



AGGLOMERATION DE FRIBOURG
AGGLOMERATION FREIBURG

N°2

Message du Comité d'agglomération au Conseil d'agglomération

**Message en vue de l'adoption
du Plan directeur
de l'agglomération de Fribourg**

Séance du Conseil d'agglomération du 27 novembre 2008

TABLE DES MATIERES

I. Généralités

II Historique du projet

1. Contexte du projet
2. Choix de l'instrument retenu
3. Déroulement du projet
4. Organisation de projet

III PDA et répartition des tâches entre les organes de l'agglomération

1. Rôle du Conseil d'agglomération
2. Rôle du Comité d'agglomération
3. Rôle de la Commission d'aménagement régional et de mobilité

IV Contenu du PDA

1. Nouvelle structure du PDA
2. Modifications impératives

V Propositions à l'attention du Conseil d'agglomération

1. Adoption du plan directeur régional
2. Reprise du projet d'agglomération
3. Relations avec l'Etat

VI Conclusion

Message du Comité d'agglomération au Conseil d'agglomération

(du 31 octobre 2008)

2 - 2008-2011 : Message en vue de l'adoption du Plan directeur de l'agglomération de Fribourg

Le Comité d'agglomération souligne que dans les circonstances présentes, le Conseil d'agglomération doit procéder conformément aux Statuts de l'agglomération et aux engagements pris par le Conseil d'Etat, l'Assemblée constitutive ainsi que les dix Conseils communaux des communes membres de l'agglomération, à l'adoption en novembre 2008 du Plan directeur d'agglomération. Cela permettra à l'Agglomération se doter d'un instrument de planification en matière d'aménagement et de transports à l'échelle de la région. Ce sera à elle également qu'incombera de faire des choix politiques et stratégiques afin d'obtenir une part des subventions fédérales du Fonds d'infrastructures pour la période 2015-2019. Il est à relever que ce plan est appelé à être réadapté et modifié en fonction des besoins et du développement du dossier.

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les membres du Conseil d'agglomération,

I. Généralités

Le Comité d'agglomération (ci-après Comité) demande au Conseil d'agglomération (ci-après Conseil), conformément aux engagements pris envers les autorités fédérale et cantonale et envers la population des communes de l'agglomération, d'adopter le présent Plan directeur de l'agglomération (ci-après PDA).

Le Comité rappelle en quoi la situation actuelle est particulière. En effet, lorsque l'Assemblée constitutive a décidé, en 2003, d'élaborer un projet d'agglomération pour les communes de son périmètre, l'Agglomération de Fribourg n'était qu'en voie de constitution. Or, selon la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions¹ (ci-après LATeC), seule une structure dotée de la personnalité morale de droit public peut se voir attribuer des compétences en

¹ Le nouveau projet de LATeC, discuté actuellement au Grand Conseil, précise à l'art. 24 que les communes d'une même région peuvent se grouper en une communauté dotée de la personnalité morale de droit public (ci-après: communauté régionale) en vue de réaliser des tâches d'aménagement régional. La loi sur les communes et la loi sur les agglomérations sont applicables.

matière d'aménagement régional. Le Conseil d'Etat a toutefois admis que la procédure cantonale relative aux plans directeurs régionaux était applicable². L'ODT demandait³ que dans ces circonstances, une convention soit établie et transmise à la Confédération conjointement au projet de plan directeur afin de démontrer l'engagement du canton et des communes à mettre en œuvre le contenu arrêté dans la planification.

La procédure applicable aux plans directeurs régionaux⁴ a connu principalement deux aménagements.

1. Cette procédure a été anticipée dans la mesure où les directions et services cantonaux ont déjà effectué, dans le cadre de la consultation publique qui s'est déroulée du 8 juin au 8 septembre 2007, un examen préalable du projet. La prise de position de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (ci-après DAEC) en date du 20 septembre 2007 fait office de rapport d'examen préalable⁵. Par ailleurs, les éléments relevés par les services cantonaux ont été directement intégrés dans le projet de plan directeur qui a ainsi été profondément remanié après la consultation publique de l'été 2007.
2. Cette procédure a, depuis la remise du projet à l'ODT en décembre 2007, été suspendue jusqu'à la constitution de l'agglomération, le 1^{er} juin 2008. La présente adoption du plan directeur par le Conseil constitue ainsi l'avant-dernière étape de cette procédure, l'approbation par le Conseil d'Etat en étant la dernière.

De plus, dans la mesure où les organes de l'Agglomération ne se sont progressivement mis en place qu'à partir du 30 septembre 2008, le Bureau provisoire de l'agglomération (ci-après Bureau) avait souhaité anticiper et avait demandé⁶ à la Commission d'aménagement régional⁷ (ci-après CARM) de préparer un rapport⁸ en vue de l'adoption du plan directeur par le Conseil. Le Comité remercie la commission d'aménagement pour la qualité du rapport qui lui a été soumis. Il indique que le présent message s'appuie sur ce rapport, dont il reprend les principales propositions.

II. Historique

Le Comité, qui suit en cela le rapport de la Commission, est d'avis qu'il est nécessaire, à ce stade, de faire un historique du projet. Il faut tout d'abord relever le contexte dans lequel ce projet s'est inscrit et qui explique certains des choix alors opérés. Il faut également relever les différentes organisations de projet qui ont été mises en place pour en tirer les enseignements adéquats.

² Voir les extraits des procès-verbaux des séances du Conseil d'Etat du 27 novembre 2007 et du 18 décembre 2007 (documents mis en annexe).

³ Voir le procès-verbal de la séance du 20 décembre 2006 (document mis en annexe).

⁴ Voir les articles 21, 30, 31 et 32 LATeC.

⁵ Ce rapport de la DAEC figure dans les annexes au présent message.

