

Rapport sur l'avant-projet de loi sur les agglomérations (LAgg)

Consultation

Juillet 2010

1 Pourquoi une loi sur les agglomérations?

Le Groupe CVPO, par les Députés Jean-Marie Schmid et Beat Abgottspon, a déposé au Grand Conseil le 9 mai 2007 une motion (No. 4.078) pour la création d'une loi sur les agglomérations. Une motion similaire (No. 4.084) a été déposée au nom du groupe PLR par les Députés Brigitte Diserens, Didier Cachat et Alexis Turin, le 11 septembre 2007.

Les deux motions ont été traitées ensemble en session du Grand Conseil du 10 décembre 2007. Le Grand Conseil a décidé par 97 voix contre 5 et 9 abstentions, d'accepter les deux motions.

Le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil en 2008 que la politique des agglomérations soit intégrée à la loi cantonale sur la nouvelle politique régionale. Lors des débats portant sur la loi sur la politique régionale, le Grand Conseil a cependant émis le souhait que les agglomérations disposent d'une loi spécifique.

Suivant l'article 139, paragraphe 2 du Règlement du Grand Conseil du 13 Septembre 2001, une motion acceptée doit être transformée dans un délai de deux ans.

2 Les agglomérations valaisannes

Le périmètre des agglomérations est fixé par l'Office fédéral de la statistique (OFS). L'OFS a défini les agglomérations suivantes pour le canton du Valais:

Agglomération Brigue-Viège-Naters: Brig-Glis, Eggerberg, Naters, Ried-Brig, Termen, Bitsch, Baltschieder, Lalden, Viège, Zeneggen

Agglomération Sierre / Crans-Montana: Chalais, Chermignon, Chippis, Grône, Miège, Mollens, Montana, Randogne, Sierre, Venthône, Veyras

Agglomération Sion: Ardon, Conthey, Vétroz, Les Agettes, Vex, Saint-Léonard, Arbaz, Grimisuat, Salins, Savièse, Sion

Agglomération Monthey-Aigle (Agglo Chablais): Aigle, Collombey-Muraz, Monthey, Troistorrents, Massongex

D'autre part, Martigny a été considéré comme un cas spécial.

L'agglomération Brig-Visp-Naters appartient à la première génération d'agglomérations et a déposé en décembre 2007 un projet d'agglomération qui a été soutenu par le Conseil d'Etat par décision du 25 juin 2008. L'agglomération Brigue-Viège-Naters s'est vue attribuer une contribution fédérale de 40%. Les agglomérations Sierre/Crans-Montana, Sion et Chablais se trouvent dans une phase d'élaboration du projet d'agglomération et vont déposer ce dernier au plus tard d'ici fin 2011.

3 La législation en vigueur en matière d'agglomérations

3.1 Pas de loi fédérale spécifique

La législation fédérale ne comporte pas de loi spécifique sur les agglomérations. La base légale utilisée au niveau fédéral pour les projets d'agglomération est consignée par les Art. 86 al. 3 lit b^{bis} de la Constitution fédérale ainsi que la loi sur les infrastructures (IFG), les modifications de la loi sur l'imposition des huiles minérales et son ordonnance.

L'autorité fédérale compétente pour la mise en oeuvre de la politique des agglomérations est l'Office fédéral de l'aménagement du territoire (ARE), qui examine les projets d'agglomérations déposés, portant principalement sur des mesures dans les domaines de l'urbanisation et du transport, et décide des financements correspondants de la Confédération.

3.2 La situation dans les autres cantons

Le canton de Fribourg est le seul à disposer pour l'heure d'une loi sur les agglomérations spécifique. Cette dernière a été adoptée en 1995 et a fait l'objet de diverses modifications depuis. Dans d'autres cantons (Jura, Vaud, etc.), la politique des agglomérations a été intégrée dans d'autres lois (p.ex. aménagement du territoire).

3.3 La situation en Valais

Au niveau cantonal l'art. 8 de la loi cantonale sur la politique régionale constitue la base actuelle en faveur du soutien de projets correspondants. Un tel soutien n'est cependant accordé que dans les cas où le projet d'agglomération s'insère dans le programme régional de la région socio-économique correspondante. L'agglomération fait ainsi, comme les autres communes, partie intégrante de la région socio-économique.

