

Commission des affaires juridiques

Rapport intermédiaire de la Commission des affaires juridiques

La Commission des affaires juridiques a siégé huit reprises depuis sa mise en place en décembre 2002 jusqu' à ce mois de juillet. Au cours de ces huit séances elle a eu recours à trois personnes différentes pour ce qui est de l'accompagnement technique et du soutien scientifique de ses travaux, Monsieur Richard Jordan, Madame Caroline Dénervaud et Mme Corinne Margalhan-Ferrat.

La Commission des affaires juridiques tient également à faire part des difficultés qu'elle a rencontrées quant à ses modalités de travail en l'absence de mandat précis du Bureau. C'est la raison pour laquelle après avoir débattu de questions de fond autour de la loi sur les agglomérations (ci-après LAgg), elle a décidé d'élaborer les statuts en deux parties, une partie générale et une partie spéciale qui traitera des tâches incombant à l'agglomération et de leur organisation. Elle a également décidé de travailler simultanément les statuts en français et en allemand.

SOMMAIRE

I. Premiers acquis

- ? A. Remarques de principe
- ? B- Remarques sur le processus en cours

1) Amélioration du travail de l'Assemblée constitutive en vue d'une meilleure fluidité de l'information

2). Prise de position positive quant à la mention des agglomérations dans la future Constitution du Canton de Fribourg

- ? C- Remarques sur le fond

1)- Les discussions de la Commission des affaires juridiques autour de la loi sur les agglomérations du 19 septembre 1995 (=LAgg)

- a) Le périmètre de l'agglomération :
- b) La question du processus démocratique d'adhésion des communes à l'agglomération :
- c) La question du financement de l'agglomération
- d) L'élaboration du plan directeur d'aménagement du territoire de l'agglomération

2)- Incidences juridiques des premiers résultats transmis par la Commission des domaines d'activités

II-. Recommandations et propositions de la Commission des affaires juridiques

- ? A. Recommandations

? B. Propositions

- 1). La mise en œuvre d'un projet d'agglomération fédéral :
- 2) L'ouverture d'un débat de fond à l'Assemblée constitutive visant à permettre la modification de la disposition de la LAgg relative au financement de l'agglomération :

LES MEMBRES DE LA COMMISSION :

M. Benjamin F. Brägger, Président, commune de Düdingen
M. Hubert Dafflon, Vice-Président, commune de Grolley
M. Christophe Deiss, remplacé par Mme Dominique Nouveau Stoffel, commune de Fribourg
Mme Hildegard Hodel, commune de Düdingen
M. Daniel Pugin, commune de Marly
Mme Saner Caroline, commune de Belfaux
M. Schaller Olivier, commune de Granges-Paccot
M. Philippe Uldry, commune de Villars-sur-Glâne
M. Wohlauser Jean-Pierre, commune de Fribourg

I- Premiers acquis

La Commission des affaires juridiques a décidé de présenter sous une forme synoptique les avantages et les inconvénients, ainsi que les implications juridiques des différents modèles d'agglomération, élaborés par la Commission des domaines d'activités et présentés pour la première fois aux membres de la Commission dans la séance du 10 juin 2003.

Les membres de la Commission tiennent à souligner que par souci de cohérence, ils adopteront la terminologie arrêtée en particulier lors d'une séance de coordination étroite entre les Présidents des Commissions, en date du 27 juin 2003. Au cours de cette séance et à la suite des travaux menés par la Commission des domaines d'activités, il a été décidé de présenter 3 modèles d'agglomération différents :

- Agglo A-3, qui comprend les domaines de l'aménagement du territoire, des transports et de l'environnement
- Agglo A-7, qui ajoute à l'Agglo A-3, ci-dessus mentionné, 4 domaines d'activités supplémentaires, celui de la promotion économique, du tourisme, de la culture et des sports.
- Agglo A-Plus, qui ajoute à l'Agglo A-7 d'autres domaines d'activités, à ce jour non encore définies par la Commission des domaines d'activités.

La Commission des affaires juridiques n'étudiera dans le présent rapport intermédiaire que les deux premiers modèles d'agglomération. *A l'unanimité, ses membres se prononcent en faveur du modèle Agglo A-3, intégrant aménagement du territoire, transports et environnement.*

A- Remarques de principe

La Commission des affaires juridiques a décidé à l'unanimité de ses membres de proposer les statuts d'une agglomération, qui soit :

- *ouverte* en particulier par la mise en place de contrats de prestation, proposés à des communes hors périmètre,
- *souple et flexible*, tenant compte des collaborations intercommunales déjà existantes.

Elle refuse de pratiquer la politique de la tabula rasa vis-à-vis de communes membres d'une association intercommunale déjà existante. Citons en exemple le cas de la CUTAF, où aux communes membres et hors du périmètre de l'agglomération doit être proposé un statut particulier.

