Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Question Péclard Cédric 2019-CE-225
La DAEC s'est-elle pris les pieds dans le tapis ?

I. Question

En date du 3 septembre 2019, un arrêt du Tribunal cantonal (TC) de Fribourg remet en question la manière de traiter les révisions générales des plans d'aménagement locaux (PAL) mis à l'enquête avant l'adoption du plan directeur cantonal (PDCant). Le TC estime que la décision de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) était non conforme au nouveau PDCant adopté le 2 octobre 2018.

En décembre 2017, la DAEC avait décidé d'examiner les dossiers selon les termes de l'ancien PDCant, pour ne pas prétériter le travail accompli par les communes jusque-là. Le TC estime que ces dossiers doivent être examinés selon le nouveau PDCant qui stipule à l'article 18 :

> ***Art. 18*** *Effets du plan directeur cantonal*
> [1] *Dès son adoption par le Conseil d'Etat, le plan directeur cantonal lie les autorités cantonales et communales.*

Article on ne peut plus clair ! Malgré cela, le Conseil d'Etat annonce le 11 septembre 2019 qu'il va faire recours au Tribunal fédéral (TF) contre la décision du TC.

Les communes dépensent une énergie folle, du temps et beaucoup d'argent pour une révision générale de leur PAL, qui est un travail de longue haleine. Pour celles qui sont parvenues au stade de l'approbation, le constat est analogue et décourageant, l'allure est bien trop lente et le processus trop lourd.

Bien plus préoccupant, force est de constater, qu'aujourd'hui, plus de 50 communes sont bloquées dans leur planification, touchées par la décision du TC qui demande l'application de l'article 18 al. 1 LATeC, ainsi que par la décision du Conseil d'Etat de recourir au TF.

Il est difficile d'admettre que la DAEC, maîtresse en matière d'aménagement du territoire, a semble-t-il négligé les complexités et l'imbroglio générés par la votation de la LAT, ses conséquences, ainsi que les répercussions de son propre PDCant.

Dans le cadre de l'approbation du PDcant par la Confédération, le Conseil d'Etat a de plus décidé de modifier la fiche T103 du PDCant et d'appliquer la qualité de desserte en transport public de niveau C au minimum pour toute augmentation de densification. Il faut savoir que les PAL bloqués par cet arrêt du TC devront dès lors appliquer cette nouvelle règle !

De plus, le PDCant mentionne que pour toutes extensions de zone à bâtir, par exemple pour l'ordre de priorité d'urbanisation 4 qui regroupe une très grande majorité de communes du canton, la commune doit avoir moins de 0,5 ha de surface de réserve à bâtir pour prétendre une extension ! Et que celle-ci ne peut excéder 1,5 ha !

Avec le cumul de ces nouveaux critères à appliquer, autant dire que les communes concernées par cet arrêt peuvent repartir de zéro dans leur planification. Lesquelles devront en plus démontrer que pour une extension de zone à bâtir, celle-ci serait possible compte tenu du potentiel d'accueil des zones légalisées ! Sachant entre autres que personne n'est en mesure, aujourd'hui, de fixer les critères pour évaluer ce potentiel.

Par ses décisions, le Conseil d'Etat dit avoir agi afin de soutenir au mieux les communes qui ont investi énormément dans leur PAL. Cette décision de recourir au TF n'est-elle pas un coup de massue supplémentaire qui ne fera que retarder encore et encore le processus !

Les communes concernées par cet arrêt s'inquiètent fortement des conséquences liées aux multiples incertitudes, soit l'insécurité du droit, blocage et délai de leur plan d'adoption, des surcoûts, etc., et du manque de communication.

Devant ce nouveau PDCant et ses critères très stricts à appliquer pour prétendre à une extension de zone ou une densification, les communes décentralisées (principalement celles classifiées dans l'ordre de priorité d'urbanisation 4) sont très préoccupées. Elles estiment que l'on va inéluctablement devant une stratégie d'urbanisation à deux vitesses, avec très certainement des risques énormes et des conséquences dramatiques. Cette vision engendre une menace de disparition des services, des transports publics, des commerces, de la vie sociale, de notre culture, de nos valeurs, etc., avec le danger de voir ces communes perdre tout attrait.

