



---

**AGGLOMERATION DE FRIBOURG  
AGGLOMERATION FREIBURG**

N° 23

Message du Comité d'agglomération  
à l'intention du Conseil d'agglomération

**Message en vue de la modification des articles 16  
et 21 des Statuts de l'Agglomération**

Séance du Conseil d'agglomération du 3 mars 2011

## Sommaire

I.	Généralités .....	1
II.	Argumentaire concernant la modification des Statuts .....	2
III.	Questions de procédure.....	4
<u>IV.</u>	Proposition à l'attention du Conseil d'agglomération .....	5

Annexe : Projet d'arrêté

(du 10 février 2011)

## **23 - 2008-2011 : Message en vue de la modification des articles 16 et 21 des Statuts de l'Agglomération**

*Lors de la séance consacrée à l'adoption du Plan directeur d'agglomération le 27 novembre 2008, plusieurs membres du Comité et du Conseil d'agglomération avaient demandé le découplage entre les instruments du projet d'agglomération d'une part et du plan directeur régional d'autre part<sup>1</sup>. Le Comité, convaincu de la pertinence du découplage de ces deux instruments de planification propose au Conseil de modifier les Statuts de l'Agglomération en conséquence.*

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

### **I. Généralités**

Le Comité d'agglomération souhaite tout d'abord insister sur le fait que le découplage de ces deux instruments permettra de remplir au mieux les exigences posées d'une part par la législation fédérale en matière de projets d'agglomération et d'autre part celles fixées par la législation cantonale en matière d'aménagement du territoire. Le Comité est en effet d'avis, que l'échec du projet d'agglomération déposé à Berne en décembre 2007 s'explique notamment par la difficulté d'élaborer un seul et même document de planification qui colle tant aux attentes fédérales qu'aux dispositions cantonales. Fort de ce constat, il propose, comme l'avait relevé la Commission d'aménagement régional dès l'automne 2008, de distinguer les deux faces de ce document de planification, celle tournée vers les projets d'agglomération fédéraux de celle des plans directeurs cantonaux. A ce titre, le Comité entend relever que ni les dispositions légales fédérales, ni les directives émises par le DETEC<sup>2</sup>, ne posent ou n'envisagent d'adéquation entre ces deux instruments.

Le Comité considère aussi que cette façon de procéder qui ajuste exactement le document de planification aux exigences fédérales augmente grandement les chances de réussite du projet d'agglomération de deuxième génération. Il rappelle aussi que le dépôt du projet

---

<sup>1</sup> Voir le procès-verbal de la séance du Conseil d'agglomération du 27 novembre 2008, p.14 et suivantes.

<sup>2</sup> Voir la dernière version de ces directives mises en ligne par le DETEC en décembre 2010 :

- en français : <http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00626/01680/index.html?lang=fr>
- en allemand : <http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00626/01680/index.html?lang=de>

d'agglomération aux offices fédéraux s'inscrit dans un processus beaucoup plus large : en effet, après ce dépôt en décembre 2011, les offices fédéraux vont encore évaluer le nouveau projet et transmettre une proposition au Parlement fédéral qui arrêtera ensuite un programme quadriennal pour le cofinancement des projets d'agglomération. Sur la base de cet arrêté, un accord sera conclu entre le DETEC, le canton de Fribourg et l'Agglomération de Fribourg sur l'ensemble des prestations du projet d'agglomération qui doivent être mises en place tant en matière de transport qu'en matière d'urbanisation et indépendamment de leur mode de financement. Des conventions de financement seront ensuite établies pour chaque mesure – ou chaque paquet de mesures – subventionnée avec l'office fédéral compétent, l'OFROU ou l'OFT<sup>3</sup>.

Le Comité souligne également qu'il a abordé la question du découplage des deux instruments lors d'une rencontre avec une délégation du Conseil d'Etat, le 26 novembre 2010. A cette occasion, la délégation du Comité a plaidé pour le découplage des deux instruments qui permet de soustraire le projet d'agglomération à la procédure cantonale de révision des plans directeurs régionaux qui s'aligne sur celle du plan directeur cantonal. En effet, le Comité, eu égard au temps encore extrêmement court à disposition, prévoit que l'accent soit délibérément mis sur les travaux concrets d'élaboration et de rédaction et non consacré à des questions de procédure. Par ailleurs, conscient des risques de conflits qui peuvent survenir lorsque sur un même périmètre coexistent deux instruments de planification traitant de thématiques partiellement identiques, s'est engagé à ce que le contenu des thématiques urbanisation, mobilité et environnement des deux instruments soit identique et que le temps s'écoulant entre la validation du PA par le Conseil d'agglomération et celle de l'adoption du PDA soit le plus court possible.

