communes actuellement hors de l'Agglomération de Fribourg. Il n'est pas souhaitable qu'une modification de la LAgg tende à favoriser un comportement de « *passager clandestin* » au détriment d'une allocation optimale des ressources publiques.

En conclusion, il conviendrait d'étendre, à tout le moins, le périmètre de l'Agglomération de Fribourg en y intégrant les communes de Sarine-Ouest (Autigny, Chénens, Corserey, Cottens, Neyruz, Prez-vers-Noréaz, La Brillaz) et de Sarine-Nord ([Autafond], [Chésopelloz], Grolley, Ponthaux, La Sonnaz), comme le proposait le Préfet de la Sarine dans son Plan de fusion du

28 mars 2013⁶, ce qui aurait le mérite de la faire correspondre davantage aux critères fixés par l'Office fédéral de la statistique.

Le 13 mai 2016, le Grand Conseil a accepté cette motion.

2.2 Les travaux préparatoires

Dès l'adoption de la motion, la DIAF a débuté les travaux de mise en œuvre en constituant un premier groupe de travail informel, composé de la Conseillère d'Etat, Directrice des institutions, de l'agriculture et des forêts, du Préfet de la Sarine, du Secrétaire général de la DIAF, du Chef du service et de la Cheffe de service adjointe des communes, de la Cheffe du service des constructions et de l'aménagement ainsi que de la Coordinatrice des agglomérations au sein de la DAEC. Le Préfet de la Singine a également été associé aux travaux. Un premier avant-projet a été élaboré au printemps 2018.

En février 2019, à la demande de la DIAF, le Conseil d'Etat a institué une organisation de projet formelle, doté d'un CoPil (la délégation du Conseil d'Etat pour les agglomérations et les structures territoriales, composée des Directeurs IAF, AEC et FIN) et d'un groupe de travail composé de représentant-es de la DIAF, de la DAEC, du SCom, du SeCA, de l'AFin, de la Conférence des préfets (le Préfet de la Sarine), de Mobul, de l'Agglomération de Fribourg, des communes veveysannes intégrées dans le périmètre de l'agglomération Rivelac et du Préfet de la Singine (pour les communes singinoises comprises dans le périmètre d'une agglomération). Le groupe de travail a repris les travaux du groupe informel, sur la base du projet de 2018.

3 LES GRANDES LIGNES DE L'AVANT-PROJET

3.1 L'agglomération dans le paysage institutionnel fribourgeois

Le terme « *agglomération* » revêt, dans le canton de Fribourg, une double acception.

En premier lieu, il vise l'agglomération institutionnelle, soit la corporation de droit public constituée en application de la loi sur les agglomérations (infra, ch. 3.1.1).

En second lieu, il désigne un ensemble d'habitant-e-s, formé par la réunion des territoires de communes urbaines adjacentes et répondant à certains critères définis par la Confédération pour bénéficier des montants provenant du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) (infra, ch. 3.1.2).

⁶ Plan de fusion du Préfet de la Sarine du 28.3.2013, op. cit., p. 6.

Ces communautés de destin ont pour point commun de mettre en œuvre des projets d'agglomération, instrument nécessaire, mais pas encore suffisant, pour obtenir les montants du FORTA (infra, ch. 3.1.3).

Il importe de définir ces notions afin que le cadre de la modification de la loi soit bien posé.

3.1.1 L'agglomération institutionnelle

Aux termes de l'article 2 LAgg, l'agglomération est une corporation de droit public constituée conformément à la loi et dont les membres sont des communes qui ont en commun un centre urbain, sont étroitement liées entre elles, notamment des points de vue urbanistique, économique et culturel et réunissent ensemble au moins 10 000 habitants. Elle décide elle-même des tâches qu'elle entend assumer⁷. Constituée en 2008, l'Agglomération de Fribourg collabore dans les tâches d'intérêt régional relevant de l'aménagement du territoire, de la mobilité, de la protection de l'environnement ainsi que de la promotion économique, touristique et culturelle⁸.

Qualifiée de 4^{ème} échelon institutionnel (avec la commune, le district et l'Etat), l'agglomération constitue une collectivité hybride à mi-chemin entre l'association de communes et une véritable entité régionale.

A la différence de l'association de communes, dont les organes et le fonctionnement demeurent l'apanage des exécutifs communaux (ses délégués sont en effet désignés par le conseil communal), l'assemblée délibérative de l'agglomération est élue par le législatif communal au scrutin de liste. Dès lors qu'elle ne dispose d'aucune autonomie fiscale, l'agglomération demeure cependant dépendante des communes qui la composent et ne peut prétendre à constituer une véritable région institutionnelle. Cette observation est d'autant plus pertinente que le corps électoral qui en désigne les représentants est circonscrit à l'échelon communal, et non régional.

Ce constat a une conséquence : tirillée entre la défense des intérêts des communes dont elle dépend et la nécessité d'une vraie politique régionale, le processus décisionnel de l'agglomération peut en être ralenti.

3.1.2 L'agglomération au sens du droit fédéral

a Les bases légales

⁷ Art. 6 LAgg.

⁸ Art. 4 al. 1 des statuts de l'Agglomération de Fribourg du 19.2.2008.

La notion d'agglomération figure à l'article 50 al. 3 de la Constitution fédérale⁹, qui dispose que, dans son activité relative aux communes, la Confédération « *prend en compte la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne* ». L'article 86 al. 3bis Cst. prévoit que la Confédération affecte la moitié du produit net de l'impôt à la consommation sur les carburants et le produit net de la redevance pour l'utilisation des routes nationales notamment aux mesures destinées à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations. Sur cette base, le Parlement fédéral a adopté des dispositions spécifiques dans la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière du 22 mars 1985¹⁰. Cette loi prévoit que « *la Confédération verse des contributions pour les infrastructures de transport qui rendent plus efficace et plus durable le système global des transports dans les villes et les agglomérations* »¹¹. Le Conseil fédéral désigne les agglomérations ayant droit à des contributions et s'appuie pour ce faire sur la définition de l'Office fédéral de la statistique¹². L'annexe 4 de l'Ordonnance concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière (OUMin ; RS 725.116.21) énumère les communes pouvant bénéficier de l'aide fédérale du FORTA. La carte ci-dessous indique les communes fribourgeoises mentionnées dans cette annexe :

⁹ Cst. ; RS 101.

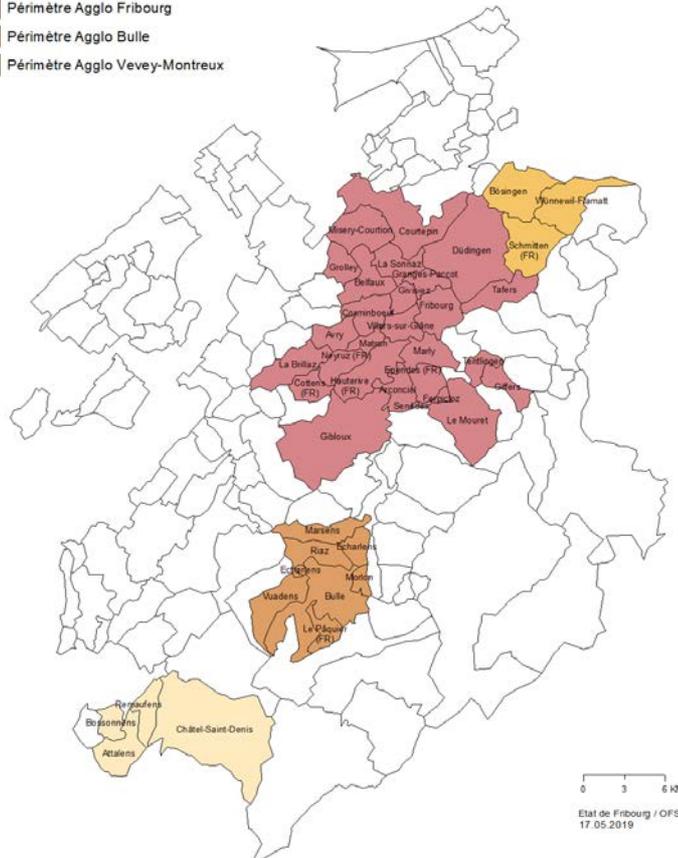
¹⁰ LUMin ; RSF 725.116.2.

¹¹ Art. 17a al. 1 LUMin.

¹² Art. 17b al. 2 LUMin.

Périmètre des projets d'agglomération selon l'OUMin

- Périmètre Agglo Berne
- Périmètre Agglo Fribourg
- Périmètre Agglo Bulle
- Périmètre Agglo Vevey-Montreux



Pour autant, les actes normatifs de la Confédération sont muets sur une définition de l'agglomération¹³.

3.1.3 Le projet d'agglomération

a La stratégie de la Confédération

En 2001, le Conseil fédéral a adopté sa politique des agglomérations¹⁴. En 2011, l'ARE et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) ont rendu un rapport à l'intention du Conseil fédéral¹⁵, sur la base duquel le Gouvernement a établi, le 18 janvier 2015, son rapport intitulé

¹³ THIERRY TANQUEREL, Le cadre institutionnel des agglomérations en Suisse, in THIERRY TANQUEREL ET FRANÇOIS BELLANGER, Les agglomérations, Genève 2015, p. 10.

¹⁴ Politique des agglomérations de la Confédération, CONSEIL FÉDÉRAL, 2001.

¹⁵ Evaluation et suite de la politique fédérale des agglomérations de la Confédération – Rapport à l'intention du Conseil fédéral, ARE ET SECO, 2001.