B- Remarques sur le processus en cours

1) Amélioration du travail de l'Assemblée constitutive en vue d'une meilleure fluidité de l'information

La Commission souhaite que les travaux de l'Assemblée constitutive soient d'une façon générale mieux coordonnés, qu'il s'agisse des travaux entre le Bureau et les Commissions, des travaux entre les Commissions ou encore de ceux de l'Assemblée constitutive à proprement parler.

Cet objectif est en partie atteint depuis la tenue de la séance du Bureau du 23 mai dernier, à laquelle ont participé les Présidents des 3 Commissions. Cette séance avait été demandée expressément par le Président de la Commission des affaires juridiques dans une lettre du 16 février 2003 qu'il adressait au Bureau. Au cours de cette séance du 23 mai et allant dans le même sens il a été décidé de mettre à la disposition de tous les membres de l'Assemblée constitutive les procès-verbaux de toutes les Commissions. La mise en place d'un site internet (en cours de mise en route) propre à l'agglomération est à ajouter à ce dispositif.

La Commission des affaires juridiques salue également les entreprises de coordination du travail qui ont eu lieu entre les présidents des différentes Commissions. Elle remarque qu'il faudra probablement continuer dans cette voie en instaurant le cas échéant des séances mixtes entre les membres des différentes Commissions.

La Commission des affaires juridiques souhaite que l'Assemblée constitutive se réunisse plus souvent, car c'est en son sein que doivent se prendre les décisions politiques concernant le visage de la future agglomération fribourgeoise. *Elle propose ainsi que les séances de l'Assemblée constitutive puissent être agendées lors de sa prochaine session pour l'ensemble de l'année 2004.*

2). Prise de position positive quant à la mention des agglomérations dans la future Constitution du Canton de Fribourg

La Commission des affaires juridiques a décidé à l'unanimité de ses membres de prendre position sur les débats ouverts à la suite de la procédure de consultation de l'avant-projet de la nouvelle Constitution du canton de Fribourg. Elle a adressé en ce sens une lettre au Bureau de l'Assemblée constitutive.

Il a semblé en effet opportun à ses membres de saisir cette occasion pour proposer l'intégration d'un article indépendant et de principe sur la problématique de l'agglomération. Il serait judicieux que le seul canton de Suisse qui se soit doté d'une loi en la matière donne rang constitutionnel à cette future structure de droit public. La Commission souligne que la Constitution fédérale en vigueur aborde également dans son article 50 la problématique des agglomérations.

Dans sa séance du 25 juin 2003, la Commission a prié le Bureau de préavisier positivement l'article dont l'énoncé suit et de le transmettre avant le 11 juillet 2003 au Secrétariat de la Constituante :

Le Canton encourage et favorise la constitution d'agglomérations.

Au cours de sa séance du 2 juillet 2003, le Bureau a décidé de l'adjonction rédactionnelle suivante avant de transmettre ladite requête :

Le Canton encourage et favorise la constitution d'agglomérations de communes.

C- Remarques sur le fond

1)- Les discussions de la Commission des affaires juridiques autour de la loi sur les agglomérations du 19 septembre 1995 (=LAgg)

Les membres de la Commission ont débattu dans leurs séances certains points de la LAgg et élaboré une série de questions à résoudre, voir tableau ci-après :

Questions	- Solutions de la Commission
<p>1° Périmètre de l'agglomération :</p> <p><u>Ouverture sur l'extérieur</u> :</p> <p>- relations de l'agglomération avec les communes hors périmètre et membres d'une association déjà existante ;</p> <p>- relations de l'agglomération avec communes hors périmètre intéressées par l'une des activités incombant à l'agglomération</p> <p><u>Relations à l'intérieur du périmètre provisoire</u> :</p> <p>quid d'une commune qui refuse les statuts de l'agglomération alors que</p>	<p>- Prestations de services : contrats de droit public prévus par l'article 12 LAgg</p> <p>- Eventuelle modification de l'art. 9 al.4 LAgg</p>

ceux-ci sont acceptés par la majorité des communes et citoyens. Doit-elle adhérer contre sa volonté ?	
2° Compétences financières de l'agglomération : il faut examiner si l'adoption d'un volet fiscal est nécessaire.	- Eventuelle modification de l'art. 15 LAgg
3° Subventions fédérales : quels sont les critères à remplir pour pouvoir en bénéficier ?	- mise en œuvre d'un plan directeur d'aménagement du territoire de l'agglomération qui ferait également office dans une large part de projet d'agglomération au sens où l'entend l'ARE (=Office fédéral du développement territorial)

a) Le périmètre de l'agglomération :