## II. Argumentaire concernant la modification des Statuts

### a) Arguments en faveur du découplage des instruments

#### **Temps à disposition**

Le Comité rappelle que l'office du développement territorial (ci-après ODT) a fixé pour les agglomérations de Fribourg, Langenthal, Stans et Wil le dépôt des projets d'agglomération de deuxième génération à décembre 2011. Le temps à disposition après la première phase des mandats d'étude parallèles étant extrêmement réduit, le Comité propose de mettre en place pour le projet d'agglomération une procédure *sui generis*. Cette procédure s'inspire de celle des plans directeurs régionaux tout en adaptant la phase de consultation du projet d'agglomération (qui pour les communes passent de trois à deux mois) ainsi que la phase de son adoption. Le Comité tient à l'implication du Conseil d'agglomération qui au terme des Statuts adoptés en juin 2008 est l'organe d'adoption de la planification régionale. Il est d'avis que cette implication nécessite du temps et qu'elle ne saurait se faire immédiatement après le renouvellement des autorités communales qui aura lieu en mars 2011. Le Comité constate que l'échec du projet s'explique aussi en partie par le fait que les responsables politiques n'ont pour le premier projet d'agglomération jamais eu le temps ni la possibilité de s'approprier cette démarche. Aussi propose-t-il de davantage les intégrer dans le processus de planification.

---

<sup>3</sup> Conformément aux directives du DETEC, l'accord sur les prestations ainsi que les conventions de financement doivent garantir la mise en œuvre de toutes les mesures cofinancées et non cofinancées qui ont été pertinentes lors de l'établissement du taux de contribution.

## **Part des principaux chapitres dans le PA et dans le PDA**

Le Comité réaffirme que le projet de territoire développé dans le PA et dans le PDA doit être le même afin que la cohérence entre les chapitres urbanisation, transports et paysage<sup>4</sup> soit la plus solide possible. Le Comité envisage toutefois que la pondération entre ces trois principaux chapitres puisse être différente. Dans le cas du PA, le chapitre transports devrait être prépondérant puisque seules les mesures d'infrastructures de transport peuvent être financées par le fonds d'infrastructure. Par contre, dans le PDA, ces trois chapitres pourraient retrouver une importance similaire et comprendre des mesures tant en urbanisation, qu'en environnement ou en paysage. Le Comité note également qu'il est envisageable que le plan directeur régional comprenne des chapitres autres que ceux strictement prévus dans les projets d'agglomération fédéraux et renvoie à ce sujet aussi bien aux Statuts de l'Agglomération<sup>5</sup> qu'aux dispositions de la loi sur l'aménagement du territoire, l'environnement et les constructions<sup>6</sup>.

Le Comité propose de travailler selon un double axe :

- 1) Année 2011 : Consolider le concept urbanisation, transports et paysage et obtenir un consensus de l'ensemble des autorités concernées afin de développer dans un premier temps le chapitre transports, tout particulièrement les fiches de mesures de ce chapitre, et ainsi tenir les délais pour la remise du projet d'agglomération ;
- 2) Année 2012 : Elaboration de détail des autres chapitres du PDA jusqu'à l'aboutissement de la procédure cantonale en 2012.

## **Pratique déjà utilisée par Mobul lors du premier projet d'agglomération**

Le Comité relève que l'association de communes Mobul a également procédé par étape et remis aux autorités fédérales en décembre 2007 un projet d'agglomération. Elle transpose, depuis la réponse positive des offices fédéraux pour ce qui est d'un cofinancement fédéral, le contenu de ce projet d'agglomération dans la procédure cantonale des plans directeurs régionaux. Le Comité propose que l'Agglomération de Fribourg procède de la même manière pour le projet d'agglomération de deuxième génération. Le document destiné aux offices fédéraux en décembre 2011 – projet d'agglomération - fera l'objet d'un examen préalable par les directions et service cantonaux puis validé par le Conseil d'agglomération avant d'être transmis conjointement par l'Agglomération et le Canton en décembre 2011. Dans l'année 2012, ce document de planification sera éventuellement complété et prendra ensuite la forme d'un plan directeur régional et suivra la procédure idoine.