« *Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération* ». Cette politique s'articule autour de six thématiques :

1. Gouvernance politique dans l'espace fonctionnel.
2. Coordination de l'urbanisation et des transports.
3. Urbanisme durable et développement des espaces ouverts.
4. Renforcement de la cohésion sociale.
5. Renforcement de la compétitivité.
6. Financement et compensation des charges spéciales et des charges de centre¹⁶.

b Le financement des projets d'agglomération

Les communes, les agglomérations et les cantons ne sont pas en mesure de financer seuls les adaptations et les aménagements nécessaires des infrastructures de transport. C'est la raison pour laquelle la Confédération les soutient depuis 2008 par la mise en place des projets d'agglomération. Au fonds d'infrastructure doté de 6 milliards de francs sur 20 ans pour l'amélioration des infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations a succédé en 2017 un fonds pérenne pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). Lorsqu'elles répondent aux critères établis par la Confédération, les mesures d'infrastructure de transport des projets d'agglomération sont financées entre 30 et 50 % par des contributions fédérales.

Le financement des mesures est conditionné à l'existence de projets (projets d'agglomération) au travers desquels les cantons, les villes et les communes coordonnent entre elles l'évolution des transports et de l'urbanisation, et planifient ensemble les investissements des infrastructures de transport.

Pour obtenir un financement, la Confédération n'exige cependant pas que ces agglomérations se constituent en corporations de droit public. Elle exige toutefois des organismes responsables, qui élaborent ces projets d'agglomération, qu'ils soient dotés de la personnalité morale de droit public¹⁷ et que les projets d'agglomération soient approuvés par l'autorité cantonale compétente, soit le Conseil d'Etat.

Le projet d'agglomération est un instrument de planification destiné à améliorer les systèmes de transport des agglomérations et à coordonner le développement des transports et de l'urbanisation, par-delà les limites communales, voire parfois cantonales ou nationales. Pour

¹⁶ Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération, CONSEIL FÉDÉRAL, 18.1.2015, p. 19ss.

¹⁷ Art.23 al. 2 OUMin ainsi que les Directives du DETEC du 16 février 2015 pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération de troisième génération.

cela, les organismes responsables d'un projet déterminent à quoi devrait ressembler le futur développement de l'agglomération - ou « *vision d'ensemble* » - et élaborent en conséquence des stratégies et des mesures. À travers le projet d'agglomération, l'organisme responsable dépose auprès de l'ARE une demande de contribution fédérale pour ses infrastructures de transport.

Dans le canton de Fribourg, l'Agglomération institutionnelle de Fribourg, l'Association de communes Mobul et Rivelac ont déposé des projets d'agglomération auprès de la Confédération. Seuls les projets de l'Agglomération de Fribourg (PA2 et PA3) et de Mobul (PA1 et PA3) ont été retenus par la Confédération.

Le PA1 de Mobul représente un ordre de grandeur de 27 millions de francs d'investissement net à charge du canton, des communes et de l'association (36 mios d'investissement net et 9 mios de contribution fédérale). Le PA2 de l'Agglomération de Fribourg représente un montant net d'investissement pour le canton, les communes et l'agglomération de 63 millions de francs (86 mios, dont 23 mios de contribution fédérale). Pour le PA3, le montant net d'investissement se monte à 82 millions de francs (Agglomération de Fribourg : 60 mios, Mobul : 22 mios), après une contribution fédérale de 50 mios.

3.1.4 L'agglomération et la « région »

Tant dans sa définition institutionnelle fribourgeoise que dans sa définition fédérale, l'agglomération désigne une entité supracommunale, en quelque sorte intermédiaire entre l'échelle communale et l'échelle cantonale. Cette situation l'insère naturellement dans les réflexions en cours sur la notion de « région », et questionne les liens entre cette entité, définie sur une base statistique et fonctionnelle, et, par exemple, les districts. Les réflexions étant en cours sur cette notion de région, concernant a priori la même « échelle » territoriale, il importera naturellement de tenir compte des agglomérations dans le débat, afin de ne pas multiplier les institutions et faire se chevaucher, sans raison, des territoires de l'action publique différents.

3.2 Les buts de la loi et le rôle de l'Etat

3.2.1 Les buts de la loi

La loi actuelle a un but clair et univoque : elle vise à « *promouvoir la collaboration intercommunale dans les agglomérations en leur donnant une structure juridique propre* »¹⁸.

¹⁸ Art. 1 LAgg.

Elle ne concerne dès lors que l'agglomération institutionnelle, autrement dit l'agglomération constituée sous forme de corporation de droit public.

Il est nécessaire d'apporter un support juridique cantonal au soutien et à l'aide que le canton apporte aux communes désireuses d'élaborer un projet d'agglomération, qu'elles se constituent ou non en agglomération institutionnelle. Le but de la loi doit donc être élargi.

La loi sur les agglomérations continuera de régir les agglomérations institutionnelles. Elle apportera, en sus, un cadre juridique sur deux points : D'une part, elle fixera les conditions et la mesure du soutien que l'Etat entend apporter aux communes faisant partie d'un périmètre de projet d'agglomération et désireuses de collaborer. D'autre part, elle déterminera les formes de collaboration intercommunale pour les communes en question, étant admis que l'agglomération institutionnelle ne constitue que l'une d'entre elles (cf. art. 1 AP-LAgg).

Sur le plan systématique, la loi est désormais décomposée en trois chapitres principaux qui en concrétiseront les buts :

- Le chapitre II est consacré au soutien de l'Etat aux projets d'agglomération.
- Le chapitre III traite des *formes de collaboration intercommunale* en vue de l'élaboration de projets d'agglomération.
- Le chapitre IV concerne *l'agglomération institutionnelle* et comprend d'importantes modifications par rapport à la teneur de la loi actuelle.

3.2.2 *Le rôle de l'Etat*

De 1990 à 2018, la population résidente permanente du canton de Fribourg est passée de 210 000 à près de 320 000 habitants. En 2018, le canton comptait plus de 180 000 véhicules, soit une moyenne de 592 véhicules pour 1 000 habitants, ce qui est supérieur à la moyenne suisse (543 voitures pour 1 000 habitants). C'est dire que les problèmes d'aménagement et de transport sont cruciaux.

Au-delà des efforts importants qu'il accomplit dans son champ de compétences, l'Etat peut apporter un soutien aux - communes qui entendent collaborer entre elles pour résoudre les immenses défis dans ces domaines et assumer leur part de responsabilités en la matière.

Ce soutien prend trois formes dans l'AP-LAgg.

- D'abord, il consiste dans un accompagnement dans l'élaboration des projets d'agglomération (art. 3 AP-LAgg).
- Ensuite, il vise à *une aide financière*, qui viendrait s'ajouter aux contributions déjà existantes, tant pour l'élaboration des projets d'agglomération que pour la mise en œuvre des mesures qui y sont contenues (art. 4 AP-LAgg).
- Enfin, il règle la *coordination* entre les communes faisant partie d'un périmètre de projet d'agglomération et celles qui n'en font pas partie, d'une part, et entre les projets

d'agglomération et le plan directeur cantonal ainsi qu'avec les plans directeurs régionaux, de l'autre (art. 5 AP-LAgg).

Aujourd'hui, le canton de Fribourg dispose déjà d'une aide financière destinée à l'élaboration des projets d'agglomération, par l'art. 51e al. 1 let. a du règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATEC ; RSF 710.11). Celui prévoit en effet déjà la possibilité de financer, par le Fonds cantonal de la plus-value, jusqu'à 30% des frais engagés pour les projets d'agglomération jusqu'à concurrence de 300'000 francs. Ce financement ne sera toutefois possible qu'à partir du moment où les montants cumulés alloués au Fonds auront dépassé les 20 millions de francs (art. 51a al. 2 ReLATEC). Par ailleurs, les montants disponibles dans le Fonds, après financement de l'intégralité des indemnités dues pour expropriation matérielle, sont destinés également, et notamment, au financement des plans directeurs régionaux. La disposition actuelle du ReLATEC met ainsi en concurrence, pour le financement cantonal, les plans directeurs régionaux et les projets d'agglomération. En cas d'approbation de l'art. 4 AP-LAgg, le ReLATEC serait modifié, et l'élaboration des projets d'agglomération ne pourrait plus être financée par le biais du Fonds cantonal de la plus-value, mais uniquement par le biais de la LAgg.

La principale nouveauté proposée par l'avant-projet de loi porte sur le soutien financier complémentaire qui pourrait être accordé par l'Etat aux projets d'agglomération. A ce jour, l'Etat ne dispose d'aucune base légale pour soutenir financièrement des mesures prévues dans des projets d'agglomération en tant que telles. Toutefois, l'Etat soutient les communes dans la réalisation de certaines mesures par le biais de la loi du 15 décembre 1967 sur les routes (LR ; RSF 741.1), principalement sur routes cantonales. Il advient que certaines de ces mesures concernent des communes comprises dans le périmètre d'un projet d'agglomération. Dans ce cas, ces mesures figurent dans les conventions relatives aux différents projets d'agglomération entre l'Etat et Mobul ou l'Agglomération de Fribourg¹⁹. Ainsi, l'Etat prévoit d'accorder un financement net (soit après subventions fédérales, prix octobre 2005, hors TVA et hors renchérissement) de 2'688'400 francs pour des mesures comprises dans le PA1 de Mobul²⁰ et de 6'229'288²¹ francs pour des mesures comprises dans le PA2 de l'Agglomération de Fribourg. A noter qu'il s'agit de montants engagés au terme de ces conventions, à condition que les mesures concernées soient réalisées.

¹⁹ Actuellement, l'accord sur les prestations du PA3 ainsi que les conventions relatives aux PA3 de l'Agglomération de Fribourg et de Mobul sont en cours d'élaboration. Accords et conventions devraient être élaborés pour l'automne 2019.

²⁰ La convention relative au projet d'agglomération de 1^{ère} génération de Mobul et aux implications financières des différentes parties, signées par l'Etat de Fribourg et Mobul le 3 mai 2011, porte sur un montant de 3'148'000.-, prix octobre 2007 avec TVA. Afin d'assurer la comparaison avec les autres chiffres, il a été converti dans le présent rapport en prix octobre 2005 hors TVA.

