



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Préfecture de la Sarine **PRSA**
Oberamt des Saanebezirks **OASA**

Grand-Rue 51, Case postale, 1701 Fribourg

T +41 26 305 22 20
www.sarine.ch

—
Réf : **MLO**
Courriel : matthieu.loup@fr.ch

Fribourg, le 22 février 2024

Structure pour la future entité chargée des projets d'agglomération – Note d'approfondissement suite aux travaux du GT Structure

1. Éléments posés à l'issue de la séance du GT Structure

Pour mémoire, les éléments posés par le GT Structure à l'issue de sa 1^{ère} séance sont les suivants :

1. Une attention particulière doit être apportée à l'**égalité de statut** de toutes les communes intéressées à participer à la nouvelle agglomération.
2. Pour les compétences/tâches de la nouvelle structure, l'approche fondée sur un socle de base composé des **tâches obligatoires dites « PA »** est pertinent.
3. Il convient d'**éviter la multiplication des structures institutionnelles**, notamment en raison des difficultés politiques à faire voter l'adhésion à de telles structures dans les législatifs communaux. À cet égard, une approche visant à ajouter les tâches obligatoires dites « PA » à une structure existante est évaluée favorablement.
4. En complément au point 3, la possibilité de mettre sur pied une structure organisationnelle permettant une **approche « à la carte » des tâches** au sein d'une même organisation/cercles de communes participant à certaines tâches mérite d'être examinée. Cette approche permettrait de répondre au souhait de flexibilité des communes. Elle permettrait également de traiter au sein de la même organisation les anciennes générations de PA. La question de la faisabilité juridique et organisationnelle de ce modèle doit être examinée, car elle ne va pas d'elle-même.
5. En lien avec ces constats et sur la base des modèles analysés :
 - a. Le modèle « Adjonction à l'ARS » est privilégié ;
 - b. Le modèle « Transformation de l'Agglo » présente une difficulté majeure d'acceptabilité politique, avec un narratif « d'absorption » des communes hors-Agglo actuelle ;
 - c. Le modèle « Feuille blanche » constitue une alternative viable au modèle « Adjonction à l'ARS », avec la réserve de la complexité de mettre sur pied une nouvelle structure ;
 - d. Le modèle « PA5 » n'a que peu de plus-value s'il est pris isolément. Il représente une solution intéressante pour les communes singinoises et lacoises dans le modèle « Adjonction à l'ARS », respectivement pour les communes sarinoises plus éloignées dans le modèle « Feuille blanche ».

2. Approfondissements

2.1. Commentaires généraux

Pour rappel, l'objectif du processus confié à la CRCNA, en exécution par la Préfète de la Sarine de son mandat légal découlant de la LAgg (art. 8 al. 2 en particulier), est le suivant :

Assurer l'existence d'une structure à même de porter durablement les projets d'agglomération pour le périmètre de Fribourg.

Le focus du processus se situe ainsi sur les projets d'agglomération et sur la nécessité de trouver une structure institutionnelle adéquate, prenant la forme d'une association de communes, pour les « héberger ». En ce sens, les autres tâches que les communes pourraient souhaiter accomplir conjointement, dans une démarche « classique » et libre de collaboration intercommunale au sens des articles 109 ss de la loi sur les communes, ne sont pas prioritaires. Toutefois, dès l'instant où des modifications statutaires sont entreprises dans une ou des associations de communes existantes, respectivement qu'une/de nouvelle/s association/s de communes est/sont constituée/s, l'éventuelle volonté des communes de traiter ensemble de nouvelles tâches doit être prise en considération et le terrain préparé adéquatement.

Cet objectif comprend également les projets d'agglomération des générations 2, 3 et 4, dont la mise en œuvre par les dix communes formant actuellement l'Agglomération de Fribourg est en cours. À noter par ailleurs que, pour ces générations de PA, un mécanisme de solidarité a été convenu entre les dix communes, ce qui implique des flux financiers importants entre elles et pas uniquement l'encaissement de subventions fédérales par la commune site des mesures mises en œuvre.