## **Position de l'ODT**

L'ODT a admis la pratique de ces découplages tout en précisant, dans le cas du projet d'agglomération de première génération de Mobul, que les offices fédéraux veilleront à la cohérence interne entre le projet d'agglomération déposé en 2007 et le plan directeur régional qui devrait être approuvé par le Conseil d'Etat ultérieurement. Il est ainsi exclu que des éléments structurants dans le projet d'agglomération disparaissent du plan directeur régional ou qu'à l'inverse, ils ne figurent que dans le plan directeur régional et non dans le projet remis aux autorités fédérales pour évaluation. Pour rappel, lorsque les offices fédéraux évaluent les projets d'agglomération, ils disposent des modifications des plans directeurs cantonaux, seule façon pour eux, de vérifier que les projets d'agglomération soient contraignants pour les différentes autorités.

---

<sup>4</sup> Dans la version décembre 2010 des directives du DETEC, les exigences en matière de paysage sont beaucoup moins nettes que dans les versions antérieures. L'accent est mis sur la vision d'ensemble qui doit être définie dans les projets de deuxième génération et qui constitue le fondement des stratégies et des mesures à développer.

<sup>5</sup> Voir Article 40 des Statuts de l'Agglomération.

<sup>6</sup> Voir Article 26 et suivants de la LATeC.

L'ODT a confirmé en octobre 2010 que l'Agglomération de Fribourg peut, dans un premier temps, déposer son projet d'agglomération conformément aux directives du DETEC, puis, dans un deuxième temps, intégrer ce projet dans l'instrument cantonal du plan directeur régional. Il relève toutefois que l'intégration dans le plan directeur régional est une condition à la signature de l'accord sur les prestations qui n'aura lieu en principe qu'en 2014, après la libération par le Parlement fédéral des fonds pour les projets d'agglomération de deuxième génération.

b) Objection au découplage des instruments

Le Comité note que certains problèmes pourraient survenir dans la phase transitoire qui sépare la validation du PA par le Conseil d'agglomération de l'adoption par le même organe du PDA. En effet, dans cette phase transitoire, le plan directeur qui correspond au projet d'agglomération de première génération adopté en novembre 2008, pourrait être en déphasage avec le projet d'agglomération de deuxième génération remis aux autorités fédérales en décembre 2011. Ce point est notamment crucial pour les communes membres de l'Agglomération qui doivent savoir concrètement comment orienter leur PAL respectif. Le Comité propose qu'avec l'aide du canton, des solutions intermédiaires soient trouvées pour ce court laps de temps dans l'esprit de l'article 27 de la LATeC qui prévoit que pour les aspects liés à l'aménagement du territoire, les projets d'agglomération sont considérés comme des plans directeurs régionaux<sup>7</sup>.

### **III. Questions de procédure**

Le Comité rappelle que toute révision totale ou partielle des Statuts de l'Agglomération doit faire l'objet d'un examen préalable par le Conseil d'Etat avant d'être approuvée par ce dernier<sup>8</sup>. Il tient ainsi l'engagement qu'il a pris lors de sa rencontre avec le Conseil d'Etat le 26 novembre 2010 et a transmis en date du 23 décembre 2010, le présent projet de message ainsi que la modification statutaire correspondante à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, direction en charge de la coordination de la politique cantonale des agglomérations.

Lors de la première séance<sup>9</sup> du Groupe d'accompagnement de l'Agglomération de Fribourg mis en place par le Conseil d'Etat et présidé par le Conseiller d'Etat, Directeur, G. Godel, une délégation du Comité a de nouveau discuté les questions de procédure relative au découplage projet d'agglomération / plan directeur régional. Il a été décidé que, dans le but de trouver une solution qui convienne à toutes les instances impliquées, un courrier<sup>10</sup> serait adressé à l'ODT proposant soit

- d'accorder à l'Agglomération de Fribourg une prolongation du délai de remise au 31 mars 2012, étant précisé que le projet d'agglomération aura suivi la procédure cantonale prévue et qu'il aura fait l'objet d'une approbation du Conseil d'Etat avant son examen par la Confédération ;
- d'accepter le principe du découplage consistant à remettre à la Confédération à fin décembre 2011 le projet d'agglomération adopté par le Conseil d'agglomération et

---

<sup>7</sup> Voir article 27 alinéa 1. On pourrait ainsi admettre que dans cette phase transitoire, c'est le projet d'agglomération de deuxième génération déposé en décembre 2011 qui fait foi jusqu'à l'approbation formelle du plan directeur régional par le Conseil d'Etat au plus tard en décembre 2012.

<sup>8</sup> Voir article 37 LAgg

<sup>9</sup> Cette séance a eu lieu le 19 janvier 2011.

