

lère Cour administrative. Séance du 28 mars 2001. Statuant sur le recours interjeté le 14 septembre 2000 (**1A 00 78**) par **X. et consorts**, représentés par Me ..., avocat à Fribourg, contre l'arrêté prononcé le 4 juillet 2000 par **le Conseil d'Etat du canton de Fribourg; (Agglomération: détermination du périmètre provisoire)**

**En fait:**

- A. En 1999, des citoyens des communes de Belfaux, Corminboeuf, Fribourg, Marly et Villars-sur-Glâne ont demandé, selon les formes prévues par l'art. 3 al. 1 de la loi sur les agglomérations (LAgg; RSF 140.2), la constitution d'une agglomération regroupant la ville de Fribourg et les communes avoisinantes.

Par arrêté du 4 juillet 2000, publié dans la Feuille Officielle du Canton de Fribourg (ci-après: FO) du 14 juillet 2000, le Conseil d'Etat, après avoir consulté les communes concernées, a déterminé le périmètre provisoire de l'agglomération, dans lequel il a inscrit les communes de Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Villars-sur-Glâne, Düdingen, Tafers, Belfaux, Corminboeuf et Grolley.

- B. Par recours du 14 septembre 2000, X. et 77 consorts ont saisi le Tribunal administratif, concluant, sous suite de frais et dépens, à l'annulation de la décision du Conseil d'Etat. Pour l'essentiel, ils ont fait valoir l'inconstitutionnalité de l'art. 3 LAgg sur lequel se fonde l'arrêté querellé. A leur avis, en effet, cette disposition empêcherait les citoyens d'exercer leur droit de vote communal sur le principe de l'adhésion à l'agglomération, droit pourtant garanti par l'art. 34 de la Constitution fédérale (Cst. féd.; RS 101), les art. 1 al. 2 et 28 quater de la Constitution fribourgeoise (Cst. cant.; RSF 10.1), ainsi que l'art. 231ter de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSF 115.1). Subsidiairement, les recourants ont invoqué la violation du principe de l'autonomie communale, une commune pouvant être contrainte d'adhérer contre son gré aux statuts de l'agglomération et ne disposant pas, par la suite, de la faculté de se retirer librement de celle-ci. Cette loi consacrerait également une inégalité de traitement entre les communes fondatrices de l'agglomération, même contre leur volonté, et les nouvelles communes désireuses de s'y associer. Contrairement aux premières, en effet, les secondes peuvent décider d'adhérer à l'agglomération en assemblée communale, décision pouvant donner lieu ensuite à un référendum. Ainsi, pour demeurer conforme aux garanties constitutionnelles de protection de l'autonomie communale, la LAgg devrait à tout le moins respecter les principes applicables en matière de collaboration intercommunale ou d'assemblées de communes.

C. Le 16 octobre 2000, le Conseil d'Etat a déposé ses observations circonstanciées. Il a conclu, principalement à l'irrecevabilité du recours de X. et consorts et, subsidiairement, à son rejet. Par courrier du même jour, il a requis la levée de l'effet suspensif. Il a signalé, en outre, que les recourants ont saisi le Tribunal fédéral d'un recours de droit public portant sur le même objet, le 14 septembre 2000.

Par courriers des 31 octobre et 2 novembre 2000, les Communes de Villars-sur-Glâne, Corminboeuf, Marly et Grolley ont indiqué qu'elles n'ont pas d'observations à formuler.

La Commune de Fribourg, dans ses déterminations du 2 novembre 2000, a conclu au rejet du recours.

Par courrier du 2 novembre également, la Commune de Givisiez ne s'est pas prononcée sur le fond mais a déclaré maintenir la requête d'effet suspensif qu'elle avait adressée au Tribunal fédéral.

Le 3 novembre 2000, la Commune de Granges-Paccot a indiqué qu'elle n'a pas d'observations particulières à formuler, tout en s'opposant à la levée de l'effet suspensif.

