

N°36

Message du Comité d'agglomération
au Conseil d'agglomération

**Message concernant l'autorisation
de mise en consultation publique
du Projet d'agglomération de troisième génération**

Sommaire

I.	Objectifs	1
II.	Historique de la démarche	1
III.	Structure du document mis en consultation publique	3
IV.	Procédure de validation du PA3.....	4
V.	Proposition à l'intention du Conseil d'agglomération	5

Annexe

- Projet d'arrêté

36 - 2011-2016 : Message concernant l'autorisation de mise en consultation publique du Projet d'agglomération de troisième génération

En vue de la transmission du Projet d'agglomération de 3^{ème} génération (ci-après PA3) à l'Office fédéral du développement territorial (ci-après ARE) pour le 31 décembre 2016 et conformément à la législation cantonale et aux dispositions statutaires prévues en la matière, le Comité d'agglomération (ci-après Comité) propose au Conseil d'agglomération (ci-après Conseil) d'autoriser la mise en consultation publique du PA3 pour une durée de deux mois, du 24 mars au 23 mai 2016.

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

I. Objectifs

La mise en consultation publique requise poursuit un double objectif : satisfaire aux exigences légales relatives à la révision de la planification directrice régionale et produire un document qui soit conforme aux directives de la Confédération en matière de projets d'agglomération. L'idée centrale, qui a guidé cette démarche de planification, est celle d'aboutir à un instrument permettant de conceptualiser, de prioriser et de mettre en œuvre une politique territoriale qui soit concertée par l'ensemble des communes de l'Agglomération.

Le document, qui vous est soumis, repose sur un diagnostic de l'état actuel et des enjeux en matière d'urbanisation, de mobilité et de paysage, à l'échelle de l'agglomération ainsi que sur les tendances du développement futur (croissance en habitants et emplois). Il s'agit d'une vision globale à long terme pour l'agglomération jusqu'à l'horizon 2030. Le document mis en consultation fera l'objet de modifications selon les remarques formulées au terme de la procédure.

II. Historique de la démarche

Le Plan directeur de l'Agglomération, qui correspondait au Projet d'agglomération de 1^{ère} génération, a été déposé à l'ARE en décembre 2007 et adopté par le Conseil d'agglomération le 27 novembre 2008. Cette planification a été révisée dans le cadre des travaux relatifs au Projet d'agglomération de 2^{ème} génération (PA2) qui a été déposé à l'ARE le 29 décembre 2011 et adopté par le Conseil d'agglomération le 26 janvier 2012. Le Plan directeur a, quant à lui, été approuvé par le Conseil d'Etat le 19 mars 2012 à la double condition qu'un rapport stratégique complémentaire comprenant textes et cartes liants, objectifs, mise en œuvre et répartition des tâches soit établi et que le caractère liant des textes et cartes soit adapté. Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg a finalement approuvé le Rapport stratégique le 27 mai 2014 en tant que document regroupant les éléments liants du PA2 pour les autorités amenées à faire usage de la planification directrice régionale.

La phase préliminaire

Une fois que fut prise la décision d'élaborer le PA3, l'Agglomération a choisi de mettre sur pied une procédure sur invitation au sens de l'accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP). Trois mandats différents ont été attribués pour les trois thématiques spécifiques du document : urbanisation, mobilité, nature et paysage. Pour chaque thématique, quatre bureaux ont été invités, pour un total de douze bureaux. Les quatre bureaux en concurrence à l'intérieur du champ thématique respectif avaient la possibilité de s'associer à d'autres bureaux externes (non invités) pour traiter certains aspects spécifiques. Toutefois, la constitution d'un groupement de mandataires destinés à répondre à plus d'une seule thématique n'était pas possible.

Suite à une évaluation approfondie des offres reçues, les bureaux suivants ont été sélectionnés : Archam et Partenaires SA, Fribourg, pour le volet urbanisme ainsi que Team+ SA, Bulle, pour le volet mobilité associé au bureau Roland & Ribl SA, Genève, en ce qui concerne spécifiquement la planification des transports publics et enfin Ökobüro, Bureau d'écologie, Fribourg, pour le volet nature et paysage.

La phase d'échange

L'Agglomération a opté pour une démarche de travail centrée sur un processus participatif en tant qu'élément clé pour l'ensemble du projet (article 9 alinéa 2 ReLATEC par analogie). Les acteurs concernés ont, de ce fait, été associés à l'élaboration du document dans le but d'intégrer leurs connaissances respectives et de susciter une large adhésion autour du projet. Il s'agissait notamment de tirer les enseignements du précédent projet d'agglomération tant au niveau du processus d'élaboration que du contenu et d'asseoir sa nouvelle mouture sur une base plus large.