2.2. Approfondissement – Modèle « Adjonction à l'ARS »

Examen sommaire à l'aune des critères posés en introduction :

- > À première vue, le modèle « Adjonction à l'ARS » répond au critère de ne pas ajouter de nouvelle association de communes dans le paysage institutionnel déjà chargé.
- > Il ne répond que partiellement à celui de l'égalité des communes intéressées aux projets d'agglomération, puisque les rapports avec les communes singinoises et lacoises ne pourraient être réglés que par convention, tandis que toutes les communes sarinoises seraient membres à part entière de la structure.
- > L'approche est compatible avec la volonté de ne pas « charger le bateau » avec de trop nombreuses tâches nouvellement régionalisées, tout en réservant la possibilité de saisir l'opportunité de la modification des statuts pour ajouter d'autres tâches faisant l'objet d'un consensus parmi les communes membres de l'ARS (promotion touristique, en vertu de l'obligation légale découlant de la LT ; promotion économique, sous l'angle de la gestion des zones d'activités ; autres ?).

Ce modèle pose des questions juridiques et de gouvernance, lesquelles semblent néanmoins, à première vue, pouvoir recevoir des réponses satisfaisantes.

2.2.1. Obstacles/Enjeux

2.2.1.1. De nature légale

L'article 109 al. 2 LCo dispose que toutes les communes membres doivent participer à toutes les tâches de l'association. Or, seule une partie des communes membres de l'ARS – quoiqu'une très large majorité, selon toute vraisemblance et sur la base de l'expérience du PA5 – seraient concernées par l'élaboration et la mise en œuvre des PA.

Il faut toutefois retenir que l'ARS a d'ores et déjà pour but statutaire – lequel pourrait éventuellement être complété/précisé – de réaliser les tâches de l'aménagement régional, en sa qualité de communauté régionale d'aménagement (cf. le renvoi aux articles 22a ss LATeC à l'article 3 al. 1 lit. d des Statuts). Or, la LATeC renvoie expressément, dans son article concernant les communautés régionales d'aménagement, tant à la LCo qu'à la LAgg (art. 25 al. 1 LATeC). En pratique, l'aménagement régional dans le district de la Sarine – respectivement sur le territoire de la « Région Sarine » au sens de la LATeC et des statuts de l'ARS – nécessite l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre de deux planifications directrices distinctes mais de même rang, qui doivent absolument être coordonnées tant procéduralement que matériellement. Il s'agit, d'une part, du plan directeur régional de la Sarine (cf. art. 26 ss LATeC), qui concerne toutes les communes membre de la communauté régionale d'aménagement (i.e. toutes les communes du district de la Sarine, toutes membres de l'ARS), et, d'autre part, les projets d'agglomération, qui sont considérés comme plans directeurs régionaux pour leurs aspects liés à l'aménagement du territoire (cf. art. 27 LATeC). Ainsi, l'entier des communes membres de l'ARS participe à la tâche de l'aménagement régional, certaines n'étant concernées que par le PDR Sarine tandis que d'autres participent également aux projets d'agglomération. La distinction ne s'effectue ainsi pas au niveau du but ou de la tâche, mais au niveau des instruments déployés pour l'accomplir.

Cette interprétation devrait rapidement être consolidée en coordination avec le SCom et le SLeg, ce dernier ayant rendu, dans le cadre de la révision de la LCo, un avis de droit particulièrement restrictif quant à la liberté des communes d'organiser la délégation de tâches publiques à des associations de communes selon une géométrie variable.

2.2.1.2. Liés à la gouvernance

Avec l'adjonction, pour l'exécution de la tâche d'aménagement régional, d'un nouvel outil de planification (projet d'agglomération) qui ne concerne qu'une (large) partie des communes membres (que ce soit un cercle restreint à dix communes pour terminer la mise en œuvre des générations précédentes ou que ce soit un cercle plus grand pour les générations actuelle et futures), les questions de gouvernance suivantes se posent *a minima* :

- > Assurer que seules les communes impliquées supportent les charges – sous déduction des éventuels produits – imputables à ce nouvel outil de planification ;
- > Assurer, au moins en pratique, que seules les communes impliquées disposent d'une voix décisionnelle sur les éléments concernant cet outil de planification. L'enjeu principal pour cette distinction se situe au niveau de l'approbation globale des budgets de la structure.