Le 6 novembre 2000, les Communes de Tafers et de Düdingen ont déclaré accorder leur soutien au recours de X. et consorts.

Le 9 novembre 2000, la Commune de Belfaux s'est déterminée, en indiquant sa réticence à adhérer à l'agglomération et, en particulier, à un système légal qui la priverait de sa liberté de choisir de s'associer ou non à une telle corporation de droit public.

D. Par décision du 7 novembre 2000, la Juge déléguée a ordonné la suspension de la procédure jusqu'à droit connu sur le recours de droit public que X. et consorts ont interjeté auprès du Tribunal fédéral.

E. Par arrêt du 5 décembre 2000, le Tribunal fédéral a déclaré le recours de droit public de X. et consorts irrecevable.

F. Par courrier du 15 janvier 2001, la Juge déléguée a invité X. et consorts à se déterminer sur la suite de la procédure et, notamment, sur le maintien du recours au vu des considérants de l'arrêt du Tribunal fédéral. Le 1<sup>er</sup> mars 2001, ceux-ci ont confirmé qu'ils maintiennent leur recours.

**En droit:**

1. a) Déposé le 14 septembre 2000 contre l'arrêté du Conseil d'Etat du 4 juillet 2000, publié dans la FO du 14 juillet 2000, le recours de X. et consorts l'a été dans le délai et les formes prescrits (cf. art. 30 al. 2, 79 à 81 du code de procédure et de juridiction administrative: CPJA; RSF 150.1).

Conformément à l'art. 16 al. 1 CPJA, l'autorité examine d'office si elle est compétente.

2. a) Selon l'art. 113 CPJA, les décisions sont sujettes à recours, à l'exception des mesures relatives à l'exécution et des décisions définitives en vertu du code ou d'une autre loi. Le Tribunal administratif connaît en dernière instance cantonale des recours contre les décisions prises par le Conseil d'Etat, conformément à l'art. 114 al. 1 let. a CPJA.

- b) Aux termes de l'art. 3 al. 1 LAgg, à la requête des conseils communaux ou du dixième des citoyens actifs d'au moins deux communes qui comprennent la commune-centre et une de ses communes limitrophes, le Conseil d'Etat détermine le périmètre provisoire de l'agglomération. C'est en application de cette disposition que le Conseil d'Etat a prononcé son arrêté déterminant le périmètre provisoire de l'agglomération fribourgeoise.

- c) En l'occurrence, il y a lieu d'examiner si l'arrêté litigieux est susceptible d'un recours au Tribunal administratif en vertu des art. 113 et 114 al. 1 let. a CPJA. Pour en juger, il sied de déterminer, au préalable, si cet arrêté constitue une décision au sens de l'art. 4 CPJA (T. MERKLI, A. AESCHLIMANN, R. HERZOG, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Berne 1997, ad art. 49 n° 2 p. 324).

Selon l'art. 4 al. 1 CPJA, sont des décisions les mesures de caractère obligatoire prises dans un cas d'espèce en application du droit public et qui ont pour objet: de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (let. a); de constater l'existence, l'inexistence ou le contenu de droits ou d'obligations (let. b); de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations (let. c).

- d) Le Tribunal administratif est lié par les considérants de l'arrêt prononcé par le Tribunal fédéral le 5 décembre 2000, à la suite du recours de droit public déposé par les mêmes recourants contre l'arrêté querellé. A propos de la nature de l'arrêté du Conseil d'Etat, la Haute Cour a relevé que cet acte ne fait que concrétiser l'art. 3 al. 1 LAgg et ne constitue ainsi qu'une simple

mesure d'exécution, de nature organisationnelle (consid. 3d p. 8; cf. également consid. 3b p. 7 et la jurisprudence citée).