²¹ Soit 3'892'919.- prévus dans la convention relative au projet d'agglomération de 2^{ème} génération de Fribourg et aux implications financières des différentes parties, signées par l'Etat de Fribourg et l'Agglomération de Fribourg le 5 mai 2015, auxquels s'ajoutent 2'336'369.- pour les aménagements des voies bus sur routes cantonales

Par ailleurs, l'Etat soutient depuis fin 2015²² les communes membres d'une communauté régionale de transports. Il se trouve que les deux seules communautés régionales constituées dans le canton correspondent au périmètre des deux entités ayant un projet d'agglomération reconnu par la Confédération, soit l'Agglomération de Fribourg et Mobul. Le décret du 18 novembre 2015 octroie un crédit cadre de 4 millions de francs sur la période 2015-2018 aux investissements des communautés régionales de transport. Ce décret qui met en œuvre certaines dispositions de la LTr permet au Conseil d'Etat de passer une convention annuelle avec chacune des deux communautés régionales de transport et de subventionner des mesures émanant de ces communautés en lien avec la mobilité. L'Agglomération de Fribourg a ainsi obtenu, en 2016, 442'963 francs, 1'358'154 francs en 2017 et 941'104 francs en 2018. Mobul a quant à elle obtenu 332'550 francs en 2016, 596'871 en 2017 et 138'085 francs en 2018. Il est à ce stade prévu de renouveler une seconde fois ce décret pour la période 2019-2022, puis d'accorder désormais le soutien qu'il impliquait de l'Etat sur la base de l'art. 4 al. 2 de l'AP-LAgg (pour les agglomérations) et sur la base de la future loi sur la mobilité (pour les communautés régionales de transport).

L'avant-projet propose de donner une base légale claire et spécifique au soutien cantonal aux mesures des projets d'agglomération. Les soutiens cantonaux accordés aux agglomérations et aux communes (hors des mesures financées par le canton sur route cantonale) sur la base d'autres dispositions légales (actuellement LR et LTr) seront déduits de l'aide prévue par la LAgg, afin d'éviter le cumul de plusieurs subventions. Les mécanismes de soutien existants ne seront pas abrogés, à l'exception, comme cela a été mentionné précédemment, de la contribution au financement des études pour les projets d'agglomération prévue à l'art. 51e al. 1 let. a du ReLATEC. Le soutien prévu par la LTr restera disponible pour d'éventuelles nouvelles communautés régionales de transport qui se constitueraient hors des périmètres d'agglomération.

Trois motifs militent en faveur d'un soutien plus important de l'Etat aux agglomérations :

- 1) Dès la troisième génération des projets d'agglomération, la Confédération imposera un calendrier contraignant pour la mise en œuvre des mesures d'infrastructure de transport :

²² Cf Décret du Grand Conseil du 18 novembre 2015 relatif à l'octroi d'une aide aux investissements des communautés régionales de transport.

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	
		s1	s2	s1	s2																		
1ère génération	Mise en œuvre																						
2e génération	Mise en œuvre																						
3e génération	Mise en œuvre																						
4e génération	Elaboration																						
	Dépôt																						
	Mise en œuvre																						
5e génération	Elaboration																						
	Dépôt																						
	Mise en œuvre																						
6e génération	Elaboration																						
	Dépôt																						
	Mise en œuvre																						
1er Décret LTr	Durée de validité																						
2nd Décret LTr	Durée de validité																						
Loi sur la mobilité	Elaboration																						
	Entrée en vigueur																						
Approbation PDCant																							
Constitution des régions																							
Adoption PDRég																							

Si pour le PA3, les mesures ne peuvent bénéficier du soutien fédéral qu'à condition d'être mises en œuvre dans les 6 ans et trois mois qui suivent la signature de l'arrêté fédéral libérant les crédits, dès le PA4, ce délai est ramené à 4 ans et trois mois. Etant donné le nombre de mesures incluses dans les PA1 et PA2 mais non encore réalisées (et qui devront être couvertes par une convention de financement avant le 31 décembre 2027 pour bénéficier de l'aide de la Confédération), les communes membres d'une agglomération auront à faire face à de très importants investissements dans un laps de temps relativement court. Il est dans l'intérêt de l'Etat de voir les montants prévus par la Confédération pour la réalisation d'infrastructures sur le territoire fribourgeois conservés. Il convient pour ce faire de prévoir un mécanisme de soutien accru afin de permettre aux communes de réaliser les mesures dans le calendrier fixé par la Confédération, sans pour autant que l'Etat se substitue à ces dernières, qui restent responsables de la mise en œuvre des projets d'agglomération.

- 2) Dans son programme gouvernemental, le Conseil d'Etat a annoncé vouloir mettre en place « un soutien actif en faveur des agglomérations et des régions » (Programme gouvernemental 2017-2021, 2.2 « Aménager efficacement le territoire »). Le soutien à la réalisation de mesures des projets d'agglomération constitue l'un des outils de ce soutien.
- 3) L'évolution de l'aménagement du territoire, induite par la législation fédérale, contribuera à concentrer les besoins en matière de mobilité dans les centres urbains. Un soutien spécifique de l'Etat en la matière permettrait aux communes concernées de renforcer leur capacité d'investissement et pourrait éviter de devoir renoncer à certaines infrastructures pourtant nécessaires au niveau régional ou cantonal. Il incombera toutefois toujours aux communes d'établir leurs priorités de manière à ce que ces infrastructures soient réalisées.

L'AP-LAgg, a en revanche renoncé à prévoir un soutien pour le fonctionnement des agglomérations (quelle que soit leur forme juridique). D'une part il apparaît que l'une des principales tâches de l'agglomération, et donc la principale source de charge de fonctionnement, réside dans l'élaboration et la mise en œuvre du projet d'agglomération, dont le soutien cantonal est prévu. Par ailleurs, il convient de respecter l'autonomie communale, et d'éviter une ingérence excessive du canton dans l'organisation et le fonctionnement d'une entité intercommunale telle qu'une agglomération. Par ailleurs, une aide au fonctionnement des agglomérations poserait la question de l'égalité de traitement avec les dizaines d'autres collaborations intercommunales, qui accomplissent elles aussi d'importantes tâches dans le canton.

3.3 La définition et les tâches de l'agglomération institutionnelle

3.3.1 La définition de l'agglomération institutionnelle

La définition actuelle de l'agglomération institutionnelle (cf. supra, ch. 3.1.1) est trop restrictive. Elle empêche des entités plus modestes que la région de Fribourg de se constituer en agglomération. La proposition est faite de donner une définition plus souple, qui se rapproche de celle de la région d'aménagement au sens de l'article 24 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions²³ : « *La région d'aménagement est un territoire qui présente une certaine unité géographique, économique ou culturelle. Elle réunit des communes ayant des intérêts communs et comprend au moins un centre régional ou cantonal* ». S'agissant ici des agglomérations, cette définition est à entendre selon la conception fédérale des agglomérations. Elle comprend donc également l'obligation d'intégrer une centralité urbaine.

La définition proposée (art. 7 AP-Lagg) reprend ainsi les exigences de l'unité géographique, économique et culturelle. Elle ajoute trois critères (inspirés de la définition de l'agglomération donnée par les autorités fédérales) : les communes concernées doivent avoir en commun (1) des enjeux de mobilité, (2) une densité élevée de population et (3) d'emplois.

3.3.2 Les tâches de l'agglomération institutionnelle et leur financement

A l'heure actuelle, l'agglomération décide souverainement des tâches qu'elle entend exécuter ainsi que les modalités de leur financement²⁴. Or, ainsi qu'on l'a vu, les projets d'agglomération ont pour vocation d'améliorer les systèmes de transport des agglomérations et à coordonner le développement des transports et de l'urbanisation (cf. supra, ch. 3.1.3). Il

²³ Loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC ; RSF 710.1).

²⁴ Art. 11 et 32 LAgg.

est donc proposé que toute agglomération institutionnelle doive, à tout le moins, concrétiser la collaboration intercommunale dans les domaines prévus par la Confédération pour l'élaboration des projets d'agglomération (cf. art. 16 al. 3 AP-LAgg).

Dans la mesure des tâches qui lui sont dévolues, l'agglomération se substitue aux communes²⁵. Cependant, l'exécution des mesures liées aux tâches déléguées à l'agglomération est aujourd'hui dans la main des autorités communales. Ce sont elles, et non l'agglomération, qui vont dicter le rythme de la mise en œuvre et, ainsi, répondre aux défis stratégiques que l'agglomération aura définis dans son projet. Cette pratique a pour inconvénient de rendre difficilement lisible la politique de l'agglomération, ce qui peut l'amener à souffrir d'un déficit d'image.

L'avant-projet de loi prévoit ainsi que les communes pourront confier à l'agglomération l'exécution des mesures liées aux tâches déléguées par un mandat de prestations au sens de l'art. 5a de la loi sur les communes²⁶. Selon cette disposition, la commune peut déléguer des tâches publiques à des tiers, aux conditions fixées par l'article 54 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg²⁷. Cette délégation doit être prévue dans une loi ou un règlement communal, justifiée par un intérêt public prépondérant et la protection juridique, assurée²⁸. La délégation de tâches doit enfin respecter les exigences posées par l'article 1 du règlement d'exécution de la loi sur les communes²⁹. Cette disposition permettra à l'agglomération de jouer un rôle moteur dans la réalisation de certaines mesures, notamment celles dont les effets bénéfiques attendus portent sur un vaste territoire, dépassant celui de la commune accueillant l'infrastructure concernée. L'agglomération pourra ainsi, sur la base d'un mandat de prestation, assurer la réalisation de ces infrastructures de manière cohérente sur l'ensemble de son territoire. A noter que la forme potestative choisie pour l'art. 16 al. 4 AP-LAgg permettra à l'agglomération d'examiner la meilleure manière d'assurer la réalisation de telles infrastructures. Un financement différencié par l'agglomération de ces infrastructures serait une autre option pour encourager la réalisation celles-ci.