Questions :

1. Quelles sont les raisons qui ont poussé le Conseil d'Etat à ne pas appliquer l'article 18 al. 1 LATeC ? Quelles étaient les garanties et avis de droit, qui ont motivé et légitimé le Conseil d'Etat de déroger à l'article 18 al. 1 LATeC ?
2. Pourquoi le Conseil d'Etat, en lieu et place de déroger à l'article 18 al. 1 LATeC, n'a-t-il pas ordonné une planification d'approbation des PAL en cours de procédure avec un échéancier avant d'adopter son propre PDCant ?
3. Pourquoi la DAEC reste muette et ne communique pas sur les solutions et mesures face à ce blocage ? Ne voit-elle pas d'autre issue à cette problématique que l'hypothétique décision favorable du TF ?
4. Comment la DAEC prévoit-elle de traiter les communes qui dans leur planification avaient prévu une augmentation de la densification et qui dès lors devront appliquer la desserte niveau C, et donc ne pourront plus densifier ? Et comment prévoit-elle de traiter celles qui ont prévu des extensions de zone à bâtir que les critères du nouveau PDCant ne lui permettent plus ? Combien de PAL sont concernés par ces deux problématiques ?
5. Comment le Conseil d'Etat envisage-t-il d'assumer cette situation envers les communes impactées par cet arrêt ? Quels délais et coûts cela va-t-il engendrer ? Prévoit-il de soutenir financièrement ces communes ?

6. Pourrait-il y avoir des conséquences sur la délivrance de permis de construire pour les communes concernées par l'arrêt du TC ? Si oui lesquelles ? Comment seront traitées ces demandes d'autorisation de construire ?
7. Pour les districts de la Broye et de la Glâne, districts qui ont une très forte croissance démographique, selon le PDCant, plus de 50 % des surfaces à bâtir supplémentaires sont prévues dans les territoires d'urbanisation en ordre de priorité 4. Le Conseil d'Etat peut-il concrètement concevoir qu'il sera possible de légaliser ces surfaces au vu des critères du PDCant ?
8. Pour quelles raisons le Conseil d'Etat a modifié la fichier T103 pour imposer une qualité de desserte pour toute densification ? La consultation a-t-elle été respectée ?
9. Est-ce que les niveaux de desserte du PDCant doivent être appliqués uniquement aux PAL mis à l'enquête après le nouveau PDCant ou également à tous les PAL en vigueur, soit pour toutes demandes d'autorisation de construire ?
10. Le Conseil d'Etat a-t-il évalué les conséquences sur les disparités et sur le développement à vitesses variables entre les zones centre et les communes décentralisées qui seront freinées à tout développement face au niveau de desserte C et aux critères des ordres de priorité d'urbanisation 3 et 4 à appliquer ?
11. Pourquoi le Conseil d'Etat n'a-t-il pas tout simplement proposé une modification de la loi, en particulier l'article 18 LATeC afin de permettre un régime transitoire pour les PAL en cours de procédure ?

15 novembre 2019

II. Réponse du Conseil d'Etat

Historique de la révision du plan directeur cantonal

La révision du plan directeur cantonal est un projet d'une ampleur très importante qui a démarré en 2015 et qui se terminera dans le courant 2020 au moment où la Confédération l'aura approuvé dans son intégralité. L'objectif principal et incontesté de cette révision était de mettre en conformité le plan directeur cantonal aux exigences de la LAT révisée dans un délai de 5 ans, dans le but d'obtenir une approbation du Conseil Fédéral au plus tard le 1er mai 2019, afin de lever le moratoire sur les zones à bâtir et d'éviter un gel total de ces mêmes zones sur l'ensemble du canton. Cet impératif temporel a constitué un défi majeur en termes d'organisation, mais aussi en ce qui concerne les changements de pratique importants qu'implique l'application des principes de la LAT révisée en 2014 par rapport aux pratiques de l'aménagement du territoire des décennies précédentes, notamment pour les communes.