À première vue, la constitution de nouveaux organes au sein de l'ARS apparaît incontournable, pour permettre aux communes concernées de « siéger entre elles » pour les instruments qui les

concernent, tout comme de formaliser de nouvelles clefs de répartition pour les charges de fonctionnement et les investissements concernant cet outil de planification.

De manière plus générale, la question de la « robustesse » et de la maturité de l'ARS pour reprendre cette tâche et assumer un fonctionnement institutionnel relativement compliqué doit être traitée. Cette éventuelle adjonction doit être précédée d'une discussion franche et ouverte au sein de l'ARS seule, laquelle est **par ailleurs la seule à même de décider** – et non pas la CRCNA bien que celle-ci soit composée pour une large partie des mêmes communes – **si ce modèle peut être déployé**.

2.2.2. Procédé

Le modèle « Adjonction à l'ARS » serait concrétisé par une modification des statuts de l'ARS.

À première vue, les modifications listées ci-après – ou des modifications similaires quant à leur effet – devraient être apportées, soit parce qu'elles sont juridiquement indispensables pour permettre à l'ARS d'accomplir le volet PA de l'aménagement régional, soit parce qu'elles garantissent que les buts, tâches et outils de l'ARS soient clairement énoncés. Une analyse systématique des statuts au regard du nouvel instrument pour accomplir la tâche de l'aménagement régional devra encore être menée afin de procéder à toutes les adaptations nécessaires.

> Article 3 al. 1

> lit. d (modification)

d) Accomplir les tâches et procéder aux études en rapport avec l'aménagement régional, au sens des art. 22a ss de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC) et des articles 6 s. de la loi sur les agglomérations (LAgg), et la politique d'innovation régionale, au sens des art. 17 et 19a de la loi sur la promotion économique (LPEc).

Ou

> lit. e (nouveau) :

e) Élaborer et mettre en œuvre les projets d'agglomération pour le périmètre d'agglomération de Fribourg, au sens des art. 6 et 7 de la loi sur les agglomérations (LAgg) et des dispositions de droit fédéral régissant cette matière.

Ou

> [pas de modification, le renvoi à l'aménagement régional et aux art. 22a ss LATEC comprenant d'ores et déjà les projets d'agglomération]

> Article 3 al. 3 (modification) :

> Dans le cadre de ses activités, l'Association tient compte des réalisations déjà entreprises et collabore étroitement avec ~~l'agglomération~~ et les associations régionales existantes.

> Article 6 ch. 4 et 5 (nouveau) :

> 4) la commission d'agglomération [ou toute autre dénomination appropriée] ;

> 5) la commission PA2, 3 et 4 [ou toute autre dénomination appropriée].

> Article 13bis (nouveau), après titre 2bis « La commission d'agglomération » (nouveau)

- > *[Article régissant le fonctionnement d'une commission composée de toutes les communes participant aux projets d'agglomération au sein de l'ARS. Cette commission serait chargée du suivi et de l'adoption des projets d'agglomération, de manière à permettre la prise de décision uniquement par les communes concernées.]*

Remarques :

- ✓ La question d'une éventuelle évolution du cercle de communes qui participent aux générations successives de PA devra être examinée ;
- ✓ Cette disposition pourrait aussi prévoir directement le design institutionnel pour la participation des communes hors Sarine aux PA par voie de convention ;
- ✓ Question ouverte : faut-il désigner dans les statuts les communes membres de la commission, respectivement décrire par quel processus une commune entre/sort de cette commission, et donc du périmètre institutionnel des PA.

> Article 13ter (nouveau), après titre 2ter « La commission PA2, 3 et 4 » (nouveau)

- > *[Article régissant le fonctionnement d'une commission composée des 9 communes (les lister) ayant formé l'Agglomération de Fribourg et servant de support à la mise en œuvre des PA2, 3 et 4 de manière à permettre la prise de décision uniquement par les communes concernées.]*

Remarque :

- ✓ La situation de Guin, non-membre de l'ARS mais partie prenante aux PA2, 3 et 4, devra faire l'objet d'une attention particulière.

