



Message 2018-DAEC-56

1^{er} mai 2018

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (aménagement régional et obligation de construire)

1. Introduction	1
2. Contexte des travaux législatifs	2
3. Procédure de consultation	5
4. Aménagement régional obligatoire	6
5. Solution préconisée pour concrétiser l'obligation de construire	8
6. Commentaires des dispositions	11
7. Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes	15
8. Effets sur le développement durable	15
9. Conséquences financières et conformité au droit supérieur	16

1. Introduction

Le présent projet de loi s'inscrit dans le projet Territoire 2030 visant à mettre en œuvre au niveau du canton l'ensemble des mesures exigées par la révision partielle de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700) et de l'ordonnance du 28 juin 2000 (OAT, RS 700.1), entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014. Ces mesures consistent d'une part, en l'adaptation de la législation cantonale (nouvelles règles pour la gestion de la zone à bâtir, introduction d'une taxe sur la plus-value) et, d'autre part, en la révision totale du plan directeur cantonal.

Les objectifs de la révision partielle de la LAT ainsi que ses enjeux pour le canton de Fribourg ont été déjà exposés dans le message du 22 septembre 2015 accompagnant le projet de loi modifiant la LATeC¹.

La LAT révisée a pour but principal de freiner le gaspillage du sol et la spéculation, en permettant la réduction des zones à bâtir surdimensionnées existantes dans différents cantons ainsi qu'une meilleure utilisation des réserves de terrains à bâtir. La poursuite de cet objectif se concrétise par des dispositions fédérales plus restrictives que par le passé, marquées

par un renforcement du contrôle de la Confédération sur les cantons, un renforcement des exigences de contenu pour le plan directeur cantonal, une diminution de l'autonomie des communes dans la planification de leurs zones à bâtir, ainsi qu'une volonté de recentrer le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti, en privilégiant les mesures de densification et la préservation de l'espace non construit, en particulier des terres cultivables². A l'évidence, cette modification de la loi-cadre entraîne un changement de paradigme en matière d'aménagement du territoire qui implique pour les autorités de planification une gestion de l'espace plus qualitative que quantitative et le développement d'une politique d'aménagement plus responsable, dans le respect du principe constitutionnel de l'utilisation mesurée du sol et de l'occupation rationnelle du territoire (art. 75 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999).

Ce changement de paradigme doit être intégré et concrétisé notamment dans le nouveau plan directeur cantonal en cours de révision. Dans ce sens, la structure urbaine actuelle doit être renforcée et l'urbanisation développée de manière concentrée en privilégiant une approche supra-communale pour l'identification des besoins et la mise en œuvre coor-

¹ Message 2015-DAEC-138: https://www.fr.ch/publ/files/pdf80/fr_MES_2015-DAEC-138.pdf

² Message relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire du 20 janvier 2010, FF 2010, p. 966.

donnée des mesures de planification sur l'ensemble du territoire. Cette nouvelle approche implique un réexamen du rôle des régions et des plans directeurs que celles-ci peuvent élaborer sur la base de la LATeC. Compte tenu des exigences posées par la LAT et des principes prévus dans le projet de plan directeur cantonal pour un développement qualitatif de l'urbanisation, impliquant notamment un rôle accru des régions pour la gestion des zones d'activités et pour la répartition du territoire d'urbanisation, le présent projet de loi propose d'introduire l'obligation de planifier l'aménagement régional.

S'agissant de la gestion des zones à bâtir, le nouveau droit fédéral soumet le classement en zone à bâtir de terrains à des conditions plus strictes que par le passé, en exigeant que les cantons prennent les mesures nécessaires pour que ces terrains soient bel et bien construits. Ces mesures doivent conduire à ne classer en zone à bâtir que les terrains adéquats (avant tout dans les centres et dans des sites bien équipés), tout en empêchant la thésaurisation des biens-fonds constructibles.

Selon l'article 15 al. 4 LAT, de nouveaux terrains ne peuvent être classés en zone à bâtir que si les conditions suivantes sont réunies: ils sont propres à la construction (let. a); ils seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées et ils seront équipés et construits à cette échéance (let. b); les terres cultivables ne sont pas morcelées (let. c); leur disponibilité est garantie sur le plan juridique (let. d); ils permettent de mettre en œuvre le plan directeur (let. e).

Pour garantir que les terrains classés en zone à bâtir soient effectivement construits, l'article 15a LAT développe le concept de disponibilité en introduisant le principe fondamental de l'obligation de construire. L'alinéa 1 de cette disposition exige des cantons qu'ils prennent les mesures nécessaires pour que ces terrains soient utilisés conformément à leur affectation. Quant à l'alinéa 2, il contraint les cantons à prévoir dans leur législation que l'autorité compétente peut fixer un délai pour la réalisation d'une construction sur un bien-fonds et ordonner les mesures prévues par le droit cantonal si l'intérêt public le justifie.

Si la nouvelle teneur de l'article 15 LAT est directement applicable, l'article 15a LAT attribue un mandat législatif aux cantons qui sont ainsi tenus d'adapter leur législation en matière d'aménagement du territoire. Contrairement aux dispositions sur la planification directrice et la compensation de la plus-value (art. 38a al. 1 et 4 LAT), les dispositions transitoires de la LAT révisée ne prévoient pas expressément de délai particulier pour l'introduction de la réglementation cantonale sur cette obligation de construire. Toutefois, dans son arrêt IC_222/2016 du 5 juillet 2017, sur lequel il sera revenu en détail au point 2.1, le Tribunal fédéral (TF) a

constaté que cette disposition légale se trouvait en lien étroit avec les autres dispositions ayant fait l'objet de la révision de la LAT et qu'il n'y avait pas de raison de retenir un délai différent de ceux fixés à l'article 38a LAT, soit cinq ans depuis l'entrée en vigueur du nouveau droit, le 1^{er} mai 2014. Le nouveau plan directeur cantonal doit en effet définir la manière d'appliquer les principes de concentration et de densification, et les zones à bâtir doivent répondre aux exigences de l'article 15 al. 4 LAT sur la disponibilité des terrains à bâtir¹, une notion qui est justement développée à l'article 15a LAT. Faute de mesures suffisantes sur le plan législatif, la planification directrice cantonale pourrait faire l'objet de réserve sur ce point de la part de la Confédération, ce qui pourrait prolonger d'autant le moratoire instauré à l'article 38a al. 3 LAT² et qui correspondrait de fait à un gel des zones à bâtir.

Autrement dit, il est impératif que le canton se dote de la base légale nécessaire afin de concrétiser l'obligation de construire au plus tard pour le 1^{er} mai 2019.

2. Contexte des travaux législatifs

2.1. Loi du 15 mars 2016 modifiant la LATeC

Face aux impératifs fixés par la LAT révisée, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) s'est attelée à la révision totale du plan directeur cantonal ainsi qu'aux travaux législatifs dès l'automne 2014. L'objectif visé était, dans un premier temps, d'adapter la LATeC afin que le canton dispose d'un cadre légal clair et consolidé pour le futur plan directeur cantonal.

En date du 22 septembre 2015, le Conseil d'Etat a transmis au Grand Conseil un projet de loi modifiant la LATeC³. Ce projet contenait des dispositions en relation avec la gestion de la zone à bâtir, y compris l'obligation de construire, et d'autres introduisant le prélèvement d'une taxe sur la plus-value en application de l'article 5 LAT.

Concernant l'obligation de construire, l'article 46 al. 2 et 3 du projet du Conseil d'Etat donnait aux communes la faculté d'exercer un droit d'emption légal sur tous les terrains en zone à bâtir et en zone spéciale si ces terrains n'étaient pas construits et utilisés conformément à leur affectation dans les dix ans suivant l'entrée en force de la décision d'approbation rendue par la DAEC. Pour faire usage de ce droit, les communes devaient rendre une décision fondée sur un intérêt public prépondérant. L'al. 4 de cette disposition attribuait à l'Etat, de manière subsidiaire, un droit d'emption sur les

¹ Art. 8a al. 1 let. c et d LAT; selon l'article 5a al. 3 let. b de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT, RSF 700.1), le canton donne dans son plan directeur les mandats permettant de construire et densifier de manière efficace et en économisant le sol, les zones à bâtir existantes ou nouvellement créées.

² Arrêt cité, consid. 2.

³ Message 2015-DAEC-138 du Conseil d'Etat accompagnant le projet de loi modifiant la LATeC.

terrains affectés à une zone d'importance cantonale reconnue par le plan directeur cantonal.

Dans le cadre des débats parlementaires, le Grand Conseil a décidé, au terme de la deuxième lecture¹, de supprimer le droit d'emption légal attribué par le projet de loi aux communes et de ne retenir qu'un droit d'emption légal pouvant être exercé par l'Etat sur les terrains affectés à une zone d'activités d'importance cantonale reconnue par le plan directeur cantonal. Le Grand Conseil a estimé que le droit cantonal, en particulier la LATeC, contenait déjà toute une panoplie de moyens permettant de concrétiser l'obligation de construire (notamment les contrats de droit administratif, la taxe sur la plus-value, la possibilité de dézoner un terrain et d'engager si nécessaire une procédure d'expropriation formelle) et qu'ainsi la modification légale adoptée le 15 mars 2016 permettrait au canton de remplir à satisfaction le mandat législatif donné par le législateur fédéral².

La commune de Villars-sur-Glâne et quatre particuliers ont interjeté un recours de droit public auprès du TF contre cette décision du Grand Conseil, en concluant à l'annulation de la modification de la LATeC. Le recours était fondé sur le fait qu'en supprimant le droit d'emption légal accordé aux communes, le législateur cantonal avait adopté une loi qui n'était pas conforme à la LAT révisée.