Les membres de la Commission se basant sur les travaux de la Commission des domaines d'activités sont d'avis *que toutes les communes sises dans le périmètre de l'agglomération auront l'obligation d'organiser de la même façon la répartition des activités entre l'agglomération et les communes pour les domaines retenus* (soit en l'état pour la Commission des affaires juridiques le modèle Agglo A-3) et acceptés en plenum par l'Assemblée constitutive. Des situations particulières, comme celle de la commune de Grolley, qui figure à l'intérieur du périmètre sans être membre de la CUTAF, ne devront pas perdurer. Les membres de la Commission soulignent que pour ce travail d'harmonisation, il leur faudra tenir compte des spécificités des 10 communes du périmètre et de leur intégration à toute une série de collaborations intercommunales, notamment celles organisées en Singine.

b) La question du processus démocratique d'adhésion des communes à l'agglomération :

La Commission des affaires juridiques souhaite attirer l'attention de l'Assemblée constitutive sur le fait que l'agglomération aurait tout à gagner si le *processus de constitution était volontairement accepté par les communes*.

Elle souhaite également mettre l'accent sur les difficultés politiques qui ne manqueraient pas de survenir dès lors qu'une commune relevant du périmètre provisoire aurait refusé d'adhérer à l'agglomération lors de la votation de l'automne 2005.

c) La question du financement de l'agglomération

Pour les membres de la Commission des affaires juridiques, l'Assemblée constitutive devra choisir entre un financement propre de l'agglomération impliquant une modification de la loi en vue d'accorder à l'agglomération la capacité à prélever l'impôt et la situation actuelle telle qu'elle est définie par la loi. La Commission est d'avis que l'exercice de style visant à la mise au point d'une péréquation financière entre les communes quel que soit le modèle d'agglomération retenu, est une question sensible. *Une éventuelle modification de l'article 15 al 2 de la LAgg pourrait être examinée.*

d) L'élaboration du plan directeur d'aménagement du territoire de l'agglomération

La question est de savoir si oui ou non ce document aura *un caractère contraignant* pour les communes sises à l'intérieur du périmètre de l'agglomération, et si oui, par quel biais ?

2) Incidences juridiques des premiers résultats transmis par la Commission des domaines d'activités

Modèles d'agglomération	Activités	Avantages	Inconvénients	Implications	Evaluation personnelle
Agglo-A-3	Aménagement Transport Environnement	-possibilité d'obtention de subsides à partir de 2006 de la Confédération pour le trafic d'agglomération - base commune en matière de transports fournie par la CUTAF - plus grande probabilité de réussite car : 1. nombre limité d'activités 2. activités prioritaires	- délai fixé par la Confédération pour la mise en place du projet d'agglomération très court (automne 2004 en l'état) - coûts financiers à répartir sur les communes et/ou le canton - difficulté d'établir un équilibre entre les coûts et les prestations	- élaboration et intégration du plan directeur d'aménagement du territoire de l'agglomération au droit cantonal et harmonisation avec les PAL (= plan d'aménagement bcal) des communes - modification des statuts de la CUTAF - contributions des communes pour le financement de l'agglomération (art. 32 LAgg)	
Agglo-A-7	Aménagement Transport Environnement + Promotion éco. Tourisme Culture Sports	Voir ci-dessus - base commune du fait du début de régionalisation des postes dans les domaines de la promotion économique, touristique et culturelle.	Voir ci-dessus - aucune collaboration dans le domaine du sport due à l'importance des enjeux financiers	Voir ci-dessus	
Agglo-A-Plus	Aménagement Transport Environnement + Promotion éco. Tourisme Culture Sports + Autres activités encore non définies	- étude non abordée dans le cadre de ce rapport intermédiaire	- étude non abordée dans le cadre de ce rapport intermédiaire	- étude non abordée dans le cadre de ce rapport intermédiaire - ce modèle d'agglomération serait un pas décisif vers la fusion de communes.	

II-. Recommandations et propositions de la Commission des affaires juridiques

A. Recommandations

A l'unanimité de ses membres, la Commission des affaires juridiques *recommande aux délégués de l'Assemblée constitutive de se prononcer en faveur du modèle d'agglomération Agglo A-3.*

Contrairement aux apparences, ce modèle n'est pas une agglomération au rabais. La Commission tient à souligner que l'incorporation d'activités d'aménagement du territoire confère à la future agglomération une assise propre et solide, car allant dans un domaine éminemment sensible pour les communes bien au-delà de la simple association intercommunale. Il semble en effet à ses membres que cette solution présente toute une série d'avantages à ne pas négliger. La Commission estime que c'est d'abord celle qui a le plus de chance d'être acceptée de l'ensemble des communes du périmètre provisoire. C'est ensuite celle qui permettrait d'obtenir une partie des subsides – importants, puisque l'enveloppe prévue chaque année à partir de 2006 est de 300 à 350 Millions de Fr.- de la Confédération en matière de politique des transports.