Quant au financement de ces tâches, les mandats de prestations devront alors s'accompagner d'un budget pluriannuel et régler le financement des mesures concernées.

Après examen, il a été renoncé à une variante proposant que l'agglomération institutionnelle puisse percevoir des impôts. Donner une compétence fiscale à l'agglomération lui aurait

²⁵ Art. 11 al. 2 LAgg.

²⁶ Loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo ; RSF 140.1).

²⁷ Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (CstFR ; RSF 10.1).

²⁸ Art. 54 al. 12 CstFR.

²⁹ Règlement du 28 décembre 1981 d'exécution de la loi sur les communes (RELCo ; RSF 140.11).

certes permis d'atteindre un degré d'autonomie dont elle aurait pu avoir besoin pour conduire à chef ses projets. Le système actuel, qui veut que l'exécution des mesures dépende du bon vouloir des communes, met en effet l'agglomération dans la situation déplaisante de définir une stratégie sans disposer des moyens propres de la financer. Toutefois, cette proposition aurait supposé une modification constitutionnelle dès lors que l'article 81 al. 1 CstFR ne reconnaît qu'à l'Etat et aux communes le droit de percevoir des impôts et des contributions nécessaires à l'exécution de leurs tâches. Or, l'agglomération institutionnelle est, comme la loi l'indique, une corporation de droit public distincte des communes qui la composent. En introduisant l'outil des mandats de prestations, l'avant-projet propose une alternative à une telle réforme, en renforçant l'autonomie de l'agglomération pour la mise en œuvre des mesures.

3.3.3 *Les tâches déléguées à l'agglomération institutionnelle*

A l'heure actuelle, l'agglomération peut prévoir, dans ses statuts, d'offrir ses services à des communes ou à des associations de communes ; elles doivent alors conclure un contrat de droit public et facturer leurs services au minimum au prix coûtant³⁰.

La proposition retenue par l'avant-projet tend d'abord à éviter le phénomène du « *passager clandestin* », qui ne retire de l'agglomération que les avantages qu'il entend y trouver. Les communes membres doivent quant à elles faire face aux frais de fonctionnement de l'agglomération, élaborer les études, en assumer le coût. Certes, la commune qui bénéficiera des services de l'agglomération en paiera le prix, mais se sera limitée à définir la prestation dont elle a besoin. Il est équitable que les communes qui entendent bénéficier des services de l'agglomération participent aux frais de fonctionnement de celle-ci (cf. art. 17 al. 2 AP-LAgg).

Enfin, il est proposé de renoncer à l'exigence du prix coûtant. Il est en effet très difficile de déterminer ce prix. De plus, l'agglomération peut avoir un intérêt à conclure un contrat de prestations, même à un tarif inférieur au prix coûtant, afin d'atteindre une masse critique ou d'assurer son rayonnement à l'extérieur, par exemple. La pesée des intérêts se fera selon le processus démocratique prévu dans la loi puisque le contrat de prestations sera soumis à l'approbation du conseil d'agglomération³¹.

Pour le reste, le contrat de prestations sera soumis aux exigences posées par l'art. 5a LCo (art. 16 al. 4 AP-LAgg).

³⁰ Art. 12 LAgg.

³¹ Art. 21 al. 2 let. g LAgg.

On répond, ce faisant, aux propositions développées dans la motion Bapst/Schneuwly du 13 octobre 2015 (cf. supra, ch. 2.1.2). Les communes désireuses d'unir leurs forces pour exécuter certaines tâches constitueront ainsi le « *noyau dur* » de l'agglomération. Les communes d'un périmètre plus étendu – la ceinture, ou le « *deuxième cercle* » - pourront ainsi s'associer à l'agglomération pour l'exécution de certaines tâches, sur la base d'un contrat.

Cette solution vise à résoudre l'apparente contradiction, relevée par le Conseil d'Etat dans son rapport du 9 juin 2015, entre la nécessité d'étendre le périmètre des agglomérations et celle de renforcer leur fonctionnement. Elle permet de coordonner, de manière souple, le périmètre de l'agglomération fonctionnelle – constitué de l'ensemble des communes collaborant entre elles – et l'agglomération institutionnelle.

Il convient par ailleurs de noter que, aujourd'hui déjà, une agglomération peut adopter dans ces statuts des dispositions modulant la participation financière de certaines de ses communes membres en fonction de certaines tâches. Il en est ainsi, par exemple, pour la promotion touristique au sein de l'Agglomération de Fribourg : l'art. 56 al. 2 des statuts de l'Agglomération de Fribourg prévoit ainsi que la participation financière des communes membres engagées auprès d'autres organismes de promotion touristique est réduite. Cette solution présente toutefois l'inconvénient de voir les délégué-es d'une ou plusieurs communes au sein des organes de l'agglomération participer aux décisions sur des prestations au financement desquelles ces communes ne participent pas.

Il convient toutefois de noter que les communes comprises dans le périmètre fonctionnel d'une agglomération désireuses de coordonner certaines politiques publiques sur un autre territoire que l'agglomération institutionnel (soit sur un territoire plus vaste, ou à l'inverse sur un territoire plus restreint, voire sur un territoire incluant des communes membres et non-membres de l'agglomération institutionnelle) pourront le faire par le biais d'une association de communes, telle que prévue dans la LCo. On aurait ainsi un système « à deux cercles », l'agglomération chargée de certaines tâches (dont les domaines prévus par la Confédération pour les projets d'agglomération), et un « cercle » différent, sous la forme d'une association de communes comptant des communes membres de l'agglomération et, le cas échéant d'autres, chargée d'autres tâches communes.

3.4 Le fonctionnement de l'agglomération institutionnelle

Comme le relevait le Conseil d'Etat dans son rapport de juin 2015, l'agglomération au sens de la LAgg actuelle est un complément aux autres formes de collaboration intercommunale prévue par la LCo. Or lesdites formes de collaboration, notamment l'association de communes, ont connu depuis une vingtaine d'années d'importantes modifications, essentiellement lors des modifications de la LCo du 4 mai 1995 (collaboration intercommunale) et du 16 mars 2006 (introduction de l'association de communes à buts multiples). Progressivement, l'association de communes s'est rapprochée de la forme juridique conférée aux agglomérations par la LAgg, au point d'en devenir extrêmement

proche. Cette évolution est d'autant plus sensible que la seule agglomération constituée au sens de la LAgg a en général opté, lorsque la LAgg offrait plusieurs options, pour celles qui s'apparentaient le plus à une association de communes (renoncement à l'élection des organes par le peuple...). La révision de la LAgg donne ainsi l'occasion de clarifier les formes respectives des associations de communes de la LCo de la forme propre aux agglomérations, tout en maintenant la possibilité pour les territoires concernés de choisir de s'organiser selon l'une ou l'autre de ces formes juridiques (voir ci-dessous).

3.4.1 *La constitution de l'agglomération institutionnelle*

Dans le cadre des travaux d'élaboration de l'AP-LAgg, plusieurs variantes ont été analysées. Il a finalement été décidé de proposer, dans la plupart des cas (voir le commentaire des articles ci-dessous) de maintenir le statu quo s'agissant de la constitution d'une agglomération. La mise en place de la seule agglomération instituée sur la base de la LAgg (l'Agglomération de Fribourg) ayant démontré que les dispositions actuelles ne constituaient pas des obstacles insurmontables pour son fonctionnement. Certaines modifications sont toutefois proposées, notamment :

- *Le changement du périmètre provisoire de l'agglomération* sera soumis à l'accord du Conseil d'Etat (art. 12 al. 1 AP-LAgg).
- Il est précisé que, lorsqu'une *commune non membre de l'assemblée constitutive* entend intégrer le périmètre de l'agglomération, la demande peut être faite par le conseil communal ou par le dixième des citoyens actifs et des citoyennes actives (art. 12 al. 2 AP-LAgg).
- si l'assemblée constitutive élabore, après le refus du projet de statuts, un second projet, celui-ci devra être soumis au vote dans les deux ans et le périmètre originel, respectivement les tâches prévues pourraient être modifiées (art. 14 al. 5 AP-LAgg).

3.4.2 *La composition et l'élection du conseil d'agglomération*

Dans son rapport du 9 juin 2015³², le Conseil d'Etat relevait que la grande liberté laissée par la loi aux agglomérations pour s'organiser permettait à celles-ci d'opter pour une agglomération très proche de l'association de communes définie par la loi sur les communes. Il remarquait toutefois que cette proximité n'était qu'une des nombreuses possibilités offertes par la LAgg, qui autorisait des formes bien plus novatrices en matière de collaboration, notamment quant au mode de désignation des membres des organes de l'agglomération. Le

³² Rapport 2014-DIAF-99 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2013-GC-69 Schneuwly André/Bapst Markus concernant l'Agglomération, ses avantages et ses coûts.

Conseil d'Etat constatait par ailleurs que, pour les aspects pour lesquels la LAgg accordait une large liberté aux agglomérations, l'Agglomération de Fribourg avait opté dans ses statuts pour des solutions proches de celles prévues par les associations de communes – notamment en renonçant à la possibilité d'élection populaire pour les membres de ses organes (cette décision a été confirmée par le Conseil d'Agglomération le 9 octobre 2014, avec le rejet d'une motion visant à introduire une élection du Comité d'Agglomération au scrutin populaire à cercle unique). Le Conseil d'Etat estimait ainsi que l'évolution de la LCo en matière de collaboration intercommunale, en accentuant la proximité entre l'association de communes et l'agglomération, nécessitait de clarifier les spécificités respectives de ces modes de collaboration. Il convenait dès lors, concluait-il, d'examiner dans quelle mesure une adaptation de la LAgg permettrait le développement d'une agglomération plus forte, clairement distincte de l'association de communes et exploitant au mieux les principales innovations introduites par la LAgg³³.