Dans son arrêt du 5 juillet 2017 (1C_222/2016), le TF a partiellement admis le recours, en jugeant que l'article 46 LATeC adopté par le Grand Conseil ne satisfaisait pas aux exigences de l'article 15a LAT, en particulier son alinéa 2. A cet égard, le TF a rappelé dans les considérants de sa décision que les cantons sont obligés de fixer un délai à la construction, raisonnablement entre cinq et douze ans, pour l'ensemble des terrains en zone à bâtir en prévoyant les sanctions nécessaires en cas de non-respect de cette obligation. Il a précisé que les cantons disposent d'un large pouvoir d'appréciation dans le choix de la sanction, du moment que les mesures prévues apparaissent appropriées pour que la construction puisse être imposée si nécessaire à l'échéance du délai. Parmi les mesures possibles, le TF a mentionné les mesures foncières, la conclusion de contrats de droit administratif, la mise en zone conditionnée à une obligation de construire dans un certain délai, éventuellement assortie d'un droit d'emption, d'un retour en zone non constructible, voire d'une expropriation, ou encore d'autres mesures de nature fiscale. Enfin, s'agissant de déterminer quelle autorité est compétente à l'intérieur du canton pour prendre ces mesures et décisions, les cantons sont libres de la désigner, même s'il serait opportun que cette tâche revienne à l'autorité compétente en matière d'aménagement du territoire, soit généralement les communes. Sur la base de ces divers éléments et de son analyse de l'article 46 LATeC qui faisait l'objet du recours, le TF a constaté que cette dis-

position était insuffisante sur deux points: elle ne permettait pas à l'autorité compétente (à savoir la commune, en vertu de l'art. 34 al. 1 LATeC) de fixer formellement un délai de construction; elle ne permettait pas non plus à cette même autorité d'intervenir en ce sens sur l'ensemble des zones à bâtir³.

Cela étant, le TF a considéré que le fait que cette disposition était insuffisante au regard du droit fédéral ne justifiait pas son annulation. Il a par ailleurs constaté que toutes les dispositions de la loi du 15 mars 2016 adoptée par le Grand Conseil étaient conformes au droit fédéral.

Compte tenu de cette jurisprudence, la loi du 15 mars 2016 ainsi qu'une modification du règlement du 1^{er} décembre 2009 d'exécution de la LATeC⁴ ont pu entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

Cela étant, étant donné le lien entre les mesures législatives à prendre et le contenu du plan directeur cantonal attendu par la Confédération, il est urgent que le canton se dote de la base légale nécessaire pour satisfaire à l'exigence de l'article 15a LAT. S'il ne le fait pas de suite, les thèmes du plan directeur cantonal sur l'urbanisation risquent de ne pas être approuvés par le Conseil fédéral, de sorte qu'aucune nouvelle zone à bâtir ne pourra être créée sur le territoire du canton tant que celui-ci n'aura pas remédié à cette lacune. Dans tous les cas, l'Office du développement territorial (ARE) sera en mesure de contester valablement toute décision de la DAEC approuvant une nouvelle mise en zone à bâtir, par le biais de recours auprès des instances judiciaires.

2.2. Incidences de la révision totale du plan directeur cantonal sur l'aménagement régional

L'aménagement régional est un outil aujourd'hui largement répandu, même si tous les cantons suisses ne le connaissent pas. Actuellement, cette échelle de planification n'est rendue obligatoire ni par la LAT, ni par la LATeC. L'instrument de l'aménagement régional tel que défini par le droit cantonal en vigueur est le plan directeur régional, contraignant pour les autorités, mais non pour les particuliers. En matière d'organisation régionale, plusieurs formes juridiques sont possibles en vue d'élaborer un tel plan. Les communes d'une même région peuvent ainsi se grouper en une communauté dotée de la personnalité morale de droit public (la communauté régionale) afin de réaliser des tâches d'aménagement régional sous la forme d'association de communes en application de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes⁵.

Il est communément reconnu aujourd'hui que les limites administratives communales ne sont pas adéquates pour

¹ Par 51 voix contre 48, 0 abstention.

² Voir à ce sujet, BGC mars 2016, p. 544 s.

³ Arrêt cité, consid. 3.2. ss.

⁴ ReLATeC, RSF 710.11.

⁵ LCo, RSF 140.1.

appréhender pleinement certaines problématiques (urbanisation, développement économique, mobilité, eaux...) et qu'une mise en œuvre efficace et coordonnée de la politique en matière d'aménagement du territoire passe par un renforcement de l'aménagement régional. Cette réalité est déjà bien intégrée dans le plan directeur cantonal en vigueur, qui prévoit plusieurs mesures incitatives en vue de renforcer la planification à cette échelle (voir en particulier les thèmes «Structure urbaine», «Dimensionnement des zones à bâtir», «Zones d'activités», «Pôles touristiques» ou encore «Réseau routier cantonal»). Toutefois, d'un point de vue légal, l'aménagement régional demeure une option offerte aux communes et aux régions et non une obligation.

La question de savoir s'il convenait de rendre obligatoire l'aménagement régional par le biais de la LATeC s'était déjà posée dans le cadre des travaux de révision totale de cette loi, menés entre 2005 et 2008. L'avant-projet de loi mis en consultation publique contenait d'ailleurs une variante dans ce sens. Au moment de l'adoption du projet de loi, le Conseil d'Etat avait opté pour un maintien de son caractère facultatif, en tenant compte notamment du fait que l'introduction d'un aménagement régional obligatoire poserait le problème de son subventionnement, alors que celui-ci avait été abandonné au début des années 90. Au terme des travaux législatifs, le Grand Conseil s'était rallié à la proposition du Conseil d'Etat, en estimant que, sous l'angle du principe de subsidiarité et de la flexibilité dont doivent disposer les autorités, un aménagement régional facultatif avait l'avantage de responsabiliser les régions et les communes par rapport aux réflexions qu'elles devaient mener face aux nouvelles réalités de l'aménagement du territoire.

A ce jour, et comme c'était déjà le cas au moment de la révision de la LATeC, seules trois régions disposent d'un plan directeur régional en vigueur: le Lac¹, la Singine² et la Broye³. Par ailleurs, les projets d'agglomération de Fribourg et de Bulle (Mobul) sont considérés comme des plans directeurs régionaux spéciaux en application de l'art. 27 al. 1 LATeC⁴.

Comme relevé au point 1, le contexte qui prévalait au moment de la révision de la LATeC a fondamentalement changé depuis l'entrée en vigueur de la LATeC, le 1^{er} janvier 2010. La LAT révisée a notamment fixé des exigences supplémentaires pour le contenu minimum du plan directeur cantonal dans le

domaine de l'urbanisation. Le canton doit désormais définir dans ce plan la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale (art. 8a al. 1 let. a LAT). Ainsi, il appartient au canton de définir un territoire d'urbanisation. Cela étant, l'identification des besoins et la coordination des mesures de planification ne pourra se faire désormais qu'à un niveau supra-communal⁵ de sorte que les régions auront un rôle important à jouer dans la stratégie d'urbanisation.

Ce rôle ressort clairement du décret du 2 février 2016 fixant les principes généraux et les objectifs en matière d'aménagement du territoire⁶, et plus particulièrement des objectifs suivants:

- > maintenir et renforcer le rôle des centres régionaux, relais entre les régions et le centre cantonal;
- > développer une stratégie urbaine adaptée aux agglomérations;
- > assurer un développement adéquat des régions périphériques;
- > identifier et valoriser les différents types d'espaces en fonction de leur vocation;
- > répartir le territoire d'urbanisation en fonction des types d'espaces et privilégier en premier lieu une densification de qualité;
- > mettre en place un système régional de gestion des zones d'activités;
- > favoriser le développement touristique d'importance cantonale et régionale dans les endroits appropriés.

Pour atteindre ces buts, le projet de plan directeur cantonal mis en consultation externe attribue aux régions de nouvelles tâches dans différents domaines présentant des enjeux fondamentaux pour le développement du canton.

Dans le domaine de l'urbanisation, le plan directeur cantonal prévoit ainsi que les régions peuvent proposer une adaptation du territoire d'urbanisation défini par le canton par le biais d'un plan directeur régional, pour autant qu'elles tiennent compte des ordres de priorités, des critères de définition et qu'elles restent à l'intérieur de l'enveloppe attribuée au district⁷.

S'agissant de la densification, défi majeur pour l'aménagement du territoire de ces vingt prochaines années, il est prévu que les régions peuvent effectuer un travail préalable au moyen d'une analyse du potentiel de densification et de requalification dans les secteurs stratégiques identifiés dans leur plan directeur régional⁸.

¹ Association des communes du district du Lac, Plan directeur régional (PDR), approuvé par le Conseil d'Etat le 25 août 2015.

² Gemeindeverband Region Sense, Regionalplanung Sense 2030, approuvé par le Conseil d'Etat le 11 juin 2014.

³ Association des communes de la Broye (Ascobroye), Plan directeur régional et principes de développement économique du district de la Broye – Fribourg, approuvé par le Conseil d'Etat le 26 février 1991. Le projet de plan directeur régional de la Broye (PDR Broye) vaudoise et fribourgeoise, élaboré par la Communauté régionale de la Broye (COREB), n'a pas encore été mis en consultation publique.

⁴ Agglomération de Fribourg, Révision du plan directeur d'agglomération (PDA)/ Mobul – Plan directeur d'agglomération, tous deux approuvés par le Conseil d'Etat le 5 décembre 2016.

⁵ Art. 15 al. 3 LAT.

⁶ RSF 710.2.

⁷ Thème T101. Territoire d'urbanisation, p. 3.

⁸ Thème T103. Densification et requalification, p. 2.

Le nouveau plan directeur cantonal introduit également de nouvelles exigences pour la planification des zones d'activités dont la répartition et l'utilisation doivent être optimisées. Au niveau de leur typologie et de leur dimensionnement, les zones d'activités sont désormais classées selon trois catégories aux destinations et modalités de gestion différenciées: les zones d'activités cantonales, les zones d'activités régionales et les autres zones d'activités. Le projet de plan directeur cantonal désigne les zones de la première catégorie. Les régions peuvent désigner des zones d'activités régionales sur la base de critères d'appartenance définis dans le plan directeur cantonal et identifient les zones de cette catégorie qui peuvent s'étendre. Dans ce sens, le plan directeur régional leur permettra de justifier le besoin de nouvelles zones d'activités notamment sur la base d'un bilan des zones existantes¹. Elaborée dans la perspective d'une introduction dans la LATeC d'un aménagement régional obligatoire, la variante 2 figurant dans le projet de nouveau plan directeur cantonal prévoit pour la répartition des besoins en zones d'activités une mise en œuvre à moyen terme, par les régions². Dans ce cas de figure, celles-ci dimensionneraient elles-mêmes leurs zones d'activités en fonction de leur besoin, identifieraient les réductions et extensions de ces zones dans leur plan directeur régional, en donnant aux communes un délai de deux ans pour prendre les mesures nécessaires afin de redimensionner les zones d'activités. Le canton serait amené à se substituer aux régions qui n'auraient pas effectué leurs tâches dans un délai de trois ans après l'approbation du plan directeur cantonal³.

