



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

---

- |  |            |
|--|------------|
| I. Question Laurent Thévoz et Patrice Morand<br><b>Cohérence et conformité du plan d'aménagement local de la commune de Bulle avec le plan directeur de l'agglomération MOBUL?</b> | 2015-CE-93 |
| II. Question Patrice Morand<br><b>Assainissement terrain Bultech / Decobul</b>   | 2015-CE-98 |

### I. Question Laurent Thévoz et Patrice Morand

Bulle fait partie de l'agglomération MOBUL avec les communes de Morlon, Le Pâquier, Riaz et Vuadens. L'agglomération a élaboré un plan directeur d'agglomération (PDA) que le Conseil d'Etat a approuvé en juin 2012. Son contenu est donc liant pour toutes les autorités et aussi pour la commune de Bulle, pour le cas qui nous intéresse.

Parallèlement à l'élaboration de ce PDA, la commune de Bulle a effectué une révision générale de son plan d'aménagement local (PAL). Il fut mis en consultation publique en janvier-mars 2010, puis une nouvelle fois en février-mars 2011. Le Conseil d'Etat a approuvé le PAL de la commune de Bulle en décembre 2012, c'est-à-dire six mois après qu'il ait adopté le PDA de l'agglomération. Il faut encore rappeler que le même bureau d'urbanisme a été chargé de l'élaboration de ces deux documents de planification.

Selon l'article 32, al. 2 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC), les communes ont l'obligation d'adapter leur PAL aux plans directeurs régionaux. Cette obligation est rappelée dans le décret d'approbation du Conseil d'Etat. Dans le cas de la commune de Bulle, cette adaptation aurait dû être facilitée par le fait que le PDA était antérieur à son PAL.

La commune de Bulle, lors de l'élaboration de son PAL, et l'administration cantonale, lors de l'examen de sa conformité au PDA, auraient donc dû être attentives, en particulier, au respect des deux objectifs suivants du PDA :

- > « Contenir l'urbanisation à l'intérieur du périmètre compact d'agglomération » et
- > « Préserver les espaces agricoles à vocations spécifiques et les espaces paysagers à proximité immédiate de l'agglomération (Bouleyres, Sautaux, [...]) ».

Après avoir consulté et comparé ces deux documents de planification, nous avons relevé au moins trois situations où le PAL contredit de manière flagrante le PDA et en particulier ses objectifs d'urbanisation et protection des terres agricoles.

C'est le cas dans les trois espaces suivants :

- > Le PDA définit comme espace vert agricole à vocation spécifique l'espace situé à l'intersection entre le chemin des Crêts et celui des Mosseires, alors que le PAL fait de ce même espace une zone mixte, déjà occupée il est vrai par un hôtel. Un édifice de bureaux est, de plus, en voie de construction, actuellement !
- > Les parcelles Bultech et WIB à la rue Auguste-Majeux sont enregistrées en tant qu'espace vert dans le PDA, alors que le PAL en fait, lui, une zone mixte à haute densité. Un projet y a été mis à l'enquête en octobre 2014, uniquement pour des logements (78 logements).
- > Le secteur Le Carry est considéré par le PDA et par le PAL comme zone à bâtir de réserve, c'est-à-dire se situant « hors de toute priorité d'urbanisation ». Or, dans ce même secteur, des constructions sont actuellement en cours et certaines se trouvent même au-delà de la zone à bâtir de réserve !

Nous aimerions souligner que ces trois espaces se trouvent tous hors du périmètre compact d'agglomération, tel que défini par le PDA, et que les dispositions du PAL de la commune de Bulle contredisent donc clairement et significativement les deux objectifs du PDA cités précédemment.

Le cas du secteur Le Carry attire particulièrement l'attention en raison d'une opération évidente de mitage du territoire. Le projet de Bultech est, lui, particulièrement problématique en raison de son atteinte au paysage, d'accès TIM inadaptés et de l'absence de desserte en TP pour une zone à haute densité (hors du périmètre compact !).

Ces trois propositions d'aménagement contenues dans le PAL de Bulle sont d'autant plus incompréhensibles que le PDA définit à l'intérieur du périmètre compact d'agglomération beaucoup de terrains en zone à bâtir qui peuvent être construits ou densifiés.