L'AP-LAgg a ainsi opté pour une agglomération institutionnelle clairement distincte d'une association de communes. Alors que l'association de communes demeure clairement une entité intercommunale, et que ses organes restent des représentants des conseils communaux, l'agglomération institutionnelle tend à devenir une entité supracommunale, dotée d'une légitimité propre, à même de développer des projets d'importance régionale.

Sous l'empire de la loi actuelle, les statuts déterminent le nombre de membres du conseil d'agglomération, chaque commune disposant de deux sièges au moins³⁴. Les conseillers et conseillères d'agglomération sont élus par l'organe législatif de la commune (les statuts pouvant prévoir l'élection populaire), chaque commune formant la circonscription électorale³⁵.

Les statuts de l'Agglomération de Fribourg prévoient l'élection des membres du Conseil d'Agglomération par les assemblées communales ou les conseils généraux. En principe, au moins deux membres par commune sont membres du conseil communal³⁶. Chaque commune a droit à au moins trois conseillers ou conseillères, chaque tranche entière de 2 500 habitants donne droit à un conseiller ou une conseillère supplémentaire³⁷.

La révision de la LAgg prévoit que les membres du conseil d'agglomération seront élu-es par le peuple. Cette solution a été retenue afin de distinguer clairement l'agglomération d'une

³³ Ibidem, p. 9 et 10.

³⁴ Art. 19 al. 1 et 2 LAgg.

³⁵ Art. 20 al. 1 et 2 LAgg.

³⁶ Art. 13 al. 2 des statuts de l'Agglomération de Fribourg du 19.2.2008 (ci-après : les Statuts).

³⁷ Art. 12 al. 2 des Statuts.

association de communes, et de doter la première d'un véritable parlement à même de défendre les intérêts supracommunaux, tout en s'appuyant sur la légitimité forte conférée par une élection directe. Le nouvel article 24 permet à l'agglomération d'opter, si elle le souhaite, soit pour une élection sur un seul cercle électoral correspondant à l'ensemble du territoire de l'agglomération, soit à une élection dans plusieurs cercles électoraux. L'avant-projet renonce ainsi à spécifier que ces cercles correspondent aux communes membres : possibilité est ainsi laissée à l'agglomération de délimiter des cercles qui comprendraient plusieurs communes et/ou des cercles délimités à l'intérieur du territoire d'une commune. Cette modification est motivée d'une part par les projets de fusion d'ampleur au sein des périmètres actuels des agglomérations, qui aboutiront peut-être à la constitution de cercles électoraux pérennes à l'intérieur d'une commune (sur la base de la récente modification de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques en son article 46a permettant à une commune de diviser son territoire en plusieurs cercles électoraux). Elle permettrait d'autre part de renforcer le caractère régional de l'agglomération en évitant que les membres du conseil d'agglomération estiment devoir défendre avant tout les intérêts de leur commune au détriment des intérêts régionaux.

3.4.3 La composition et l'élection du comité d'agglomération

Selon la loi actuelle, le comité d'agglomération est composé d'au moins cinq membres qui élisent leurs président et vice-président³⁸. Ses membres sont élu-es par le conseil d'agglomération, les statuts de l'agglomération peuvent toutefois prévoir l'élection populaire³⁹. L'une des différences majeures entre les associations de communes et les agglomérations réside dans le rôle que peut y jouer le préfet. Alors que la loi sur les communes ne prévoit aucune restriction à la participation des préfets aux organes des associations de communes, l'article 36 al. 2 LAgg interdit aux préfets d'être membres du conseil d'agglomération ou du comité d'agglomération. Dans son message, le Conseil d'Etat justifiait cette exclusion par la volonté d'assurer la pleine autonomie de l'agglomération et d'éviter une surcharge des préfets au détriment des autres communes du district.

Les statuts de l'Agglomération de Fribourg prévoient l'élection des membres du comité d'agglomération par le Conseil d'agglomération, parmi ses membres⁴⁰, pour une durée de

³⁸ Art. 22 LAgg.

³⁹ Art. 22 LAgg.

⁴⁰ Art. 18 al. 1 des Statuts.

cinq ans⁴¹. Chaque commune compte un membre au Comité d'agglomération, la commune de Fribourg disposant de deux sièges supplémentaires⁴².

L'avant-projet apporte plusieurs nouveautés : d'une part il limite le nombre de membres du comité d'agglomération à neuf au maximum (sur le modèle des conseils communaux). L'objectif est là aussi d'inciter l'émergence d'une logique régionale propre en limitant la possibilité de faire siéger au sein du comité un représentant ou une représentante de chacune des communes membres. Cette disposition permet d'envisager une élection des membres du comité d'agglomération sur la base d'une vision ou d'un programme, plutôt que de tractations au sein des exécutifs communaux, entérinées ensuite par le conseil d'agglomération. Il convient de relever que cette disposition pourrait avoir des conséquences importantes sur le fonctionnement de l'Agglomération de Fribourg, dont le comité actuel compte 12 membres. Une réduction du nombre de membre du comité d'agglomération entraînerait une augmentation importante de la charge de travail sur les neuf – par hypothèse – membres désigné-es selon la nouvelle LAgg, rendant d'autant plus lourde la charge pour des élu-es de milice. Un tel changement nécessiterait une adaptation du fonctionnement, et, sans doute, une réflexion approfondie sur les rôles respectifs de l'administration et des élu-es au sein de l'agglomération.

L'avant-projet renonce en revanche à la possibilité prévue par l'actuelle LAgg d'une élection du comité d'agglomération par le peuple. Il est apparu en effet qu'une élection indirecte, par le conseil d'agglomération permettrait d'assurer la représentation équitable des régions et des communautés linguistiques exigée à l'art. 28 al. 2 AP-LAgg. Dans la perspective d'une extension des périmètres concernés, il apparaît que cet enjeu de représentation de différentes régions pourrait revêtir une importance croissante. La garantir tout en prévoyant l'élection du comité d'agglomération par le peuple exigerait, par exemple, la fixation de cercles électoraux, solution qui pourrait être problématique pour la désignation d'un collège de 5 à 9 membres.

A ce stade, l'avant-projet de révision de la LAgg propose deux variantes pour la consultation publique, s'agissant du rôle du ou des préfets au sein de l'agglomération. Comme relevé plus haut, l'une des spécificités de l'agglomération par rapport aux associations de communes réside dans l'interdiction faite aux préfets d'être membres des organes de l'agglomération. L'AP-LAgg propose sur ce point deux variantes : soit le statu quo, pour les raisons évoquées plus haut et ayant prévalu lors de l'élaboration de la LAgg actuelle, soit, à l'inverse, l'obligation faite au préfet de présider le comité de l'agglomération.

⁴¹ Art. 18 al. 1 des Statuts.

⁴² Art. 18 al. 1 des Statuts.

Pour cette dernière variante, les arguments seraient les suivants : Les préfets doivent, de par la loi, susciter et favoriser la collaboration régionale et intercommunale⁴³. Il importerait ainsi que, au vu des défis cruciaux auxquels sont confrontées les agglomérations, le préfet puisse assurer pleinement son rôle dans la région. A cela s'ajouterait que lui seul peut garantir la coordination des mesures prises au sein de l'agglomération avec la politique d'aménagement et de mobilité des autres communes du district (cf. art. 5 al. 1 AP-LAgg). L'avant-projet n'a en revanche pas retenu la variante, initialement envisagée, de laisser au comité d'agglomération la liberté de se doter d'un président ou d'une présidente autre que le préfet. Cette solution poserait notamment problème dans la répartition des dicastères de l'agglomération : il apparaît inopportun de confier au préfet un dicastère « métier », et seul le dicastère présidentiel semble adapté à son rôle de coordination mentionné ci-dessus. Le choix entre les deux variantes (qui influence la formulation des articles 27 et 28 AP-LAgg, ainsi que l'introduction d'un éventuel art. 42b) sera tranché sur la base de l'examen des résultats de la consultation publique.

4 LES INCIDENCES DE L'AVANT-PROJET DE LOI

4.1 Les incidences financières et en matière de personnel pour l'Etat et les communes

Le présent avant-projet aura des conséquences financières de deux ordres. Il introduit d'une part un soutien financier pour l'élaboration des projets d'agglomération, et, d'autre part, la possibilité d'un soutien complémentaire aux mesures desdits projets. (art. 4 al. 1 et 2 AP-LAgg).

Le soutien à l'élaboration des projets d'agglomération s'élèvera à 30% des frais engagés par les agglomérations, mais au maximum à 300'000 francs par projet. Ce montant correspond à celui qui est actuellement prévu dans le ReLATEC (cf. section 3.2.2), A titre d'exemple, les études liées aux projets d'agglomération de deuxième et troisième générations (PA2 et PA3) de l'Agglomération de Fribourg ont coûté 1,1 million par projet. Le PA3 déposé par l'association de communes Mobul a coûté environ 300 000 francs. L'entrée en vigueur de la présente révision étant envisagée pour le 1^{er} janvier 2021 au plus tôt, et les projets d'agglomération de 4^e génération devant être déposés au plus tard en juin 2021, le soutien instauré par la nouvelle LAgg ne devrait être disponible que pour l'élaboration des projets d'agglomération de 5^e génération et des suivants.

Concernant le soutien aux mesures, l'estimation des besoins des deux agglomérations que compte actuellement le canton (Agglomération de Fribourg et Mobul), est difficile à effectuer même s'il est possible de tabler sur des éléments aujourd'hui consolidés. En effet, on sait que

⁴³ Art. 15 al. 1 de la loi du 20 novembre 1975 sur les préfets (RSF 122.3.1).

les mécanismes de soutien financier mis en place par la Confédération dans le cadre de la loi fédérale sur le fonds d'infrastructure sont, avec la votation de la loi fédérale sur le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération du 12 février 2017, pérennisés. Désormais, les mesures d'infrastructure de transport des projets d'agglomération reconnus par la Confédération pourront bénéficier d'un cofinancement pouvant aller de 30 à 50%. Pour rappel, Mobul a bénéficié d'un soutien fédéral de 35% pour certaines des mesures de son PA1 et de 35%⁴⁴ pour celles de son PA3. L'Agglomération de Fribourg a quant à elle bénéficié d'un soutien fédéral de 40% pour certaines des mesures de son PA2 et de 35% pour celles de son PA3.