Le projet de plan directeur cantonal attribue encore d'autres tâches de planification aux régions, notamment dans les thématiques suivantes: pôles touristiques, implantations d'équipements de tourisme et de loisirs, cyclotourisme, activités équestres, ports de plaisance et amarrages de bateaux, mobilité combinée, réseau cyclable, chemins pour piétons, transport individuel motorisé, surfaces d'assolement, alimentation en eau potable⁴.

Dans le cadre de la consultation interne du projet de plan directeur cantonal, la Conférence des préfets a salué l'orientation prise par le canton vers un renforcement du rôle des régions dans l'aménagement du territoire. Elle a jugé qu'à l'évidence les régions doivent se doter au plus vite d'instruments propres à leur permettre d'assumer les nouvelles missions que leur confère le plan directeur. Selon la Conférence des préfets, seule la réalisation des plans directeurs régionaux permettra d'atteindre les buts fixés et il semble préférable que l'Etat rende obligatoire ces plans, qu'il devrait également soutenir financièrement.

Sur la base du projet de plan directeur cantonal mis en consultation externe, le Conseil d'Etat peut se rallier à l'appréciation émise par la Conférence des préfets. Comme expliqué plus haut, le cadre légal actuel est fondamentalement différent de celui qui prévalait au moment de la révision de la LATeC. L'argument de l'autonomie communale utilisé à l'époque par les défenseurs d'un aménagement régional facultatif apparaît aujourd'hui dépassé à lumière de la nouvelle LAT étant donné que, dans les faits, les communes ne disposent pratiquement plus d'autonomie au niveau du dimensionnement et de l'emplacement des zones à bâtir et qu'elles doivent impérativement trouver des modalités de coopération et de coordination à une échelle supra-communale. Les nouvelles exigences du droit fédéral en matière de définition et de gestion de l'urbanisation imposent au canton de se montrer plus restrictif dans sa planification directrice. Soit il prend lui-même directement des mesures contraignantes pour répondre à ces exigences, soit il s'assure de la mise en place de ces mêmes mesures par le biais d'une collaboration dynamique avec les régions, dont l'organisation sur le plan juridique permet une intégration harmonieuse des communes dans le processus de la planification directrice et la réalisation de la nouvelle politique d'aménagement. C'est cette deuxième voie qu'entend privilégier le Conseil d'Etat. Dans ce contexte, et de manière à ce que les objectifs visés par la planification directrice puissent être atteints sur l'ensemble du territoire cantonal, une modification de la LATeC pour rendre obligatoire l'établissement des plans directeurs régionaux apparaît aujourd'hui indispensable.

3. Procédure de consultation

Initialement, les thématiques de l'aménagement régional et de l'obligation de construire ont été traitées dans le cadre de deux avant-projets de loi distincts.

Le premier, concernant l'aménagement régional obligatoire, a été mis en consultation externe en même temps que le projet de nouveau plan directeur cantonal.

Trente et une réponses ont été réceptionnées, dont vingt de la part de communes. La totalité des intervenants, y compris l'Association des communes fribourgeoises (ACF), se sont prononcés en faveur de l'obligation d'élaborer des plans directeurs régionaux. Les principales demandes de modifications qui ont été formulées concernaient les modalités de financement des plans directeurs régionaux, le délai imparti aux communes pour adhérer à une région, ainsi que les moyens de contrainte en cas de non-respect de leurs obligations par les communes et les régions. Dans la mesure où la consultation a révélé qu'une certaine confusion subsistait concernant les liens entre les projets d'agglomération et les

¹ Cf. Thème T104. Typologie et dimensionnement des zones d'activités.

² Cette variante est celle retenue par le Conseil d'Etat qui l'a mise en consultation complémentaire en date du 20 avril 2018.

³ Cf. Thème T105. Gestion des zones d'activités, p. 4.

⁴ T107, T109, T111, T113, T115, T203-T206, T301, T406.

plans directeurs régionaux, le message a été complété sur ce point¹.

L'autre avant-projet, visant à concrétiser l'obligation de construire à la suite de l'arrêt du TF, a été mis en consultation restreinte à la fin décembre 2017. Cette modalité de consultation était dictée par l'urgence de la situation, liée à la nécessité d'intégrer le résultat des travaux législatifs dans le plan directeur cantonal en cours de révision. Il a également été tenu compte du fait que le contexte légal et les exigences de la LAT révisée, notamment concernant l'obligation de construire, ont déjà largement été analysés, présentés et débattus dans le cadre du processus qui avait conduit à l'adoption par le Grand Conseil de la loi du 15 mars 2016 modifiant la LATeC².

La majorité des destinataires ont salué l'introduction du droit d'emption légal en tant qu'outil pour concrétiser l'obligation de construire³. Les demandes de modifications qui ont été formulées sont d'ordre secondaire et ne remettent pas en cause le système prévu.

Pour des explications sur la prise en considération des demandes de modifications relatives aux deux avant-projets, il est renvoyé aux points 4 et 5 ainsi qu'aux commentaires des articles concernés.

4. Aménagement régional obligatoire

4.1. En général

Le projet de loi introduit un nouvel article 22a et modifie l'article 25 LATeC, en prévoyant l'obligation pour les régions d'établir un plan directeur régional. Malgré les nouvelles exigences contenues dans le projet de plan directeur cantonal, il est proposé de ne pas modifier l'art. 29 LATeC, qui fixe le contenu minimal du plan directeur régional. Il paraît en effet préférable de garder une certaine flexibilité afin de laisser au canton et aux régions une marge de manœuvre suffisante dans la définition du contenu du plan directeur cantonal, respectivement des plans directeurs régionaux.

4.2. Relation entre les plans directeurs régionaux et les projets d'agglomération

L'article 27 LATeC dispose que, pour les aspects liés à l'aménagement du territoire, les projets d'agglomération sont considérés comme des plans directeurs régionaux. Même si la portée juridique des projets d'agglomération est identique à celle des plans directeurs régionaux, puisque ces instru-

ments sont tous deux contraignants pour les autorités cantonales et communales dès leur approbation par le Conseil d'Etat, ils doivent être distingués l'un de l'autre. Alors que les plans directeurs régionaux sont instaurés par la LATeC, les projets d'agglomération sont fondés sur des bases légales fédérales spécifiques⁴ et leur approbation par la Confédération conduit celle-ci à verser aux cantons des subventions pour les mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les agglomérations. Le contenu des projets d'agglomération, qui doit se conformer à des directives fédérales, est donc bien plus détaillé que celui des plans directeurs régionaux. Par ailleurs, ces derniers traitent habituellement des thématiques qui ne sont pas abordées dans les projets d'agglomération, telles que le développement économique, le tourisme, la nature, l'espace forestier ou les rives de lac⁵.

Les projets d'agglomération sont donc à considérer comme des plans directeurs régionaux spéciaux. L'appartenance d'une commune à une agglomération ne la dispense ainsi pas d'adhérer à une région d'aménagement au sens de l'art. 24 LATeC, chargée d'établir un plan directeur régional.

Dans le cadre de la consultation externe de l'avant-projet, certains intervenants ont estimé que cette situation était problématique étant donné qu'elle générera des travaux et des coûts supplémentaires pour les communes faisant partie d'une agglomération et qu'elle pourrait par ailleurs être source de contradictions entre le projet d'agglomération et le plan directeur régional. Le problème doit toutefois être relativisé dans la mesure où le seul district qui n'est pas encore organisé sous la forme d'une association de communes est celui de la Sarine. Dans tous les autres districts du canton, les associations de communes ont été constituées. Par ailleurs, il va de soi que les réflexions et conceptions développées dans les projets d'agglomération pourront être reprises dans le cadre de l'élaboration du plan directeur régional. Enfin, la cohérence entre le projet d'agglomération et le plan directeur régional sera vérifiée dans le cadre de la procédure d'approbation de ces deux instruments aboutissant à une décision du Conseil d'Etat, de sorte que la coordination matérielle sera assurée. En amont de ce processus, le préfet aura bien évidemment un rôle déterminant pour accompagner les agglomérations et les régions en veillant également à une coordination des travaux.

4.3. Moyens de contrainte et exécution par substitution

Dans le cadre de la consultation externe de l'avant-projet de loi, l'ACF a estimé que les moyens de contrainte prévus

¹ Voir 4.2.

² Cf. Art. 28 et 31 du règlement du 24 mai 2005 sur l'élaboration des actes législatifs (REAL, RSF 122.0.21).

³ L'UDC a estimé pour sa part que la solution proposée par l'avant-projet ne respectait pas la décision initiale du Grand Conseil, lequel n'avait pas retenu le droit d'emption légal attribué aux communes dans la loi du 15 juin 2016 modifiant la LATeC.

⁴ Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les fonds d'infrastructures pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques (LInfr, RS 725.13) et loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière et au trafic aérien (LUMin, RS 725.116.2).

⁵ Voir art. 29 al. 1 et 2 LATeC.

étaient trop intrusifs, la clé de la réussite d'un plan directeur régional devant passer par un processus volontaire au niveau des communes.

Le Conseil d'Etat estime toutefois qu'il ne serait pas cohérent d'introduire une obligation dans la LATeC sans l'assortir de moyens de contrainte dans le cas où les autorités concernées ne prendraient pas les mesures requises. De plus, le projet de loi ne fait que renvoyer sur ce point aux solutions déjà prévues par la loi sur les communes¹ dont les dispositions paraissent suffisantes.

