



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Mandat Gaillard Bertrand / Ducotterd Christian / Sudan Stéphane /
Bürdel Daniel / Dafflon Hubert / Morel Bertrand / Zamofing Dominique /
Dietrich Laurent / Meyer Loetscher Anne / Longchamp Patrice

2020-GC-184

Exonération de frais pour l'ajustement des PAL au nouveau plan directeur

I. Résumé du mandat

Les dépositaires du mandat demandent au Conseil d'Etat que ses Directions et les services de l'Etat consultés dans le cadre des procédures de révisions générales des PAL qui ont été impactées par l'arrêt du Tribunal cantonal du 3 septembre 2019, confirmé par le Tribunal fédéral le 16 septembre 2020, ne facturent aucun frais (émoluments, débours ou autres) pour le traitement de ces dossiers, par le biais de préavis ou de décisions déjà rendus ou à venir. Les dépositaires se réfèrent au fait que les communes ont poursuivi la procédure de révision générale de leur plan d'aménagement local (PAL) en suivant l'indication donnée par la DAEC selon laquelle les dossiers mis à l'enquête avant l'adoption du nouveau plan directeur cantonal seraient traités par le canton sur la base de l'ancien plan. Dans la mesure où les tribunaux ont jugé qu'une telle approche n'était pas admissible du point de vue juridique, les communes devront modifier leur PAL pour donner suite aux éléments refusés lors des approbations et mettre à l'enquête les modifications subséquentes. Celles-ci engendreront des frais d'urbanisme pouvant se chiffrer en centaines de milliers de francs. De plus, des émoluments seront facturés pour l'examen des dossiers d'adaptation qui seront mis à l'enquête. Il se justifie par conséquent d'exonérer intégralement les communes concernées de l'ensemble des frais de procédure perçus par l'Etat dans ces dossiers.

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat s'interroge sur la recevabilité du mandat en question compte tenu de l'article 79 al. 2 LGC qui dispose qu'il ne peut être donné suite à un mandat s'il met en cause la répartition des tâches ou d'autres règles qui figurent dans la Constitution ou dans une loi (let. a) ou s'il vise à influencer sur une décision administrative à prendre dans le cadre d'une procédure ordonnée par la loi ou sur une décision sur recours (let. b). Or, dans le cas d'espèce, les députés demandent au Conseil d'Etat de ne pas facturer des émoluments et des frais de procédure dus en contrepartie des prestations fournies par l'Etat dans le cadre de la procédure d'approbation des plans prévue par la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) et en application de l'ordonnance du 30 juin 2015 fixant le tarif des émoluments et des frais de procédure dans le domaine de l'aménagement du territoire et des constructions (RSF 710.16).

Le Conseil d'Etat juge également utile de rappeler au préalable que dans son arrêt du 16 septembre 2020 (1C_536/2019), le Tribunal fédéral (TF) a indiqué dans ses considérants que la décision du Tribunal cantonal (TC) ne pouvait fonder aucune prétention en indemnité de la part de la commune touchée.

Sur le fond, le Conseil d'Etat relève qu'il est dans la nature même de la procédure administrative et de l'application du droit public que des interprétations soutenues par les autorités administratives et les décisions qui en découlent soient par la suite remises en cause par les instances judiciaires, de sorte que la seule question qui se pose ici est d'évaluer les conséquences concrètes de l'issue de la procédure de recours auprès des instances judiciaires sur le travail des communes dont le dossier de révision générale de plan d'aménagement local (PAL) avait été mis à l'enquête avant l'adoption du nouveau plan directeur cantonal et est donc aujourd'hui impacté par la décision du Tribunal cantonal, confirmée par le Tribunal fédéral.

Le Conseil relève tout d'abord que si la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) avait indiqué en 2017 aux communes concernées que leur dossier de révision générale de PAL serait traité sur la base nouveau plan directeur cantonal qui allait être adopté à l'automne 2018 par le Conseil d'Etat, puis approuvé en mai 2019 par le Conseil fédéral, cela aurait eu pour conséquence inévitable de bloquer pendant près de deux ans le traitement des PAL en question et par là-même le traitement d'un nombre considérable de demandes de permis, compte tenu de l'effet anticipé des plans (art. 91 LATeC). En effet, à défaut de connaître la teneur définitive du plan directeur cantonal, qui était en consultation externe en 2017 et dont les dernières modifications ont été entreprises sur demande de la Confédération au printemps 2019, les communes n'auraient pas été en mesure de finaliser leur dossier, élaboré et examiné par les services de l'Etat dans le cadre de l'examen préalable sur la base de l'ancien plan directeur cantonal, de même que la DAEC n'aurait pas pu rendre ses décisions d'approbation ni traiter les recours. Le traitement de la consultation publique en vue de finaliser les thèmes de l'urbanisation figurant dans le plan directeur cantonal avant de soumettre celui-ci au Conseil d'Etat pour adoption et l'examen subséquent par la Confédération ont montré que des nouveaux principes et critères décisifs en relation avec les possibilités de mises en zone à bâtir et de densification ont été introduits après la procédure de consultation.