L'AP-LAgg renvoie à la réglementation d'application pour déterminer les critères d'octroi de cette aide cantonale. Il appartiendra donc au Conseil d'Etat de se prononcer le moment venu, en tenant notamment compte de la planification financière actualisée et des éventuelles autres mesures de soutien qui seraient envisagées dans l'intervalle, par exemple dans le cadre de l'élaboration de la loi sur la mobilité. Une des options examinées à ce stade serait que le canton contribue au financement des mesures des projets d'agglomération en fonction de l'aide fédérale, par exemple en accordant un soutien financier équivalent à 50% de l'aide octroyée par la Confédération sur la part à la charge des communes et des agglomérations. Dans cette option, le canton aurait par exemple été amené à soutenir le PA1 de Mobul à hauteur de 4,6 millions de francs (prix octobre 2005, hors TVA et renchérissement, la Confédération ayant accordé un co-financement de 9'274'000 francs) et le PA2 de l'Agglomération de Fribourg à hauteur de 11,6 millions (prix octobre 2005, hors TVA et renchérissement, la Confédération ayant accordé un co-financement de 23'240'000 francs). Le Conseil d'Etat tiendra également compte de la situation particulière du Grand Fribourg, où se trouve la seule agglomération institutionnelle au sens de la LAgg actuelle, et où se déroule un processus extraordinaire de fusion (fixé aux articles 17a et suivant de la LEFC), composante du renforcement du centre cantonal voulu le Conseil d'Etat.

L'avant-projet maintient par ailleurs l'alinéa relatif à la prise en charge par l'Etat des frais du scrutin de constitution d'une agglomération institutionnelle (art. art. 14 al. 2 AP-LAgg). Les incidences financières de cet alinéa, déjà présent dans la LAgg actuelle (art. 9 al. 2 LAgg) dépendront du nombre d'agglomérations qui seront constituées sur la base de la nouvelle LAgg, et du nombre des communes concernées.

L'art. 3 de l'AP-LAgg prévoit un accompagnement pour l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi des projets d'agglomération. Par ailleurs, un soutien supplémentaire de l'Etat pourrait entraîner une augmentation du nombre de projets d'agglomération concernant une partie du

⁴⁴ En cours de discussion, éventuellement 40, à actualiser le moment venu.

territoire cantonal. Les conséquences en matière de personnel sont toutefois difficiles à évaluer à ce stade.

4.2 Les incidences sur la répartition des tâches Etat-communes

La révision générale de la LAgg vise d'une part à offrir un soutien étatique (technique et financier) aux communes afin qu'elles puissent s'organiser, élaborer des projets d'agglomération et les mettre en œuvre, et d'autre part à renforcer la forme de collaboration intercommunale qu'est l'agglomération institutionnelle. En ce sens, l'AP-LAgg contribue à renforcer l'autonomie communale, quand bien même l'introduction d'une liste obligatoire de tâches pour les agglomérations institutionnelles (art. 16 al. 3 AP-LAgg), induit une réduction de l'autonomie d'une structure intercommunale. L'adhésion à une telle structure étant volontaire pour une commune (sous réserve de l'art. 110 LCo), cette réduction est en outre à relativiser, l'aménagement régional étant par ailleurs déjà rendu obligatoire par l'art. 22a de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC ; RSF 710.1). L'avant-projet maintient en outre les compétences communales actuelles, par exemple en matière de priorisation des investissements.

4.3 La constitutionnalité, la conformité au droit fédéral et au droit européen

L'avant-projet est conforme aux constitutions fédérale et cantonale ainsi qu'au droit fédéral et au droit européen.

4.4 La clause référendaire

L'avant-projet sera soumis au referendum législatif. En revanche, dès lors qu'il n'implique, en tant que tel, pas de dépense nette nouvelle supérieure à 1 % du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil⁴⁵ pour l'Etat (soit 37'616'557 francs selon les comptes 2018)⁴⁶, il ne sera pas soumis au referendum financier obligatoire. La condition requise pour une soumission au référendum financier facultatif, à savoir une dépense nette nouvelle engendrée supérieure à ¼ % du total des dépenses des derniers comptes arrêtés⁴⁷ (soit 9'404'139 francs) n'est pas être remplie non plus par l'avant-projet de loi en lui-même.

Par la suite, les dispositions constitutionnelles et légales en matière de référendum financier s'appliqueront entièrement dans la mise en œuvre de la loi révisée. Cela signifie qu'au cas où le Conseil d'Etat déciderait d'accorder aux agglomérations des mesures concrètes de soutien

⁴⁵ Art. 45 CstFR.

⁴⁶ Cf. Ordonnance du 4 juin 2019 précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat.

⁴⁷ Art. 46 CstFR

financier dépassant les valeurs limites rappelées ci-dessus, elles seraient soumises au référendum financier facultatif, voire obligatoire selon les montants en jeu. En principe, les mesures de soutien accordées pour un programme d'agglomération seront considérées globalement dans la réflexion et soumises dans leur ensemble, en tant que paquet, au référendum.

4.5 L'évaluation de la durabilité

En contribuant à la réalisation des objectifs stratégiques du canton, particulièrement en matière d'aménagement et de mobilité, le présent avant-projet permettra aux centres urbains et à leur couronne de mettre en œuvre une politique coordonnée. Cela participera à l'amélioration de la qualité de vie en leur sein. A ce titre, l'avant-projet contribue au développement durable du canton.

5 LE COMMENTAIRE DES DISPOSITIONS

Art. 1 AP-LAgg

L'article 1 AP-LAgg définit le triple but de la loi, tel qu'il a été exposé sous chiffre 3.2 ci-dessus.

- D'abord, l'Etat *soutient la collaboration intercommunale* pour les communes faisant partie d'un périmètre de projet d'agglomération (al. 1). Ce soutien est précisé au Titre II de l'avant-projet (art. 2 à 5 AP-LAgg).
- Ensuite, la loi a vocation de définir les *formes de collaboration* intercommunale pour les communes faisant partie d'un périmètre de projet d'agglomération (al. 2). Ce but est développé au Titre III de l'avant-projet (art. 6 AP-LAgg).
- Enfin, la loi fixe, comme c'est le cas aujourd'hui, le *régime des agglomérations institutionnelles* (al. 3). Cette thématique fait l'objet du Titre IV de l'avant-projet (art. 7 à 49 AP-LAgg).

Art. 2 AP-LAgg

Cette disposition fixe le principe : garant de la stratégie de développement territorial du canton, l'Etat doit encourager les démarches de collaboration entreprises par les communes faisant partie d'un projet d'agglomération. Les enjeux sont décisifs ; ils concernent l'ensemble du canton, et non seulement les agglomérations de Bulle et de Fribourg. Toute décision prise en matière d'aménagement et de mobilité dans une agglomération a un impact territorial cantonal. L'Etat a la volonté de jouer son rôle de co-planificateur et, par un soutien adéquat, de supprimer les blocages. Il le fera notamment par l'accompagnement dans l'élaboration des projets d'agglomération (art. 3 AP-LAgg) ainsi que par des contributions financières (art. 4 AP-LAgg).

Art. 3 AP-LAgg

Il appartient à l'Etat d'encourager l'élaboration et la mise en œuvre des projets d'agglomération. Il doit également veiller à une interaction optimale entre la stratégie de développement territorial (telle qu'elle découle du plan directeur cantonal) et les options prises par les agglomérations en matière d'aménagement et de mobilité. Pour assurer ce double objectif, il devra être associé aux travaux des organismes concernés. La forme que prendra cette association dépendra de la structure concernée, ainsi que des besoins de celle-ci, et des attentes de l'Etat. A titre d'exemple, une structure dépassant les frontières cantonales nécessitera sans doute une participation active de représentant-es de l'Etat au sein de organes décisionnels. L'AP-LAgg confirme ainsi le principe même retenu dès l'origine de la loi sur les agglomérations : l'aménagement relève avant tout des tâches communales, et l'autonomie communale doit être garantie en la matière, dans les limites de la législation cantonale (par exemple en matière d'aménagement régional). L'option, choisie dans la plupart des autres cantons, de confier à l'Etat la tâche d'élaborer les projets d'agglomération n'a ainsi pas été retenue.

Art. 4 AP-LAgg

Cette disposition précise les modalités du soutien financier apporté par l'Etat aux projets d'agglomération.

En premier lieu, l'Etat participera financièrement aux coûts des *études d'élaboration des projets d'agglomération* (al. 1). A l'instar de ce qui est prévu actuellement dans le ReLATEC, cette participation est fixée à 30 % des coûts totaux, après déduction des éventuelles autres subventions fédérales et cantonales, et plafonnée à 300 000 francs. Pour illustrer ce taux et ce plafond, on indiquera que les études liées aux projets d'agglomération de deuxième et troisième générations (PA2 et PA3) de l'Agglomération de Fribourg ont coûté 1,1 million par projet.

En second lieu, l'Etat pourra apporter une contribution financière complémentaire à certaines mesures prévues dans les projets d'agglomération. Seules les mesures prises dans les domaines des transports et de la requalification des espaces publics au sens des dispositions fédérales pourraient profiter du soutien financier de l'Etat. La question de la mobilité est, comme on l'a vu plus haut, cruciale et nécessite un effort déterminant de l'Etat. Elle s'accompagne de la requalification des espaces publics concernés (soit les réalisations en lien avec des infrastructures de transports, comme les parking P+R ou les gares routières) qui nécessite également des moyens financiers et juridiques importants.