⁶ En effet, dans sa séance du 27 juin 2008, le Bureau provisoire a décidé de mandater deux de ses membres, Messieurs Christoph Allenspach et Jean Bourgnicht auprès de la Commission d'aménagement régional pour l'informer et discuter des suites à donner dans cette phase transitoire au projet de Plan directeur de l'agglomération. Dans sa séance du 2 juillet 2008, la commission a décidé d'étoffer le Groupe de travail du Bureau provisoire de Messieurs Alexis Overney et Jean-Claude Spicher.

⁷ Le nom de cette commission a varié depuis sa mise en place. En 2006, elle s'intitulait Commission d'aménagement régional. Depuis le 1^{er} juin 2008, son nom est Commission d'aménagement régional et de mobilité. Voir art. 26 des Statuts.

⁸ Ce rapport a fait l'objet des séances du 25 août et du 22 septembre 2008 de la Commission. Il a été approuvé dans sa version définitive par ses membres par voie électronique le 29 septembre 2008 avant d'être transmis aux membres du Bureau.

Le PDA est le résultat des travaux débutés sous la responsabilité de l'Assemblée constitutive de l'agglomération de Fribourg en 2003. A ce titre, il poursuit deux objectifs : en tant que plan directeur régional, il doit être l'instrument de coordination de l'agglomération en matière d'aménagement du territoire et de transport et en tant que projet d'agglomération, il doit remplir les conditions fixées par la législation fédérale pour obtenir des subventions du fonds d'infrastructure⁹.

Le Comité constate que depuis l'évaluation technique transmise aux instances concernées par l'ODT en date du 3 septembre 2008, le second objectif n'est que partiellement atteint. Les offices fédéraux chargés de cette évaluation ont jugé, dans un document encore provisoire, insuffisant l'impact du projet d'agglomération déposé le 21 décembre 2007. Deux délégations, l'une technique, l'autre politique, ont depuis, rencontré des représentants de l'ODT. A cette occasion, il a été indiqué que le document définitif d'évaluation serait disponible au début de l'année 2009 et il a été demandé de traiter jusque-là toute information précise à ce sujet de manière strictement confidentielle.

En l'état, l'ODT proposerait au Parlement fédéral de ne pas cofinancer de mesures durant la première tranche du fonds d'infrastructure en dehors des 67,5 millions arrêtés pour le Projet Poya¹⁰. Dans ces circonstances, le Comité maintient sa volonté de faire procéder, en novembre 2008, par le Conseil à l'adoption du PDA.

1. Contexte du projet

Contexte cantonal

Les Délégués de l'Assemblée constitutive représentant les communes du périmètre provisoire de l'agglomération ont souligné, dès le début des travaux des différentes commissions thématiques, la nécessité de se doter à l'échelle de l'agglomération d'une planification qui coordonne les domaines des transports, de l'aménagement et de la protection de l'environnement. Lors de la séance du 2 octobre 2003, la Commission des domaines d'activités de l'Assemblée constitutive proposait aux Délégués d'inscrire dans le projet de statuts de l'agglomération que les communes transfèrent à la future agglomération leurs compétences dans les domaines des transports, de l'aménagement régional et de la protection de l'environnement¹¹. En parallèle, la commission recommandait que les communes du périmètre provisoire se lancent dans l'élaboration d'un projet d'agglomération tel qu'initié alors par la Confédération¹². Les Délégués de l'Assemblée constitutive ont accepté, au cours de la séance du 30 octobre 2003, que les communes du périmètre provisoire de l'agglomération débutent une étude d'intégration des trois domaines précités et ont validé l'organisation de projet qui la sous-tendrait¹³.

⁹ Il s'agit de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques (ci-après LFIInfr) ainsi que de la loi fédérale du 22 mars 1985 (modifiée) concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire.

¹⁰ Voir l'arrêté fédéral concernant le crédit global pour le fonds d'infrastructure du 4 octobre 2006, art. 3.

¹¹ Voir les articles 4, 38, 43, 44, 48, 49 et 50 des Statuts de l'agglomération de Fribourg adoptés le 1^{er} juin 2008.

¹² Voir le procès-verbal de la séance du 2 octobre 2003, page 7.

¹³ Voir le procès-verbal de la séance du 30 octobre 2003, page 17.

Le Conseil d'Etat a précisé en décembre 2003¹⁴ qu'il était prêt d'assumer un rôle de co-pilotage du projet d'agglomération au sens de la Confédération selon des modalités à convenir avec les communes et régions concernées.

Contexte fédéral

Depuis 2003, l'ODT mène des réflexions sur les nouveaux instruments que sont les projets d'agglomération. Un premier document de travail a été mis à disposition par cet office en 2004¹⁵. Il a fait l'objet de nombreuses adaptations jusqu'à sa première concrétisation, en octobre 2006, dans une loi fédérale¹⁶. Il convient ici de souligner que la législation fédérale ne s'est pas prononcée sur la valeur à donner à cet instrument d'où l'insistance de l'ODT pour que les projets d'agglomération trouvent d'une manière ou d'une autre une traduction dans les plans directeurs cantonaux.

Les directives élaborées par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (ci-après DETEC) ont connu également plusieurs versions. Ainsi le document déposé comme projet d'agglomération par le Conseil d'Etat et l'agglomération en voie de constitution suit les instructions connues en août 2007 alors qu'il a été examiné par les offices fédéraux sur la base de la dernière version dont nous disposons qui est celle de décembre 2007¹⁷.

2. Choix de l'instrument retenu

Lorsque l'Assemblée constitutive a débuté les travaux relatifs au projet d'agglomération, elle a demandé au Conseil d'Etat quelle était la valeur à accorder à ce nouvel instrument fédéral. L'ODT indiquait seulement que cet instrument devait être un instrument de planification qui coordonne les domaines de l'aménagement du territoire, des transports et de l'environnement, liant les autorités. Par ailleurs, l'ODT soulignait les liens qui devaient être faits entre le projet d'agglomération et le plan directeur cantonal et indiquait que le projet d'agglomération pouvait constituer soit un chapitre du plan directeur cantonal, soit un instrument cantonal propre.