B. Propositions

La Commission des affaires juridiques soumet à l'unanimité de ses membres les propositions suivantes :

1. La mise en œuvre d'un projet d'agglomération fédéral :

La Commission souhaite que l'agglomération de Fribourg ne manque pas le train des éventuelles subventions en provenance de la Confédération. En l'état la CUTAF ne pourrait obtenir de telles subventions car elle ne répond pas aux critères arrêtés par Berne en matière d'intégration de l'aménagement du territoire à la politique des transports. Certes, ces subventions ne sont pas encore garanties, mais il est d'ores et déjà sûr que si aucune autorité fribourgeoise compétente ne soumet un tel projet à l'ARE et eu égard au nombre de projets-modèles retenus (en 2003, il s'agit de 24 projets), l'agglomération ne pourra rien espérer de cette manne financière. Aussi la Commission des affaires juridiques a décidé d'attirer l'attention des délégués de l'Assemblée constitutive sur ces questions et demande au Bureau de mettre en place une Commission spéciale conformément à l'article 8, g) du Règlement, qui sera chargée du pilotage de ce projet d'agglomération. Etant donné l'urgence de la situation - le projet d'agglomération doit être remis à Berne pour l'automne 2004- et l'importance des enjeux –ce projet d'agglomération ou encore plan directeur d'aménagement du territoire de l'agglomération détermine les stratégies d'ensemble d'organisation du territoire pour l'ensemble du périmètre de l'agglomération-, la Commission des affaires juridiques souhaite que cette Commission se mette le plus rapidement possible en place. Elle tient également à souligner que la CUTAF n'a vu sa mise en place qu'après de nombreuses années de gestation. Cette *Commission spéciale* aura pour tâche d'encadrer l'élaboration d'un projet d'agglomération c'est-à-dire un document de planification et de stratégies d'ensemble liant étroitement les domaines de l'aménagement du territoire, des transports et de l'environnement. Cette Commission pourrait fonctionner sur le modèle de la CUTAF avec deux groupes de travail, qui par souci d'efficacité devraient être assez compacts:

- un *groupe technique* chargé de la coordination du projet avec le bureau d'aménagement mandaté et comprenant des membres :

+ de l'Assemblée constitutive de l'agglomération, notamment des personnes siégeant dans la Commission des domaines d'activités et au Bureau,

+ des services du Canton, en particulier du Service des Constructions et de l'Aménagement, du Service de l'environnement, du Service des Ponts et Chaussées....,

+ de la Commission technique de la CUTAF ;

- un *groupe politique* comprenant un représentant par communes, par exemple le conseiller communal ayant en charge le dicastère de l'aménagement et deux –ou trois- membres de l'Assemblée Constitutive chargés des liens avec le groupe technique.

2. L'ouverture d'un débat de fond à l'Assemblée constitutive visant à permettre la modification de la disposition de la LAgg relative au financement de l'agglomération :

Les membres de la Commission des affaires juridiques ont décidé à l'unanimité d'inviter les membres de l'Assemblée constitutive à *discuter ouvertement de la possibilité pour l'agglomération de prélever l'impôt*. Ils rappellent que si la séance d'information, qui s'est tenue à Villars-sur-Glâne le 11 avril 2003 et qui était consacrée entre autres à la question du financement de l'agglomération, avait été particulièrement intéressante, il n'avait à cette occasion pas été possible d'en débattre.

En conclusion de ce rapport intermédiaire, la Commission des affaires juridiques tient à souligner que le temps imparti pour la mise en forme d'une agglomération viable est compté. L'année 2002, qui compte pour ce qui est du délai imposé par le Conseil d'Etat, n'a pas été pour les Commissions une année de travail, ces dernières n'ayant été mises en place qu'en décembre.

La Commission se propose de présenter pour la fin de l'année 2003 une proposition de statuts pour l'agglomération : elle a déjà commencé d'aborder la partie générale de ces statuts et pourra se consacrer à la partie spéciale dès lors que l'Assemblée constitutive aura opté en plenum pour l'un ou l'autre des modèles d'agglomération proposés par la Commission des domaines d'activités.

En résumé, la Commission des affaires juridiques propose à l'unanimité de ses membres :

- d'opter en faveur du modèle d'agglomération Agglo A-3 ;
- de mettre en place une structure ad hoc comprenant un groupe technique et un groupe politique chargée de l'élaboration du projet d'agglomération fédéral pour 2004 ;
- de prendre une décision politique en Assemblée constitutive sur les futures activités de l'agglomération et leur financement, afin que la Commission puisse finaliser son projet de statuts, actuellement en cours.

Le Président de la Commission :

La collaboratrice scientifique :

Dr. Benjamin F. Brägger

Corinne Margalhan-Ferrat