



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Mandat Markus Bapst / Thomas Rauber / Josef Fasel / Bruno Jendly /
Bruno Boschung / Susanne Aebischer / Patrice Longchamp /
Jean-Pierre Doutaz / Patrice Jordan / Patrice Morand

2014-GC-103

Approbation partielle de plans d'aménagement local avec effet anticipé des plans

I. Résumé du mandat

Par mandat déposé et développé le 14 mai 2014, les dix députés signataires demandent au Conseil d'Etat de prendre les mesures nécessaires afin que soient approuvés dans les six mois les secteurs situés dans des communes faisant l'objet d'une procédure de plan d'aménagement local (PAL) en cours et dans lesquels des permis de construire ont été délivrés sur la base d'une application de l'effet anticipé positif des plans. Ces secteurs, qui n'ont pas fait l'objet d'opposition, ont été équipés et en partie construits, mais leur mise en zone à bâtir n'a pas encore été approuvée par le canton. Les auteurs du mandat relèvent que les constructions autorisées demeurent pour l'instant hors de la zone à bâtir. Cette situation incertaine a pour effet de bloquer les communes concernées dans leur développement futur, alors qu'elles ont déjà encaissé des taxes d'équipement. Le risque qu'elles doivent faire face à des demandes d'indemnisation est réel. La situation est également problématique pour les propriétaires qui ont construit dans ces secteurs. Se pose notamment la question des incidences d'une telle situation sur la valeur vénale des maisons construites et sur les relations contractuelles des propriétaires avec les institutions financières qui leur ont accordé des prêts hypothécaires. Pour les auteurs du mandat, cette situation est source d'une grande insécurité juridique qu'il convient de lever au plus vite.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Contexte

1.1. Communes concernées

Les communes concernées par le mandat sont celles de Tafers, Wünnewil-Flamatt et Billens-Hennens. La situation de la procédure suivie par les différents dossiers est la suivante :

> Révision générale de la commune de Tafers

Le dossier de révision générale du PAL a été mis à l'enquête publique en octobre 2006. Une mise à l'enquête complémentaire a eu lieu en janvier 2008. Le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a reçu le dossier d'examen final en décembre 2009 et a rendu son préavis de synthèse en septembre 2011. Des mises à l'enquête complémentaires ont eu lieu en juin 2012, puis en septembre 2013. Un deuxième dossier d'examen final a été déposé au SeCA

en octobre 2013. La révision générale fait l'objet de dix recours qui doivent être traités par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC).

> **Révision générale du PAL de la commune de Wünnewil-Flamatt**

Le dossier de révision générale a été mis à l'enquête publique en juin 2008. Des mises à l'enquête complémentaires ont eu lieu en octobre 2009, juin 2011, août 2012 et mars 2013. Le dossier d'examen final a été déposé au mois de mai 2013 auprès du SeCA. Constatant que la teneur de ce dossier était insuffisante, le Service l'a retourné à la commune. Un dossier complété a été remis au SeCA en novembre 2013. La circulation auprès des services est aujourd'hui terminée. La révision générale a fait l'objet de 12 recours qui doivent être traités par la DAEC. A relever qu'une nouvelle mise à l'enquête publique, portant sur un point de détail, a eu lieu au mois de janvier 2014.

> **Révision générale du PAL de la commune de Billens-Hennens**

Le dossier de révision générale a été mis à l'enquête publique au mois de mai 2003. Dans le cadre de l'examen final, le SeCA a constaté dans son préavis de synthèse défavorable que le dossier était très lacunaire et il ne l'a pas transmis à la DAEC pour approbation. En mai 2010, une deuxième mise à l'enquête publique du PAL a eu lieu. Dans son préavis de synthèse d'examen final de février 2012, le SeCA a considéré que le dossier était problématique tant sur le plan formel que matériel. Le SeCA a retenu que l'état du dossier ne permettait pas de le soumettre à la DAEC pour approbation. Une nouvelle mise à l'enquête publique a eu lieu au mois de décembre 2013. Elle a suscité sept oppositions. A ce jour, le SeCA n'a pas reçu le dossier de révision générale du PAL pour examen final.

Dans le cadre de la révision générale des PAL de ces communes, les plans d'affectation des zones (PAZ) prévoient d'affecter à la zone à bâtir des secteurs dans lesquels des permis de construire ont été délivrés pour des nouvelles constructions. A ce jour, les mises en zone à bâtir n'ont pas été approuvées par la DAEC.

Le Conseil d'Etat relève que si cette situation ne touche que trois communes dans l'ensemble du canton, c'est parce que des mesures organisationnelles ont été mises en place par la DAEC, dès la fin 2013, afin qu'un maximum de dossiers d'aménagement local puissent être approuvés avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT) et de son ordonnance du 28 juin 2000 (OAT). La DAEC a ainsi pu approuver 27 dossiers de PAL entre le 1^{er} janvier 2014 et le 1^{er} mai 2014. Compte tenu de l'état d'avancement des procédures, les dossiers de révision générale des PAL de Tafers, Wünnewil-Flamatt et Billens-Hennens n'ont malheureusement pas pu être approuvés avant l'entrée en vigueur du nouveau droit fédéral.

