



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion populaire

2015-GC-68

Adoption du plan d'aménagement local par le conseil général, respectivement l'assemblée communale

I. Résumé de la motion

Par motion populaire déposée et développée le 29 mai 2015, Christoph Allenspach et 341 cosignataires ont proposé une modification de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC), en particulier l'article 36 de celle-ci, afin que l'adoption du plan d'aménagement local (PAL), c'est-à-dire du dossier directeur, du plan d'affectation des zones, de la réglementation y relative et de leurs modifications, devienne une compétence du conseil général, respectivement de l'assemblée communale. Les motionnaires avancent que les tâches liées au PAL concernent toute la population dans son quotidien. Une adoption par le pouvoir législatif communal inciterait les citoyennes et citoyens à participer plus activement qu'ils ne peuvent le faire aujourd'hui. Le débat démocratique ainsi suscité permettrait de déboucher sur des propositions enrichissantes pour le futur développement des communes. Les motionnaires relèvent que le canton de Fribourg est le seul canton qui ne connaît pas encore l'adoption du PAL par le pouvoir législatif. Ils relèvent encore à l'appui de leur demande que l'agglomération de Fribourg a introduit cette pratique dans ses statuts et l'a appliqué avec succès lors de l'adoption du plan directeur de l'agglomération ainsi que du projet d'agglomération. A cet égard, il ne paraît pas cohérent que le conseil général, respectivement l'assemblée communale, ne dispose pas des mêmes compétences que l'agglomération. Les motionnaires relèvent enfin que leur démarche est soutenue par des membres des conseils généraux du canton ainsi que par des membres de conseils communaux.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Cadre légal et contexte

Bien qu'il l'ait déjà exposé dans le cadre de sa réponse à la motion Laurent Thévoz et Nicolas Rime (M 1019.12), qui faisait une proposition similaire, le Conseil d'Etat juge utile de rappeler une nouvelle fois le cadre légal en vigueur pour ce qui concerne les principes d'information et de participation en matière de planification ainsi que les compétences définies par la LATeC en relation avec la procédure d'aménagement local.

L'article 4 al. 2 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700) dispose que les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans.

En vertu de l'article 36 LATeC, le conseil communal est l'autorité responsable de l'aménagement local (al. 1). Il constitue une commission d'aménagement permanente qui l'appuie dans

l'élaboration du plan d'aménagement local (PAL) et l'application de celui-ci. Cette commission se compose d'au moins cinq membres, dont la majorité est désignée par l'assemblée communale ou par le conseil général (al. 2). L'article 37 al. 1 LATeC exige que le conseil communal organise, en collaboration avec la commission d'aménagement, des séances publiques d'information et qu'il ouvre la discussion sur les objectifs d'aménagement, le déroulement des études, le contenu des projets et des plans. Les articles 78 ss LATeC règlent la procédure applicable, en prévoyant notamment que toute personne intéressée peut formuler des remarques et des observations en relation avec le dossier directeur, et déposer des oppositions à l'encontre des plans d'affectation et de leur réglementation. Le plan directeur communal, le programme d'équipement ainsi que les plans d'affectation et leur réglementation sont adoptés par le conseil communal (art. 79 et 85 al. 2 LATeC).

Le canton de Fribourg est, avec le canton de Soleure, le seul à prévoir une compétence exclusive de l'exécutif communal pour adopter le PAL.

Le Conseil d'Etat rappelle que la proposition des motionnaires, consistant à attribuer au pouvoir législatif la compétence d'adopter le PAL, avait déjà été débattue dans le cadre de la révision totale de la LATeC, en 2008. A cette époque, le Grand Conseil avait décidé de maintenir la compétence exclusive du pouvoir exécutif dans le domaine de l'aménagement local. Dans le même sens, en date du 12 septembre 2013, le Grand Conseil a rejeté une motion similaire déposée par les députés Laurent Thévoz et Nicolas Rime, par 55 voix contre 31, c'est-à-dire avec un écart de voix presque identique à celui qui s'était marqué en 2008. Enfin, dans son rapport au Grand Conseil du 24 février 2015 sur le postulat Markus Ith et Didier Castella (Rapport 2013-DIAF-89), le Conseil d'Etat a conclu qu'il semblait en l'état inopportun de proposer une modification de la LATeC pour attribuer au pouvoir législatif communal la compétence d'adopter les plans et leur réglementation.

Enfin, il apparaît utile de préciser qu'en matière d'aménagement du territoire, la révision partielle de la LAT, entrée en vigueur le 1^{er} avril 2014, a pour effet de supprimer l'autonomie des communes s'agissant du choix de l'emplacement et du dimensionnement des zones à bâtir, dans la mesure où ce choix se fera à l'avenir par le biais du plan directeur cantonal. Le nouveau droit fédéral oblige également les autorités cantonales et communales à prendre les mesures nécessaires pour réduire le surdimensionnement de ces zones dans les communes concernées, et mettre en place des mesures de densification. Dans ce contexte délicat, marqué par une diminution de la marge de manœuvre des autorités de planification, il faut s'attendre à ce que les contestations émanant des propriétaires augmentent encore à l'avenir.