La stratégie d'urbanisation du plan directeur cantonal répond en tous points aux exigences de la LAT, ce qui implique de définir les besoins d'urbanisation canton à un horizon de planification de 20–25 ans et de les répartir sur l'ensemble du territoire selon un ordre de priorité visant à concentrer le développement autour des centres déjà urbanisés et selon une logique favorisant le développement vers l'intérieur. Rapporté au contexte du territoire fribourgeois, il s'agit dès lors de renforcer à long terme le poids relatif du tissu urbain des projets d'agglomération et des centres régionaux. Les objectifs de densification élevés à rechercher donnent à ces secteurs urbanisés un

rôle particulier à jouer dans le développement de projets urbains d'envergure qui permettront d'absorber sur des surfaces mesurées un potentiel important de la croissance démographique attendue.

Par ailleurs, en situant les secteurs stratégiques pour le développement d'activités dans le tissu urbain des projets d'agglomération, des centres régionaux ou encore dans les secteurs d'extension planifiés du territoire urbanisable, le canton veille à coordonner la répartition du développement démographique attendu et la mise sur pied des sites présentant le plus grand potentiel pour accueillir des emplois. Hors des agglomérations et des centres régionaux, il a été constaté que certaines localités présentent des tissus urbains d'une densité intéressante pour assurer une répartition décentralisée de l'urbanisation et contribuer à maintenir l'habitat et les emplois sur l'ensemble du territoire. Cette troisième catégorie devra absorber une part de l'augmentation de population qui correspond à la croissance que cette catégorie a connu au cours des 15 dernières années. La dernière catégorie se voit octroyer une part de croissance limitée mais néanmoins possible, notamment sur les réserves de terrains non construits.

Cette stratégie d'urbanisation, discutée et validée par un Comité de pilotage comprenant des représentants de l'Association des communes fribourgeoises (ACF) et de la Conférence des préfets, a été jugée insuffisante en un premier temps par l'Office fédéral du développement territorial, puis adaptée en fonction des exigences de la Confédération et jugée conforme à la LAT par le Conseil fédéral dans sa décision d'approbation du 1er mai 2019. Pour mémoire, le plan directeur cantonal, comprenant un volet stratégique, une soixantaine de thèmes consacrés à l'urbanisation, à la mobilité, à l'espace rural et naturel et à l'environnement, ainsi qu'une septantaine de fiches de projet, a été mis en consultation publique entre le mois de novembre 2017 et le mois de février 2018. Il a en outre fait l'objet d'une consultation complémentaire auprès notamment des communes entre les mois de mars et d'avril 2018 sur les modifications demandées par la Confédération, et plus particulièrement sur les exigences en matière de densification, dans le cadre de son examen préalable et pour faire suite également aux discussions menées avec les communes concernées par des divergences majeures. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat a pris en considération au maximum les attentes des communes et en particulier de celles dont le PAL n'était pas encore approuvé, compte tenu du nouveau contexte légal, et a proposé une stratégie d'urbanisation qui ne remettait pas en question les zones qui avaient été examinées favorablement sous l'angle de l'ancien plan directeur cantonal, soit les révisons de plans d'aménagement local qui ont été approuvées depuis le milieu des années 2000.

Après une présentation au Grand Conseil en septembre 2018, le Conseil d'Etat a adopté le plan directeur cantonal le 2 octobre 2018 et l'a transmis à la Confédération pour approbation. Cette dernière a approuvé le 1er mai 2019, après approbation par le Conseil d'Etat des ultimes modifications demandées par la Confédération qui ont fait l'objet d'échanges de courriers entre la Confédération et le canton, les contenus et fiches de projets relatifs à l'urbanisation, levant ainsi le moratoire sur les zones à bâtir.

A l'heure actuelle, le canton est en train de finaliser les guides d'application du plan directeur cantonal au niveau régional et local. Ils ont déjà fait l'objet de nombreux échanges avec les acteurs concernés par les nombreux changements qu'implique la mise en œuvre du plan directeur cantonal. Le guide pour l'aménagement local fait l'objet d'une consultation auprès des communes. Le guide pour l'aménagement régional est en cours de finalisation après consultation auprès des organes intéressés.