Nous nous permettons en conséquent de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Le Conseil d'Etat partage-t-il l'avis que les délais d'approbation, respectivement du PDA de MOBUL et du PAL de la commune de Bulle ont permis un examen adéquat de la conformité du PAL de la commune de Bulle au PDA ?
2. Au moment d'examiner la conformité du PAL de la commune de Bulle au PDA, comment le Conseil d'Etat a-t-il apprécié les trois situations citées ci-dessus ? A-t-il estimé que le PAL respectait le contenu du PDA et si oui, pourquoi ?
3. Le Conseil d'Etat partage-t-il l'avis que ces incohérences nuisent gravement au bon aménagement de l'agglomération et de la commune de Bulle ? Si non, pourquoi ? Si oui, que pense-t-il entreprendre pour corriger ces situations ?

L'augmentation des droits à bâtir concédés aux propriétaires des terrains aux abords de Bouleyres lors de la dernière révision du PAL n'est pas conforme au PDA.

4. Pour rétablir une situation conforme au contenu du PDA, les droits à bâtir additionnels concédés aux abords de Bouleyres doivent-ils être, légalement parlant, indemnisés et si oui, par qui (le canton, la commune) ou bien peuvent-ils être simplement supprimés pour être contraires au PDA et aux modifications du plan directeur cantonal (PDCant) de novembre 2010 ?

Selon la LATeC, art. 27 al. 3, le Conseil d'Etat est compétent pour signer la convention de prestations accompagnant le projet d'agglomération. D'entente avec la communauté régionale, il veille à mettre en place les mécanismes nécessaires à la mise en œuvre coordonnée et contraignante de cette convention.

5. Une telle convention a-t-elle été signée avec MOBUL pour assurer la mise en œuvre coordonnée et contraignante du projet d'agglomération de Bulle ? Si oui, les mécanismes prévus permettent-ils de contribuer à résoudre les problèmes soulevés ici ? Si non, le Conseil d'Etat pense-t-il intervenir, comment et quand ?
6. Sur quelle base légale l'Etat doit-il participer financièrement (450'000 francs) à l'assainissement du site contaminé de Bultech ?

*26 mars 2015*

## **II. Question Patrice Morand**

Sur quelle base légale, l'Etat et la Confédération doivent-ils prendre à leur charge le coût de l'assainissement des terrains pollués par une entreprise ?

Combien coûtera aux collectivités (Confédération-Etat-Commune) cet assainissement ?

*30 mars 2015*

## **III. Réponse du Conseil d'Etat**

A titre préliminaire, le Conseil d'Etat rappelle que le PDA en vigueur est un plan directeur régional soumis aux articles 26 et suivants LATeC. Il a pour objectif de fixer les principes pour les domaines qu'il traite et de répartir les tâches entre l'agglomération bulloise et les communes ; il définit également les mesures à entreprendre et identifie les projets à réaliser pour le développement territoriale de l'agglomération (art. 28 al. 1 LATeC). Dès son approbation par le Conseil d'Etat, le PDA lie les autorités cantonales, les autorités communales et les régions voisines (art. 32 al. 1 LATeC) ; a contrario, il n'a pas d'effet direct et contraignant sur les propriétaires fonciers. Matériellement, le PDA comprend plusieurs textes encadrés et quatre cartes, dont le plan de synthèse « Urbanisation et paysage » qui forment son contenu liant. Il est également composé de différents chapitres qui forment le rapport explicatif (art. 28 al. 2 LATeC) ; ce rapport n'a pas de portée liante.

Par décision du 3 mai 2011, le Conseil d'Etat a approuvé, sous certaines conditions, le contenu liant du PDA. Le 19 juin 2012, le Conseil d'Etat a approuvé le contenu liant du PDA modifié conformément aux exigences qui avaient été fixées dans sa décision du 3 mai 2011.

Il convient de souligner qu'afin d'atteindre certains des objectifs fixés par le PDA (notamment densifier les parties centrales de l'agglomération, éviter l'étalement urbain, préserver les espaces agricoles à vocation spécifique et les espaces paysagers à proximité immédiate de l'agglomération ; cf. objectifs sectoriels, ad 3. Objectifs, p. 9), un périmètre compact d'agglomération a été défini, lequel a précisément pour but de contenir l'étalement urbain et stimuler le développement vers l'intérieur de l'agglomération (U5. Définition du périmètre de l'agglomération). Ainsi, en matière d'aménagement local, des extensions de zones à bâtir ne peuvent en principe se faire qu'à l'intérieur de ce périmètre, lequel, en d'autres termes, a un effet contraignant pour la planification des nouvelles zones à bâtir. En référence aux trois secteurs concernés par la présente question, l'espace situé à l'intersection entre le chemin des Crêts et celui des Mosseires, ainsi que les parcelles Bultech

et WIB à la rue Auguste-Majeux se trouvent partiellement hors de ce périmètre ; le secteur Carry se situe quant à lui entièrement à l'extérieur du périmètre en question.