Le Conseil d'Etat a répondu que le projet d'agglomération devait être considéré comme un plan directeur régional et qu'à ce titre, il suivait la procédure cantonale prévue en la matière. Le Conseil d'Etat argumentait également qu'eu égard aux travaux en cours de l'Assemblée constitutive de l'agglomération, il lui semblait préférable que le porteur du projet soit une entité régionale comme l'agglomération.

Le Conseil d'Etat a d'ailleurs informé l'ODT de ce choix dans le cadre du projet de révision de la LATeC, solution qui n'a alors appelé aucune remarque de la part de cet office. En tant que plan directeur régional, le PDA est un instrument stratégique de planification qui s'intègre dans la planification cantonale et s'appuie principalement sur le Plan directeur cantonal, le Plan cantonal

¹⁴ Voir la lettre du Conseil d'Etat en date du 1^{er} décembre 2003 adressée à l'Assemblée constitutive de l'agglomération de Fribourg.

¹⁵ Ce document préparé par l'ODT avait pour intitulé complet: « Projets d'agglomération, partie transports et organisation du territoire : critères d'appréciation. Manuel d'utilisation ». Il était daté de juin 2004. Il est depuis novembre 2004 disponible sur le site de l'ODT sous le nom :« Projets d'agglomération. Urbanisation et transports. Critères d'appréciation ».

¹⁶ Dans le cadre de la mise en place du fonds d'infrastructure, deux variantes avaient été discutées dans les cantons : un seul fonds ou deux fonds séparés, l'un pour les projets déclarés urgents et l'autre pour les projets ordinaires d'agglomération.

¹⁷ Voir page 4 du Rapport d'examen de la Confédération du 3 septembre 2008 (ci-après Rapport d'examen).

des transports du 28 mars 2006, le Plan de mesures pour la protection de l'air du 8 octobre 2007. Il tient compte également de la planification fédérale et de la partie programme du Plan fédéral sectoriel des transports du 26 avril 2006. Par ailleurs, le Plan régional des transports du 5 mars 1999 (ci-après PRT) a été intégré dans la partie liante du document¹⁸.

3. Déroulement du projet

Janvier 2004 – Décembre 2005

Une première phase a été celle de l'élaboration d'une Conception directrice qui a constitué l'ossature du projet en matière d'urbanisation et de transport.

Dans cette première phase, les communes membres de la CUTAF qui ne relevaient pas du périmètre provisoire de l'agglomération ont participé au projet : ainsi, le périmètre de travail comprenait outre le territoire des dix communes (Fribourg, Belfaux, Corminboeuf, Düdingen, Givisez, Granges-Paccot, Grolley, Marly, Villars-sur-Glâne et Tafers) du périmètre provisoire de l'agglomération celui des communes d'Avry et de Matran. La commune de St-Ursen a par la suite décidé de prendre également part à cette étude.

Cette Conception directrice a fait l'objet d'une consultation restreinte dans le courant de l'été 2005 : l'ODT ainsi que tous les conseils communaux participant au projet ont pris position à ce sujet. Un rapport de consultation disponible en français et en allemand a ensuite été préparé et remis à tous ceux qui s'étaient dans ce cadre exprimés.

Janvier 2006 – Mai 2007

Sur la base de cette Conception directrice, les mandataires ont eu la charge d'élaborer le projet de PDA. La difficulté principale a consisté dans le croisement des données existantes de la CUTAF en matière de transport avec celles collationnées en matière d'urbanisation. Cette phase a aussi connu des modifications du périmètre du projet : les communes d'Avry et de Matran qui étaient associées au projet en raison de leur appartenance à la CUTAF ont souhaité adhérer au périmètre provisoire de l'agglomération, tandis que la commune de St-Ursen n'a pas désiré poursuivre sa participation au projet et que celle de Grolley a demandé à l'Assemblée constitutive sa sortie du périmètre provisoire de l'agglomération.

Ce projet, dont le contenu avait été arrêté fin janvier 2007, se présentait sous la forme de deux fascicules. Le premier fascicule était un Rapport explicatif qui permettait de comprendre la démarche suivie, les analyses effectuées et renvoyait à la Conception directrice présentée en mai 2005. Le deuxième fascicule comprenait des modules d'action et des fiches de projet conformément aux directives alors formulées par l'ODT. Seuls les modules d'action avaient un contenu liant, contraignant pour les autorités. Les fiches de projet constituaient en quelque sorte un programme de travail dans les domaines de l'urbanisation et des transports.

Juin 2007 – Septembre 2007

Le projet de PDA a ensuite fait l'objet d'une consultation publique conformément à la procédure cantonale prévue en la matière pour les plans directeurs régionaux. Les personnes et organisations intéressées ont pu se déterminer sur le projet entre le 8 juin et le 8 août 2007. Les

¹⁸ Cela n'était pas encore le cas de la version présentée en juin 2007, avant la consultation publique, aux Délégués de l'Assemblée constitutive de l'agglomération.

conseils communaux participant au projet ont disposé d'un mois supplémentaire, soit jusqu'au 8 septembre 2007. La prise de position effectuée par la DAEC a fait office d'examen préalable par le canton¹⁹. L'ODT s'est également déterminé sur le projet qui lui a été transmis en juin 2007²⁰.

Octobre 2007 – Décembre 2007

Un rapport de consultation reprenant l'ensemble des remarques faites par les intéressés a ensuite été élaboré et transmis²¹ aux conseils communaux concernés. Sur la base de cette consultation publique, le contenu du projet a été profondément remanié.

La structure du document a été revue, son contenu modifié. Le Plan régional des transports de la CUTAF qui constituait jusqu'alors un document séparé a été intégré au PDA. C'est le Comité de pilotage en tant qu'instance politique qui a arrêté à la fin du mois d'octobre 2007 le nouveau contenu du PDA. Ce document a ensuite été présenté au Conseil d'Etat en novembre 2007 avant d'être traduit puis transmis à l'ODT en décembre 2007²².