Conséquences sur les plans d'aménagement local

Dès l'entrée en vigueur de la révision partielle de la LAT, la DAEC a strictement appliqué les articles 38a LAT et 52a OAT dans le cadre de l'examen des PAL qui lui ont été soumis pour approbation par les communes, tout en appliquant les critères de dimensionnement fixés par l'ancien plan directeur cantonal. Ce faisant, elle s'est assurée, dans le cadre de son examen des PAL qui lui étaient soumis, que le moratoire sur les zones à bâtir avait bien été respecté par les autorités communales dans le cadre de leur plan d'affectation des zones. Depuis le 1er mai 2014, la DAEC a d'ailleurs communiqué la totalité de ses décisions d'approbation de PAL à l'Office du développement territorial (ODT), lequel n'en a contesté aucune sous l'angle des dispositions légales fédérales précitées.

C'est dans ce contexte délicat que la DAEC a dû anticiper et évaluer les répercussions du futur plan directeur cantonal sur les dossiers des PAL en cours de procédure d'adoption au niveau des communes ou déposés pour examen final auprès du canton. Etant donné que le droit fédéral révisé n'empêchait pas la poursuite des travaux de planification des communes, lesquelles devaient impérativement adapter leur PAL au nouveau droit cantonal entré en vigueur depuis le 1er janvier 2010, la DAEC a considéré qu'elle pourrait valablement continuer d'examiner les dossiers de révision générale des PAL sur la base du plan directeur cantonal qui était alors en vigueur (depuis 2002), du moment que les dispositions du droit fédéral directement applicables étaient respectées.

A la suite de divers échanges oraux avec l'ODT, et simultanément à la mise en consultation publique du projet de plan directeur cantonal, la DAEC, soucieuse d'éviter aux communes concernées de devoir reprendre des travaux engagés souvent depuis de longues années, a donc informé les communes, par lettre du 15 décembre 2017, qu'elle appliquerait l'ancien plan directeur cantonal aux PAL mis à l'enquête publique avant l'adoption par le Conseil d'Etat du nouveau plan directeur cantonal. Le contenu de cette lettre a ensuite été confirmé dans un nouveau courrier de la DAEC adressé le 11 juillet 2018 aux communes. Cette manière de procéder a également été présentée et examinée par la Commission parlementaire du Grand Conseil (séances du 29 août et 2 septembre 2018) avant la présentation du plan directeur cantonal en séance plénière au mois de septembre 2018.

Avec l'approbation du 1er mai 2019, le canton de Fribourg a pu, même en appliquant les critères de dimensionnement de l'ancien plan directeur cantonal, diminuer la surface totale des zones à bâtir de 271 ha entre l'entrée en vigueur de la LAT révisée et la décision d'approbation du Conseil fédéral, comme le demande l'article 38a al. 2 LAT. Selon la statistique cantonale, la surface totale en zone à bâtir est ainsi passée de 10 438 ha au 1er mai 2014 à 10 177 ha au 18 septembre 2019.

Le Conseil d'Etat souligne que la solution de droit transitoire communiquée et appliquée par la DAEC se justifie d'autant plus que les communes du canton de Fribourg se trouvaient dans une situation particulière en raison de l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2010, de la nouvelle LATeC. Pour mémoire, les communes du canton disposaient en effet d'un délai de cinq ans pour adapter leur planification à cette nouvelle loi (art. 175 al. 1 LATeC). Le processus a ensuite été ralenti en raison de l'entrée en vigueur, le 1er mai 2014, de la LAT révisée, qui a exigé des communes qu'elles réexaminent leur PAL sur la base des nouvelles dispositions fédérales directement applicables, en particulier l'article 38a al. 2 LAT. Ces communes ont donc dû procéder à des études et des démarches complémentaires auprès des propriétaires. C'est au prix d'un travail de longue haleine qu'elles sont parvenues à établir des dossiers conformes au droit supérieur, avec l'espoir que la

révision générale de leur PAL soit approuvée par la DAEC – moyennant le respect du droit supérieur – sur la base de l'ancien plan directeur cantonal dont elles avaient appliqué les critères en matière d'urbanisation, en libérant ainsi les projets de construction de l'effet anticipé des plans (art. 91 LATeC) et en ouvrant la possibilité de délivrer des permis de construire conformes à la législation cantonale et à la réglementation communale.