> Article 24 al. 5 (nouveau) [ébauche pour une répartition des frais découlant des futurs PA sur la base de la population légale uniquement]

- > *En dérogation à l'alinéa 1, la part des frais de fonctionnement et des frais d'investissement de l'association qui est imputable à l'élaboration et à la mise en œuvre des projets d'agglomération est répartie, sous déduction d'éventuelles recettes y afférant, entre les communes membres de la commission d'agglomération, en fonction de leur population légale, selon les derniers chiffres publiés.*

Remarques :

- ✓ Par « imputable », on suppose la mise en place d'un mécanisme d'imputation interne, dont les modalités exactes devront encore être définies (texte réglementaire ou simple directive de ventilation comptable) ;
- ✓ La clé de répartition peut naturellement être autre que la seule population légale (pondération IPF, coefficients liés à des mesures, cercles de proximité, catégorie d'urbanisation...), ce choix étant de nature politique.

> Article 24 al. 6 (nouveau) [ébauche pour la répartition des charges découlant de la mise en œuvre des anciens PA]

- > *En dérogation aux alinéas 1 et 5, la part des frais de fonctionnement et des frais d'investissement imputable à la mise en œuvre des générations 2, 3 et 4 des projets d'agglomération est répartie, sous déduction d'éventuelles recettes y afférant, entre les communes membres de la commission PA2, 3 et 4 en fonction de leur population légale, tenant*

compte des directives adoptées par le Conseil d'Agglomération pour chacune des générations de PA.

Remarques :

- ✓ Même remarque quant à la notion d'« imputable » ;
- ✓ La fin de la dernière phrase renvoie à la Directive sur le subventionnement des mesures du Plan directeur de l'Agglomération de Fribourg, adoptée par le Comité et le Conseil d'Agglomération, pour chacune des générations 2, 3 et 4 des PA. C'est dans cette directive qu'est ancré le principe de subventionnement par l'Agglomération de tout ou partie des coûts liés aux mesures, et donc le mécanisme désigné par le terme de solidarité. Ces dispositions demeureront contraignantes pour les dix communes concernées, même après la disparition de l'Agglomération institutionnelle et elles doivent être prises en compte pour régler les rapports financiers entre elles et avec l'ARS, jusqu'à la fin de la mise en œuvre de ces trois générations de PA.

La participation de communes non-membres de l'ARS, i.e. les communes de Singine et du Lac est possible par des contrats de droit public (base statutaire : art. 3 al. 2 lit. b ; base légale : art. 112 al. 2 LCo), dans un mécanisme similaire à celui ouvert par l'Agglomération aux communes hors-Agglomération pour le PA5. La structure de gouvernance des projets d'agglomération au sein de l'ARS avec des communes externes devra encore être examinée, à la lumière des enseignements qui pourront être tirés du PA5. Une autre source d'inspiration pourrait être la pratique de l'agglomération bernoise en lien avec la participation de communes singinoises non-formellement membres de la structure institutionnelle. Une adhésion à proprement parler des communes hors du district de la Sarine ne serait pas compatible avec l'article 2 des Statuts. En tous les cas, une attention particulière devra être portée aux questions de langue dans la structure de gouvernance des projets d'agglomération au sein de l'ARS.