En ce qui concerne l'aménagement du territoire communal, cette compétence incombe à l'autorité communale (art. 34 al. 1 et 36 al. 1 LATeC), laquelle entreprend les travaux nécessaires pour mener à bien la révision de son PAL. C'est également elle qui adopte les plans et leur réglementation avant de transmettre l'ensemble du dossier au canton pour approbation. Contrairement au PDA, il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'approuver la révision générale d'un PAL ; cette prérogative revient à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) (art. 86 al. 3 LATeC). En l'occurrence, le 19 décembre 2012, la DAEC a partiellement approuvé la révision générale du PAL de la commune de Bulle. Cette révision générale consistait en l'adaptation des PAL des anciennes communes fusionnées de Bulle et de La Tour-de-Trême à la nouvelle LATeC et à son règlement d'exécution du 1<sup>er</sup> décembre 2009 (ReLATeC). Lors de cette révision générale, les trois secteurs en question, qui étaient légalisés en zone à bâtir depuis la précédente approbation du PAL datant du 31 mars 2004, sont restés affectés à cette zone, même si, matériellement, des changements d'affectation ont eu lieu ; en revanche, il n'a été procédé à aucune extension de la zone à bâtir dans ces secteurs.

## Réponses aux questions

- 1. Le Conseil d'Etat partage-t-il l'avis que les délais d'approbation respectivement du PDA de MOBUL et du PAL de la commune de Bulle ont permis un examen adéquat de la conformité du PAL de la commune de Bulle au PDA ?*

Se référant à la chronologie relative aux différentes étapes d'aménagement du PAL de la commune de Bulle et du PDA de MOBUL (examens préalables, mises à l'enquête publique, adoptions et approbations), il apparaît tout d'abord que, lorsque la commune a entrepris les premiers travaux liés à la révision générale de son PAL – laquelle avait pour but d'harmoniser les PAL des communes de Bulle et de la Tour-de-Trême –, le contenu du PDA n'avait pas encore été établi. Par ailleurs, lorsque la commune a mis son dossier à l'enquête publique, le PDA n'avait pas encore été approuvé par le Conseil d'Etat. C'est donc à l'aune des principes généraux de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT) et des critères fixés par le PDCant que la commune a établi son dossier d'aménagement. Toutefois, il est vrai que, lors de son adoption, le PDA était en vigueur depuis un peu plus d'un mois.

A cet égard, et bien que la période entre l'adoption du PAL par la commune et l'approbation du PDA ait été relativement courte, le Conseil d'Etat estime que le temps à disposition de la commune pour analyser la conformité de son dossier d'aménagement avec le plan supérieur, et si nécessaire, prendre les mesures adéquates pour parvenir à cette conformité, était suffisant compte tenu de la cohérence entre ces deux documents (cf. ad réponse à la question 2 ci-après).

- 2. Au moment d'examiner la conformité du PAL de la commune de Bulle au PDA, comment le Conseil d'Etat a-t-il apprécié les trois situations citées ci-dessus ? A-t-il estimé que le PAL respectait le contenu du PDA et si oui, pourquoi ?*

Comme déjà indiqué préliminairement, il n'appartient pas au Conseil d'Etat, mais à la DAEC d'approuver un PAL (art. 86 al. 3 ReLATeC). Dans le cadre de son analyse du dossier, la DAEC se doit d'approuver les plans et leur réglementation qui ont été mis à l'enquête par l'autorité communale, sur la base du préavis de synthèse établi par le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA). A cet égard, le Conseil d'Etat constate qu'à moins que le dossier d'examen

final diffère considérablement du dossier d'examen préalable, le SeCA doit s'en tenir aux considérations émises dans son préavis de synthèse d'examen préalable et ne peut ainsi pas s'en écarter sans motif objectif.