Outre le PDA, les offices fédéraux ont également reçu copie de la convention²³ liant le Conseil d'Etat, l'Assemblée constitutive de l'Agglomération et les Conseils communaux des communes de Fribourg, Avry, Belfaux, Corminboeuf, Düdingen, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne concernant la poursuite des travaux liés audit plan directeur. Les parties s'y engageaient notamment à ce que le Conseil d'agglomération adopte au plus tard en novembre 2008 le projet tel que remis aux instances fédérales en décembre 2007²⁴. La convention prévoyait également que le Conseil d'Etat devait également approuver le PDA avant le 31 décembre 2008 et adapter en conséquence le Plan directeur cantonal.

4. Organisation de projet

L'organisation de projet a été arrêtée par les Délégués de l'Assemblée constitutive en octobre 2003. Elle prévoyait que l'Assemblée constitutive ait la responsabilité politique et financière du projet d'agglomération et que cette dernière mandatait pour la partie opérationnelle du projet la CUTAF.

Première organisation de projet

Au niveau technique

Dès janvier 2004 s'est mis en place un groupe de travail appelé Groupe technique d'agglomération, présidé par l'Administrateur de la CUTAF et composé de représentants du Service des constructions et de l'aménagement (ci-après SeCA), du Service des ponts et chaussées (ci-après SPC), du Service de l'environnement (ci-après SEn), du Service des transports et de l'énergie (ci-après STE), du Service des communes (ci-après SCom) ainsi que du Secrétariat de l'Assemblée constitutive de l'agglomération.

¹⁹ Ce document figure en annexe.

²⁰ La Confédération livrait le 6 septembre 2007 dans une évaluation globale les forces et les faiblesses du projet d'agglomération de Fribourg : cf. page 13 de l'évaluation intermédiaire de la Confédération (ci-après Evaluation intermédiaire). Ce document figure dans les annexes.

²¹ Ce rapport de près de deux cents pages est accessible depuis le site internet de l'Agglomération de Fribourg.

²² Ce document figure en annexe.

²³ A ce document mis en annexe, s'ajoute la lettre adressée par la commune de Tafers le 4 décembre 2007 indiquant qu'elle signerait ladite convention si la population acceptait le maintien de la commune dans le périmètre provisoire de l'agglomération..

²⁴ Voir art. 63 des Statuts de l'agglomération.

Le Groupe technique d'agglomération a procédé à un appel d'offres pour la partie urbanisation du projet : c'est un groupement d'urbanistes biennois, constitué des bureaux Croptier Düdler Hähnle Pieri GmbH et Sigmaphan AG (ci-après urbanistes) qui a finalement été retenu. Pour la partie transport du projet, il a été décidé de ne pas faire d'appel d'offres mais de continuer de travailler avec le bureau d'ingénieurs-conseils Transitec SA (ci-après Transitec), qui conseillait la CUTAF depuis l'élaboration de son Projet général.

Au niveau politique

Les Délégués de l'Assemblée constitutive ont tout d'abord mis en place une structure particulière d'accompagnement du projet, le Groupe de coordination. Ce groupe était exclusivement composé de membres de l'Assemblée constitutive. Il était présidé par le Préfet de la Sarine, Président de l'Assemblée constitutive²⁵. Avec la Commission des domaines d'activités, le Groupe de coordination a procédé au suivi politique du projet. Après le renouvellement des autorités communales qui a eu lieu en mars 2006, le suivi politique du projet a été réorganisé et une Commission d'aménagement régional composée des conseillers communaux de toutes les communes membres du périmètre provisoire qui sont en charge du dicastère de l'aménagement du territoire a été instituée²⁶.

Depuis février 2007, l'organisation de projet a été sensiblement modifiée. La nouvelle organisation de projet a finalement été validée par tous les partenaires au projet (Conseil d'Etat, Assemblée constitutive de l'agglomération et Conseils communaux des dix communes du périmètre provisoire de l'agglomération) dans la convention signée en novembre 2007²⁷.

Nouvelle organisation de projet

Le mandat qui avait été confié pour la partie « urbanisation » à un groupement d'urbanistes biennois a pris fin avec un rendu de documents en allemand dans le courant du mois de février 2007. Le rendu de la partie « transports » a été effectué par Transitec SA en français dans le courant du mois d'avril 2007.

Un Comité de pilotage s'est mis en place en février 2007. A cette date, il était composé des Conseillers d'Etat, Directeurs de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions et de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts ainsi que des Président et Vice-président de l'Assemblée constitutive de l'agglomération, respectivement Préfet de la Sarine et Préfet de la Singine. Dans le printemps 2007, le Bureau de l'Assemblée constitutive a demandé à ce que deux de ses membres deviennent membres dudit Comité de pilotage. Le Conseil d'Etat a réagi favorablement à cette requête et les Syndics des communes de Fribourg et de Matran ont siégé depuis dans ce comité. En octobre 2007, la composante communale de cet organe s'est trouvée encore renforcée avec l'entrée des Conseillers communaux en charge du dicastère de l'aménagement du territoire des communes concernées. Ce n'est que depuis cette date que toutes les communes membres du périmètre provisoire de l'agglomération sont représentées dans la nouvelle structure d'organisation de projet mise en place.

²⁵ Les trois commissions thématiques qui avaient été instituées dans le cadre de l'Assemblée constitutive fin 2002/début 2003 avaient envoyé dans cette structure un de leur membre afin de garantir la coordination entre les travaux menés en parallèle dans ces différentes structures.

²⁶ La première séance de travail de cette *nouvelle* commission s'est déroulée le 4 octobre 2006.

²⁷ Voir supra.

Les membres du Groupe Technique d'agglomération²⁸, quant à eux, assistent aux séances du Comité de pilotage.