1.2. Effet anticipé des plans

La situation évoquée par les dépositaires résulte du fait que des permis de construire ont été délivrés dans les différents secteurs concernés, en application d'un effet anticipé des PAZ mis à l'enquête publique, mais non encore approuvés par la DAEC. A cet égard, on relève que l'article 91 al. 1 LATeC dispose que dès la mise à l'enquête publique des plans et règlements et jusqu'à leur approbation par la DAEC, aucun permis ne peut être délivré pour des projets prévus sur les terrains compris dans le plan (al. 1). Toutefois, moyennant l'accord préalable de la commune et du SeCA,

l'autorité compétente en matière de permis de construire peut autoriser des constructions et installations conformes au plan pour éviter des retards dommageables. L'alinéa 2 constitue l'exception à la règle posée par l'alinéa 1. Il régit ce que l'on appelle communément « l'effet anticipé positif des plans ». Cette disposition d'ordre général n'énumère pas toutes les conditions qui doivent être réunies pour son application, laquelle est rendue délicate lorsque des problèmes surgissent dans le cadre de la procédure de planification. Il appartient aux autorités compétentes (la commune, le SeCA) de pondérer les risques liés à cette situation lorsqu'elles donnent leur accord à un effet anticipé des plans (ATC non publié du 26 août 2010, 602-2010-14).

2. Irrecevabilité du mandat

Selon l'article 79 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC, RSF 121.1), le mandat est la proposition faite au Grand Conseil d'amener le Conseil d'Etat à prendre des mesures dans un domaine ressortissant à la compétence de ce dernier (al. 1). Le mandat est irrecevable s'il met en cause la répartition des tâches ou d'autres règles qui figurent dans la Constitution ou dans une loi (al. 2 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 (al. 2 let. b).

La procédure de révision générale du PAL est dictée par la loi (art. 4, 14, 26 et 33 LAT ; art. 34 ss, 83 ss LATeC) et aboutit à une décision administrative de la DAEC. Selon l'article 86 al. 3 LATeC, celle-ci examine et approuve les plans du point de vue de la légalité, de l'opportunité et de leur concordance avec les plans cantonaux et régionaux. Elle doit également statuer sur les éventuels recours qui ont été déposés contre les décisions communales sur opposition (art. 88 al. 1 et 2 LATeC). La DAEC est tenue de procéder à la pesée des intérêts en présence, en application de l'article 3 OAT. Ces principes doivent être appliqués quelles que soient les circonstances du cas d'espèce, de sorte qu'il n'est pas envisageable pour l'autorité cantonale de se prononcer de manière anticipée sur l'issue d'une procédure de PAL avant d'en avoir terminé l'instruction et de disposer de tous les éléments nécessaires pour effectuer la pesée complète des intérêts en présence. S'agissant du cadre légal en vigueur, il faut préciser que, depuis le 1^{er} mai 2014, la DAEC est tenue d'appliquer les articles 38a LAT et 52a OAT qui instaurent un moratoire sur les zones à bâtir jusqu'à l'approbation du plan directeur cantonal par le Conseil fédéral.

En l'espèce, les révisions générales des PAL de Tafers et de Wünnewil-Flamatt font l'objet de recours, dont deux contestent précisément la mise en zone d'une parcelle où l'effet anticipé positif des plans a été accordé en application de l'article 91 al. 2 LATeC.

Le Conseil d'Etat constate que l'objet du mandat déposé par les signataires vise manifestement à influencer sur les décisions qui devront être rendues par la DAEC sur les dossiers de révision générale des PAL et sur les recours qui ont été déposés. Il n'est pas possible d'y donner suite sans contrevenir aux règles légales sur la procédure à suivre pour l'approbation des plans et sans intervenir dans des procédures faisant déjà l'objet de recours ou étant susceptibles de recours auprès d'une instance supérieure. L'acceptation du mandat empêcherait notamment la DAEC de procéder au contrôle de la légalité et de l'opportunité des décisions communales, ainsi que d'effectuer une pesée de l'ensemble des intérêts en présence. Par ailleurs, en demandant l'approbation dans les six mois des secteurs visés, le mandat revient à exiger que des décisions d'approbation partielle soient rendues par la Direction. Or une approbation limitée à certains secteurs d'une commune qui a déposé un dossier de révision générale de son PAL, aurait pour effet de violer le principe de

coordination des procédures d'aménagement du territoire, en scindant le processus global de révision en plusieurs modifications, ce qui irait également à l'encontre de l'article 3 OAT cité plus haut.

Etant donné qu'il vise à contraindre le Conseil d'Etat, en sa qualité d'autorité hiérarchique, à donner à la DAEC un ordre contraire au cadre légal, le mandat doit être considéré comme étant irrecevable. Au surplus, le Conseil d'Etat renvoie à la réponse qu'il avait donnée au mandat déposé par le député Dominique Butty et neuf autres signataires (MA 4002.12) et qui avait été déclaré irrecevable par le Grand Conseil pour des motifs similaires.

Par conséquent, il est proposé que le Grand Conseil déclare le mandat irrecevable.

Le Conseil d'Etat tient encore à souligner que le traitement des dossiers de révision générale des PAL en question ne nécessite pas la mise en place de mesures organisationnelles particulières au sein de la DAEC, étant donné que ces dossiers ne sont qu'au nombre de trois. Dès qu'elle sera en possession de tous les éléments nécessaires et que l'échange d'écriture relatif aux recours déposés sera terminé, la DAEC pourra statuer rapidement. S'il est clair que la situation particulière dans laquelle se trouvent les communes concernées devra être prise en considération dans le cadre de la pesée des intérêts en présence, il doit être rappelé cependant que DAEC reste tenue d'appliquer les nouvelles dispositions du droit fédéral en matière d'aménagement du territoire, en vigueur depuis le 1^{er} mai 2014, et de notifier ses décisions à l'Office fédéral du développement territorial (ARE), lequel dispose d'un droit de recours en vertu du droit fédéral.

23 septembre 2014