Pour plus de détails sur le contenu de ces dispositions légales, il est renvoyé aux commentaires des articles concernés.

4.4. Financement

Afin de faciliter la mise en œuvre de l'aménagement du territoire par le biais de l'élaboration des plans directeurs régionaux, il se justifie de prévoir une forme de participation du canton au financement de ces plans. Etant donné que la planification directrice régionale correspond à une mesure d'aménagement au sens de l'article 5 al. 1^{er} LAT, le Conseil d'Etat estime que la solution la plus rationnelle est d'ajouter une nouvelle affectation dans la liste des objets pouvant être financés par le Fonds de la plus-value, au même niveau de priorité que les études régionales et communes en vue de la requalification et de la densification du milieu bâti (modification de la lettre b de l'art. 113c LATeC.)². La part et le montant maximal du financement seront définis dans le ReLATeC, comme c'est déjà le cas actuellement pour les autres mesures d'aménagement³.

Dans le cadre de la consultation externe de l'avant-projet, plusieurs intervenants, dont l'ACF et l'Association régionale de la Gruyère, ont demandé à ce qu'un mécanisme soit mis en place afin de pallier à une alimentation insuffisante du Fonds de la plus-value au cours des prochaines années, étant donné qu'en application de l'article 51a al. 2 ReLATeC, les mesures d'aménagement mentionnées à l'article 113c al. 2 let. b à d LATeC ne pourront faire l'objet d'une aide financière qu'à partir du moment où les montants cumulés ayant été alloués au Fonds auront dépassé les 20 millions de francs.

Il n'est effectivement pas possible de savoir quand les ressources du Fonds de la plus-value permettront de contribuer à un financement de ces différentes mesures, y compris les plans directeurs régionaux, alors que ceux-ci devront être élaborés dans un délai de trois ans dès l'approbation du nouveau plan directeur cantonal⁴. Il faut toutefois rappeler qu'en application de l'art. 51f al. 1 et 2 ReLATeC, la demande de financement est à adresser au Service des constructions et

de l'aménagement (SeCA) sur la base d'une offre, avec la possibilité de requérir, au début de chaque année, à ce que cette demande soit traitée l'année suivante. Par ailleurs, les montants arrêtés par décision de la DAEC sont versés sur présentation du décompte final. Dans la mesure où la LATeC ne prévoit pas de prescription pour le droit au paiement de tels montants, les régions auront l'assurance de pouvoir toucher la contribution à laquelle elles pourront prétendre dès que les montants seront disponibles dans le Fonds.

En complément de ce mécanisme déjà existant, le Conseil d'Etat a adopté dans le cadre d'un projet de modification de la loi sur la promotion économique⁵ un nouvel article 16a⁶ qui prévoit la possibilité pour l'Etat d'accorder un soutien, par le biais de prêts, aux études de planification destinées à l'élaboration des plans directeurs régionaux. Comme l'indique le message accompagnant ce projet de loi⁷, ces prêts constituent un préfinancement des activités de planification régionale, dans l'attente d'un financement définitif par le Fonds de la plus-value. Les prêts qui seraient octroyés sur la base de la LPEC modifiée pourraient ensuite être remboursés par le biais d'un prélèvement dans ce Fonds une fois que celui-ci disposera des ressources suffisantes à cette fin. Les modalités de remboursement seront à déterminer de manière coordonnée dans le cadre d'adaptations du règlement sur la promotion économique⁸ et/ou du ReLATeC.

A relever également que dans le cadre de la consultation de l'avant-projet, l'ACF ainsi que les régions du district du Lac et de la Singine ont demandé à ce que les plans directeurs régionaux approuvés depuis l'entrée en vigueur de la LATeC, le 1^{er} janvier 2010, puissent faire l'objet d'un financement rétroactif, de manière à ce qu'une égalité de traitement soit respectée entre les régions qui devront établir des plans directeurs et celles qui ont déjà fait leur travail. Si le Conseil d'Etat reconnaît l'opportunité de favoriser un financement des futurs plans directeurs régionaux qui devront être élaborés en raison de la modification légale, introduisant précisément une obligation d'aménager, il ne peut pas admettre une contribution financière rétroactive pour les plans directeurs régionaux qui ont été élaborés dans le cadre d'un régime facultatif. Ainsi que le mentionnait déjà le rapport explicatif accompagnant la modification du ReLATeC⁹, les dispositions relatives à la gestion du Fonds de la plus-value doivent s'inspirer des principes fixés dans la loi sur les subventions¹⁰ afin

¹ Loi du 25 septembre 1980 sur les communes, RSF 140.1.

² Voir aussi l'art. 51a al. 3 let. b ReLATeC.

³ Art. 51^e ReLATeC.

⁴ Voir 2.2.

⁵ Loi du 3 octobre 1996 sur la promotion économique (LPEC), RSF 900.1.

⁶ Art. 16a (nouveau):

1. L'Etat peut participer par le biais de prêts au préfinancement des études de planification régionale en lien avec les stratégies économiques et territoriales de ces dernières.

2. Le règlement fixe les conditions et modalités des prêts, notamment en matière de taux, de garantie ainsi que de durée maximale.

⁷ Message 2017-DEE-83 du 13 mars 2018 du Conseil d'Etat accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur la promotion économique.

⁸ Règlement du 1^{er} décembre 2009 sur la promotion économique, RPEC, RSF 900.11.

⁹ Ordonnance du 11 décembre 2017 modifiant le ReLATeC.

¹⁰ Loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub, RSF 616.1).

d'assurer un traitement équitable des demandes de financement et de garantir une gestion judicieuse et économe de ce Fonds. Ainsi, en référence aux articles 24 al. 1 et 28 al. 2 LSub, les coûts engagés par les régions pour des plans directeurs régionaux déjà élaborés ne pourront pas faire l'objet d'une contribution financière par le biais du Fonds de la plus-value.

5. Solution préconisée pour concrétiser l'obligation de construire

5.1. Solutions retenues par les autres cantons

La plupart des cantons ont déjà entrepris des travaux législatifs de manière à concrétiser les nouvelles exigences posées par les articles 15 et 15a LAT concernant la disponibilité des terrains en zone à bâtir et l'obligation de les construire dans un délai raisonnable. Les solutions qui ont été retenues dans les dispositions légales en vigueur¹ ou dans des projets de loi sont très diverses. Les informations qui suivent ne sont mentionnées qu'à titre d'exemples et de considérations d'ordre général².

Des mesures sont prévues tant pour les nouvelles mises en zone à bâtir que pour les terrains non construits qui sont déjà affectés à la zone à bâtir. Le délai pour la construction des terrains varie entre cinq et douze ans, quelques cantons laissant le soin aux communes de fixer elle-même ce délai lorsque l'intérêt public le justifie, en reprenant ainsi directement le texte de l'article 15a al. 2 LAT³. Bon nombre de cantons donnent la possibilité aux communes de conditionner les nouvelles mises en zone à la conclusion d'une convention avec le ou la propriétaire⁴. Parmi les différentes sanctions en cas de non-construction du terrain dans le délai fixé, on trouve le dézonage automatique⁵, les mesures fiscales⁶ ou foncières⁷, ou encore l'expropriation formelle⁸. La majorité des cantons donnent la possibilité aux autorités compétentes d'exercer un droit d'emption⁹. Il est à relever que plusieurs systèmes combinent les différents moyens à disposition pour concrétiser l'article 15a al. 2 LAT¹⁰.

¹ Dans 15 cantons, dont 7 (AG, AR, BE, JU, NW, SG et UR) qui ont adapté leur base légale à la suite de l'entrée en vigueur de la LAT révisée, le 1^{er} mai 2014.

² Pour le détail des solutions retenues ou proposées, il convient de se référer au document établi par l'ASPAN «Dispositions légales pour lutter contre la thésaurisation du sol» (état au 24.01.2018): http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/dispo_legales_disponibilite_180124.pdf

³ AG, AR, LU.

⁴ LU; de manière facultative, notamment AR, BE, GL, GR, LU, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, VD, ZG; pour le canton de Fribourg, l'art. 48 LATeC (contrats de droit administratif) est applicable.

⁵ BE, SZ; dans le cas de mises en zone liées à des projets: VS; voir aussi, pour le canton de Fribourg, l'art. 45 LATeC.

⁶ AG, BE, VD?

⁷ BS, NE, VD, ZG.

⁸ Selon des modalités différentes: LU, SG, TI, UR, VS, ZG.

⁹ AI, AR, BE, BS, GE, GL, GR, JU, LU, NE, OW, SH, SG, SO, TG, VS, ZG.

¹⁰ P. ex. BE, JU, NE, SG ou VS.

5.2. Situation dans le canton de Fribourg

Dans son arrêt du 5 juillet 2017, le TF a bien précisé que la marge d'appréciation dont disposait chaque canton pour concrétiser le mandat législatif fédéral était importante. Il convient donc de choisir les solutions les plus appropriées par rapport aux compétences et instruments prévus par la législation cantonale ainsi qu'à l'état de la planification au niveau local et aux orientations définies par le projet de nouveau plan directeur cantonal.

En l'occurrence, il est important de tenir compte du fait que, dans le canton de Fribourg, l'aménagement local est de la compétence des communes. Celles-ci ont la compétence de définir leurs zones à bâtir en se conformant aux exigences légales fédérales et cantonales ainsi qu'aux planifications d'ordre supérieur. Les plans d'aménagement local (PAL) doivent être réexaminés au moins tous les quinze ans et, au besoin, modifiés (art. 34 LATeC). Les communes ont la possibilité de conclure des contrats de droit administratif avec les propriétaires fonciers en vue de la construction des terrains qu'elles entendent mettre en zone à bâtir (art. 48 LATeC). Dans la pratique, de tels contrats prévoient le plus souvent déjà un délai à la construction assorti d'un droit d'emption en faveur de la commune. S'agissant de la possibilité pour le canton d'affecter lui-même des terrains, elle n'est donnée que dans des cas bien particuliers, par le biais de l'instrument du plan d'affectation cantonal (PAC, art. 20 ss LATeC), en tant que moyen subsidiaire par rapport aux PAL.