Remarques sur les organisations de projet

Les deux organisations de projet qui se sont succédé montrent clairement que le projet de PDA était un projet commun à la région (Agglomération de Fribourg en constitution) et au canton (Conseil d'Etat et services cantonaux). La place importante prise par le canton dans la gestion du projet tient à la faiblesse structurelle²⁹ de l'organe régional qui n'a vu sa constitution qu'après la remise en décembre 2007 du projet d'agglomération aux autorités fédérales. C'est en ce sens qu'il faut comprendre la remarque faite par l'ODT en ce qui concerne l'entité responsable pour le projet. Au moins, jusqu'à la constitution de l'agglomération, le canton reste l'interlocuteur de la Confédération pour toutes les questions relevant du projet d'agglomération³⁰.

Le caractère bicéphale du projet était encore accentué par le fait que la région avait recouru à une association de communes valablement constituée, la CUTAF pour diriger la partie opérationnelle du projet alors que la haute main politique et financière revenait à l'Assemblée constitutive de l'agglomération. Cette redistribution des rôles au niveau de l'échelon régional a empêché les communes qui le constituent de reconnaître les enjeux d'un tel projet et de se l'approprier pour pouvoir pleinement le porter. Un premier correctif a pu être apporté à la fin du premier semestre 2006 avec la mise en place de la Commission d'aménagement régional mais cette commission, pensée tout d'abord comme un lieu d'échanges entre les communes, s'est rapidement trouvée en concurrence avec le comité de pilotage composé d'élus représentant le canton, la future région ainsi que les communes. Un deuxième correctif a été apporté lorsque les deux Conseillers d'Etat qui président ce comité de pilotage ont décidé en octobre 2007 d'intégrer audit comité les membres de la Commission d'aménagement régional³¹. C'est d'ailleurs ce comité de pilotage qui a arrêté le contenu définitif du PDA remis fin décembre 2007 à l'ODT.

Dans ces deux organisations de projet, il a été fait appel à des mandataires. Dans la première organisation de projet les mandataires pour la partie urbanisation étaient un groupement d'urbanistes. Leur langue de travail était l'allemand. Le mandataire pour la partie transport qui avait conseillé jusqu'alors la CUTAF travaillait lui en français. Cela a constitué une difficulté supplémentaire dans la mesure où il a fallu également gérer des problèmes supplémentaires

²⁸ M. Patrick Cudré-Mauroux a succédé en février 2007 à M. Hubert Dafflon, qui quittait alors la CUTAF pour devenir chef de service du SeCA. Mme Jasmine Montel-Cambou du SPC a rejoint le Groupe Technique dans le courant de l'été 2007. Depuis le printemps 2008, c'est M. André Magnin, Ingénieur cantonal, qui remplace M. Claude Morzier dans ce même Groupe de Travail. Pour le SeCA, M. Hubert Dafflon a succédé à M. Hans Flückiger (automne 2004 – janvier 2006) qui a lui-même succédé à M. Christian Wiesmann.

²⁹ Les deux structures actives au niveau de la région étaient frappées de sérieuses faiblesses : si la CUTAF était bien constituée, elle n'avait pas de compétences en matière d'aménagement régional. Quant au projet de statuts, il réservait bien des compétences à l'agglomération dans ce domaine. Or, la constitution de l'agglomération n'a été acquise que le 1^{er} juin 2008 par l'adoption populaire du projet de statuts, soit plusieurs mois après la remise du projet à Berne.

³⁰ Voir Evaluation intermédiaire, page 4.

³¹ La liste précise de ces membres figure dans la convention signée en décembre 2007 par le Conseil d'Etat, l'Assemblée constitutive de l'agglomération et les dix conseils communaux.

d'harmonisation de terminologie et de traduction. Ce point a été minimisé³² dans la conduite du projet. A cela, s'est ajouté un problème général de respect des délais³³.

La situation dans laquelle se trouvaient les mandataires au départ du projet a probablement mené à un décalage entre eux : le mandataire de la partie transport connaissait les communes de l'agglomération, tandis que ceux de la partie urbanisation ont appris à les connaître en cours du projet. Cela a contribué à faire croire que le projet d'agglomération n'était en fait qu'une sorte d'actualisation du Projet général sans jamais que ce dernier ne soit remis à plat dans l'optique d'une approche coordonnée des transports et de l'urbanisation³⁴. Enfin, il faut souligner qu'après la remise des travaux qui leur incombaient en janvier 2007, il n'a plus été fait appel à eux. Un important travail de mise en forme a alors été entrepris dans le cadre de la deuxième organisation de projet. En revanche, le mandataire en transport a continué à livrer des compléments à ces textes jusque fin avril 2007 pour ce qui est du projet de PDA. Il a par ailleurs également poursuivi son rôle de conseil de la CUTAF pour toute l'année 2007³⁵.

D'une façon générale, on peut aussi considérer que l'année 2007 a été une année de réappropriation progressive du projet par les membres du Groupe Technique d'agglomération puisqu'ils ont dû reprendre en fonction de leur domaine de compétence l'une ou l'autre partie du projet de PDA³⁶.

III. PDA et répartition des tâches entre les organes de l'agglomération

Le Comité souhaite profiter du présent message pour préciser le rôle qui sera, après la présente adoption³⁷, dévolu aux organes de l'agglomération en matière d'aménagement régional.

Les Statuts de l'agglomération adoptés le 1^{er} juin 2008 attribuent des compétences précises au législatif ainsi qu'à l'exécutif de la nouvelle structure.

1. Conseil d'agglomération

L'article 16 des Statuts énumère les compétences du Conseil pour ce qui du PDA :

- b) il donne son avis sur le projet de Plan directeur de l'agglomération et autorise sa mise en consultation publique;
- c) il adopte le Plan directeur de l'agglomération ainsi que ses étapes de réalisation et les coûts qui s'y rapportent ;

³² Chaque fois qu'un document particulier a dû être élaboré ce fut le cas : au printemps 2005 avec le document présentant la Conception directrice, à l'hiver 2005 avec celui du rapport de consultation restreinte en juin 2006 et au printemps 2007 avec le projet de plan directeur de l'agglomération.

³³ Par exemple, lors de la finalisation du projet de plan directeur, le retard pris a été tel qu'il a fallu reporter la séance de l'Assemblée constitutive correspondante. Celle-ci n'eut finalement lieu que le 4 juin 2007.