Il convient également de prendre en compte que le plan directeur cantonal, une fois adopté, doit encore être approuvé et que son contenu peut par conséquent être remis en question par la Confédération, ce qui a été le cas en l'occurrence puisque le canton a dû modifier son plan directeur cantonal après l'adoption par le Conseil d'Etat pour obtenir l'approbation de la Confédération et ainsi la levée du moratoire sur les zones à bâtir. Par conséquent, en approuvant des PAL avant l'approbation fédérale sur la base du nouveau plan directeur cantonal, le canton aurait fait prendre le risque aux communes concernées d'appliquer des éléments qui pourraient éventuellement être remis en question, voire ne pas être approuvés par la Confédération. La décision du Tribunal cantonal a effectivement pour conséquence de prolonger les procédures d'approbation, mais elle ne bloque pas totalement les communes qui peuvent souvent conserver l'essentiel de leur PAL tel qu'adopté et gardent la possibilité de l'adapter si elles le souhaitent sur la base des analyses effectuées par le canton.

Réponses aux questions

1. *Quels sont les raisons qui ont poussé le Conseil d'Etat à ne pas appliquer la LATeC ?*

Comme il le défend dans son recours de droit public déposé auprès du Tribunal fédéral, le Conseil d'Etat estime que ni l'article 18 al. 1 LATeC ni le nouveau plan directeur cantonal ne contiennent de dispositions transitoires explicites concernant le moment d'application des principes liants fixés par la planification cantonale. L'ensemble des textes du plan directeur cantonal, si l'on se réfère en particulier aux textes explicatifs accompagnant chaque thème traitant de l'urbanisation, est clairement rédigé dans le sens d'une obligation pour les communes de mettre en œuvre les principes liants en matière d'urbanisation dans le cadre des planifications futures qu'elles initieront sur la base du nouveau plan directeur après son adoption le 2 octobre 2018. En raison du système fédéraliste et du caractère pyramidal de la structure composée par les différents instruments de planification, il existe forcément un décalage dans le temps au niveau de l'application des différentes normes légales révisées et de l'adaptation des instruments de planification élaborés aux différents échelons institutionnels du territoire des cantons, aux niveaux cantonal, régional et local. Si l'on peut concevoir que de nouvelles règles de droit créant des droits et obligations pour les autorités et les particuliers doivent être appliquées de suite par les autorités de planification au moment où elles rendent leurs décisions, il apparaît beaucoup plus discutable de faire une même application directe de nouveaux principes directeurs de niveau cantonal à des planifications d'ordre inférieur dont les travaux ont été initiés plusieurs années auparavant puis finalisés avant l'adoption du nouveau plan directeur cantonal.

Dans la mesure où le plan directeur cantonal est un instrument qui définit la politique du canton dont la mise en œuvre est de la compétence du Conseil d'Etat, celui-ci devait se voir reconnaître la marge d'appréciation nécessaire pour définir, par le biais de la DAEC, un régime transitoire concernant le plan directeur cantonal applicable aux PAL déposés auprès de l'administration cantonale pour examen final – notamment pour éviter de devoir demander à de nombreuses communes de revoir en toute fin de course des travaux entrepris souvent depuis de longues années.

L'approche stricte choisie par le Tribunal cantonal dans son arrêt ignore la réalité de la mise en œuvre dans le temps de la planification du territoire au niveau des différentes autorités qui en sont responsables et doivent à ce titre conserver une certaine liberté d'appréciation. Le Conseil d'Etat estime par conséquent que l'interprétation faite par la DAEC de l'article 18 LATeC était défendable d'un point de vue juridique et se justifiait vu le contexte particulier dans lequel se déroulaient les travaux de planification des communes initiés depuis de nombreuses années déjà.

L'interprétation suivie par la DAEC, et préconisée dès la mise en consultation publique du projet de plan directeur cantonal, n'a d'ailleurs jamais été contestée avant la décision du TC. Une application immédiate des principes du nouveau plan directeur cantonal en matière d'urbanisation aurait contraint la plupart des communes concernées à réexaminer leur dossier de révision de PAL, avec pour effet de prétériter les travaux qu'elles avaient débutés de nombreuses années auparavant, en prolongeant considérablement les procédures de révisions générales de PAL, malgré les importants efforts et les investissements déjà consentis.