2. Prise de position sur les arguments des motionnaires

Les arguments retenus par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil dans le cadre des travaux législatifs et interventions parlementaires récentes demeurent valables aujourd'hui. Il semble toutefois opportun de les rappeler ci-dessous :

- > Il est établi que le système prévu par la LATeC est conforme aux principes de la démocratie ainsi qu'au droit fédéral, en ce sens qu'il permet une participation adéquate de la population à la procédure d'aménagement local. Comme relevé plus haut, le conseil communal est appuyé dans l'élaboration du PAL par une commission d'aménagement dont la majorité est désignée par l'assemblée communale ou par le conseil général. De plus, les personnes touchées peuvent défendre leurs intérêts en déposant une opposition. Le Tribunal fédéral

avait d'ailleurs confirmé il y a une quinzaine d'années que la législation fribourgeoise était compatible avec le droit constitutionnel fribourgeois et avec le droit fédéral.

- > Une nouvelle répartition des compétences n'induirait pas forcément moins de pressions dans le processus décisionnel, mais elle conduirait certainement, dans le nouveau contexte restrictif dicté par le droit fédéral, à une augmentation de la durée des procédures, à un risque de blocage dans les communes tenues de prendre des mesures pour réduire le dimensionnement de leurs zones à bâtir et densifier le milieu bâti. Du point de vue matériel, il n'est d'ailleurs pas acquis que les législatifs communaux qui seraient investis de telles compétences, valident les plans et les règlements autrement que les conseils communaux. En revanche, le Conseil d'Etat estime que le processus de validation des instruments relevant de l'aménagement local s'en trouverait allongé. Il souligne à cet égard que la diminution globale de la durée des procédures a été identifiée comme un objectif important dans le cadre du rapport de Me Alexis Overney du 3 juin 2015 sur l'évaluation des processus de permis de construire, de PAL et de PAD.
- > Le pouvoir législatif communal garde une compétence décisionnelle déterminante pour la mise en œuvre de la planification locale, puisqu'il lui appartient de voter les crédits nécessaires à l'équipement de base des terrains à bâtir ainsi que de décider de l'achat d'immeubles. La LATeC a renforcé les liens entre la planification locale et le financement de l'équipement en introduisant le programme d'équipement (art. 42 LATeC) qui permet d'assurer une adéquation entre les zones à bâtir définies et les possibilités financières des communes. Compte tenu des risques toujours plus grands d'indemnisation pour expropriation matérielle, liés à l'obligation pour le canton et les communes de dézoner des terrains non construits pour réduire le dimensionnement des zones à bâtir, il apparaît improbable qu'un exécutif communal prenne le risque de passer en force la mise en zone de terrains s'il y a peu de chance que le pouvoir législatif vote les crédits pour leur équipement. S'agissant de l'achat d'immeubles, il est fait référence ici à l'exercice du droit d'emption légal que le projet de modification de la LATeC se propose d'introduire à son article 46 al. 3. La décision du conseil communal d'exercer ce droit sera en effet subordonnée à la condition de l'accord préalable du législatif communal pour l'achat du terrain, ce qui permettra de renforcer le rôle de ce dernier dans la politique foncière active de la commune.

Par rapport à la participation des citoyens aux délibérations et décisions des assemblées communales et des conseils généraux, le Conseil d'Etat relève encore le problème lié à l'application des règles générales de la législation sur les communes en matière de récusation (art. 21 et 51^{bis} de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes, RSF 140.1, renvoyant à l'article 65 al. 1 de cette même loi). Etant donné que la plupart des mesures prises au niveau du PAZ et du RCU touchent directement les droits et obligations des citoyens qui sont propriétaires de terrains, il se pourrait qu'une partie importante du corps électoral, notamment pour les décisions prises par une assemblée communale, soit tenue de se récuser dans le cadre de ces dossiers, ce qui pourrait entraver les processus de délibération et de décision. Une éventuelle modification de la LATeC dans le sens demandé nécessiterait par conséquent une évaluation des répercussions d'un changement de compétences sur la législation sur les communes.

Concernant les motifs avancés par les motionnaires en relation avec la répartition des compétences existant au sein de l'agglomération de Fribourg, le Conseil d'Etat reconnaît que cette répartition ne semble effectivement pas avoir constitué de difficultés majeures dans l'élaboration des différents

projets d'agglomération. Il souligne toutefois que la portée des compétences données au niveau de l'agglomération est limitée à une planification directrice, qui est contraignante uniquement pour les autorités, et non pour les particuliers, à la différence d'un PAZ et de sa réglementation. L'inégalité de traitement dont parlent les motionnaires doit donc être relativisée.

En conclusion, le Conseil d'Etat constate qu'il n'existe à ce jour pas d'éléments nouveaux probants qui justifieraient la remise en cause d'un système considéré comme conforme au droit supérieur et dont la légitimité et l'efficacité ont été reconnues à plusieurs reprises dans le cadre des travaux de révision totale de la LATeC et du traitement des interventions parlementaires récentes. Même si ce système peut être considéré comme relativement restrictif pour ce qui est de la mise en œuvre du principe démocratique au niveau communal, le Conseil d'Etat considère qu'il permet une implication satisfaisante de la population à différents stades de la procédure et garantit la prise en compte adéquate des intérêts des citoyens. Etant donné que les nouvelles règles du jeu fixées par la LAT révisée auront pour effet de complexifier encore les questions juridiques que posent la mise en œuvre des plans et de leur réglementation, il faut éviter de mettre en place des solutions qui pourraient provoquer des blocages dans les processus de planification et, partant, un allongement considérable des procédures.

Le Conseil d'Etat vous propose de rejeter la motion.

6 octobre 2015