³⁴ Rappelons que le Projet général de la CUTAF a été adopté en 2003, soit à peine quelques mois avant le lancement du projet d'agglomération. Le Comité ainsi que la CARM constatent qu'il a ici manqué un regard neuf, extérieur que l'on n'aurait décemment pas pu attendre de l'auteur même du Projet général.

³⁵ Transitec a dû fournir des compléments en ce qui concerne les parkings d'échange, l'intégration du Plan régional des transports de la CUTAF dans le projet ou encore la mobilité douce.

³⁶ Citons pour exemple la partie « transport » du rapport explicatif du projet qui a été complètement refondu dans le courant de l'été 2007.

³⁷ Le caractère exceptionnel de la présente adoption a été souligné dès le début du présent message. Voir supra.

Le Comité rappelle le choix original qui a été fait par les Délégués de l'Assemblée constitutive, lorsqu'ils ont souhaité, à la différence de ce qui se pratique dans le canton à l'échelle locale, que le législatif de l'agglomération dispose de compétences dans le domaine sensible de l'aménagement du territoire. Il constate que les compétences du Conseil se rapportent à la procédure d'adoption du plan directeur. Il relève également ses compétences sous l'angle budgétaire.

Le Comité note également que le Conseil a la faculté d'instituer des commissions, dont le nombre et les attributions sont fixés dans le règlement de ce dernier³⁸.

2. Comité d'agglomération

L'article 21 des Statuts donne des indications précises³⁹ sur les compétences du Comité pour ce qui est du PDA :

- a) il élabore le projet de Plan directeur de l'agglomération ainsi que ses étapes de réalisation et en évalue les coûts

En d'autres termes, le Comité est l'auteur du plan directeur. Depuis le 30 septembre 2008, un dicastère de l'aménagement, de l'environnement et de la mobilité (ci-après DAEM), composé de quatre personnes⁴⁰, s'est mis en place. C'est ce dicastère qui sera chargé de gérer au sein de cet organe collégial qu'est le Comité d'agglomération les travaux préparatoires du projet. Pour ce faire, il pourra recourir à la CARM.

3. Commission d'aménagement régional et de mobilité (CARM)

Composition de la commission

Le Comité relève que la composition de la commission dépend de chaque Conseil communal. C'est en effet cet organe qui est seul habilité à désigner au sein de la commission le membre du Conseil communal qui le représentera⁴¹. Par ailleurs, la présence d'un délégué de chaque commune membre de l'agglomération assure à toutes les communes la possibilité de prendre également part aux débats.

Attributions de la commission

Le Comité fait siennes les remarques de la CARM au sujet de ses propres compétences. Il souligne que ses compétences concernent tant l'aménagement que la mobilité⁴². Il n'est pas favorable, pour des raisons d'efficacité, à ce que les Conseils communaux délèguent en fonction des objets à traiter l'un ou l'autre de ses membres. Si cela devait être le cas, la commission

³⁸ Voir les dispositions précises dudit règlement à ce sujet.

³⁹ Ceci en dehors de la clause de compétence générale qui figure à l'article 21 alinéa 4 des Statuts.

⁴⁰ Ce sont respectivement les membres suivants du Comité : M. Jean Bourgknecht, M. Benoît Piller, M. Michel Ramuz et M. André Schneuwly.

⁴¹ Voir article 26 alinéa 1 des Statuts.

⁴² Les membres de la commission ont souligné à plusieurs reprises que la répartition des dicastères variait d'une commune à l'autre. Ce n'est que dans la commune de Marly que la Conseillère communale en charge du dicastère de l'aménagement s'occupe également de celui des transports.

perdrait en cohésion. Il n'est pas favorable non plus, pour des raisons pratiques, à ce que les Conseils communaux délèguent deux de leurs membres⁴³.

Le Comité est d'avis que le ou la conseiller-ère communal-e devra assurer le relais entre les Conseils communaux et ladite commission. Il note que l'article 26 des Statuts de l'agglomération attribue à cette commission consultative essentiellement un rôle de conseil et de proposition de l'exécutif de l'agglomération :

² Cette commission préavise le suivi du Plan directeur de l'agglomération en matière d'aménagement et de mobilité. De plus, à la demande du comité d'agglomération, elle rend un préavis sur toutes les questions de mobilité.

³ Elle émet, à l'intention du comité d'agglomération, des propositions en matière de coordination des plans d'aménagement local.

Hormis ces deux attributions, la commission doit se comprendre avant tout comme un lieu d'échange entre les communes, et ce, tant pour les questions liées à l'aménagement que pour celles liées à la mobilité. Le Comité souhaite également que les modifications importantes des plans d'aménagement local (ci-après PAL) soient thématiques au cours de ses séances. La coordination des PAL des différentes communes constitue, en amont, un élément-clé d'une approche régionale de l'aménagement⁴⁴.

IV. Contenu du PDA

1. Nouvelle structure du PDA

Suite à la consultation publique de l'été 2007, la structure du document a été profondément remaniée. En effet, l'ODT relevait que la structure jusqu'alors choisie était complexe⁴⁵. Depuis, le PDA se présente sous la forme d'un classeur comprenant quatre sections différentes :

- Rapport explicatif
- Modules d'action
- Fiches de projet
- Documents de synthèse

Caractère non liant

- Le Rapport explicatif a été refondu et ne contient plus d'éléments liants : les anciennes lignes directrices issues de la Conception directrice de mai 2005 ont été systématiquement intégrées dans les modules d'action correspondants.

- Les fiches de projet définissent les mesures à réaliser dans des domaines ou secteurs précis en vue d'atteindre les objectifs fixés par les modules d'action. Elles ont depuis la consultation publique de l'été 2007 été remaniées et leur nombre a sensiblement augmenté. Elles définissent

⁴³ Cela pourrait aboutir à des séances à près de vingt personnes, voire davantage, si l'un ou l'autre objet devait porter sur des aspects environnementaux.