2. *Pourquoi le Conseil d'Etat, en lieu et place de déroger à l'article 18 al. 1 LATeC, n'a-t-il pas ordonné une planification d'approbation des PAL en cours de procédure avec un échéancier avant d'adopter son propre PDCant ?*

Le Conseil d'Etat a dû prendre en compte les délais impératifs fixés par la LAT afin d'éviter un gel de toutes les zones à bâtir du canton dès le 1er mai 2019. Pour éviter ce gel et compte tenu des délais pour l'approbation fédérale, le plan directeur cantonal devait être adopté par le Conseil d'Etat début octobre 2018 au plus tard. Il n'était donc pas possible d'approuver tous les PAL en cours de procédure avant l'adoption du plan directeur cantonal. Dans un contexte où deux tiers des PAL des communes concernées sont contestés par des recours, une planification telle qu'elle est évoquée dans la question aurait impliquer des procédures impossibles à planifier et à régler dans l'étroit cadre de temps qui était imparti avant le délai d'octobre 2018 fixé par la Confédération pour éviter au canton un moratoire sur les zones à bâtir.

3. *Pourquoi la DAEC reste muette et ne communique pas sur les solutions et mesures face à ce blocage ? Ne voit-elle pas d'autre issue à cette problématique que l'hypothétique décision favorable du TF ?*

Contrairement à ce qu'affirme l'auteur de la question, la DAEC a communiqué immédiatement vers l'extérieur, avec un point de presse auquel a été associé le président de l'Association des communes fribourgeoises, écrit à chaque commune concernée pour l'informer des modalités de traitement mises en place pour leur dossier. Dès lors, des analyses de situation ont été réalisées par le SeCA et sont transmises au fur et à mesure aux 62 communes concernées. Des échanges avec les autorités communales pour discuter concrètement de la situation concrète de leur PAL et sans préjuger de l'issue des procédures sont en cours. A l'heure actuelle, des analyses ont déjà été transmises à 21 communes et 25 sont en cours de finalisation. Le solde des analyses sera terminé avant la fin janvier 2020. Quant aux entrevues de la DAEC avec les quelques 60 communes concernées, elles se tiennent au fur et à mesure des demandes des communes et devraient pouvoir être toutes organisées d'ici la fin février 2020.

La DAEC n'attend pas par conséquent l'issue du recours au TF pour examiner les cas problématiques et établir des contacts avec les communes concernées. Par ailleurs, l'instruction des dossiers se poursuit malgré la décision du Tribunal cantonal. Les communes ont la possibilité de transmettre au canton des dossiers d'examen préalable de leur PAL ou de transmettre les modifications

nécessaires en vue de remplir les conditions d'approbation fixées par le canton. Pour les communes qui le souhaitent, des décisions d'approbation sont rendues en se basant sur la teneur du nouveau plan directeur cantonal sans attendre l'issue du recours au Tribunal fédéral.

4. *Comment la DAEC prévoit-elle de traiter les communes qui dans leur planification avaient prévu une augmentation de la densification et qui dès lors devront appliquer la desserte niveau C, et donc ne pourront plus densifier ? Et comment prévoit-elle de traiter celles qui ont prévu des extensions de zone à bâtir que les critères du nouveau PDCant ne lui permettent plus ? Combien de PAL sont concernés par ces deux problématiques ?*

A partir du moment où elles sont informées de leur situation, les communes peuvent choisir si elles souhaitent attendre ou non la décision du TF. La DAEC traite les dossiers en fonction des choix des communes ou de la décision du TF, cette dernière demeurant réservée. 62 communes sont concernées par l'arrêt du TC et la majorité d'entre elles ont prévu des extensions de zone à bâtir. A ce stade, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de fournir une statistique sur les communes qui prévoient d'augmenter leur densification, mais il est certain que beaucoup n'atteignent pas le niveau de desserte C en transports publics nécessaire à une densification sans limite telle qu'il a été demandé pour rendre le plan directeur cantonal conforme à la LAT. Certains potentiels de densification à l'intérieur de zones existantes sont néanmoins possibles. Ils font l'objet des échanges individuels entre la DAEC et les communes qui sollicitent un entretien après l'obtention de l'analyse succincte de leur situation par rapport à l'application du nouveau plan directeur cantonal.