Dans ce sens, toutes les agglomérations valaisannes ont jusqu'à aujourd'hui fait l'objet d'un soutien financier pour l'élaboration de projets d'agglomérations. En outre, un groupe de travail interdépartemental met ses compétences au service des différentes agglomérations et le Canton se trouve ainsi directement impliqué dans les projets d'agglomérations. Au sein de l'administration cantonale, c'est le Service du développement économique qui est responsable de la coordination des agglomérations.

4 Nomination d'une commission extraparlamentaire

En vue de l'élaboration d'un avant-projet de loi sur les agglomérations, le Conseil d'Etat a nommé le 27 mai 2009 la commission extraparlamentaire suivante:

- Monsieur Olivier Dumas (Président) – ancien président de la ville de Martigny
- Monsieur Alphons Epiney – ancien secrétaire communal de Naters et ancien membre du conseil d'agglomération Brigue-Viège-Naters
- Monsieur Markus Nellen, président de la commune de Baltschieder et membre du conseil d'agglomération Brigue-Viège-Naters
- Monsieur Stany Andenmatten, économiste et expert en aménagement du territoire de Grächen
- Monsieur Richard Kalbermatter – Président du conseil d'administration de la RW Oberwallis AG
- Madame Maria-Pia Tschopp – préfète, présidente de la région Sierre et du conseil d'agglomération Sierre/Crans-Montana

- Monsieur Stéphane Delaloye – ingénieur de la ville de Sierre, agglomération Sierre/Crans-Montana
- Monsieur François Mathis – secrétaire régional Sion – Hérens – Conthey, agglomération Sion
- Monsieur Damien Métrailler – président de la commune d'Evolène, membre de l'association des communes valaisannes
- Madame Nathalie Luyet – architecte de la ville de Sion, agglomération Sion
- Monsieur Raymond Carrupt – directeur TMR SA et président UTP-Valais
- Monsieur Jean-Daniel Antille – directeur Antenne du Valais romand
- Madame Josiane Granger – présidente de la commune de Collombey-Muraz, agglomération Chablais

Cette commission a été complétée par les représentants suivants de l'administration cantonale:

- Monsieur François Seppey, chef du Service du développement économique
- Monsieur Damian Jerjen, chef du Service de l'aménagement du territoire
- Monsieur Gilles Délèze, Service des transports
- Monsieur Yvan Coquoz, Service des affaires intérieures

Le Conseil d'Etat a d'autre posé dans sa décision les lignes directrices suivantes pour l'élaboration de l'avant-projet:

1. l'agglomération ne constitue pas un niveau institutionnel supplémentaire et trouve son rôle dans la région.
2. la politique des agglomérations est en accord avec la Nouvelle Politique Régionale (NPR).
3. Les agglomérations peuvent également être intercantionales.
4. Un groupe de travail formé des représentants des services concernés est constitué au sein de l'administration cantonale. Ce dernier accompagne les agglomérations et est l'interlocuteur pour l'Etat.
5. Les agglomérations ne se restreignent pas, lors de l'élaboration de leur projet, uniquement sur les domaines de l'urbanisation et des transports, mais considèrent également d'autres thèmes comme notamment les affaires sociales, la culture, le sport, l'économie ou le tourisme. Les agglomérations tiennent en outre compte dans leurs projets des communes extérieures de leur périmètre et promeuvent la coopération avec ces dernières.

La commission extraparlamentaire s'est réunie six demi-journées entre novembre 2009 et juin 2010 et présente avec le présent rapport son avant-projet.

5 Commentaires sur les différents paragraphes

La commission a décidé de structurer l'avant-projet suivant les paragraphes suivants:

- Titre premier: Dispositions générale
- Titre deuxième: Constitution
- Titre troisième : Tâches et attributions de l'agglomération
- Titre quatrième : Statuts
- Titre cinquième : Organes
- Titre sixième : Dispositions financières
- Titre septième : Dispositions finales

La volonté de la commission d'élaborer une loi-cadre apparaît déjà clairement dans le préambule. En se basant sur des lois existantes, la fonction complémentaire doit être soulignée. Les agglomérations doivent être comprises comme des projets de collaboration intercommunale. Pour cette raison, il est fait référence à plusieurs reprises dans le texte à la loi sur les communes du 5 février 2004.