L'article 10 let. d LATeC demande aux autorités chargées de l'aménagement du territoire de veiller à mener une politique foncière active, notamment de manière à garantir la disponibilité des terrains à bâtir. Dans ce sens, le plan directeur cantonal en cours de révision attribue au canton des tâches spécifiques dans la gestion et la mise à disposition des terrains affectés à des zones d'activités cantonales¹¹.

Au vu du contexte légal et de planification, mais en tenant compte aussi de la teneur des débats parlementaires qui avaient conduit à l'adoption de la loi du 15 mars 2016 modifiant la LATeC, le présent projet de loi préconise de prendre des mesures venant compléter la législation en vigueur plutôt que de mettre en place des solutions légales plus lourdes qui impliqueraient par exemple une refonte du système des remaniements parcellaires ou l'introduction de nouvelles règles spéciales en matière fiscale ou d'expropriation formelle. Il s'agit de laisser aux autorités chargées de la planification, en premier lieu les communes, toute la flexibilité nécessaire pour trouver des solutions adaptées à leurs propres besoins et aux exigences du droit supérieur, en tenant compte de leur situation et de leur stratégie de développement, dans le cadre défini par la législation d'ordre supérieur et le plan directeur cantonal.

¹¹ T104. Typologie et dimensionnement des zones d'activités; T105. Gestion des zones d'activités.

5.3. Solution préconisée par le projet de loi

5.3.1. Délai à la construction

Le projet de loi introduit pour l'ensemble des zones à bâtir un délai à la construction de dix ans dès l'entrée en force de la décision par laquelle la Direction approuve la mesure de planification. Ce délai, qui paraît raisonnable au regard de la doctrine et de la jurisprudence², vaut non seulement pour les terrains nouvellement classés en zone à bâtir, mais aussi pour les terrains non construits dont l'affectation en zone à bâtir est reconduite dans le cadre de la révision générale d'un PAL. Il est à relever à cet égard qu'une obligation de déposer une demande de permis dans un tel délai (ou un délai plus bref) ne donnerait pas la garantie que les terrains soient effectivement construits, raison pour laquelle cette solution n'est pas retenue dans le projet de loi³.

L'article 46a al. 1 propose de fixer directement le délai de dix ans pour l'ensemble des zones à bâtir et non de donner aux communes la possibilité de le faire uniquement lorsqu'un intérêt public prépondérant à la construction est avéré. Certes, cette solution diffère quelque peu du texte de l'article 15a al. 2 LAT, mais elle n'en apparaît pas moins conforme au droit fédéral. En effet, il faut tenir compte du fait que l'article 15 al. 4 LAT exige de toute façon que l'ensemble des terrains à bâtir soient disponibles sur le plan juridique et qu'ils soient construits dans les quinze ans dès l'entrée en vigueur de la décision d'approbation du PAL par la DAEC. Par ailleurs, le recours à la sanction en cas de non-construction d'un terrain restera dans tous les cas conditionné à l'existence d'un intérêt public prépondérant⁴. Mais à la différence de la lettre de l'article 15a al. 2 LAT, la solution proposée par le projet de loi permet de reporter l'examen de l'intérêt public prépondérant au moment où le délai de dix ans est échu plutôt que de l'imposer au moment de la mesure de classement en zone à bâtir. Une telle solution paraît judicieuse non seulement parce que l'existence d'un intérêt public ne se limite pas seulement à un type d'affectation prévu pour le terrain considéré (p. ex. zone d'activités ou zone d'intérêt général), puisqu'un tel intérêt peut également être avéré pour des zones destinées à de l'habitat, mais aussi parce que l'intérêt public à la construction n'est pas forcément donné au moment de l'approbation de la mise en zone et qu'il pourra être évalué différemment à l'échéance du délai de dix ans⁵.

Il paraît également judicieux de faire courir le délai à partir de l'entrée en force de la décision d'approbation et non pas à partir de la réalisation de l'équipement de base, comme le font certains cantons, étant donné d'une part, que la réalisation de cet équipement peut prendre un certain temps et,

d'autre part, qu'il faut donner aux autorités compétentes un certain temps pour exercer, si elles le jugent nécessaire, leur droit d'emption avant l'échéance du délai de quinze ans correspondant à la durée de validité des plans d'affectation des zones (PAZ).

5.3.2. Droit d'emption légal et intérêt public prépondérant

La sanction préconisée par l'article 46a al. 2 en cas de non-construction du terrain est celle du droit d'emption légal. Si les terrains ne sont pas construits à l'échéance du délai de dix ans, les autorités compétentes peuvent exercer ce droit à la valeur vénale sur tout ou partie de la surface concernée. En application de l'article 15a al. 2 LAT, un tel droit ne pourra être exercé que sur la base d'une décision fondée sur un intérêt prépondérant.

Quand bien même les contours de cette notion de droit administratif sont clairement définis par la doctrine et la jurisprudence⁶, le projet de loi pose des exigences à ce sujet en relation avec le contenu des décisions que rendront les autorités pour exercer ce droit.

Il est admis que le droit d'emption légal représente une restriction légale importante au droit de la propriété. Toutefois, compte tenu de l'obligation légale fédérale qui est faite au canton d'introduire un instrument adéquat pour concrétiser l'obligation de construire, il apparaît indispensable de prévoir un instrument fort afin de pousser les propriétaires à prendre à temps les dispositions nécessaires pour utiliser leurs terrains conformément à leur affectation. L'exercice facultatif d'un droit d'emption, limité par des conditions strictes et utilisé en dernier recours pour pallier l'inaction des propriétaires, apparaît encore préférable à la voie de l'expropriation formelle, qui implique l'ouverture d'une procédure relativement lourde et de longue durée. On rappelle aussi que le droit d'emption légal a été choisi par la majorité des cantons dans le cadre de l'adaptation de leur législation à l'article 15a LAT⁷.

5.3.3. Autres solutions non retenues

L'introduction d'un droit d'emption légal paraît également préférable à celle de l'obligation de conclure des contrats de droit administratif pour toute mise en zone ou confirmation de l'affectation d'un terrain non construit dans le cadre de la révision générale d'un PAL. Une telle solution aurait pour conséquence d'alourdir la procédure, en particulier la phase du traitement des oppositions et des recours, étant donné que de tels contrats devraient alors faire partie intégrante du dossier de PAL et que leur teneur devrait être examinée par la DAEC dans le cadre de ses décisions d'approbation des plans et sur les recours. On rappelle que l'introduction d'un

¹ Voir aussi l'art. 178b du projet.

² Voir point 2.1 ainsi que les solutions retenues par les autres cantons, point 5.1.

³ Seul le canton de VD la prévoit dans son projet de loi.

⁴ Voir point 5.3.2 et commentaire de l'art. 46b al. 2.

⁵ Cette solution est également retenue par les cantons de JU et OW.

⁶ Voir commentaire art. 46b al. 2.

⁷ Voir 5.1, note 46.

délai à la construction de dix ans assorti d'un droit d'emption légal n'empêchera en rien les communes de conclure des contrats de droit administratif avec les propriétaires des terrains à bâtir, en prévoyant un délai à la construction plus court (oscillant dans la pratique entre cinq et huit ans), à l'échéance duquel elles pourraient exercer leur droit d'emption sans avoir à démontrer l'existence d'un intérêt public prépondérant.

Un dézonage automatique des terrains non construits au terme du délai de dix ans n'apparaît pas non plus être une solution judicieuse pour concrétiser l'article 15a al. 2 LAT. En fonction de la situation géographique du terrain et de ses caractéristiques, un dézonage pourrait aller à l'encontre des principes d'aménagement, en particulier si les terrains touchés se situent à l'intérieur du milieu bâti. Par ailleurs, une telle mesure paraît aller à l'encontre des buts de planification puisqu'un terrain dont l'affectation en zone à bâtir a été reconnue comme étant nécessaire aux besoins de développement d'une commune devrait être construit dans le délai de validité du PAZ de quinze ans et non pas dézonné avant la fin de cette échéance. L'élaboration de nouvelles mesures fiscales (p. ex. introduction d'une taxe d'incitation à la construction ou adaptation des modalités de perception de la taxe sur la plus-value) est jugée délicate, ne serait-ce qu'en raison des analyses juridiques qu'elle nécessiterait afin d'assurer une coordination avec les autres mesures fiscales existantes, qu'il s'agisse de la taxe sur la plus-value ou de l'impôt sur les gains immobiliers. Une modification législative introduisant des mesures foncières ne semble pas non plus souhaitable. Si de telles mesures permettraient, sur le principe, d'améliorer la coordination entre la planification et les adaptations du parcellaire, en associant les propriétaires concerné-es au processus, il est peu probable qu'elles permettraient d'atteindre le but recherché par l'article 15a LAT étant donné que l'état du parcellaire dans le canton n'est manifestement pas la principale cause de non-construction des terrains à bâtir. Les travaux législatifs supplémentaires qui devraient être entrepris pour élaborer de nouvelles mesures fiscales ou foncières compromettraient fortement l'objectif du canton de se doter d'une base légale répondant aux exigences du droit fédéral au plus tard le 1^{er} mai 2019. A souligner enfin que de telles solutions engendreraient inévitablement des conséquences financières et en personnel, qu'elles soient introduites au niveau du canton ou des communes.

Au vu de ce qui précède, l'introduction d'un délai à la construction de dix ans, assorti d'un droit d'emption légal qui peut être exercé de manière facultative par les autorités compétentes moyennant l'existence d'un intérêt public prépondérant, apparaît être la solution la plus appropriée. D'un côté, elle laisse suffisamment de temps aux propriétaires pour construire les terrains conformément à leur affectation, tout en leur mettant la pression voulue par le législateur fédéral. De l'autre, elle donne aux autorités compétentes toute la flexi-

bilité nécessaire ainsi qu'un outil de politique foncière active pour agir le moment venu et garantir la réalisation de leurs objectifs de planification.