5. *Comment le Conseil d'Etat envisage-t-il d'assumer cette situation envers les communes impactées par cet arrêt ? Quels délais et coûts cela va-t-il engendrer ? Prévoit-il de soutenir financièrement ces communes ?*

La majeure partie des travaux menés par les communes pourront faire l'objet d'une décision de la DAEC indépendamment de l'arrêt du TC. Dans aucun cas, les travaux déjà effectués dans les PAL sont à reprendre à zéro. Les éventuelles mises en zones et mesures de densification seront concernées au premier titre, mais les révisions générales de plan d'aménagement local comprennent bien plus de mesures que cela (notamment en matière de protection des biens culturels, environnementale ou d'énergie) et la plupart d'entre elles ne sont pas impactées par cet arrêt.

Le Conseil d'Etat rappelle que selon l'article 34 LATeC, les communes sont responsables de leur aménagement. Une commune peut choisir de demander une décision à la DAEC sur son PAL tel que transmis pour approbation sans modifier son dossier.

6. *Pourrait-il y avoir des conséquences sur la délivrance de permis de construire pour les communes concernées par l'arrêt du TC ? Si oui lesquelles ? Comment seront traitées ces demandes d'autorisation de construire* ?

Indépendamment de cette arrêt du TC, toute demande de permis de construire basé sur un plan non approuvé doit être examiné sous l'angle de l'effet anticipé des plans, conformément à l'article 91 LATeC. Il est rappelé que la règle prévue par cet article est l'interdiction de délivrer des permis dans des secteurs faisant l'objet de mesures d'aménagement qui n'ont pas encore été approuvées par la DAEC. La possibilité d'accorder un effet anticipé positif des plans, soit de délivrer des permis avant la décision d'approbation rendue par la DAEC, demeure l'exception. Depuis plusieurs années, la pratique sur ce point est devenue plus restrictive compte tenu de la jurisprudence cantonale.

La prise en compte de l'arrêt du TC nécessite toutefois une analyse plus fine, au cas par cas, des demandes de permis qui se trouvent dans des secteurs où des mesures de densification sont envisagées.

7. *Pour les districts de la Broye et de la Glâne, districts qui ont une très forte croissance démographique, selon le PDCant, plus de 50 % des surfaces à bâtir supplémentaires sont prévues dans les territoires d'urbanisation en ordre de priorité 4. Le Conseil d'Etat peut-il concrètement concevoir qu'il sera possible de légaliser ces surfaces au vu des critères du PDCant ?*

Il est vrai que la surface du territoire d'urbanisation en priorité 4 dans les districts de la Broye et de la Glâne se situe au-dessus de 50 %. Le plan directeur cantonal ne dit pas pour autant que toutes les surfaces du territoire d'urbanisation pourront être mises en zone (voir thème T101 Territoire d'urbanisation du plan directeur cantonal – il sied de rappeler ici que le territoire d'urbanisation donne des indications sur les potentiels de mise en zone, mais comprend un territoire 2,5 fois plus important que le potentiel total de mises en zones et ne peux donc en aucun cas être considéré comme donnant droit à des mises en zones automatiques), mais que c'est à l'intérieur de ces surfaces que des mises en zones peuvent être étudiées. Ce principe s'applique à toutes les priorités d'urbanisation et les conditions à remplir avant de pouvoir justifier une extension de zone à bâtir (utilisation des zones non construites existantes et définition concrète de mesures de densification) également. Il est à noter que le principe qui veut qu'une mise en zone n'est envisageable que si elle est indispensable une fois que l'ensemble des terrains non construits est réalisé et que la majorité des mesures possibles en matière de densification sont concrétisées est un principe ancré dans la LAT (art. 15 al. 4 let. b) et non un choix spécifique du canton de Fribourg. Une fois ces conditions remplies, la priorité 4 est, par contre, celle qui donne le droit aux étapes d'extensions les plus petites en termes de surface.