Dans le **premier paragraphe**, le premier article définit le but de la loi. La coordination et la collaboration entre les communes de l'agglomération doit être encouragée, en particulier dans les domaines du développement territorial et de la mobilité. Ces deux domaines constituent les éléments essentiels des projets d'agglomération à développer, c'est pourquoi leur importance est à nouveau soulignée à ce stade. En principe il est possible que des communes hors du périmètre d'agglomération retenu par la Confédération en fassent partie. A cette fin, différentes conditions cumulatives doivent être remplies. Les communes concernées s'engagent à appartenir à l'agglomération au minimum pendant 15 ans. Cette durée correspond aux dispositions de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et garantit ainsi un développement territorial raisonné. Il faut en outre souligner que pour les communes situées en dehors du périmètre reconnu par la Confédération, aucun moyen financier provenant de celle-ci ne peut être accordé.

En ce qui concerne la forme juridique, il est fait référence à la loi sur les communes qui prévoit déjà différentes dispositions relatives aux formes de coopération possibles entre les communes. L'autorité compétente est le département en charge du développement territorial, ceci en lien avec l'importance des mesures relatives à l'aménagement du territoire au sein des agglomérations et des projets d'agglomérations à élaborer.

Dans le **deuxième paragraphe**, le Conseil d'Etat est défini comme instance de délimitation du périmètre définitif de l'agglomération. Les régions socio-économiques ainsi que les communes concernées sont au préalable entendues.

Le **troisième paragraphe** définit les tâches et compétences de l'agglomération. Pour ce faire, et en ce qui concerne la collaboration entre les communes et la délégation de tâches communales, il est à nouveau fait appel à la loi sur les communes. En outre, il est déterminé quels contrats et règlements doivent être soumis au Conseil d'Etat.

La référence à la loi sur les communes doit permettre de garantir un processus de décision rapide. A côté de l'élaboration de statuts, les tâches de l'agglomération comportent également la garantie d'un développement territorial commun et la mise en œuvre d'un concept de mobilité. Pour le domaine de l'aménagement du territoire, il est fait référence à l'instrument existant du plan directeur régional au sens de l'article 20 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire. Les agglomérations doivent en outre élaborer un projet selon les directives des instances fédérales et cantonales. Dans cette optique, il est important de souligner que l'agglomération agit pour les communes dès qu'un travail lui est délégué.

Dans le **quatrième paragraphe**, les exigences relatives aux statuts de l'agglomération sont fixées. Les points principaux concernent les tâches des communes et la composition du conseil d'agglomération. En outre, l'article 8 al. 2 liste différents autres points qui doivent être réglés dans les statuts afin qu'ils aient un caractère liant.

Le **cinquième paragraphe** traite des organes et des relations entre eux. La plus haute autorité est constituée par l'ensemble du corps électoral. Celui-ci décide de la création et de la dissolution de l'agglomération. A cette fin, des votations sont tenues dans toutes les communes. Il faut souligner que la majorité des citoyens et des communes décident ; des décisions unanimes ne sont donc pas exigées obligatoirement. L'assemblée des délégués est formée par les présidents des communes membres. Le remplacement est assuré par le vice-président. L'article 15 règle la composition du conseil d'agglomération. Il faut être attentif ici au fait que ce conseil doit être composé majoritairement de représentants des communes. Le canton et les régions socio-économiques concernées siègent avec une voix consultative. La

coordination entre l'administration cantonale et les agglomérations doit être ainsi garantie. La conduite opérationnelle et le secrétariat de l'agglomération sont assurés par l'entité opérationnelle des régions socio-économiques concernées. La cohérence entre la politique de l'espace rural, celle de l'agglomération et la nouvelle politique régionale est ainsi garantie. Ce souci de cohérence correspond aux vœux du Conseil d'Etat et du Grand Conseil.