Il est également prévu que le processus de reconnaissance des mesures, les modalités d'octroi et le taux du soutien financier soient précisés dans le règlement d'exécution. On s'inspirera, à cet égard, de la méthodologie appliquée par la Confédération pour son soutien aux agglomérations, afin de ne pas multiplier les critères d'octroi d'une aide. L'AP-LAgg ne prévoit toutefois pas un exact parallélisme entre les critères cantonaux et fédéraux, afin de laisser à l'Etat la possibilité de moduler son soutien en fonction des priorités cantonales

Art. 5 AP-LAgg

L'Etat doit veiller à ce que les projets d'agglomération soient coordonnés à la fois avec le développement des communes situées hors du périmètre du projet et avec le plan directeur cantonal. C'est le préfet qui veillera à la coordination du projet d'agglomération au sein de son district (al. 1). La coordination avec le plan directeur cantonal et les plans directeurs régionaux se fera en amont, par la présence de représentants de l'Etat au sein des organismes chargés d'élaborer les projets d'agglomération (art. 3 AP-LAgg), et en aval, lors de l'examen formel du projet d'agglomération.

Art. 6 AP-LAgg

Les communes qui sont désireuses d'élaborer des projets d'agglomération mais qui n'entendent pas se constituer en agglomération institutionnelle devront opter pour l'une des formes de collaborations intercommunales définies par la LCo. L'avant-projet renvoie ainsi aux dispositions idoines de la LCo, qui précise notamment l'organisation et les buts de chaque type de collaboration. On relèvera notamment que la forme de l'association de communes (dotée de la personnalité morale de droit public, art. 109bis al. 2 LCo), destinée à assurer la collaboration des communes pour un engagement durable et important, semble la forme alternative idoine. Tout en renvoyant à la loi sur les communes et à la loi sur les agglomérations, l'art. 25 LATeC indique en effet expressément que la « *communauté régionale* », organe compétent pour élaborer et adopter le programme d'aménagement régional (art. 30 al. 2 LATeC) et le plan directeur régional (art. 31 al. 1 LATeC), doit être dotée de la personnalité morale de droit public. Cette entité, régie par le droit public cantonal, doit notamment disposer de statuts désignant les organes compétents pour l'adoption du plan directeur régional, en vue de son approbation par le Conseil d'Etat. Dès lors qu'une conférence régionale ou une entente ne sont pas des personnes morales de droit public, elles ne peuvent pas porter, ni adopter un plan directeur régional. Certaines dispositions de la loi sur les agglomérations leur seront alors applicables par analogie, ce qui permettra d'assurer la cohérence du système. Il s'agit des dispositions qui régissent les tâches de l'agglomération ainsi que la présence du préfet au sein du comité.

Art. 7 AP-LAgg

La définition de l'agglomération institutionnelle a été revue afin de donner la plus large latitude de jugement au Conseil d'Etat lorsqu'il sera chargé d'en déterminer le périmètre provisoire. Le législateur ne peut tout prévoir, pas plus qu'il ne peut énoncer ses intentions dans des formules adaptées à la diversité des cas particuliers. Pour cette raison, il est impératif que la loi n'entrave pas, par des formules trop restrictives, la volonté de communes de se constituer en agglomérations, de la même manière que le Gouvernement doit pouvoir, au vu de la situation en présence, prendre sa décision en usant d'un certain pouvoir d'appréciation. On renvoie, pour le surplus, aux considérations développées sous chiffre 3.3.1 ci-dessus.

Art. 8 AP-LAgg

L'article 8 AP-LAgg reprend l'ancien article 3 LAgg relatif à l'introduction de la procédure de constitution de l'agglomération, sans changement.

Art. 9 AP-LAgg

Pour les raisons exposées plus haut (3.4.1), l'AP-LAgg reprend telles quelles les dispositions de la LAgg relatives à la composition et à l'élection de l'assemblée constitutive.

Art. 10 AP-LAgg

Afin de tenir compte du fait que la fusion du Grand Fribourg est susceptible d'entraîner une réduction importante du nombre de communes, il faut modifier la règle selon laquelle est compétent pour présider l'assemblée constitutive le préfet du district comprenant le plus grand nombre de communes concernées. Ce sera le nombre de citoyens et de citoyennes habiles à voter sur le plan communal qui constituera désormais le critère.

Art. 11 AP-LAgg

L'article 11 AP-LAgg reprend l'ancien article 6 LAgg, sans changement.

Art. 12 AP-LAgg

A l'heure actuelle, le périmètre provisoire de l'agglomération peut être modifié sur la seule initiative de l'assemblée constitutive. Compte tenu des enjeux liés au développement territorial, il est prévu que cette modification soit soumise à l'accord du Conseil d'Etat (al. 1 et cf. supra, ch. 3.3.1). La détermination du périmètre provisoire aura en effet pris en compte de nombreux critères qui permettront d'assurer l'adéquation du projet de l'agglomération institutionnelle avec la stratégie de l'Etat en matière d'aménagement et de transports. Il serait regrettable que ces analyses approfondies soient compromises par une modification du périmètre qui irait à l'encontre des buts recherchés.

Il est également précisé que la demande d'une commune située hors du périmètre provisoire de rejoindre celui-ci pourra être présentée par le conseil communal ou par un dixième des citoyen-ne-s (al. 2), comme c'est le cas pour l'introduction de la procédure⁴⁸.

Art. 13 et 14 AP-LAgg

⁴⁸ Art. 3 al. 1 LAgg.

L'article 13 AP-LAgg reprend tel quel l'art. 8 LAgg, tout comme l'art. 14 AP-LAgg reprend l'art. 9 LAgg. Concernant ce dernier toutefois, l'alinéa 5 apporte deux compléments : Le premier tend à ce que le second projet de statuts soit mis en votation populaire dans les deux ans après l'échec du premier. Le second prévoit que le périmètre et les tâches contenus dans le premier projet pourront être amendés (art 14 al. 5 AP-LAgg). On pourra, ainsi, apporter un correctif si, par exemple, une seule des communes concernées devait opposer un refus ou si c'est sur une tâche que les contestations devaient s'être concentrées. Dans ce cas, le Conseil d'Etat pourrait prolonger le délai de deux ans (art. 15 al. 2 AP-LAgg).

Art. 15 AP-LAgg

L'alinéa 2 de l'article 15 AL-LAgg précise la possibilité de prolongation des délais dans le cas de l'élaboration d'un second projet de statuts (art. 14 al. 5 AP-LAgg).

Art. 16 AP-LAgg

Les motifs qui président à cette modification sont exposés sous chiffre 3.3.2 ci-dessus.

Art. 17 AP-LAgg

La teneur de cet article est expliquée ci-dessus (3.3.3)

Art. 18 AP-LAgg

Cet article reprend sans changement l'art. 13 LAgg actuel.

Art. 19 AP-LAgg

Cet article reprend sans changement l'art. 14 LAgg actuel.

Art. 20 AP-LAgg

Pour les raisons exposées ci-dessus (3.3.2), l'AP-LAgg renonce à prévoir la possibilité pour l'agglomération de percevoir l'impôt. L'art. 20 AP-LAgg reprend donc sans changement l'art. 15 LAgg actuel.

Art. 21 AP-LAgg

L'art. 21 AP-LAgg reprend sans changement l'art. 16 LAgg actuel.

Art. 22 AP-LAgg

Cet article reprend sans changement l'articles 17 LAgg actuel.

Art. 23 AP-LAgg

Cet article reprend l'article 18 LAgg actuel, tout en confiant au corps électoral la compétence d'élire le conseil d'agglomération (al. 2).

Art. 24 AP-LAgg

Cette disposition règle la composition du conseil d'agglomération, telle qu'elle a été présentée plus haut (cf. supra, ch. 3.4.2). En cas de constitution de cercles électoraux, un certain nombre de conditions sont posées afin d'assurer une représentativité adéquate de chaque cercle (al. 2).

Art. 25 AP-LAgg

Pour les raisons exposées ci-dessus, il est renoncé à indiquer que les communes forment les cercles électoraux pour l'élection des membres du conseil d'agglomération, comme le prévoyait l'art. 20 al. 1 de l'actuelle LAgg. De même, l'art. 25 AP-LAgg impose désormais l'élection des membres du conseil d'agglomération par le peuple (contrairement à l'art. 20 al. 2 qui prévoyait une élection des membres du conseil par l'assemblée communale ou le conseil général, sauf si les statuts prévoyaient une élection par le peuple).

Art. 26 AP-LAgg

Cet article reprend l'art. 21 LAgg actuel, en ajoutant (al. 2 let. i) la compétence pour le conseil d'agglomération de conclure le mandat de prestations avec les communes en sens de l'art. 16 al. 4.

Art. 27 AP-LAgg

L'alinéa 1 limite le nombre de membres du comité à 5, 7 ou 9, sur le modèle des conseils communaux (art. 54 LCo). Les alinéas 2 et 3 dépendront du choix de la variante retenue concernant le rôle du préfet au sein du comité d'agglomération. Dans la variante imposant le préfet comme président du comité d'agglomération, l'alinéa 2 précise ce rôle et, dans le cas d'une agglomération s'étendant sur le territoire de plusieurs districts, quel préfet est membre du comité d'agglomération, et quelles sont les attributions de (des) autre-s préfet(s) concerné(s). dans ce cas, le Conseil d'Etat pourra déterminer le préfet compétent dans l'acte d'approbation des statuts de l'agglomération.

La variante de l'alinéa 2 reprend l'actuelle LAgg sans changement.

Art. 28 AP-LAgg

L'art. 28 AP-LAgg reprend l'art. 23 LAgg actuel. Si la variante retenue prévoit une présidence du comité d'agglomération par le préfet (voir ci-dessus), il est naturellement précisé que le préfet n'est pas élu par le conseil d'agglomération. L'art. 28 AP-LAgg ne prévoit en revanche plus la possibilité pour les statuts d'une élection des membres du comité par le peuple. L'al. 2 introduit en outre une règle visant à assurer une représentation équitable

des régions et communautés linguistiques, reprise des dispositions de la Constitution fédérale relative à la composition du Conseil fédéral (art. 175 Cst).