8. *Pour quelles raisons le Conseil d'Etat a modifié la fichier T103 pour imposer une qualité de desserte pour toute densification ? La consultation a-t-elle été respectée ?*

La limitation de la densification évoquée dans la question était déjà comprise dans le thème T103 *Densification et requalification* du plan directeur cantonal au moment de la consultation publique en novembre 2017. Il y était écrit « Permettre la densification du milieu bâti aux endroits présentant les meilleures conditions de desserte en transports publics et mobilité douce » et constitue dans son principe une reprise de l'ancien plan directeur cantonal. Suite à son examen préalable du plan directeur, la Confédération a conditionné l'approbation à l'introduction de règles plus strictes et notamment de fixer un seuil quantitatif à cette limitation. Conformément aux dispositions de la LATeC, cette modification a fait l'objet d'une consultation publique complémentaire entre mars et avril 2018 lors de laquelle toutes les communes ont été consultées, dans le strict respect de la procédure prévue par la LATeC.

9. *Est-ce que les niveaux de desserte du PDCant doivent être appliqués uniquement aux PAL mis à l'enquête après le nouveau PDCant ou également à tous les PAL en vigueur, soit pour toutes demandes d'autorisation de construire ?*

L'exigence de disposer d'une desserte en transports publics raisonnable lors de toute nouvelle mise en zone était déjà comprise dans l'ancien plan directeur cantonal et figure dans la LATeC depuis 2010. Tous les PAL mis à l'enquête publique avant ou après le nouveau plan directeur cantonal sont

donc concernés. Ces dispositions ne sont toutefois pas de nature à remettre en question des zones déjà légalisées.

Les dispositions relatives aux conditions de desserte en transports publics et mobilité douce pour la densification du milieu bâti s'appliquent par contre uniquement aux PAL mis à l'enquête après le nouveau plan directeur cantonal. Les conséquences sur la délivrance des permis de construire dans les secteurs concernés sont les mêmes que celles décrites à la réponse à la question 6. Tant qu'une demande de permis de construire n'est pas située dans un secteur où le PAL est en cours de modification, il est examiné sur la base du PAL en vigueur.

10. *Le Conseil d'Etat a-t-il évalué les conséquences sur les disparités et sur le développement à vitesses variables entre les zones centre et les communes décentralisées qui seront freinées à tout développement face au niveau de desserte C et aux critères des ordres de priorité d'urbanisation 3 et 4 à appliquer ?*

La mise en œuvre de la loi fédérale implique la priorité d'un développement de l'urbanisation sur les agglomérations et les centres régionaux. La stratégie d'urbanisation retenue par le Conseil d'Etat permet toutefois une urbanisation, certes plus mesurée que précédemment, dans toutes les parties du canton, y compris les territoires classés dans les 2 dernières priorités. Des scénarios de plausibilité ont été développés afin de vérifier si, avec les critères retenus, les croissances démographiques fixées en fonction des priorités d'urbanisation étaient réalisables (45 % de croissance en priorité 1,25 % en priorité 2 et 15 % en priorités 3 et 4). En ce qui concerne la densification, elle reste possible dans les secteurs ne disposant pas des conditions de mobilité requises, même si elle est limitée (voir thème T103 *Densification et requalification* du plan directeur cantonal).

11. *Pourquoi le Conseil d'Etat n'a-t-il pas tout simplement proposé une modification de la loi, en particulier l'article 18 LATeC afin de permettre un régime transitoire pour les PAL en cours de procédure ?*

Après une analyse interne et consultation d'un expert juridique externe à l'administration, le Conseil d'Etat est arrivé à la conclusion qu'une telle modification, qui déploierait un effet rétroactif à une décision intervenue avant son entrée en vigueur (la décision d'approbation fédérale) ne serait pas conforme aux principes généraux. Dans tous les cas, l'expert juridique consulté est d'avis qu'une telle disposition légale serait probablement impraticable, notamment en ce qui concerne l'applicabilité des règles du droit fédéral entrées en vigueur en 2014 (révision partielle de la LAT).

16 décembre 2019