Cette démarche a pris la forme d'ateliers participatifs lors de plusieurs phases cruciales du projet: en phase de conception, en phase d'élaboration des concepts et des stratégies, ainsi qu'en phase conclusive avec un retour sur les mesures proposées.

Les acteurs invités étaient pour l'essentiel des représentants des différentes entités de l'Agglomération (législatif, exécutif, commissions consultatives), des Communes, des services du canton, des préfectures, des transports publics fribourgeois (ci-après TPF) ainsi que des différentes associations à but non lucratif actives dans le domaine de la mobilité et de la protection de l'environnement. A noter que les résultats de chaque atelier plénier ont été résumés sous forme de rapports disponibles au téléchargement sur le site internet de l'Agglomération. Deux ateliers ont, en outre, été organisés uniquement avec la CARM dans le but de confronter les idées développées dans le cadre du projet avec les réalités du terrain dans les communes concernées. Pour rappel, cette commission est constituée des Conseillers communaux en charge de l'aménagement du territoire des dix communes membres, ainsi que par les représentants de leur service technique respectif. A la demande de cette commission, le Comité a, aussi, décidé d'organiser des visites bilatérales auprès des communes, afin d'évaluer l'opportunité et la faisabilité des mesures retenues.

Parallèlement à ce processus participatif, les trois mandataires ont développé le concept territorial, les stratégies sectorielles ainsi que les mesures devant contribuer à sa mise en œuvre. Cette approche méthodologique itérative a nécessité une coordination étroite des travaux tout au long du projet, notamment par le biais de séances techniques régulières. Un contact permanent a, de surcroît, été assuré avec les autorités fédérales et cantonales de manière à s'assurer de la pertinence de la démarche entreprise. On peut notamment signaler à ce titre plusieurs rencontres destinées à s'assurer de la pertinence des choix effectués en matière de développement démographique et d'emplois.

La phase de consolidation

Durant tout le processus d'élaboration du projet, l'administration de l'Agglomération a veillé à ce que les propositions élaborées par les mandataires aboutissent à un projet cohérent et coordonné entre les différents aspects urbanisation-mobilité-nature et paysage. Une fois ces propositions rendues, l'administration a effectué un important travail de supervision dans le but de s'assurer du bien-fondé du concept territorial, de la praticabilité des différentes stratégies retenues ainsi que de la cohérence et du caractère régional des mesures proposées.

Au terme de cette phase de consolidation, le Comité a validé les divers documents qui composent le PA3 portant par conséquent une première appréciation politique sur le travail accompli.

III. Structure du document mis en consultation publique

a Eléments constitutifs

La structure du PA3 a été définie sur la base de l'expérience acquise en matière de planification directrice régionale ainsi que des exigences formelles de la Confédération en matière de projets d'agglomération (cf. Directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération de 3^{ème} génération). Par soucis de clarté et de concision, le projet actuel est divisé en trois parties distinctes :

- un rapport stratégique,
- un rapport explicatif,
- des fiches mesures.

Le Rapport stratégique expose, de manière synthétique, les options choisies à travers la définition d'objectifs et de concepts territoriaux propres à chaque domaine thématique. Le Rapport explicatif contient, quant à lui, l'argumentaire relatif aux choix opérés alors que les fiches de mesures, qui ont une visée plus opérationnelle, détaillent les réalisations nécessaires pour la mise en œuvre des stratégies sectorielles. Le Comité rappelle que les fiches de mesures sont essentiellement destinées à obtenir un cofinancement fédéral et ne sont pas soumises à la procédure applicable aux plans directeurs régionaux. Par soucis de transparence, il a néanmoins été décidé de les joindre aux documents mis en consultation publique. La partie descriptive des mesures ainsi que leur coût doivent toutefois encore être affinés et seront complétés ultérieurement.