En l'espèce, s'agissant des trois secteurs intéressés, s'appuyant sur l'analyse faite par le SeCA, la DAEC a constaté ce qui suit :

- > ces trois secteurs étaient déjà affectés en zone à bâtir, avant la mise à l'enquête publique de la révision générale du PAL de la commune.
- > Plus particulièrement, par décision du 31 mars 2004 de la DAEC, l'espace situé à l'intersection entre le chemin des Crêts et celui des Mosseires avait été affecté à la zone mixte, les parcelles Bultech et WIB à la rue Auguste-Majeux avaient été affectées à la zone d'activités et le secteur Carry avait été affecté à la zone résidentielle faible densité ;
- > ces secteurs étaient tous partiellement construits et donc considérés comme largement bâtis au sens de l'article 15 de l'ancienne loi fédérale sur l'aménagement du territoire qui était en vigueur jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 2014 (aLAT) ;
- > pour ces secteurs, aucune extension de la zone à bâtir n'avait été mise à l'enquête dans le cadre de la révision générale du PAL.

En outre, lorsque la DAEC a examiné les trois secteurs en question à la lumière du PDA, plus particulièrement du plan de synthèse, il est certes apparu que ceux-ci se trouvaient effectivement partiellement ou totalement hors du périmètre compact d'agglomération. Cela étant, il convient de rappeler que ce périmètre a essentiellement pour objectif de contenir l'étalement urbain et stimuler le développement vers l'intérieur de l'agglomération, ce qui fait que toute nouvelle planification de zone à bâtir est en principe exclue à l'extérieur de celui-ci (ad. Définition du périmètre compact d'agglomération, p. 57). Néanmoins, sur la base des travaux effectués dans le cadre du PDA et de l'objectif dévolu à ce dernier, le Conseil d'Etat constate que le PDA n'impose nullement que les zones à bâtir légalisées ou les parties de ces zones situées hors du périmètre compact d'agglomération soient dézonées. Ainsi, seules des limites pour les futures extensions des zones à bâtir sont fixées par le biais du périmètre compact d'agglomération.

Partant, même si ces trois secteurs ne font pas partie dudit périmètre, c'est sur la base des principes généraux de la aLAT et du PDCant, ainsi que des objectifs voulus par le PDA, que la DAEC a approuvé les mesures envisagées par la commune, compte tenu de leurs caractéristiques (cf. secteurs partiellement construits).

*3. Le Conseil d'Etat partage-t-il l'avis que ces incohérences nuisent gravement au bon aménagement de l'agglomération et de la commune de Bulle ? Si non, pourquoi ? Si oui, que pense-t-il entreprendre pour corriger ces situations ?*

Au vu des considérations émises ci-avant, il n'y a pas de contradiction entre ces deux instruments. Ainsi, le Conseil d'Etat ne voit pas dans quelle mesure l'application simultanée du PDA et du PAL porterait atteinte à l'aménagement de l'agglomération et de la commune bulloise.

Toutefois, le Conseil d'Etat conçoit que le périmètre compact d'agglomération puisse parfois sembler incohérent à première vue si le PDA est lu de manière partielle ou si les effets de ce périmètre ne sont pas connus (cf. réponse 2 ci-avant). En effet, il est indispensable que la lecture des documents cartographiques tienne compte des textes liants ; en l'espèce, la lecture du plan de synthèse est indissociable des textes encadrés. L'on comprend ainsi que le périmètre compact d'agglomération est un instrument directeur – et non pas un instrument d'affectation – qui vise

uniquement les extensions futures de l'urbanisation. Par conséquent, ce périmètre ne remet pas en question les zones existantes construites ou partiellement construites.

4. *Pour rétablir une situation conforme au contenu du PDA, les droits à bâtir additionnels concédés aux abords de Bouleyres doivent-ils être, légalement parlant, indemnisés et si oui, par qui (le canton, la commune) ou bien peuvent-ils être simplement supprimés pour être contraires au PDA et aux modifications du PDCant de novembre 2010 ?*

En référence à la réponse ci-avant (ad question n° 3), aucune contradiction ne résulte du PAL et du PDA approuvés/en vigueur. Ainsi, les possibilités d'utilisation du sol, respectivement les droits à bâtir qui ont été concédés suite à l'approbation de la révision générale du PAL ne sont pas contraires au PDCant. Il n'y a dès lors pas de nécessité de les remettre en cause.