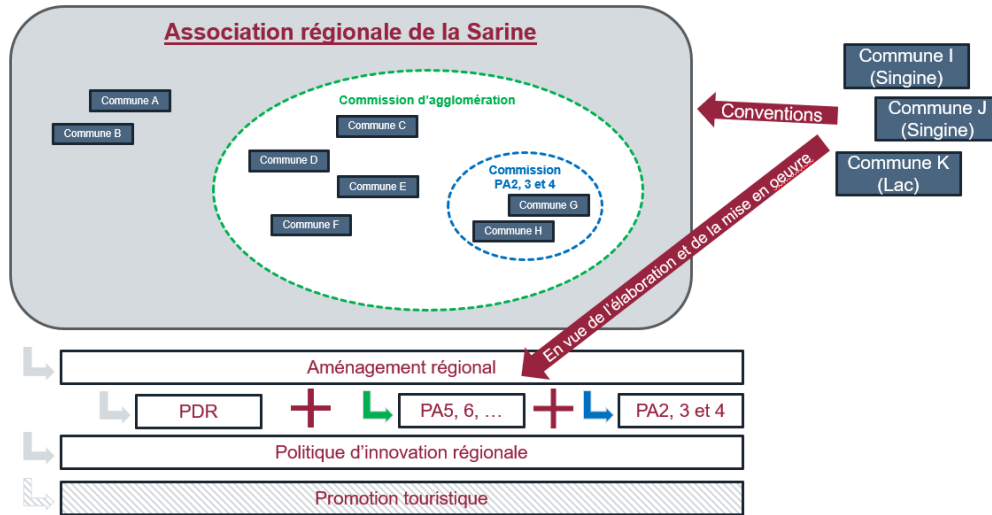
2.2.3. Développements combinés ou ultérieurs de l'ARS

La question de l'intégration d'un but lié à la mobilité, avec en lien la tâche de fonctionner comme communauté régionale de transport, pourrait suivre la même logique, avec l'ajout d'un alinéa à l'article 3 et, par exemple, la constitution d'une commission des prestations de mobilité couplée à une clef de répartition spécifique, qui n'impacterait que les communes concernées (cf. p.ex. la clef mobilité de l'Agglomération actuelle, tant dans son volet TP que dans son volet VLS). Compte tenu du lien matériel évident entre la planification des aspects régionaux de la mobilité dans les PA et la question de la (co-)commande de prestations pour le transport local de voyageurs, cette thématique mériterait d'être approfondie.

De même, cette révision partielle des statuts pourrait être l'occasion de faire aboutir les processus en cours pour d'autres tâches d'intérêt régional, notamment la promotion touristique et la promotion économique, dans sa dimension de gestion des zones d'activités principalement. À noter que l'unanimité des communes est requise pour l'ajout d'une nouvelle tâche (art. 113 al. 1bis LCo). Si on se limite à l'ajout de la référence à la LAgg à l'article 3 al. 1 lit. d (cf. ci-dessus), il s'agirait alors non pas d'une nouvelle tâche mais de la précision d'une tâche existante, avec pour conséquence qu'il s'agirait dès lors « que » d'une modification essentielle, pour laquelle la majorité qualifiée au sens de l'article 113 al. 1 LCo suffit et non l'unanimité des communes. En tous les cas, une large adhésion, voire une adhésion unanime, apparaît politiquement indispensable pour mener à bien le processus.

2.2.4. Schéma institutionnel

Le schéma institutionnel pourrait être le suivant :



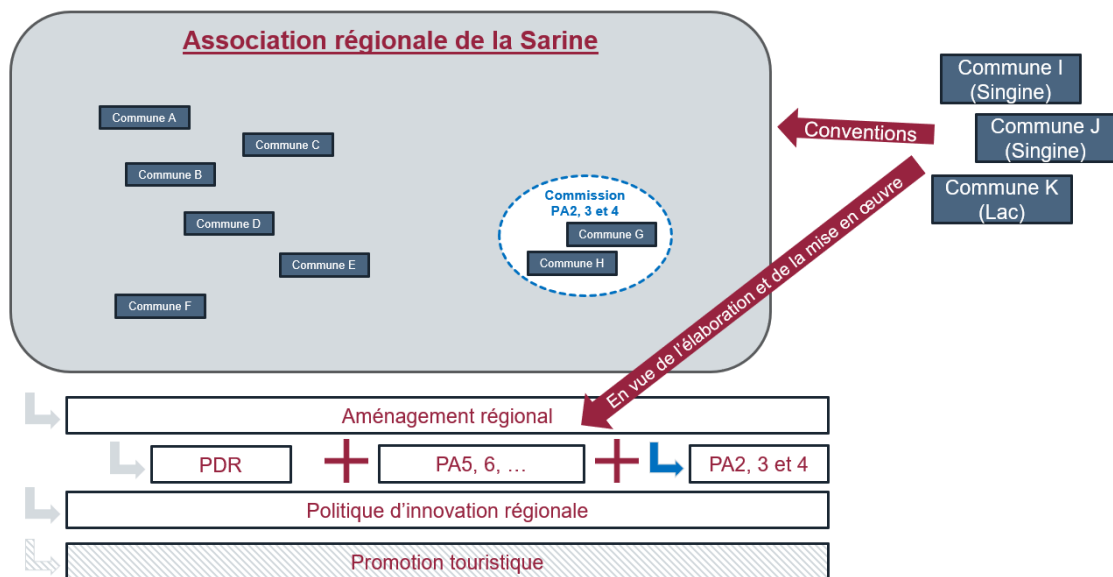
2.2.5. Variante – Toutes les communes de l'ARS participent aux PA