<sup>10</sup> Ce courrier a été adressé à l'ODT en date du 31 janvier 2011.

ayant fait l'objet d'une consultation restreinte. La procédure formelle de consultation publique, d'adoption et d'approbation par le Conseil d'Etat se déroulerait alors en 2012, année durant laquelle les offices fédéraux évalueront les différents projets d'agglomération remis.

Le 31 janvier 2011, le Conseiller d'Etat, Directeur, en charge de la politique cantonale des agglomérations, informait le Comité que l'ODT donnait son accord de principe pour une prolongation exceptionnelle du délai de dépôt du projet d'agglomération de deuxième génération au 31 mars 2012. L'ODT précisait également que ce projet d'agglomération devait impérativement être approuvé avant sa remise à la Confédération par le Conseil d'Etat. Dans ces circonstances, le Conseiller d'Etat était d'avis que la proposition de découplage des instruments ne lui paraissait plus nécessaire.

En l'état et dans l'attente d'une rencontre tripartite entre des représentants du Comité ainsi que du Conseil d'Etat et la direction de l'ODT, le Comité propose au Conseil d'accepter cette modification des Statuts qui laisse finalement la voie ouverte à la solution du découplage des instruments ainsi qu'à celle du maintien dans un seul instrument du projet d'agglomération et du plan directeur régional.

#### **IV. Proposition à l'attention du Conseil d'agglomération**

Le Comité d'agglomération propose ainsi au Conseil d'agglomération d'accepter les modifications des articles 16 et 21 des Statuts de l'Agglomération selon le projet d'arrêté annexé, qui offre à l'Agglomération la possibilité de découpler l'instrument fédéral du projet d'agglomération de l'instrument cantonal du plan directeur régional.

-----  
Veuillez agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Membres du Conseil d'agglomération, l'expression de notre considération distinguée.

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

Le Président :



René Schneuwly

La Directrice administrative :



Corinne Margalhan-Ferrat



---

**AGGLOMERATION DE FRIBOURG  
AGGLOMERATION FREIBURG**

**PROJET**

LE CONSEIL D'AGGLOMERATION DE L'AGGLOMERATION DE FRIBOURG

vu

- la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations ;
- la loi du sur l'aménagement du territoire, l'environnement et les constructions du 2 décembre 2008 ;
- les Statuts de l'Agglomération du 1<sup>er</sup> juin 2008 ;
- le règlement du Conseil d'agglomération du 13 novembre 2008 ;
- le message N°23 du Comité d'agglomération du 10 février 2011 ;

considérant

- le message N° 23 du Comité d'agglomération;
- l'avis de la Commission d'aménagement, de mobilité et d'environnement

arrête :

**Article premier**

L'article 16 alinéa 1 des Statuts de l'Agglomération est complété comme suit :

*nouveau* b) il autorise la mise en consultation du projet d'agglomération (ci-après PA), valide le Projet d'Agglomération intégrant les modifications demandées par les offices fédéraux et les directions ainsi que les services cantonaux avant sa transmission pour évaluation ;

c) il donne son avis sur le projet de Plan Directeur de l'Agglomération (ci-après PDA), autorise sa mise en consultation publique ; il adopte le PDA ainsi que ses étapes de réalisation et les coûts qui s'y rapportent ;

**Article 2**

L'article 21 alinéa 3 des Statuts de l'Agglomération est complété comme suit :

*nouveau* a) il élabore le Projet d'Agglomération et signe l'accord de prestations ainsi que les conventions de financement correspondantes ;



### **Article 3**

L'article 26 alinéa 2 première phrase des Statuts de l'Agglomération est complété comme suit :

Cette commission préavise le suivi du Projet d'Agglomération ainsi que le suivi du Plan Directeur de l'Agglomération en matière d'aménagement et de mobilité.

### **Article 4**

L'article 40 alinéa 3 des Statuts de l'Agglomération est supprimé.

### **Article 5**

<sup>1</sup> La présente modification statutaire est soumise au referendum facultatif.

<sup>2</sup> Elle entre en vigueur dès son approbation par le Conseil d'Etat.

Fribourg, le 3 mars 2011

#### AU NOM DU CONSEIL D'AGGLOMERATION DE L'AGGLOMERATION DE FRIBOURG

Le Président :

La Secrétaire générale :

Bernard Aebischer

Corinne Margalhan-Ferrat

APPROUVE PAR LE CONSEIL D'ETAT LORS DE SA SÉANCE DU.....

Le Président :

La Chancelière :

Erwin Jutzet

Danielle Gagnaux