Il y a lieu de relever, en effet, que la détermination du périmètre provisoire d'une agglomération ne constitue que le premier des actes d'exécution du processus de constitution de la structure intercommunale. Cet acte n'a pas un contenu par lui-même, mais son contenu se trouvera incorporé dans des phases ultérieures de décision laquelle, sous la forme d'un projet de statuts fixant notamment le périmètre définitif de l'agglomération, sera soumise au contrôle populaire, conformément à l'art. 9 LAgg (cf., pour certaines caractéristiques semblables, la nature d'un plan directeur: P. MOOR, Droit administratif, Berne 1991, vol. II, p. 312). Partant, un tel acte est dépourvu d'effet juridique concret en soi, si ce n'est celui d'imposer aux autorités concernées de prendre un certain nombre de décisions (cf. notamment art. 4ss LAgg).

- e) Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, il faut dès lors constater que l'arrêté du Conseil d'Etat n'est pas une décision au sens de l'art. 4 CPJA (cf. également ATF 123 I 41 consid. 6d p. 47/48; B. KNAPP, Précis de droit administratif, 4éd., Bâle 1991, n° 1046ss, n° 1052 p. 235; T. MERKLI, A. AESCHLIMANN, R. HERZOG, op. cit., ad art. 49 n° 34). Partant, son contrôle juridictionnel n'en est pas possible (art. 113 et 114 al. 1 let. a CPJA a contrario).

Au demeurant, il faut relever que la LAgg ne contient aucune disposition ouvrant une voie de recours contre l'arrêté en cause. Dans la mesure où, par ailleurs, cet arrêté ne ressort manifestement pas au pouvoir de surveillance qui est dévolu au Conseil d'Etat en vertu de l'art. 35 al. 1 LAgg (cf. également: la référence, faite par l'alinéa 2 de cette disposition, au chapitre VIII de la loi sur les communes; LCo; RSF 140.1), la réglementation prévue à ce propos par la LCo (cf. notamment art. 158 LCo) n'est pas applicable.

En conséquence, le recours de X. et consorts doit être déclaré irrecevable.

3. a) Au demeurant, le Tribunal fédéral a également relevé que la procédure ayant abouti à l'arrêté querellé a respecté les dispositions légales applicables (cf. consid. 3b p. 6); du moins aucun élément n'a été invoqué pour démontrer le contraire dans les procédures fédérale et cantonale. A cela s'ajoute que ni l'art. 34 Cst. féd. ni aucune norme cantonale, constitutionnelle ou infraconstitutionnelle, n'impose ou ne garantit que la réunion de communes au sein d'une agglomération soit soumise au vote du corps électoral (consid. 3c et d p. 7/8). Pas plus les recourants que d'autres citoyens, d'ailleurs, n'ont exercé le droit de référendum facultatif, prévu par l'art. 28bis al. 1 Cst. cant., pour s'opposer à la restriction des droits populaires que comporte la LAgg en

ce sens que l'initiative tendant à la constitution d'une agglomération n'a pas à être soumise au vote du corps électoral communal. Dans de telles conditions, rien ne permet de remettre en cause la volonté univoque du législateur, clairement exprimée par la LAgg, de supprimer le droit pour les citoyens des communes concernées de s'exprimer sur la constitution d'une structure intercommunale avant que le projet de statuts ne soit établi (art. 9 LAgg), ou sur l'adhésion à celle-ci (consid. 3d p. 8).

- b) Ces motifs scellent également le sort des griefs formulés, pour le surplus, par les recourants s'agissant de la prétendue violation de l'autonomie communale que comporterait l'application de la LAgg, sous l'angle de la restriction des droits populaires communaux.
4. En application de l'art. 129 let. c CPJA, il n'est pas perçu de frais de procédure auprès des recourants qui succombent, leur intervention étant principalement destinée à satisfaire l'intérêt public au respect des droits politiques. Ils n'ont cependant pas droit à une indemnité de partie vu l'issue de la procédure.

**Par ces motifs,  
la lère Cour administrative  
d é c i d e :**

- 1. Le recours de X. et consorts est irrecevable.
- 2. Il n'est pas perçu de frais de procédure ni alloué d'indemnité de partie.

001.1;104.8