Le Rapport explicatif comprendra également un compte-rendu de la mise en œuvre des mesures prévues dans le PA2 et un rapport d'évaluation du PA3. Ces documents s'adressent essentiellement à la Confédération dans le cadre de l'appréciation du projet d'agglomération et n'ont pas de portée sur le concept proposé dans le cadre du PA3. Ils seront par conséquent produits ultérieurement à la mise en consultation publique du projet.

b Portée juridique

Le rapport stratégique comprend les textes et cartes, objectifs, mise en œuvre et répartition des tâches qui, en tant qu'éléments de la planification directrice régionale, sont liants pour les autorités chargées de la mise en œuvre du projet. Le Rapport explicatif n'a, quant à lui, pas de portée contraignante dès lors qu'il se borne à fournir des explications plus détaillées sur les options retenues.

Cette dichotomie entre rapports stratégique et explicatif découle de la spécificité des projets d'agglomération fribourgeois, lesquels ont simultanément la fonction de plans directeurs régionaux. Elle a été privilégiée de sorte à respecter la volonté du Conseil d'Etat qui tient à disposer d'un outil de planification directrice régionale qui condense les textes et cartes de synthèse liants pour les autorités. Le Rapport stratégique se veut ainsi simple d'utilisation pour les administrations et les administrés.

Les fiches de mesures n'ont quant à elles pas de caractère liant par les autorités sauf en ce qui concerne les objectifs et la répartition des tâches. En intégrant ces deux éléments dans la planification directrice régionale, l'idée est d'encourager la mise en œuvre des mesures en tant que leviers permettant la concrétisation du concept territorial. Les mesures doivent, de ce fait, correspondre à des priorités d'action largement partagées par tous les acteurs. La description de la mise en œuvre concrète des mesures (emplacement, caractéristiques techniques, etc...) n'est en revanche pas liante et peut faire l'objet d'adaptations par les autorités en charge de leur réalisation. Il n'est donc pas nécessaire de recourir à une procédure de modification de la planification directrice régionale en cas de changement intervenu au niveau de l'exécution d'une mesure. Cette approche semble d'autant plus justifiée qu'un laps de temps relativement long peut s'écouler entre la conception d'une fiche et la mise en œuvre concrète de la mesure prévue.

IV. Procédure de validation du PA3

a Le cadre légal

L'Agglomération de Fribourg a procédé à la révision de son Plan directeur d'Agglomération en suivant la procédure définie dans le canton pour les Plans directeurs régionaux. Cette démarche est conforme à la loi sur l'aménagement et les constructions (LATEC ; RSF 701.1) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010, qui considère les projets d'agglomération comme des plans directeurs régionaux (article 27 alinéa 1 LATEC).

Ce sont donc les règles inscrites dans la législation cantonale aux articles 23 à 33 LATEC et aux articles 17 à 19 du règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATEC ; RSF 710.11) relatives à ces derniers qui déterminent le cadre de la procédure formelle devant être respectée. Cette dernière est, par ailleurs, largement semblable à celle qui a prévalu lors de l'adoption du PA2.

b La consultation publique

Généralités

Le Comité, qui a arrêté la version des documents qui vous est soumise dans sa séance du 18 février 2016, propose au Conseil d'autoriser la mise en consultation publique le PA3. La durée de cette consultation est légalement fixée pour la planification directrice régionale à deux mois, soit en l'espèce du 24 mars au 23 mai 2016. Durant cette période, toute personne intéressée peut faire des observations sur les différents documents qui composent le PA3 et les communiquer par écrit au Comité. Les directions et services cantonaux effectueront parallèlement, dans un laps de temps de trois mois, l'examen préalable du document mis en consultation.

Une fois les documents formellement mis en consultation, le Comité organisera deux séances publiques d'information, l'une en langue française à Fribourg le 28 avril 2016 et l'autre en langue allemande à Düringen le 14 avril 2016. Le lieu de ces manifestations sera communiqué ultérieurement. Une autre séance d'information sera organisée afin de répondre aux questions des techniciens et politiciens communaux réunis au sein de la CARM le 23 mai 2016. Entant donné le changement de législature et le renouvellement des organes de l'Agglomération au 30 juin 2016, le Comité a également décidé d'organiser une séance d'information destinée aux personnes nouvellement élues au Conseil d'agglomération à la fin de l'été. Les détails de cette manifestation seront communiqués ultérieurement.