En revanche, rien n'empêchait les communes touchées par l'arrêt du TC de demander à la DAEC de traiter leur dossier sur la base du nouveau plan directeur cantonal approuvé par la Confédération dans la mesure où, indépendamment de la décision du TF, le contenu de ce plan était désormais définitif. C'est d'ailleurs ce que les deux tiers des communes concernées ont demandé, sans avoir à reprendre leur dossier et à l'adapter en conséquence. Entre l'arrêt du Tribunal cantonal et celui du Tribunal fédéral, la DAEC a ainsi été en mesure d'approuver 20 révisions générales de PAL en un peu plus d'une année, un nombre record si l'on se réfère aux années précédentes.

Il s'avère ainsi que le recours déposé par le canton auprès du TF n'a pas eu pour effet de ralentir le traitement des dossiers des communes, si ce n'est durant quelques mois, entre septembre 2019 et février 2020, au cours desquels le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a établi des pré-analyses des dossiers de révision générale qui étaient en cours d'examen final afin d'évaluer les conséquences concrètes d'une application du nouveau plan directeur cantonal. Il est d'ailleurs ressorti de ces pré-analyses (à ne pas confondre avec un préavis du SeCA), discutée de manière informelle entre la DAEC et une trentaine de communes qui en avaient fait la demande, que ces conséquences portaient essentiellement sur deux types de mesures d'aménagement : d'une part, les

nouvelles mises en zone à bâtir, dont la très grande majorité ne pouvaient désormais plus être approuvées, et d'autre part, les mesures de densification, ceci en application des principes fixés par le plan directeur cantonal en concrétisation des exigences fixées par la LAT. Or, en relation avec ces deux types de mesure d'aménagement, il faut se rendre compte que les décisions rendues par la DAEC ne génèrent en principe pas de modifications ultérieures à entreprendre par les communes, étant donné qu'avant de rendre sa décision, la DAEC publie un droit d'être entendu dans la Feuille officielle (art. 86 al. 2 LATeC), en annonçant notamment les mesures de planification qu'elle ne pourra pas approuver. Tant la commune que les propriétaires concernés peuvent se déterminer avant que la décision soit prise, de sorte qu'une mise en zone ou une mesure de densification non approuvée, puis entrant en force, ne pourra plus faire l'objet d'opposition dans le cadre de la mise à l'enquête du dossier d'adaptation du PAL aux conditions fixées par la DAEC. Dans les décisions d'approbation qu'elle a rendues après l'arrêt du TC, la DAEC a d'ailleurs pu fixer directement dans sa décision les indices admissibles au regard du droit fédéral et du plan directeur cantonal, lorsque des mesures de densification pouvaient être admises sur le principe mais dans une moindre mesure que celle initialement voulues par les communes.

A cela s'ajoute le fait que la majeure partie des décisions d'approbation de la DAEC rendues sur des révisions générales de PAL sont assorties de conditions émanant des services et nécessitent par conséquent la mise à l'enquête publique d'un dossier d'adaptation à ces conditions dans la mesure où elles ont été reprises par l'autorité d'approbation. Il est ainsi erroné de prétendre que l'arrêt du Tribunal cantonal du 3 septembre 2019, exigeant l'application du nouveau plan directeur cantonal aux PAL qui ont été mis à l'enquête avant l'adoption de celui-ci va contraindre les communes à effectuer un travail supplémentaire important avec des frais d'urbanisme qui se chiffrent « en centaines de milliers de francs ».

Enfin, il est important de rappeler qu'une révision générale de PAL est un processus qui porte sur l'ensemble du territoire communal et s'accompagne d'études et de mesures de planification liées à un nombre étendu de domaines (la protection des biens culturels, de la nature et du paysage, de l'environnement, la politique énergétique, l'espace rural, la forêt etc.), de sorte que les analyses et mesures liées aux nouvelles mises en zone à bâtir et la densification ne représentent qu'un des domaines à traiter dans le dossier du PAL du point de vue du travail à effectuer par les communes, malgré leur grande importance pour le développement de celles-ci.

Cela étant dit, le Conseil d'Etat reconnaît volontiers que l'arrêt du Tribunal cantonal a nécessité un certain travail supplémentaire au niveau des communes concernées étant donné qu'elles ont été contraintes de procéder à des réflexions et analyses complémentaires, sur la base des pré-analyses transmises par le SeCA, en relation avec les nouvelles mises en zone et les mesures de densification qui ne pouvaient plus être approuvées telles qu'adoptées. C'est la raison pour laquelle, en accord avec la DAEC, le SeCA ne facture pas aux communes touchées par l'arrêt du TC des émoluments et autres frais de procédure en contrepartie des prestations supplémentaires qu'il a dû fournir à la suite de cet arrêt. Ces frais – internes – sont estimés pour l'ensemble des dossiers à un montant d'environ 90'000 francs.

En conclusion, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil :

- > de rejeter le mandat en tant qu'il demande une exonération de l'ensemble des émoluments et frais de procédure liés au traitement des PAL touchées par l'arrêt du Tribunal cantonal du 3 septembre 2019, en relevant que, pour ces mêmes dossiers, le SeCA n'a pas facturé et ne facturera pas

d'émoluments et autres frais de procédure pour l'ensemble des prestations supplémentaires qu'il a dû fournir à la suite de l'arrêt du TC, en lien avec l'application des principes du nouveau plan directeur en matière d'urbanisation.

23 février 2021