Il convient finalement de relever que le périmètre VACo, déterminant pour identifier les communes devant être prises en considération dans le diagnostic posé dans le cadre de l'élaboration d'un PA, couvre presque l'entièreté du district de la Sarine, et qu'il comprend donc presque toutes les communes membres de l'ARS. Ainsi, seules les communes d'Autigny, Ponthaux (laquelle est engagée dans un processus de fusion avec Grolley, elle-même commune VACo) et Treyvaux se trouvent hors du périmètre VACo. Pour le PA5, outre les trois communes susmentionnées, les communes sarinoises VACo de Bois-d'Amont, Chénens et La Brillaz ont décidé de ne pas participer. En résumé, 20 des 26 communes membres de l'ARS sont engagées dans l'élaboration du PA5 (en plus de 5 communes singinoises).



D'une part, il est envisageable de demander à la Confédération une extension du périmètre VACo au stade du PA6, afin que toutes les communes de l'ARS y figurent. D'autre part, il est fort probable que certaines communes membres de l'ARS appartenant au périmètre VACo n'accueillent pas des mesures PA sur le territoire lors de chaque génération, ce qui a pour conséquence que leur intérêt financier à l'obtention d'une subvention en échange de la « contrainte » d'être liées par les stratégies des PA ne diffère pas de celui des communes membres de l'ARS hors périmètre VACo. En effet, participer à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un PA ne signifie pas encore accueillir sur son territoire une mesure prévue par ce même PA. Ainsi, une variante du modèle décrit ici sous la dénomination « Adjonction à l'ARS » pourrait être de prévoir que toutes les communes membres de l'ARS participent aux PA, quel que soit leur statut VACo. L'enjeu se déplacerait alors sur les modalités financières de cette participation, lesquelles devraient être d'une manière ou d'une autre liées aux possibilités effectives que cette participation – et la contrainte d'être liées par les stratégies qui l'accompagne – ouvre pour elles de bénéficier de cofinancement fédéral ou cantonal pour des mesures qui les concernent. Cette approche permettrait une simplification de la gouvernance décrite ci-dessous, puisque toutes les décisions concernant les PA pourraient être prises en assemblée des délégué-e-s, à l'exception seulement de celles portant sur les générations 2, 3 et 4, pour lesquelles une solution institutionnelle spécifique demeurerait nécessaire.

Le schéma institutionnel serait alors le suivant :



2.3. Approfondissement – Modèle « Feuille blanche »

Examen sommaire à l'aune des critères posés en introduction :

- > Le modèle « Feuille blanche » est celui qui offre indéniablement la plus grande flexibilité, puisque toutes les structures sont à construire, selon les besoins des communes intéressées.
- > Il garantit par ailleurs l'égalité de traitement entre toutes les communes, puisque le statut de membre de l'association n'est pas réservé aux communes d'un district en particulier.

- > La difficulté principale réside dans l'acceptabilité politique au sein des communes et de leurs organes de constituer une nouvelle structure intercommunale.