Le **sixième paragraphe** règle les dispositions financières des agglomérations. Le financement des mesures découlant du projet d'agglomération est réglé à l'article 20. Un récapitulatif se trouve en annexe de ce rapport. Il faut souligner ici que les communes de l'agglomération sont principalement responsables du financement des mesures proposées. Le Canton joue un rôle secondaire. Pour les mesures co-financées par la Confédération, le Canton participe à concurrence de la moitié de la participation fédérale. Il est ainsi garanti que les bons projets d'agglomération touchent une part cantonale plus importante. Le Canton peut aussi participer à des mesures qui ne sont pas co-financées par la Confédération mais qui font partie d'un projet reconnu. On peut mentionner ici comme exemple les mesures en matière d'aménagement du territoire. Celles-ci sont encouragées par la Confédération mais ne sont pas co-financées car elles ne répondent pas aux directives du fonds d'infrastructures. Le Canton examine de telles mesures et le Conseil d'Etat décide d'un éventuel financement cantonal. Les mesures qui sont déjà financées par d'autres aides ne bénéficient d'aucun soutien supplémentaire. Un tableau récapitulatif figure en annexe du présent rapport.

L'article 21 détermine qu'en cas de départ d'une commune d'une agglomération, les montants accordés lors des 15 dernières années doivent être remboursés. La stabilité et la durabilité des projets d'agglomération sont ainsi soutenues.

6 Effets

6.1 Effets sur le Canton

Avec la loi, le rôle du Canton dans la politique des agglomérations est clarifié. La loi confirme le rôle de l'administration cantonale dans l'élaboration des projets d'agglomérations. En outre, il est répondu avec cette loi aux questions de financement des mesures des projets d'agglomérations. Ces questions doivent, du point de vue de la mise en œuvre des mesures, être définies par écrit avec la Confédération sous la forme d'un contrat de prestations. Les travaux des différents services de l'administration sont simplifiés avec la présente loi. Le Grand Conseil devra décider, en ce qui concerne les obligations financières relatives à la mise en œuvre des mesures, étant donné que la contribution cantonale dépassera dans la majorité des cas la compétence du Conseil d'Etat.

6.2 Effets sur les agglomérations

Les agglomérations bénéficient d'un conseil en matière d'organisation et également d'une certaine sécurité du point de vue de la planification financière. La pratique actuelle est en outre confirmée et inscrite formellement dans la loi.

6.3 Effets sur le développement territorial

Le rôle du développement territorial dans notre canton est renforcé par la présente loi. Les communes des agglomérations sont contraintes de s'impliquer encore davantage dans un développement commun.

6.4 Effets sur la politique régionale

La répartition des fonctions entre canton, région et communes est maintenue. La région reste l'interlocuteur du canton en matière de politique régionale. L'agglomération est intégrée à la région, avec les communes de l'espace rural et les autres communes. Une coordination entre les différentes communes est ainsi assurée.

6.5 Constitutionnalité

L'aménagement du territoire est, conformément à l'article 75 de la Constitution fédérale, l'affaire des cantons. La Confédération arrête les principes. En outre, le rapport „politique des agglomérations“ du 19 décembre 2001 du Conseil Fédéral précise : « Pour mettre en oeuvre l'article 50 de la Constitution fédérale, de même que pour concrétiser les objectifs des Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse et de la nouvelle politique régionale de 1996, une action de la Confédération à l'égard de l'ensemble de l'espace urbain est envisagée. Elle reste toutefois subsidiaire à une action nécessaire et prioritaire des cantons et des communes. Par ailleurs, l'engagement de la Confédération à l'égard de l'espace urbain ne constitue en aucun cas une réorientation des priorités et des fonds de la Confédération des régions rurales et de montagne vers les villes et agglomérations. Au contraire, il vient compléter la politique d'organisation du territoire actuelle. “

7 Questions

Les destinataires de la présente consultation sont priés de bien vouloir se prononcer sur les questions suivantes :

- La définition du périmètre de l'Office fédéral de la statistique (OFS) doit-elle être reprise sans modifications, ou des communes supplémentaires peuvent-elles être intégrées par le Canton?
- Les agglomérations doivent-elles assumer, en plus des tâches précisées à l'article 6, d'autres tâches?
- Êtes-vous d'accord avec les organes proposés?
- Êtes-vous d'accord avec la distribution des tâches et les attributions des organes?
- Êtes-vous d'accord avec les règles en matière de votations selon lesquelles la majorité des communes et du corps électoral décident et aucune unanimité n'est exigée?
- Êtes-vous d'accord avec le financement proposé des mesures de projets d'agglomérations?

Annexe: Financement des mesures des projets d'agglomérations