Le Rapport de consultation

A la fin de la période de consultation publique, le Comité préparera un rapport indiquant les observations qui auront été formulées sur le projet de PA3 et les réponses circonstanciées qu'il entend y apporter. C'est également dans le cadre de ce Rapport de consultation que le Comité déterminera si les observations formulées par les Conseils communaux doivent être considérées et traitées comme des divergences majeures au sens de la législation cantonale (article 12 ReLATEC par analogie). En cas de divergence majeure entre un Conseil communal et le Comité, ce dernier transmet sur la base du projet de rapport de consultation, sa prise de position à la commune concernée. Le Conseil communal est ensuite entendu par une délégation de l'organe qui adopte le projet, en l'occurrence, la Commission de l'aménagement, de la mobilité et de l'environnement (CAME). Un procès-verbal de cette séance est établi et joint au dossier à l'attention du Conseil qui statuera le 13 octobre 2016 sur le contenu du PA3.

L'adoption par le Conseil d'agglomération

Le projet de PA3 sera ensuite adapté par le Comité sur la base du rapport de consultation avant d'être transmis au Conseil pour adoption.

Dans le cadre de sa séance du 13 octobre 2016, le Conseil procèdera à l'adoption définitive du PA3. Lors de cette séance, le contenu du projet sera discuté et le législatif aura la possibilité de déposer et de débattre d'éventuels amendements au texte. Conformément à la procédure prévue en matière de planification directrice régionale, le PA3 sera ensuite soumis au canton pour approbation. Selon l'échéancier prévu, le Conseil d'Etat devrait approuver le document dans le courant du mois de novembre 2016.

Fort de cette approbation, le PA3 sera transmis au plus tard le 31 décembre 2016 à l'ARE, organe qui est chargé de l'évaluation des projets d'agglomération pour la Confédération.

Date (2016)	Organe	Description
23 mars	Conseil d'Agglomération	Autorisation de mise en consultation publique du PA3 V0
24 mars -23 mai 24 mars - 23 juin		Consultation publique Examen préalable auprès des services techniques des communes et du canton
14 et 28 avril		Séances d'information publique f/d
30 juin	Conseil d'Agglomération	Séance constitutive
En juillet	Comité d'Agglomération	Rapport de consultation
En septembre		Séance d'information au nouveau Conseil
13 octobre	Conseil d'Agglomération	Adoption du document PA3 V1 et discussion des amendements PA3 V2
En novembre		Examen final par le canton
En novembre	Conseil d'Etat	Approbation par le Conseil d'Etat
31 décembre		Dépôt à la Confédération

V. Proposition à l'intention du Conseil d'agglomération

Le Comité propose, au Conseil, d'autoriser la mise en consultation publique du Projet d'agglomération de 3^{ème} génération selon le projet d'arrêté annexé au présent message.

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

Au nom du Comité d'agglomération
de l'Agglomération de Fribourg

Le Président :



René Schneuwly

Le Secrétaire général :



Félicien Frossard

LE CONSEIL D'AGGLOMERATION DE L'AGGLOMERATION DE FRIBOURG

VU :

- la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg ; RSF 140.2),
- les Statuts de l'Agglomération de Fribourg du 1^{er} juin 2008,
- la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo) et son règlement d'exécution du 28 décembre 1981 (RSF 140.1 et 140.11),
- la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC ; RSF 710.1) et son règlement d'exécution du 1^{er} décembre 2009 (ReLATEC ; RSF 710.11),

considérant :

- le message n°30 du 4 décembre 2014 du Comité d'agglomération,
- le message n°36 du 4 février 2016 du Comité d'agglomération,
- le préavis de la Commission de l'aménagement, de la mobilité et de l'environnement,

arrête :

Article premier

- ¹ Le Conseil d'agglomération autorise la mise en consultation publique du Projet d'agglomération de 3^{ème} génération (ci-après : PA3) de l'Agglomération de Fribourg.
- ² La consultation publique aura lieu du 24 mars 2016 au 23 mai 2016.
- ³ L'annonce de cette consultation paraîtra dans la Feuille d'avis officielle du Canton de Fribourg du 24 mars 2016.

Article second

- ¹ Le contenu du PA3 est téléchargeable depuis le site internet de l'Agglomération de Fribourg (www.agglo-fr.ch). Le projet peut également être consulté en version papier en français et en allemand auprès du Secrétariat de l'Agglomération.
- ² Toute personne intéressée peut faire des observations sur ce projet et les transmettre par écrit au Comité d'agglomération, secrétariat de l'Agglomération de Fribourg, Bd de Pérolles 2, 1700 Fribourg.

Fribourg, le 23 mars 2016

Au nom du Conseil d'agglomération
de l'Agglomération de Fribourg

Le Président :

Le Secrétaire général :

Alexis Overney

Félicien Frossard