⁴⁴ Cela, quand bien même ce point pourrait disparaître des tâches stricto sensu d'aménagement régional. On peut comparer à ce sujet la LATeC actuelle avec le nouveau projet de loi. En tant que telle cette tâche ne disparaît pas. C'est le canton qui veille à ces aspects de coordination.

⁴⁵ Voir Evaluation intermédiaire, page 3.

les étapes de mise en œuvre et donnent des indications sur les coûts estimés. Elles constituent un programme de travail pour la réalisation du PDA. Elles identifient les instances concernées et les interactions avec les autres fiches de projet et les modules d'action. Leur degré de concrétisation correspond au niveau actuel des connaissances (état octobre 2007). Contrairement aux modules d'action, elles sont actualisées au fur et à mesure et ne sont pas soumises à une procédure pour leur mise à jour. En ce qui concerne les fiches de projet ayant trait à l'urbanisation, il convient de souligner que les étapes de mise en œuvre des pôles d'urbanisation retenus distinguent les mesures indispensables des mesures souhaitables et ce, sous l'angle de la nécessaire coordination entre les domaines de l'urbanisation et des transports. Il en ressort des priorités claires dès lors qu'il s'agit de se lancer dans la réalisation de l'un ou l'autre pôle.

Caractère liant

- Les Modules d'action concernent tant l'urbanisation et le paysage (UP) que les transports (T). Ils ont depuis la consultation publique été complétés en l'état des informations données par les différents services cantonaux. Ils découlent de la Conception directrice et décrivent les domaines d'action qui nécessitent une approche stratégique sur le moyen et le long terme. Ils comprennent le texte liant les autorités communales et cantonales. Ils définissent systématiquement les objectifs, les lignes directrices, les mesures de mise en œuvre ainsi que la répartition des tâches entre les différents acteurs : canton, agglomération et communes. Selon les modules, une quatrième catégorie liante a été créée. Elle mentionne les objets retenus et les répartit conformément aux exigences fédérales dans la liste A, B ou liste C en fonction de la date retenue pour leur réalisation⁴⁶. La liste C contient, outre les objets dont la réalisation est actuellement prévue au-delà de 2020, les mesures dites non-infrastructurelles notamment en matière d'urbanisation et de densification. De plus, chaque module d'action indique, s'il ne s'agit pas d'une tâche permanente, un échéancier et identifie les instances concernées et les interactions avec les autres modules d'action et fiches de projet.

- Les documents de synthèse⁴⁷ ont également un caractère liant.

2. Modifications impératives

Lors de la remise du PDA à l'ODT en décembre 2007, le canton et la future agglomération avaient souligné que ce document pourrait encore faire l'objet de certaines modifications. Ainsi dans une lettre d'accompagnement⁴⁸, la future agglomération signalait que le périmètre du projet d'agglomération pourrait connaître une nouvelle modification si la demande de sortie de la commune de Tafers du périmètre provisoire était acceptée.

Depuis le départ de la commune de Tafers en février 2008 et la constitution de l'agglomération en juin 2008, le PDA doit faire l'objet d'une mise à jour : toutes les mentions de ladite commune doivent disparaître du document, toutes les cartes doivent être adaptées en conséquence⁴⁹. Par

⁴⁶ Ce travail interne ne doit en aucun cas être confondu avec la classification en A, B ou C faite par les offices fédéraux des projets concrets.

⁴⁷ Le Comité prend note de la demande de la CARM qui souhaite que le document de synthèse se rapportant à la coordination entre l'urbanisation et les transports soit revu.

⁴⁸ Il s'agit de la lettre du 12 décembre 2007 du Bureau provisoire de l'Assemblée constitutive de l'agglomération.

⁴⁹ L'ODT avait déjà fait une remarque en ce sens au sujet de la commune de Grolley qui s'est trouvée être pendant un certain laps de temps membre du périmètre provisoire de l'agglomération et participant au projet

ailleurs, certaines fiches de projet doivent être actualisées selon l'état d'avancement des dossiers⁵⁰. Le Comité constate qu'il n'a pas été possible dans le temps imparti de faire procéder à cette mise à jour et propose que ces modifications soient entreprises avant la transmission du PDA au Conseil d'Etat pour approbation.

V. Propositions à l'attention du Conseil d'agglomération

Le Comité relève que la situation actuelle est extrêmement délicate.

Conformément aux Statuts⁵¹, le Conseil d'agglomération doit procéder encore cette année à l'adoption du document tel que remis à l'ODT en décembre 2007. L'agglomération en constitution, les Conseils communaux⁵² ainsi que le Conseil d'Etat se sont engagés par convention⁵³ en ce sens :

7. Adoption et approbation du Plan directeur de l'agglomération

a) Procédure ordinaire

Conformément aux Statuts de l'agglomération, le Conseil d'agglomération adopte au plus tard en novembre 2008 le Plan directeur de l'agglomération tel que transmis à l'ODT fin décembre 2007. Le Conseil d'Etat approuve ce plan jusqu'au 31 décembre 2008.

Le Comité soutient la démarche entreprise visant un aménagement concerté à l'échelle de toutes les communes de l'agglomération. Il souligne que l'existence d'un instrument comme un plan directeur régional constitue un progrès décisif pour ces communes.

Sur le fond, le Comité souhaite mener des réflexions en vue d'un éventuel découplage⁵⁴ des deux instruments que sont d'une part le plan directeur de l'agglomération et d'autre part le projet d'agglomération.

1. Adoption du Plan directeur régional

Bien qu'imparfait, le plan directeur de l'agglomération constitue une base importante de planification pour les communes de l'agglomération. A ce titre, le Comité propose conformément aux Statuts de l'agglomération de l'adopter et s'engage à faire procéder à sa révision⁵⁵. Cela

d'agglomération. Après son départ en mai 2007, l'ODT demandait que le contenu du projet d'agglomération soit adapté à la nouvelle sortie. Voir Evaluation intermédiaire, page 4.

