

MESSAGE N° 17 *1^{er} mai 2007*
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi modifiant
la loi sur les agglomérations

Nous avons l'honneur de vous soumettre un message à l'appui d'un projet de loi modifiant la loi sur les agglomérations (LAgg; RSF 140.2).

1. NÉCESSITÉ DE LA PRÉSENTE RÉVISION

La LAgg doit tout d'abord être adaptée à la loi révisée sur les communes (LCo, RSF 140.1) pour ce qui concerne notamment l'organe de révision. En effet, l'obligation pour les communes, établissements communaux de droit public et associations de communes de faire réviser leurs comptes par un organe externe et neutre doit aussi s'appliquer à l'agglomération, qui constitue par ailleurs une forme de collaboration intercommunale spécifique (art. 107 al. 2^{bis} LCo).

Outre l'harmonisation avec les autres collectivités locales quant à l'organe de révision, la LAgg nécessitait des adaptations pour d'autres éléments de la loi révisée sur les communes tels que le délai de cinq mois pour l'approbation des comptes ou les mesures d'autosurveillance ainsi qu'une série de renvois. Les différentes modifications sont énumérées dans le commentaire des articles ci-dessous.

Enfin, la répartition entre les objets soumis au referendum facultatif et ceux qui sont soumis au referendum obligatoire ne paraît aujourd'hui plus vraiment adéquate. Dans bien des cas, il est suffisant qu'une décision soit sujette au referendum facultatif: il peut être demandé en cas de contestation, mais pour des objets non contestés, il n'y a pas besoin d'organiser un scrutin populaire. Dès lors, il est proposé de transférer un certain nombre d'objets du referendum obligatoire au referendum facultatif: l'adhésion de nouveaux membres, les cautionnements ou sûretés analogues et la dissolution de l'agglomération.

2. LIENS AVEC LA MOTION POPULAIRE «AGGLOMERATION MIT DEM SENSEBEZIRK» (N° 1502.06)

Il sied de mentionner cette motion dans le présent contexte, car elle demande deux modifications de la LAgg. Par motion populaire déposée le 11 octobre 2006 (N° 1502.06), le citoyen fribourgeois Benjamin Brägger et plus de trois cents cosignataires demandent une modification de l'article 9 al. 4 et une modification de l'article 29 LAgg. Le Conseil d'Etat répond parallèlement au présent message, mais séparément à cette motion. Pour les motifs développés dans cette réponse, il n'est pas favorable à la modification de l'article 9 al. 4 LAgg et il propose une modification différente de l'article 29 de celle demandée par la motion populaire. Pour ces raisons, le Conseil d'Etat conclut à l'acceptation partielle de la motion. La nouvelle version de l'article 29 proposée par le Conseil d'Etat fait partie intégrante du présent projet (voir commentaire ad article 29 ci-dessous).

3. PROCÉDURE DE CONSULTATION

L'avant-projet a fait l'objet d'une consultation restreinte auprès du Bureau de l'Assemblée constitutive de l'agglomération en automne 2006. En effet, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts a envoyé l'avant-projet au Bureau au début septembre 2006. Le Bureau n'a pas émis de remarques. En revanche, à la suite de la réponse du Conseil d'Etat du 16 janvier 2007 aux communes de Düdingen et Tifers au sujet de l'article 29 LAgg, le Bureau a traité l'objet et a fait savoir en février 2007 qu'il n'était majoritairement pas favorable à une modification de cette disposition et qu'il entendait saisir le plénum de l'Assemblée constitutive pour avoir l'avis de dite Assemblée sur une éventuelle modification de l'article 29 LAgg. Les autres dispositions n'ont pas fait l'objet de commentaires quelconques.

4. INCIDENCES FINANCIÈRES DU PROJET

Le présent projet n'entraîne pas de nouvelles dépenses pour l'Etat. Pour les communes membres d'une agglomération, le recours à un organe de révision externe pour la révision des comptes n'entraîne pas plus de charges que ce qui est le cas pour les associations de communes existantes.

5. INFLUENCE DU PROJET SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ÉTAT-COMMUNES

Le présent projet n'a aucune influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

6. CONSTITUTIONNALITÉ, CONFORMITÉ AU DROIT FÉDÉRAL ET EUROCOMPATIBILITÉ DU PROJET

Le présent projet de loi est conforme aux Constitutions fédérale et cantonale. Il ne rencontre aucune incompatibilité avec le droit européen.

7. REFERENDUMS LÉGISLATIF ET FINANCIER

La présente loi est soumise au referendum législatif (facultatif). Elle n'est en revanche pas soumise au referendum financier, même facultatif.

8. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Art. 13 al. 3 (nouveau)

Il s'agit à la fois de combler une lacune de la LAgg et d'adapter celle-ci à la loi révisée sur les communes. La solution proposée consiste à prévoir que les contrats portant délégation de compétence à un tiers peuvent être consultés par quiconque justifie d'un intérêt, comme c'est le cas pour les communes (art. 84^{bis} al. 3 LCo).

Art. 18 al. 1 let. a, b, f et h

Pour certains objets, il est suffisant de prévoir le referendum facultatif. Ceci est le cas pour l'admission de nouvelles communes, les cautionnements et sûretés analogues

et la dissolution. Pour ces objets, il est plus judicieux de limiter le scrutin aux cas contestés, un referendum obligatoire ne semble pas nécessaire. Pour le commentaire de la lettre b voir sous article 29 ci-dessous.