5.3.4. Modalités d'exercice du droit d'emption

Si la solution proposée par l'article 46a al. 1 et 2 reprend donc en grande partie celle qui avait été retenue par le Conseil d'Etat dans son projet de loi du 22 septembre 2015, elle s'en éloigne quelque peu s'agissant des compétences et des modalités pour l'exercice du droit d'emption.

Tout d'abord, l'article 46a al. 3 propose d'attribuer l'exercice du droit d'emption légal de manière principale au canton pour les zones d'activités cantonales définies par le plan directeur cantonal en cours de révision¹. Le projet de plan directeur cantonal prévoit à cet égard que le canton peut exercer son droit d'emption lorsqu'un terrain affecté à une telle zone est thésaurisé par un propriétaire foncier privé depuis plus de dix ans et que la totalité des surfaces non utilisées dans une même zone d'activités cantonale n'excède pas 4 ha². Donnant une suite favorable à une demande formulée par l'ACF dans le cadre de la consultation externe de l'avant-projet de loi, le Conseil d'Etat estime qu'il est cohérent de donner aux communes la possibilité d'exercer de manière subsidiaire un droit d'emption sur les zones d'activités cantonales, pour le cas où le canton ne ferait pas usage de son droit, raison pour laquelle l'article 46a al. 4 a été modifié.

Pour toutes les autres zones à bâtir, y compris les zones d'activités régionales, l'exercice du droit d'emption légal est attribué de manière principale aux communes (al. 3) et de manière subsidiaire au canton (al. 4). Un droit d'emption communal pour la grande majorité des zones définies sur le territoire apparaît opportun dans la mesure où la LATeC désigne les communes comme étant responsables de l'aménagement local. La solution se justifie également au regard de la politique foncière active à mener par les autorités communales.

A la différence du projet de loi du 22 septembre 2015, il est proposé également de prévoir expressément dans la loi que les terrains acquis par les autorités compétentes peuvent ensuite être transférés à des tiers moyennant la constitution d'un droit de réméré en faveur de l'autorité avec obligation contractuelle dans un délai qui devrait être fixé par les parties. L'objectif est de préciser les possibilités dont disposent les autorités pour assurer la construction des terrains dans le délai de quinze ans.

¹ Voir T.104. Typologie et dimensionnement des zones d'activités, p. 1.

² T105. Gestion des zones d'activités, p. 3.

5.3.5. Réexamen de l'opportunité du maintien en zone à bâtir des terrains non construits

Par rapport au droit en vigueur, le projet de loi ne prévoit pas de mesure supplémentaire en cas de non-construction d'un terrain à l'échéance du délai à la construction. Dans une telle situation, la commune sera tenue de réexaminer l'opportunité de le maintenir en zone dans le cadre de la révision générale de son PAL. Comme déjà évoqué plus haut¹, la sanction d'un dézonage automatique n'apparaît pas appropriée dans la mesure où le terrain considéré pourrait se situer à l'intérieur du tissu bâti.

D'autre part, il serait contraire au droit fédéral de prévoir un dézonage sans indemnisation dans la mesure où l'article 5 al. 2 LAT prévoit expressément qu'une juste indemnité doit être accordée lorsque des mesures d'aménagement apportent au droit de propriété des restrictions équivalant à une expropriation².

Après examen complémentaire à la suite de la consultation restreinte, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas non plus judicieux de prévoir la possibilité de déclasser les terrains non construits au bout de quinze ans en zone d'affectation différée au sens de l'article 18 al. 2 LAT, comme le prévoyait une variante de l'avant-projet. Des zones de ce type sont certes prévues par certains cantons³, mais ceux-ci se trouvent dans une situation différente de celle du canton de Fribourg. A l'origine, les zones d'affectation différée étaient prévues par le droit fédéral pour permettre aux cantons d'introduire le régime de la LAT, en commençant par délimiter les zones à bâtir en les séparant du territoire «sans affectation spéciale» avant de déterminer les zones agricoles définitives. Plus de trente-cinq ans après l'entrée en vigueur de la LAT, le sens et la nécessité de telles zones doivent être appréciés différemment et ces zones ne devraient plus servir à retarder l'affectation définitive d'un terrain en zone à bâtir ou en zone agricole. Pour la planification qui va au-delà de la période de quinze ans, on utilise aujourd'hui de préférence la planification directrice au niveau cantonal, régional et communal⁴.

Etant donné que le canton de Fribourg connaît l'instrument du plan directeur communal et qu'il n'a pas l'utilité de recourir à des zones d'affectation différée pour terminer le processus de redimensionnement des zones à bâtir, il n'apparaît pas opportun d'introduire dans la LATeC la possibilité d'avoir recours à de telles zones. En application de l'article 15 al. 4 let. d et de l'article 15a LAT, les terrains nécessaires à la construction pour les quinze prochaines années et dont la disponibilité juridique ne peut être garantie

devraient être dézonés, avec possibilité éventuelle de les inscrire au plan directeur communal en tant qu'extension possible de l'urbanisation. Pour ces motifs, le Conseil d'Etat n'a pas retenu la variante qu'il avait mise en consultation externe concernant l'article 46a al. 6.

5.4. Disposition transitoire

Par rapport au projet du 22 septembre 2015, il semble justifié de prévoir en plus une disposition transitoire afin de garantir non seulement la construction des terrains qui seront classés en zone à bâtir après la date d'entrée en vigueur de la modification légale, mais également celle des terrains dont l'affectation en zone à bâtir a été approuvée avant cette date. Etant donné que les nouvelles mises en zone à bâtir seront beaucoup moins nombreuses compte tenu du nouveau plan directeur cantonal, il faut veiller à ce que les terrains qui sont déjà affectés à la zone à bâtir, mais ne sont pas encore construits à ce jour, ne puissent pas échapper à cette obligation de construire, imposée par le droit fédéral depuis le 1^{er} mai 2014. Or, sur la base de l'état des travaux de planification en cours dans les communes, la plupart d'entre elles auront pu faire approuver leur PAL par la DAEC avant l'entrée en force du nouveau droit. Pour cette raison, l'article 178b prévoit que, pour les terrains non construits dont l'affectation en zone à bâtir a été approuvée avant la date d'entrée en vigueur de la modification de la loi, le délai de dix ans fixé à l'article 46a al. 1 court à partir de cette date.

6. Commentaires des dispositions

Art. 22a

Les alinéas 1 et 2 reprennent à l'échelle régionale les principes de l'obligation d'aménager au niveau communal et d'établir un PAL⁵. Du caractère obligatoire de l'aménagement régional découle l'obligation pour la région de mettre en œuvre une planification directrice. Par «région», il faut entendre «région d'aménagement» au sens de l'art. 24 LATeC qui prévoit qu'une commune peut appartenir à différentes régions d'aménagement, si cette appartenance est justifiée par des motifs suffisants. En ce sens, le périmètre d'une région d'aménagement peut donc s'étendre au-delà de celui d'un district.

Si une région (constituée) n'établit pas un plan directeur régional, le préfet peut intervenir en tant qu'autorité de surveillance. Sa compétence pour le faire et, si nécessaire, agir en lieu et place d'une association de communes, est donnée par les articles 146 et 151 de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo).

¹ Voir 5.3.3.

² Le canton d'Argovie prévoit une telle solution.

³ BL, LU, SO, ZH (Reservezonen), VD, VS (zones intermédiaires), NE (zones d'utilisation différée).

⁴ Rudolf Muggli, in Commentaire pratique LAT: planifier l'affectation, Genève Zurich Bâle 2016, Art. 18 N. 34 ss

⁵ Cf. art. 34 al. 1 et 2 LATeC.

Art. 25 al. 1

Etant donné que l'art. 27 al. 1 LATeC prévoit que, pour les aspects liés à l'aménagement du territoire, les projets d'agglomération sont considérés comme des plans directeurs, il se justifie de conserver le renvoi à la législation sur les agglomérations pour ce qui concerne les modalités d'organisation au niveau régional. Il n'en reste pas moins, comme cela a déjà relevé plus haut¹, que les communes faisant partie d'une agglomération devront également intégrer une région d'aménagement dans le délai fixé par l'article 178c, en vue de l'élaboration d'un plan directeur fixant des principes pour l'ensemble du territoire de la région.

Art. 46

Cette disposition reprend l'actuel article 46 al. 1 LATeC qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Compte tenu des nouvelles propositions pour régler l'obligation de construire et du fait que cette disposition n'a pas de lien direct avec cette problématique, il paraît préférable de prévoir un article à part.

Art. 46a al. 1

Par rapport à la loi du 15 mars 2016 modifiant la LATeC, le projet de loi introduit un article intitulé «Obligation de construire».

Entrent dans le champ d'application de cette disposition:

- > les terrains nouvellement affectés à une zone à bâtir (art. 15 LAT) après l'entrée en vigueur de la modification de la LATeC, dans le cadre d'une procédure de révision générale du PAL ou d'une modification du PAZ;
- > les terrains non construits déjà affectés à une zone à bâtir et dont l'affectation est reconduite dans le cadre d'une procédure de révision générale du PAL (avec ou sans changement d'affectation de la zone constructible) après l'entrée en vigueur de la modification de la LATeC.

Le délai de dix ans, dont l'échéance fait naître la possibilité pour les autorités compétentes d'exercer un droit d'emption, semble approprié au regard de l'article 15 al. 4 let. b LAT qui prévoit que les terrains mis en zone à bâtir doivent être équipés et construits dans un délai de quinze ans. Le délai fixé à l'alinéa 1 paraît raisonnable, laissant le temps nécessaire aux propriétaires, mais aussi à la collectivité qui déciderait d'exercer son droit, d'effectuer les démarches afin de construire le terrain dans le délai prévu par la LAT.

A relever ici que ce délai de dix ans est également applicable aux terrains dont l'affectation en zone à bâtir est entrée en force avant l'entrée en vigueur de cette modification de la LATeC. Il est renvoyé sur ce point à l'article 178b.