Plutôt qu'un but général d'accomplir les tâches d'aménagement régional, les statuts de l'association de communes à créer mentionneraient comme but et comme tâche l'élaboration et la mise en œuvre de projets d'agglomération (cpr. art. 6 LAgg). Même s'il est techniquement envisageable de créer deux associations de communes distinctes (l'une pour les générations futures de PA, l'autre pour les générations passées), cette organisation apparaît irrationnelle sous l'angle des ressources supplémentaires à mobiliser, alors qu'il s'agit en réalité des mêmes besoins techniques. En présence d'une seule association chargée des PA passés et futurs, une distinction demeurerait nécessaire au sein des communes membres, avec d'une part, l'entier des communes membres pour les générations actuelle et futures des PA, et, d'autre part, les dix communes de l'Agglomération actuelle pour la fin de la mise en œuvre des PA2, 3 et 4.

2.3.1. Procédé

Par rapport au modèle « Adjonction à l'ARS », le dénominateur commun des membres de l'association n'est pas l'appartenance au district de la Sarine mais la participation aux projets d'agglomération, avec délégation à l'association des tâches propres à cette planification dans leur dimension régionale. Au lieu d'avoir besoin des deux commissions du modèle précédent, une seule est nécessaire pour permettre une prise de décision et une répartition des charges entre les communes qui se sont liées entre elles pour les PA2, 3 et 4.

Les dispositions statutaires de l'association de communes à créer (désignée ici *Association d'agglomération*) devraient contenir les principes/éléments suivants, selon une formulation de détail encore à affiner.

> But

- > *L'Association d'agglomération accompli les tâches liées à l'élaboration et la mise en œuvre des projets d'agglomération dans le périmètre « Fribourg » des communes ayant droit aux contributions fédérales prévues par Ordonnance du DETEC concernant le programme en faveur du trafic d'agglomération (OPTA) et son annexe.*
- > *À cette fin, l'Association d'agglomération se substitue aux communes membres dans les tâches d'intérêt régional relevant des domaines suivants : aménagement du territoire, mobilité et protection de l'environnement.*

Pour les organes, un mécanisme de commission du même type que celui évoqué précédemment dans le modèle « Adjonction à l'ARS » pourrait être repris pour permettre aux dix communes engagées dans les PA2, 3 et 4 de terminer leur mise en œuvre.

> Organes

- > [...]
- > *la commission PA2, 3 et 4.*

En ce qui concerne les clefs de répartitions, deux clefs, respectivement deux champs d'application de la clef, sont nécessaires. Une propre à l'entier des communes membres pour les PA actuel et futurs et une pour les dix communes de l'ancienne Agglomération, afin de répartir entre elles le solde de charges liées à la mise en œuvre des PA2, 3 et 4, y compris les flux financiers liés à la solidarité prévue pour ces générations de PA. Dans ce modèle également, un mécanisme d'imputations internes doit permettre d'attribuer les charges de fonctionnement et d'investissements – tout comme les produits – aux communes concernées.

Contrairement au modèle précédent, les communes singinoises et lacoises pourraient être membres à part entière de l'association, ou alors régler leur rapport avec celle-ci par des conventions. Dans une logique de bonne gouvernance, il apparaît toutefois peu opportun que certaines communes ne participent aux PA que via une convention, alors même que l'association de communes avec laquelle elles signeraient cette convention a pour seul et unique mission l'élaboration et la mise en œuvre des PA. Cet engagement par convention « à la carte » n'est pertinent que s'il permet précisément de ne pas participer à l'entier des tâches de l'association.

En lien avec le souhait de mettre sur pied une structure organisationnelle permettant une approche « à la carte » de différentes tâches (p.ex. culture, infrastructures sportives...), il apparaît en l'état juridiquement impossible, en raison de la formulation actuelle de la LCo et de l'interprétation stricte par le SLeg de la disposition constitutionnelle concernée, d'envisager un tel développement – que cela soit d'ailleurs dans le modèle « Carte blanche » ou dans le modèle « Adjonction à l'ARS ». Pour pouvoir être déléguée à cette nouvelle association de communes, toute tâche doit être accomplie par toutes les communes membres, i.e. toutes les communes participant aux générations actuelle et futures des PA.