Art. 29, 30 et 31 AP-LAgg

Ces articles reprennent sans changement les articles 24 à 25a LAgg actuels.

Art. 32 AP-LAgg

Cet article reprend sans changement l'article 26 LAgg actuel, à l'exception de sa lettre e qui remplace la notion de commune par celle de cercle électoral (voir ci-dessus, notamment 3.4.2).

Art. 33 AP-LAgg

Cet article reprend l'article 27 LAgg actuel, en prévoyant explicitement la possibilité pour les statuts de prévoir la division du périmètre de l'agglomération en cercles électoraux (art. 11, al. 2). La possibilité d'une élection par le peuple du conseil d'agglomération (rendue désormais obligatoire par l'art. 23 AP-LAgg) et du comité (désormais exclue), respectivement les lettres d et f, est en revanche supprimée.

Art. 34 AP-LAgg

Pour les motifs exposés plus haut (cf. supra, ch. 3.4.2), la loi interdira désormais toute forme de restriction à l'élection au sein des organes de l'agglomération, sous réserve de la garantie d'une représentation équitable des régions et des communautés linguistiques (art. 28 al. 2 AP-LAgg).

Art. 35 AP-LAgg

Cet article reprend sans changement l'art. 28 LAgg actuel.

Art. 36 AP-LAgg

A l'heure actuelle, toute nouvelle tâche importante doit recueillir l'approbation de la totalité des communes membres et la majorité des citoyen-ne-s votant-e-s⁴⁹.

⁴⁹ Art. 29 al. 2 LAgg.

Cette règle n'était pas présente dans le texte voté par le Grand Conseil le 19 septembre 1995. L'ancienne teneur de l'article 29 LAgg prévoyait que le corps électoral devait notamment se prononcer sur l'admission de nouvelles tâches importantes et que cette décision devait être prise à la majorité des communes et des citoyens votants. La nouvelle formulation de l'article 29 LAgg est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Le Conseil d'Etat justifiait ainsi cette modification en exposant que si le double vote des communes et des citoyens était admissible lors de la constitution de l'agglomération (dès lors que chaque commune avait la possibilité de choisir de se retirer du périmètre provisoire si une des tâches ne lui convenait pas), la situation n'était pas identique lors de la reprise de nouvelles tâches importantes, une fois l'agglomération constituée : ces tâches ne seraient pas connues par les communes au moment de leur entrée dans l'agglomération, ce qui pourrait les dissuader de s'y lancer, ignorant les futures tâches qui pourraient leur être imposées. Pour ces motifs, l'unanimité des communes serait désormais requise pour toute nouvelle tâche importante⁵⁰.

L'AP-LAgg a renoncé au referendum obligatoire pour les tâches importantes de l'agglomération : l'élection des membres du conseil d'agglomération par le peuple donne à cet organe une légitimité suffisante pour voter de nouvelles tâches importantes. C'est pourquoi l'art. 29 de la LAgg actuelle (« Referendum obligatoire »), qui ne concernait que de nouvelles tâches importantes, a été abandonné. L'art. 36, portant sur le referendum facultatif reprend l'art. 30 de la LAgg actuelle, en y ajoutant un nouvel alinéa concernant l'ajout d'une nouvelle tâche importante : celui-ci pourra désormais faire l'objet d'un referendum facultatif. Il devra alors être accepté par la majorité des communes membres et par la majorité des citoyennes et des citoyens. Ce changement permet de valoriser le rôle du conseil d'agglomération élu par le peuple. La suppression de l'unanimité des communes nécessaire pour confier une nouvelle tâche à l'agglomération vise à éviter une situation de blocage institutionnel avec, de fait un droit de veto accordé à chaque commune membre.

Art. 37 AP-LAgg

Cet article reprend sans changement l'art. 31 LAgg actuel.

Art. 38 AP-LAgg

Cet article reprend sans changement l'art. 32 LAgg actuel, en ajoutant un alinéa (al. 3) portant sur le mandat de prestations conclu en application de l'art. 16 al. 4 AP-LAgg.

⁵⁰ Message N° 17 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant le projet de loi sur les agglomérations, du 1^{er} mai 2007, p. 2.

Art. 39 à 45 AP-LAgg

Ces articles reprennent les articles 33 à 40 LAgg actuels. A noter que l'article 36 LAgg actuel, qui réglait la participation des préfets vis-à-vis de l'agglomération serait maintenu sans changement si la variante maintenait l'interdiction faite actuellement aux préfets d'être membres des organes de l'agglomération (voir les art. 27 et 28 AP-LAgg ci-dessus). Dans le cas contraire, cet article disparaîtrait, le rôle des préfets ayant été précisé à l'art. 27 al. 2 AP-LAgg.

Art. 46 à 48 AP-LAgg

La LAgg actuelle confiait au Tribunal cantonal le traitement des recours à l'encontre des décisions du comité d'agglomération (art. 41 al. 2 LAgg) ou du conseil d'agglomération (art. 42 al. 1 LAgg). L'instance de recours pour les décisions prises à l'encontre d'un membre du comité d'agglomération était également le Tribunal cantonal (art. 42a LAgg). L'AP-LAgg confie cette compétence à un préfet, désigné par le Conseil d'Etat. Cette modification vise à supprimer une exception dans le régime des collaborations intercommunales. En effet, à l'exception de l'agglomération, toutes les formes de collaborations intercommunales prévues par la LCo prévoient le préfet comme autorité de recours (art. 131 al. 1 LCo). Cette modification est en outre appelée de ses vœux par la Conférence des préfets dans le cadre des réflexions en cours sur la réforme des tâches préfectorales.

Art. 49 AP-LAgg

Cet article reprend sans changement l'art. 43 LAgg actuel.

Art. 50 AP-LAgg

Cet article n'appelle aucune remarque.

Art. 51 AP-LAgg

Dès lors que les agglomérations pourront prévoir la création de cercles électoraux, l'article 46a de la loi sur l'exercice des droits politiques doit être modifiée en conséquence.

Art. 52 AP-LAgg

L'article 52 AP-LAgg détermine la procédure à appliquer à l'Agglomération de Fribourg, seule agglomération constituée au sens de la LAgg actuelle. Par analogie avec la procédure prévue pour la constitution d'une nouvelle agglomération (art. 8 AP-LAgg), le Conseil d'Etat fixera le périmètre provisoire de l'agglomération. Il disposera pour ce faire d'un délai de deux ans. L'Agglomération de Fribourg, ainsi que les communes limitrophes et les districts concernés seront naturellement consultés au préalable, tant sur le périmètre souhaité que sur le calendrier adéquat pour le déterminer, en fonction notamment de l'évolution de la fusion du

Grand Fribourg. Il appartiendra ensuite à l'Agglomération de déterminer la procédure adéquate pour modifier ses statuts, soit par le biais d'une nouvelle assemblée constitutive, soit par l'adhésion de nouvelles communes.

Lors de la fixation du périmètre provisoire de la (nouvelle) agglomération, le Conseil d'Etat tiendra compte à la fois du périmètre statistique de l'agglomération, de celui retenu par la Confédération pour les projets d'agglomération et enfin de l'avancée du projet de fusion du Grand Fribourg. Il tiendra ainsi compte notamment des tâches actuelles de l'Agglomération de Fribourg que la nouvelle commune pourrait reprendre afin de déterminer un périmètre de gouvernance idoine pour les tâches restantes, de portée régionale.

Il convient de rappeler que la fusion du Grand Fribourg aura des conséquences très importantes sur l'Agglomération de Fribourg. Comme relevé plus haut (paragraphe 1), la composition actuelle des organes de l'Agglomération de Fribourg devra être revue, afin d'éviter qu'une commune membre ne compte plus de la majorité des membres du Conseil d'agglomération, notamment. L'art. 24 AP-LAgg permettra désormais à l'agglomération de se doter de cercles électoraux qui pourraient ne pas coïncider avec les frontières communales. Cette nouvelle disposition autoriserait ainsi une composition des organes de l'Agglomération de Fribourg très proche de la composition actuelle : l'Agglomération de Fribourg pourrait ainsi décider de se doter, après la fusion du Grand Fribourg, de cercles électoraux correspondant aux territoires des communes actuelles. Si cette solution permettrait formellement le maintien de l'Agglomération de Fribourg sur son territoire actuel, composée des seules communes de Düdingen et du Grand Fribourg (cette dernière découpée en plusieurs cercles électoraux, aucun ne disposant seul d'une majorité au sein du Conseil d'agglomération), elle présenterait des difficultés politiques considérables, et sans doute rédhibitoires à moyen terme. La fusion du Grand Fribourg imposera donc une réforme fondamentale de l'Agglomération de Fribourg, de même d'ailleurs que de plusieurs autres collaborations intercommunales impliquant des communes comprises dans le périmètre du Grand Fribourg. Si la présente révision de la LAgg n'est pas la cause de la nécessité de cette réforme, imposée par la fusion du Grand Fribourg, elle pourrait être l'occasion d'en examiner le calendrier et les modalités, ainsi que les éventuelles adaptations légales qui permettrait d'assurer le bon fonctionnement de l'Agglomération de Fribourg durant cette période de transition, ainsi que le maintien d'un organe de coordination à l'échelle de l'agglomération (élargie). Pour ce faire, et sur la base des premières réflexions menées tant par l'assemblée constitutive du Grand Fribourg que par l'Agglomération de Fribourg, le Conseil d'Etat réunira les partenaires concernés pour examiner les solutions possibles.

Art. 53 AP-LAgg

Les communes qui ont choisi la forme de l'association de communes pour mettre en œuvre leur projet d'agglomération disposeront d'un délai de deux ans pour adapter leurs statuts à l'article 6 AP-LAgg.

Art. 54 AP-LAgg

Le Conseil d'Etat fixera la date d'entrée en vigueur de la révision de la LAgg en tenant compte de l'avancée des projets de fusion, et notamment de celui du Grand Fribourg, afin d'harmoniser au mieux la transition.