Art. 46a al. 2

Le droit d'emption est le droit d'acheter un bien mobilier ou immobilier, à un prix convenu et pendant une certaine durée, accordé par le propriétaire à une autre personne. Celle-ci a donc le droit mais pas l'obligation d'acheter, le propriétaire étant en revanche obligé de vendre². Le droit d'emption légal introduit par le projet de loi constitue un véritable droit d'acquisition permettant à son titulaire (le canton ou la commune) de devenir propriétaire d'un terrain appartenant à un tiers, indépendamment de toute convention et de tout acte volontaire de la part de ce dernier. Ce droit trouve donc son origine non pas dans une convention, mais dans la loi elle-même. Du fait de son caractère légal, il n'y a pas lieu d'inscrire ce droit au registre foncier (art. 680 al. 1 du code civil suisse du 10 décembre 1907).

Le canton peut exercer ce droit sur les zones d'activités cantonales reconnues par le plan directeur cantonal. Ces zones, qui comprennent les secteurs stratégiques, désignent des terrains qui présentent de grandes potentialités pour l'implantation d'entreprises à vocation supra-cantonale. Les entreprises sont dites à vocation supra-cantonales si plus de 50% de leur chiffre d'affaire provient de clients extra-cantonaux. Les zones d'activités cantonales sont listées de manière exhaustive par le plan directeur cantonal³. Au vu des principes et des tâches fixés par le plan directeur cantonal, il est cohérent de donner au canton la possibilité d'exercer le droit d'emption à titre principal. Pour toutes les autres zones à bâtir, la compétence des autorités communales se justifie compte tenu du système prévu par l'article 34 LATeC pour l'aménagement local.

Dans la mesure où l'exercice d'un tel droit constitue une restriction du droit privé à la propriété, le projet de loi prévoit qu'il fasse l'objet d'une décision rendue par l'autorité compétente, dans laquelle celle-ci fixera le prix d'acquisition. Conformément aux principes de droit administratif, mais aussi à l'article 15a al. 2 LAT, cette décision devra être justifiée par un intérêt public prépondérant et respecter le principe de proportionnalité. S'agissant de la notion d'intérêt public prépondérant, il est renvoyé au commentaire de l'article 46b al. 2.

Dans les faits, le droit d'emption légal peut ainsi être exercé par le canton ou la commune dans les cinq ans qui suivent l'échéance du délai fixé à l'alinéa 2, soit jusqu'au réexamen de l'affectation du terrain considéré conformément à l'article 46a al. 6.

Au niveau de la commune, la compétence pour prendre la décision formelle d'exercer le droit d'emption est subordon-

¹ Voir 3.2.

² Voir à ce sujet, Paul-Henri Steinauer, Les droits réels, Tome II, 2012, 4^{ème} édition, n. 1695 ss; Bénédicte Foëx, Le droit d'emption – questions choisies, in Les droits d'emption, de préemption et de réméré, Questions pratiques et d'actualité, Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2017.

³ T104. Typologie et dimensionnement des zones d'activités, p. 2.

née à la condition de l'accord du législatif communal, compte tenu des articles 10 al. 1 let. c et g et 51bis, 52 al. 1 let. a et 89 al. 2 LCo¹, qui attribuent à l'assemblée communale, respectivement au conseil général la compétence de décider des crédits et de l'achat d'un immeuble. En raison de l'engagement financier induit par l'exercice du droit d'emption et au vu des compétences financières du législatif communal, la décision rendue par le conseil communal ne pourra donc pas déployer ses effets avant d'avoir été formellement validée par l'assemblée communale ou le conseil général.

A préciser enfin que l'introduction d'un droit d'emption prévu par la loi n'empêche pas les communes de conclure avec les propriétaires concerné-es des contrats de droit administratif dans lesquels seraient fixés à l'avance le prix d'acquisition du terrain ou un délai plus court que les dix ans prévus par la loi².

Art. 46a al. 4

La possibilité pour le canton et les communes d'exercer pour ces zones un droit d'emption de manière subsidiaire va dans le sens d'un renforcement de la politique foncière active tout en permettant de renforcer le système légal en cas d'inaction des propriétaires.

Art. 46a al. 5

Le droit de réméré est la faculté en vertu de laquelle une personne (le vendeur ou la vendeuse d'une chose) peut exiger d'une autre personne (l'acheteur ou l'acheteuse de la chose, le promettant) qu'il lui retransfère la propriété de la chose moyennant paiement d'un prix. Si rien d'autre n'est prévu, le prix à payer est celui que l'acheteur ou l'acheteuse avait payé pour acquérir la chose. Ce droit est ainsi un droit de rachat du bien par le vendeur ou la vendeuse. Le droit de réméré peut trouver sa source dans la volonté des parties, mais également dans la loi³. Même si un tel droit peut être prévu par les parties contractantes, il apparaît judicieux de le prévoir dans la loi cantonale, de manière à ce que la collectivité publique qui a exercé le droit d'emption reste maîtresse des opérations nécessaires à la construction des terrains cédés à un tiers.

Art. 46a al. 6

Cette disposition reprend la teneur de l'article 46 al. 3 LATeC, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Pour le surplus, il est renvoyé au point 5.3.5.

Art. 46b al. 1 et 2

Dans le prolongement du principe de la légalité, le principe de l'intérêt public pose ce qui fonde et ce qui limite la puissance publique⁴. On peut définir un intérêt public comme un intérêt jugé digne de protection, parce qu'il touche un grand nombre d'administré-es et que ceux-ci ou celles-ci ne veulent ou ne peuvent pas le satisfaire par leurs propres moyens. On a coutume d'opposer l'intérêt public à l'intérêt privé, en particulier pour trancher la question de savoir lequel doit l'emporter sur l'autre lorsqu'une mesure étatique dictée par un intérêt public apporte une restriction à un intérêt privé protégé éventuellement en tant que droit fondamental⁵. Or, dans cette opération de pondération des intérêts, ce qui est mis en balance ne saurait se résumer à un pur «intérêt privé-particulier» d'une part, et un pur «intérêt public-général» d'autre part. La protection des intérêts privés, en particulier sous la forme des droits fondamentaux, revêt aussi un intérêt public, en tant qu'il s'agit d'une forme d'organisation de la vie politique, sociale ou économique; la protection d'un intérêt public, en particulier sous la forme d'une loi fondant l'Etat à agir en son nom, vise aussi des intérêts privés, dès lors qu'il s'agit en définitive d'assurer à des individus certains avantages ou de les préserver de certains désavantages⁶.

Ces considérations issues de la doctrine sont essentielles pour comprendre la notion d'intérêt public prépondérant justifiant une action des collectivités publiques, l'exercice du droit d'emption, ayant pour effet de restreindre le droit fondamental de la garantie de la propriété. Tout intérêt public ne l'emporte pas nécessairement sur les intérêts privés qui lui sont opposés. Il ne prévaut que s'il apparaît prépondérant lors de la pondération concrète et complète des intérêts en présence. Lorsque l'autorité envisagera d'exercer son droit d'emption à l'égard d'un terrain non construit, elle devra donc d'abord identifier les intérêts en jeu, privés et publics, puis établir les effets prévisibles des mesures qu'elle envisage, pour déterminer enfin lequel doit prévaloir. Il n'existe aucune méthodologie qui permette d'arriver à une pondération en tous points incontestable; la seule garantie qui puisse se trouver est d'exiger que les motifs pour lesquels l'autorité fait pencher la balance soient soigneusement explicités, de manière à ce que la plus grande objectivité possible soit atteinte⁷. Devra également être intégré dans cette opération le principe de la proportionnalité, autre principe fondamental sur lequel doit se fonder toute activité étatique.

Selon la lettre a, l'autorité souhaitant exercer son droit d'emption devra en particulier établir si la construction du terrain considéré revêt une importance stratégique particulière pour

¹ Loi du 25 septembre 1980 sur les communes, RSF 140.1. A noter que le principe de la réserve des attributions du pouvoir législatif s'appliquera également dans le cadre de la future nouvelle loi sur les finances communales qui aura notamment pour effet de modifier les articles cités.

² Voir point 5.2.

³ Voir Paul-Henri Steinauer, op. cit. no 1717

⁴ Jacques Dubey/Jean-Baptiste Zufferey, Droit administratif général, Bâle 2014, N. 553.

⁵ Dubey/Zufferey, op. cit. No. 559 s.

⁶ Dubey/Zufferey, op. cit. N. 562; voir aussi Pierre Moor/Alexandre Flückiger/Vincent Martenet, Droit administratif, I, Berne 2012, p. 776 s

⁷ Moor/Flückiger/Martenet, op. cit. p. 778.

le développement du canton (pour les zones d'activités cantonales et, lorsque le droit d'emption est exercé par le canton de manière subsidiaire, pour les autres zones à bâtir), respectivement des régions et des communes (pour toutes les autres zones à bâtir, y compris les zones d'activités régionales telles que définies par le plan directeur cantonal, ainsi que, lorsque le droit d'emption est exercé de manière subsidiaire par les communes, pour les zones d'activités cantonales). A titre d'exemple, on peut citer le cas d'un terrain dont la construction est nécessaire pour la réalisation des orientations définies dans un projet d'agglomération ou dans un plan directeur régional. En application du principe de proportionnalité, l'autorité compétente devra également démontrer que l'acquisition est le moyen le plus approprié pour atteindre les objectifs fixés par la planification (let. b). Dans son analyse, elle tiendra compte des intérêts privés défendus par les propriétaires ainsi que de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce. Devront notamment être pris en considération à ce stade les éventuels engagements financiers et démarches déjà entrepris par les propriétaires, de même que les obstacles auxquels ils ou elles auront été confronté-es dans le délai de dix ans. Les éléments de cette pondération des intérêts devront apparaître expressément dans la décision de l'autorité (let. c).