5. *Une telle convention a-t-elle été signée avec MOBUL pour assurer la mise en œuvre coordonnée et contraignante du projet d'agglomération de Bulle ? Si oui, les mécanismes prévus permettent-ils de résoudre les problèmes soulevés ici ? Si non, le Conseil d'Etat pense-t-il intervenir, comment et quand ?*

Un *Accord sur les prestations*, portant sur la partie transport et urbanisation du projet d'agglomération bulloise, a été signé entre la Confédération, l'Etat de Fribourg et Mobul le 23 mai 2011. Le canton s'y engage, dans le cadre de ses compétences, à « réaliser les mesures » mentionnées dans l'accord, « à veiller (...) à ce que les différents organes du canton et des communes engagent et réalisent les mesures » et à mettre « tout en œuvre pour éviter qu'une mauvaise réalisation ne mette en danger le présent accord ».

Au niveau de l'urbanisation, les mesures faisant l'objet de cet accord concernent l'élaboration d'un plan directeur régional appelé PDA et la réalisation d'études de plans d'aménagement de détail (PAD) pour certains secteurs ; il est également prévu que les PAL soient établis conformément aux principes du PDA. Aucun mécanisme destiné à résoudre d'éventuels problèmes de contradictions entre le PDA et un PAL n'y est projeté.

Au surplus, sur la base des réponses apportées aux questions 3 et 4, il n'y a pas de problème nécessitant une intervention du Conseil d'Etat.

6. *Sur quelle base légale l'Etat doit-il participer financièrement (450'000 francs) à l'assainissement du site contaminé de Bultech ?*

Au préalable, il sied de souligner que deux questions écrites ont été déposées à ce propos. Etant donné que ces deux objets sont similaires et concernent la prise en charge de coûts par les collectivités publiques, le Conseil d'Etat répond aux deux questions dans la présente réponse.

La loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE) précise à l'article 32d que « la collectivité publique compétente prend à sa charge la part de frais due par les personnes à l'origine des mesures, qui ne peuvent être identifiées ou qui sont insolvables ». Cette part de frais est communément appelée coûts de défaillance. Au niveau cantonal, le législateur a décidé, avec l'adoption de la loi cantonale du 7 septembre 2011 sur les sites pollués (LSites), que la collectivité publique qui prend en charge cette part de frais est l'Etat (art. 9 al. 2).

Les coûts de défaillance qui doivent être pris en charge par l'Etat sont financés via le Fonds cantonal des sites pollués institué par la LSites (art. 21 et 26). Pour rappel, ce Fonds est principalement alimenté par des taxes prélevées lors de la mise en décharge de déchets.

La Confédération subventionne les collectivités publiques à raison de 40 % des coûts imputables lorsqu'elles doivent prendre en charge des coûts de défaillance. Ce subventionnement est fixé dans la LPE (art. 32e, al. 3, let. b).

Le terrain sur lequel se trouvait l'entreprise Bultech à Bulle a fait l'objet de plusieurs investigations au sens de l'ordonnance fédérale du 26 août 1998 sur les sites contaminés (OSites). Ces études ont démontré le besoin d'assainissement à des fins de protection des eaux souterraines, et ceci indépendamment de tout projet de construction. La variante d'assainissement retenue est une méthode de traitement in situ dont le coût est évalué à un peu plus de 370'000 francs. A ces coûts doivent être ajoutés les montants déjà engagés pour les études préalables qui sont de l'ordre de 195'000 francs. Le montant total des démarches nécessaires pour ce site en lien avec l'application des dispositions légales sur les sites pollués est donc estimé à ce jour à 565'000 francs.

La pollution du sous-sol du site a eu lieu entre 1972 et 1980, période au cours de laquelle le site était exploité par la société Decobul SA.

La DAEC a rendu une décision sur la répartition des frais le 16 juillet 2012 pour ce site en application de l'art. 32d LPE. Elle fixe que 80 % des coûts incombent à Decobul SA, en tant que perturbateur par comportement, et 20 % à Bultech Précision SA en tant que perturbateur par situation. Etant donné que Decobul SA a été dissoute et radiée du Registre du commerce le 27 juin 2001, la part de frais en lien avec la problématique des sites pollués qui lui revient doit être prise en charge par l'Etat, au vu des dispositions de la LPE et de la LSites rappelées ci-dessus.

Ainsi, la prise en charge des 565'000 francs estimés à ce jour pour les mesures nécessaires sur ce terrain en lien avec l'OSites est prévue comme suit : 275'000 francs par l'Etat, 180'000 francs par la Confédération et 110'000 francs pour le perturbateur par situation. Cette répartition des coûts a été acceptée par l'OFEV le 28 janvier 2015

*12 mai 2015*