Art. 21 al. 2 let. b^{bis} (nouvelle), d et h et al. 3 let. a^{bis} (nouvelle) c et e

Cette disposition traite des attributions du conseil d'agglomération, qui aura désormais pour tâches, à l'instar de ce qui est prévu pour les communes et les associations de communes, de désigner l'organe de révision et de prendre acte du plan financier. Les autres modifications de cette disposition sont le corollaire des modifications prévues au niveau des objets soumis à referendum facultatif ou obligatoire.

Art. 25a (nouveau)

Pour la révision de ses comptes, l'agglomération disposera désormais d'un organe externe de révision, comme les autres collectivités locales fribourgeoises. Cet article contient les renvois nécessaires à la loi sur les communes.

Art. 26 titre médian

L'ancien titre médian du texte français énonçait «Contrôle obligatoire», ce qui est une inadvertance manifeste. La rectification est opérée par la présente modification. Le nouveau libellé sera «Contenu obligatoire».

Art. 29

L'article 29 LAgg en vigueur prévoit que la reprise de nouvelles tâches importantes par l'agglomération constituée doit faire l'objet d'un referendum obligatoire, mais que c'est la majorité des communes et des citoyens votants qui décident. C'est ainsi la même procédure qui est prévue pour la constitution de l'agglomération.

Cependant, force est d'admettre que cette procédure – le double vote des communes et des citoyens – quand bien même elle est nécessaire pour la constitution de l'agglomération, constitue déjà un grand pas pour les communes du périmètre provisoire, car elles doivent admettre le risque de pouvoir être mises en minorité si les citoyens de l'une ou l'autre commune devaient refuser les statuts initiaux. Toutefois, on peut dire que les statuts, contenant la liste des communes, les tâches et les clés de répartition, sont connus à l'avance, et les communes ont la possibilité de choisir le retrait du périmètre provisoire si elles ne considèrent pas envisageable du tout de faire partie de l'agglomération.

En revanche, la situation n'est pas identique lors de la reprise de nouvelles tâches importantes, une fois l'agglomération constituée. A la différence de la situation au début du processus, ces tâches ne seraient pas connues par les communes au moment de leur entrée dans l'agglomération, ce qui pourrait les dissuader de se lancer dans l'agglomération, ignorant les futures tâches qui pourraient leur être imposées. Le Conseil d'Etat, vu les craintes exprimées par certaines communes, a donc été amené à réexaminer l'article 29 LAgg et à proposer une nouvelle solution, qui s'inspire de certaines règles mises en place pour les associations de communes.

La nouvelle teneur de l'article 29 LAgg prévoit qu'il doit toujours y avoir un scrutin populaire obligatoire pour les nouvelles tâches importantes, les autres objets étant désormais soumis au referendum facultatif. Mais au niveau

des communes, c'est chacune qui devrait donner son accord pour une telle extension des tâches. Ce principe de l'unanimité serait cependant atténué par le renvoi explicite à l'article 110 LCo, selon lequel le Conseil d'Etat peut passer outre le refus d'une commune lorsque le transfert de la tâche correspond à un intérêt régional important.

Art. 30 al. 1 let. e et f (nouvelles)

Cet article énumère les objets qui seront désormais soumis au referendum facultatif, plus au referendum obligatoire.

Art. 31 al. 4

Il s'agit d'une adaptation à la loi sur les communes, qui prévoit un délai uniforme de cinq mois dès la fin de l'exercice pour l'approbation des comptes.

Art. 33

L'agglomération était déjà soumise à l'obligation d'établir un plan financier avant que cette exigence ne soit introduite pour les communes, mais il convient maintenant d'harmoniser les modalités d'application du plan financier de l'agglomération avec les règles de la LCo.

Art. 34 al. 1 let b et l^{bis} (nouvelle) et al. 2 let. d^{bis} (nouvelle), e et f

Le catalogue des dispositions de la LCo applicables à l'agglomération, soit de par la loi (al. 1), soit à défaut de dispositions contraires dans les statuts (al. 2), a été adapté, principalement par rapport aux modifications intervenues dans la LCo lors de la révision partielle du 16 mars 2006 (organe de révision, assermentation des membres du conseil d'agglomération, etc.).

Art. 38 al.4

Il s'agit d'une adaptation au changement intervenu au niveau du referendum: l'adhésion d'une nouvelle commune passant dans les objets soumis au referendum facultatif, il convenait également de modifier cet article.

Art. 42a (nouveau)

Il s'agit d'une adaptation à la LCo révisée, plus particulièrement aux nouvelles mesures de surveillance, qui nécessitent qu'une personne concernée par une telle mesure doit pouvoir faire usage de certains moyens de droit pour demander un contrôle juridictionnel de la mesure. Les voies de droit devaient dès lors être complétées.

Nous vous invitons à adopter ce projet de loi consistant à réviser partiellement la loi sur les agglomérations.

**BOTSCHAFT Nr. 17
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Gesetzesentwurf zur Änderung
des Gesetzes über die Agglomerationen**

1. Mai 2007

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zu einem Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Agglomerationen (AggG, SGF 140.2).