A relever qu'un simple renvoi à la loi du 23 février 1984 sur l'expropriation¹ afin de préciser la notion d'intérêt public ne serait pas suffisant pour couvrir les cas où un droit d'emption pourrait être exercé sur un terrain non construit. L'article 10 de cette loi prévoit que l'expropriation peut viser les immeubles nécessaires à l'exécution, la transformation, l'entretien et l'exploitation, ainsi qu'à l'extension future d'un ouvrage d'utilité publique (let. a), les immeubles nécessaires au transport et au dépôt du matériel de construction d'un tel ouvrage (let. b), les immeubles nécessaires à l'acquisition du matériel, s'il n'est possible de se le procurer autrement qu'à des conditions particulièrement onéreuses (let. c), les immeubles nécessaires à l'exécution des mesures destinées au remplacement en nature de droits expropriés ou à la sauvegarde d'intérêts publics (let. d). Concrètement, seuls les biens-fonds affectés en zones d'intérêt général (art. 55 al. 2 et 116 LATeC) pourraient entrer dans le champ d'application de la lettre a de cette disposition. S'agissant des «intérêts publics» mentionnés à la lettre d, la disposition renvoie aux articles 14 à 16 qui ne sont pas pertinents ici (domaine public, mesures de sécurité, fontaines et sources).

En ce qui concerne le prix d'acquisition du terrain, l'autorité devra également faire apparaître dans sa décision les différents critères et éléments qui ont conduit à déterminer la valeur vénale du bien (let. d). Les communes pourront avoir recours à une expertise immobilière si la situation du terrain à estimer s'avère particulièrement complexe. Elles ont également, de même que l'Etat, toutefois sous suite de frais, la

possibilité de recourir à la Commission d'acquisition des immeubles (CAI).

Art. 46b al. 3

La voie de droit contre les décisions prises par les communes pour exercer leur droit d'emption est la même que celle prévue par la LATeC pour les décisions qu'elles rendent sur les plans et leur réglementation, à savoir la DAEC.

Dans le cadre de la consultation externe de l'avant-projet, l'ACF et la Conférence des préfets ont demandé que la solution retenue soit celle de la voie de droit ordinaire contre les décisions communales, à savoir les préfets. Ces intervenants ont en effet estimé que dans la mesure où les décisions des communes sur le droit d'emption ne feront pas ensuite l'objet d'une approbation par la DAEC, elles sont d'une autre nature que celles concernant les PAL et ne justifient ainsi pas de s'écarter du régime ordinaire en la matière.

A cet égard, le Conseil d'Etat constate tout d'abord qu'en application de la LATeC en vigueur, les préfetures n'ont aucune compétence de juridiction administrative en relation avec le contrôle des décisions communales prises dans le cadre de la mise en œuvre de leurs tâches de planificateur au niveau local. Il considère en outre que, dans le cadre de l'instruction des recours, l'appréciation de la notion d'intérêt public prépondérant fera nécessairement intervenir des notions d'aménagement et des appréciations liées au contenu de plans directeurs et/ou à la réalisation du PAL, un instrument de planification examiné et approuvé par la DAEC. Etant donné que les litiges porteront essentiellement sur la notion d'intérêt public prépondérant, il semble cohérent de s'écarter du système ordinaire des voies de droit et d'attribuer ainsi à la DAEC la compétence pour traiter des recours contre ces décisions. A noter que si un recours devait également porter sur la question de la valeur vénale déterminée par la commune, la compétence de la DAEC apparaît d'autant plus justifiée dans la mesure où celle-ci doit se prononcer de manière détaillée sur cette question dans le cadre de ses décisions de taxation sur la plus-value en application de l'art. 113d LATeC. La solution d'une voie de droit auprès de la Direction présente également l'avantage de ne pas nécessiter des ressources supplémentaires.

En application de l'article 114 al. 1 let. a CPJA², les décisions rendues par l'Etat peuvent faire l'objet de recours au Tribunal cantonal.

Art. 113c al. 2 let. b

L'article 113c al. 2 tel qu'adopté par le Grand Conseil est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Cette disposition définit la liste

¹ RSF 76.1.

² Code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, RSF 150.1.

des objets pouvant être financés par le Fonds de la plus-value, selon un ordre de priorité.

Compte tenu de l'importance des plans directeurs régionaux pour la mise en œuvre du nouveau plan directeur cantonal, il est proposé de permettre leur financement par le Fonds de la plus-value en deuxième priorité, soit après les indemnités dues pour expropriation matérielle découlant d'une mesure d'aménagement, au même niveau que les études régionales et communales sur la densification, et donc devant les infrastructures prévues dans le cadre de projets d'agglomérations ou de plans directeurs régionaux et les autres mesures d'aménagement prévues par l'art. 3 LAT.

Comme c'est le cas pour les autres mesures financées par ce fonds, les modalités de financement des plans directeurs régionaux (part et montant maximal de la contribution cantonale) seront définies dans le ReLATEC. Compte tenu des coûts de ces plans, le Conseil d'Etat envisage d'attribuer des montants maximums plus élevés que pour les études régionales et communales sur la densification et la requalification du milieu bâti.

Art. 178b

L'objectif de cette disposition est de faire en sorte que l'ensemble des terrains classés en zone à bâtir soient soumis à l'obligation de construire prévue par le droit fédéral. Il ne s'agit toutefois pas d'introduire une application rétroactive de la loi qui aurait pour effet de faire courir le délai de dix ans dès l'entrée en force de la décision d'approbation du classement des terrains. L'article 178b prévoit ainsi que ce délai court à partir de l'entrée en vigueur de la modification légale. Pour bon nombre de PAL dont la révision générale aura été approuvée avant cette date, mais après le 1^{er} mai 2014, soit dès l'entrée en vigueur de la LAT révisée, les autorités compétentes auront encore la possibilité, en cas d'intérêt public prépondérant, d'exercer si nécessaire leur droit d'emption avant l'échéance des quinze ans prévus par le droit fédéral et cantonal. Pour atteindre les objectifs fixés par le législateur fédéral, il apparaît important de prévoir une telle disposition transitoire d'une part dans la mesure où il faut s'attendre à une importante diminution des terrains qui pourront être nouvellement mis en zone compte tenu du plan directeur cantonal révisé et, d'autre part, compte tenu des PAL déjà approuvés ou en cours d'approbation. Au 1^{er} avril 2018, 57 PAL conformes à la LATEC¹ ont été approuvés par la DAEC. 33 PAL ont été mis à l'enquête publique ou sont en cours d'approbation. 60 PAL, aujourd'hui non conformes à la LATEC, sont en cours de révision (programme de révision ou examen préalable).

¹ L'art. 175 al. 1 LATEC fixait aux communes un délai d'ordre jusqu'au 31 décembre 2014 pour adapter leur PAL à la LATEC révisée.

Art. 178c

Compte tenu du fait que le Conseil d'Etat entend faire passer de deux à trois ans le délai imparti aux régions pour établir un plan directeur, il se justifie de fixer un délai de deux ans aux communes pour intégrer une région d'aménagement.

Si une commune n'adhère pas une région dans le délai imparti par cette disposition, le Conseil d'Etat pourra intervenir en tant qu'autorité de surveillance et, si nécessaire, l'obliger à s'associer ou à adhérer à une association, en application de l'article 110 LCo. Le même délai s'applique et la même autorité de surveillance intervient, au besoin, par rapport au groupement des communes d'une même région d'aménagement en une association de communes. Enfin, il est rappelé aux régions constituées l'opportunité d'examiner si leurs statuts nécessitent encore, dans le même délai de deux ans, des compléments par rapport à la nouvelle obligation légale d'établir un plan directeur régional.

7. Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes

En introduisant une obligation pour les communes d'adhérer à une association de communes et pour les régions d'établir un plan directeur, le projet de loi a des incidences sur les tâches des communes. Toutefois, étant donné que l'instrument du plan directeur régional est déjà connu, que les communes, à l'exception de celles du district de la Sarine hors agglomération, sont déjà regroupées sous la forme d'une association de communes, et que les moyens de surveillance et de contrainte prévus par le projet ne font que renvoyer à ceux figurant déjà dans la LCo, le changement induit par cette modification légale doit être relativisé. A relever également que le projet de plan directeur cantonal pourrait tout à fait être mis en œuvre même si toutes les régions n'établissaient pas un plan directeur régional.

L'introduction d'un droit d'emption légal induit également une modification du catalogue des compétences de l'Etat et des communes. On rappelle toutefois que pour exercer son droit d'emption, que ce soit à titre principal, pour les zones d'activités cantonales reconnues par le plan directeur cantonal, ou de manière subsidiaire, pour les autres zones à bâtir, l'Etat devra faire valoir une importance stratégique particulière pour l'intérêt du canton, de sorte que la compétence pour gérer les terrains affectés en zone à bâtir et garantir leur construction dans le délai de réalisation du PAZ appartient toujours en premier lieu aux communes.

8. Effets sur le développement durable

Dans la mesure où le présent projet de loi reprend pour l'essentiel la proposition qui figurait dans le projet de loi adopté le 22 septembre 2015 par le Conseil d'Etat concernant la

concrétisation de l'obligation de construire, à savoir le droit d'emption légal, il est renvoyé, pour ses effets sur le développement durable, à l'évaluation «Boussole 21» qui avait été effectuée dans le cadre des précédents travaux législatifs¹. Certes, le présent projet de loi introduit également un aménagement régional obligatoire, mais étant donné que ce niveau d'aménagement existe déjà et que certaines régions l'ont déjà concrétisé, il est estimé que cette modification n'aurait pas d'incidence majeure sur l'évaluation déjà réalisée.

9. Conséquences financières et conformité au droit supérieur

Le présent projet de loi n'induit aucune conséquence financière, ni en personnel. Le Conseil d'Etat rappelle que dans le cadre de la mise en œuvre du projet de territoire 2030, un EPT avait déjà été attribué au SeCA, en particulier pour permettre la réalisation des travaux de révision totale du plan directeur cantonal dans le délai de cinq ans fixé par la LAT révisée. Une fois ces travaux achevés, cette ressource pourra être utilisée pour traiter les dossiers de plans directeurs régionaux, de sorte que l'obligation introduite par le projet de loi n'appelle pas de ressources supplémentaires.

Le projet de loi est conforme au droit constitutionnel ainsi qu'au droit fédéral. Il ne présente pas d'incompatibilité avec le droit de l'union européenne.

¹ <http://www.fr.ch/cha/fr/pub/consultations/archives/2015.htm>.