

Motion populaire Benjamin Brägger
« Agglomération mit dem Sensebezirk »
[« Agglomération avec le district de la Singine »]
(modification de la loi sur les agglomérations)

N° 1502.06

Résumé de la motion

Par motion populaire déposée et développée le 11 octobre 2006, le citoyen fribourgeois Benjamin Brägger et 763 autres citoyennes et citoyens demandent à ce que la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg, RSF 140.2) soit modifiée sur deux points : l'agglomération ne doit pouvoir se constituer qu'à la condition que chacune des communes membres adopte les statuts (art. 9 al. 4 LAgg), d'une part, et aucune nouvelle tâche ne saurait être confiée à l'agglomération constituée sans que chaque commune membre ne donne son assentiment (art. 29 LAgg), d'autre part.

En appui à leurs propositions, les motionnaires font valoir que les communes de Düdingen et Tafers constituent le pôle économique et politique du district de la Singine et qu'il convient dès lors d'éviter tout risque de voir forcer ces communes à faire partie d'une agglomération contre leur gré. La même motivation serait valable pour le transfert de nouvelles tâches à l'agglomération. Comme ce transfert impliquerait de nouvelles charges, il conviendrait d'éviter qu'une commune puisse y être contrainte. Il faudrait bien plutôt qu'elle confie la tâche à l'agglomération sur une base volontaire, après avoir évalué, le cas échéant, si le coût supplémentaire est supportable pour elle.

Réponse du Conseil d'Etat

La procédure de constitution mise en place pour la création de l'agglomération prévoit une double majorité, soit d'une part la majorité des communes du périmètre, ce qui implique que dans au moins la moitié des communes la majorité des votants y adhère, et la majorité des votants sur l'ensemble du périmètre de l'agglomération. Les motionnaires voudraient que la première majorité, celle des communes, soit remplacée par l'unanimité.

A cet égard, il faut distinguer deux éléments: le premier est le droit de chaque commune du périmètre provisoire de décider, au cours des travaux préparatoires, de faire partie ou non du périmètre définitif, qui sera inscrit dans les statuts soumis au vote populaire. En effet, le périmètre provisoire, tel que défini par le Conseil d'Etat, n'est en quelque sorte qu'une « hypothèse de travail ». Les communes peuvent le modifier au gré de l'avancement des travaux relatifs aux statuts, afin d'ajuster au mieux ce périmètre en fonction des tâches confiées à l'agglomération et du financement de celles-ci. Le périmètre ainsi ajusté par les communes elles-mêmes, et c'est le deuxième élément, constitue le périmètre définitif, qui fait l'objet d'un vote final aux urnes.

Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de le dire et de le rappeler et il a à chaque fois été suivi par le Grand Conseil (loi de 1995, motions Pascal Kuenlin [no 099.00] Nicolas Bürgisser/Ursula Krattinger [no 100.00]) : le concept de l'agglomération n'est cohérent que si l'on connaît, au

moment de passer au vote, les communes qui en feront, le cas échéant, partie. Elle se constitue avec l'ensemble des communes prévues dans les statuts ou elle ne se constitue pas. A noter que par rapport à une association de communes, ce concept est beaucoup moins interventionniste, le Conseil d'Etat ne peut forcer une commune et il ne peut imposer la création de l'agglomération comme telle, contrairement aux possibilités dont il dispose au niveau d'une association de communes. Lors de la dernière révision partielle de la loi sur les agglomérations, qui a eu lieu en décembre 2005, aucune intervention allant dans le sens d'une modification de l'article 9 LAgg n'a été déposée. La motion populaire n'apportant aucun élément nouveau et, surtout, n'invalidant pas les arguments exposés ci-dessus, le Conseil d'Etat ne saurait proposer l'acceptation de la motion sur ce point.

S'agissant des nouvelles tâches importantes à confier à l'agglomération, une fois celle-ci constituée, l'appréciation doit être nuancée. Tout au long des travaux préparatoires de l'agglomération de Fribourg, il a été demandé de réexaminer le régime applicable au transfert de nouvelles tâches à l'agglomération constituée. En effet, l'argument invoqué par plusieurs communes du périmètre provisoires consistait à dire que les communes qui entrent dans l'agglomération savent quelles tâches sont initialement confiées à cette institution, mais elles ignorent quelles pourraient être les futures tâches transférées à l'agglomération, par un vote à la double majorité des communes membres et des citoyens votants. Or devant cette incertitude quant aux futures nouvelles tâches importantes de l'agglomération, bien des communes pourraient hésiter à en faire partie. Le Conseil d'Etat a examiné cette question et il est parvenu à la conclusion qu'il convient d'éliminer cet obstacle à la création de l'agglomération en introduisant une règle comparable aux associations de communes pour les nouvelles tâches, soit le principe de l'unanimité des communes, atténué toutefois par la règle qui donne au Conseil d'Etat la compétence d'accorder le transfert de la tâche lorsqu'un intérêt régional important le justifie (art. 110 LCo, applicable par analogie). On instituerait ainsi, à cet égard, un régime comparable à celui mis en place au niveau des associations de communes.

Une modification de l'article 29 LAgg dans ce sens fait actuellement l'objet d'un message du Conseil d'Etat adressé au Grand Conseil, accompagnant un projet de loi modifiant la LAgg sur plusieurs points. Toutefois, force est d'admettre que les motionnaires demandent une modification plus incisive et sans correctif de l'article 29 LAgg. Selon leur proposition, le Conseil d'Etat ne pourrait pas intervenir même lorsqu'un intérêt régional majeur l'exigerait, ce qui signifie qu'on régresserait en deçà du niveau d'intervention cantonale prévue pour les associations de communes. Un tel démantèlement de l'agglomération ne paraît pas acceptable. Par conséquent, et nonobstant le fait que le Conseil d'Etat propose, dans son message adressé ce jour au Grand Conseil, une modification de la LAgg visant à assouplir l'article 29 LAgg, force est de constater que les revendications des motionnaires ne peuvent pas entièrement être acceptées.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous propose de rejeter cette motion sur le premier point (art. 9 al. 4 LAgg), mais de l'accepter en ce qui concerne la modification de l'article 29, sous réserve de l'adjonction mentionnée ci-dessus (application par analogie de l'art. 110 LCo).

Fribourg, le 1^{er} mai 2007