Ces modifications de périmètre posent la question des relations entre le Plan régional des transports de la CUTAF valable pour les douze communes membres de l'association de communes qui est amené à disparaître parce que remplacé par le PDA et le PDA qui ne concerne que les dix communes de l'agglomération constituée. Il faut également ici rappeler que le Plan de mesures pour la protection de l'air du 8 octobre 2007 se base également sur le périmètre de la CUTAF. Le Comité se propose d'aborder le Conseil d'Etat sur cette question.

⁵⁰ Par exemple le résultat d'études d'opportunité ou encore des précisions sur les coûts financiers de tel ou tel projet.

⁵¹ Cf. article 63 des Statuts.

⁵² Il s'agit des Conseils communaux des communes de Fribourg, Avry, Belfaux, Corminboeuf, Düdingen, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne.

⁵³ Voir la convention mise en annexe.

⁵⁴ Le Comité prend note que la CARM faisait dans son Rapport de septembre 2008 une proposition en ce sens. Des contacts ont été pris avec l'ODT à ce sujet.

⁵⁵ La CARM parvenait à cette même conclusion. La commission suggérait que dès son adoption, l'agglomération en mette en œuvre la révision et ce, dans le délai d'une année après son adoption.

permettra enfin⁵⁶ aux communes de l'agglomération de disposer d'un instrument coordonnant aménagement du territoire et transports.

2. Reprise du projet d'agglomération

Parallèlement à l'adoption du plan directeur régional, le Comité propose de reprendre la démarche débutée en 2003 d'élaboration d'un projet d'agglomération. Il souligne que la perspective adoptée par les offices fédéraux dans le cadre de l'examen du projet d'agglomération ne recoupe pas les objectifs poursuivis par les communes de l'agglomération dans le cadre de l'élaboration d'un plan directeur régional. Il regrette que le PDA n'ait pas rencontré un accueil plus favorable de leur part et rappelle que dans la phase qui a précédé la votation sur la constitution de l'agglomération, l'Assemblée constitutive a dû lutter sur plusieurs fronts. Il note que maintenant que l'Agglomération est constituée, il lui sera loisible d'orienter de façon décisive les politiques de mobilité et d'aménagement. C'est d'ailleurs elle qui devra être l'unique porteur du projet.

Le Comité d'agglomération définira d'ici au premier trimestre 2009 une nouvelle organisation de projet. Il souligne que pour ce faire, il tiendra compte des expériences passées⁵⁷.

Le Comité s'engage à davantage coller aux exigences fédérales et répondre favorablement aux adaptations attendues par la Confédération quant à la conception d'ensemble des réseaux de transport et quant au dimensionnement et à la priorisation des pôles d'urbanisation⁵⁸. A ce titre, le Comité a pris note des divergences existant entre l'Etat (et les services cantonaux) et la Confédération au sujet de l'instrument retenu et retient qu'un plan directeur régional ne permet pas de remplir les exigences posées par la Confédération⁵⁹.

3. Relations avec l'Etat

Le Comité s'engage à transmettre le PDA ainsi que le présent message au Conseil d'Etat.

Il l'informera également que l'agglomération se lance, dès à présent, à nouveau dans une démarche de projet d'agglomération et qu'elle constitue à cet effet une nouvelle organisation de projet.

Le Comité d'agglomération discutera avec le Conseil d'Etat⁶⁰ de la nécessité de découpler au besoin les instruments de projet d'agglomération et de plan directeur régional.

⁵⁶ Cela constituerait une première pour les communes du Grand Fribourg depuis l'échec de l'association de communes de la Sarine pour l'aménagement régional (ACSAR).

⁵⁷ Cf. les remarques formulées dans le présent message au sujet de l'organisation de projet sur la période échue.

⁵⁸ Cf. rapport d'examen, page 10.

⁵⁹ Cela était dit clairement dans l'Evaluation intermédiaire d'août 2007 (cf. page 2). Il avait semblé qu'une convention entre les partenaires lèverait les craintes de la Confédération pour ce qui est de la mise en œuvre du projet d'agglomération. Les divergences sur le choix de l'instrument semblent plus irréductibles. C'est en tous cas ce qui est ressorti de la discussion qui a eu lieu le 18 septembre 2008 au niveau technique.

⁶⁰ Le Comité a demandé, en date du 3 octobre 2008, une demande d'entretien avec une délégation du Conseil d'Etat.

IV. Conclusion

Le Comité d'agglomération propose au Conseil d'adopter le Plan directeur de l'agglomération tel que remis aux autorités fédérales en décembre 2007 et de le transmettre au Conseil d'Etat en vue de son approbation selon le projet d'arrêté annexé.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil d'agglomération, l'expression de nos sentiments distingués.

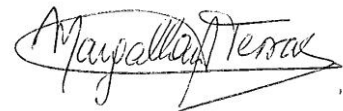
AU NOM DU COMITE D'AGGLOMERATION
DE L'AGGLOMERATION DE FRIBOURG

Le Président :



René Schneuwly

La Conseillère scientifique :



Corinne Margalhan-Ferrat

Annexes :

- Le PDA. Le document est disponible sous forme papier aux secrétariats des différentes administrations communales. Il est également accessible en français et en allemand depuis le site internet de l'Agglomération. En raison des coûts financiers, il n'a pas été fabriqué de nouveaux exemplaires « papier » du document.
- Copie du procès-verbal de la séance du 20 décembre 2006 ;
- Copie de l'Evaluation intermédiaire de la Confédération du 6 septembre 2007 ;
- Copie du Rapport d'examen préalable de la DAEC du 20 septembre 2007 ;
- Copie de la convention du 27 novembre 2007 entre le Conseil d'Etat, l'Assemblée constitutive de l'agglomération et les Conseils communaux des communes du périmètre provisoire de l'agglomération ;
- Copie de la lettre du 4 décembre 2007 du Conseil communal de la commune de Tafers ;
- Copie des extraits des procès-verbaux des séances du Conseil d'Etat du 27 novembre et du 18 décembre 2007 ;
- Projet d'arrêté.