



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Marmier Bruno / Dorthe Sébastien

2020-GC-64

Plans et règlements d'aménagement locaux : liberté d'organisation des communes et droit d'initiative et de référendum

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 7 mai 2020, les députés Bruno Marmier et Sébastien Dorthe ont déposé une motion demandant une adaptation de la législation cantonale afin de donner aux communes la faculté de décider librement qui de l'exécutif ou du législatif adopte les plans et règlements d'aménagement local. Ils ont également demandé d'octroyer aux citoyens la compétence de déposer des initiatives ou de demander des référendums sur ces instruments de planification. Les députés rappellent que le canton de Fribourg est avec celui de Soleure le seul canton de Suisse prévoyant la compétence exclusive de l'exécutif pour adopter les instruments de planification tant à l'échelle cantonale que locale et qu'il convient aujourd'hui de renforcer la démocratie en matière d'aménagement. Ils relèvent non seulement une incohérence entre la situation actuelle et le système prévu pour l'adoption du plan directeur d'agglomération de Fribourg, adopté par l'organe législatif (Conseil d'agglomération) sur proposition de l'exécutif (Comité d'agglomération), mais aussi le fait que les processus de densification et de requalification à mener en vertu des bases légales en matière d'aménagement font déjà la part belle à la participation des citoyens, rendant ainsi logique une validation en fin de course pour le législatif, avec une possibilité de référendum. Les députés demandent par conséquent d'adapter d'une part, les dispositions légales sur l'aménagement du territoire afin qu'à l'échelle de planification communale, la compétence décisionnelle soit attribuée à l'organe législatif, en lieu et place de l'organe exécutif et, d'autre part, la loi sur les communes pour ajouter la forme particulière d'acte visé à la liste des objets potentiels d'initiative.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat relève d'emblée que la motion est formulée de manière contradictoire. Si l'on se réfère à l'intitulé (« liberté d'organisation des communes ») et au texte du développement de l'instrument parlementaire, les motionnaires proposent que la législation cantonale soit adaptée afin de donner aux communes la possibilité de choisir librement entre une compétence de l'organe exécutif ou de l'organe législatif. Toutefois en conclusion, les motionnaires demandent qu'une modification légale soit effectuée afin d'attribuer à l'organe législatif la compétence décisionnelle pour l'adoption des plans et règlements, en lieu et place de l'organe exécutif.

Dans le doute quant aux intentions exactes des motionnaires, le Conseil d'Etat va ainsi tout d'abord se prononcer sur l'opportunité de modifier la loi afin de prévoir au niveau communal la compétence exclusive du pouvoir législatif d'adopter ces mêmes instruments et la possibilité pour les citoyennes et citoyens de déposer des initiatives et des référendums sur les instruments de planification.

Dans un deuxième temps, il se prononcera, d'un point de vue institutionnel, sur l'admissibilité d'une modification législative qui laisserait aux communes la liberté de choisir entre la compétence du législatif ou de l'exécutif pour l'adoption des plans et des règlements communaux en matière d'aménagement.

1. Démocratisation du processus de planification au niveau communal

1.1. Rappel du cadre légal en vigueur

La loi du 2 décembre 2018 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC ; RSF 710.1) prévoit de manière générale une compétence exclusive du pouvoir exécutif pour adopter les différents plans et les règlements en matière d'aménagement du territoire, quelques exceptions étant prévues dans le cadre des planifications directrices cantonale et régionale, en relation avec des instruments bien particuliers. Au niveau communal, le conseil communal est désigné comme étant l'autorité responsable de l'aménagement local. A ce titre, c'est lui qui adopte l'ensemble des plans et des règlements dont la commune doit se doter pour mettre en œuvre l'aménagement local. Un rapide rappel des compétences décisionnelles prévues par la LATeC à l'échelle cantonale et régionale permettra de mieux saisir la problématique dans son ensemble.

Au niveau cantonal, le plan directeur cantonal est adopté par le Conseil d'Etat après présentation de son projet au Grand Conseil par le biais d'un rapport, soumis à titre consultatif (art. 17 al. 1 LATeC). Toutefois, au début des travaux, le Grand Conseil adopte, sur proposition du Conseil d'Etat, le programme d'aménagement cantonal, lequel définit les objectifs et la politique générale d'aménagement cantonal, en considérant les études de base et les tendances existantes. Par ce biais, l'organe législatif a la compétence de définir le cadre dans lequel devra s'inscrire la planification cantonale établie par le Conseil d'Etat, ce qui permet à ce dernier de faire valider les principaux axes de sa politique en matière d'aménagement et de connaître ainsi l'orientation dans laquelle doivent se diriger ses travaux.

Un programme similaire, dit « programme d'aménagement régional », est institué au niveau régional. Il est adopté par la communauté régionale (art. 25 al. 1 LATeC), les statuts de celle-ci désignant l'organe compétent pour ce faire. Alors que les régions d'aménagement existantes et futures (en vertu de l'art. 22a al. 1 LATeC, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2019) sont constituées sur la base d'un groupement de communes prenant la forme d'une association de communes (art. 107 et 109 LCo), les projets d'agglomération, considérés comme des plans directeurs régionaux pour ce qui concerne les aspects liés à l'aménagement du territoire (art. 27 al. 1 LATeC), étaient adoptés par l'organe compétent en vertu de l'ancienne loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations, à savoir le conseil d'agglomération, organe législatif, sur proposition du comité d'agglomération, organe exécutif. Toutefois, selon l'article 6 de la nouvelle loi sur les agglomérations (LAgg ; RSF 140.2) en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2021, pour élaborer et mettre en œuvre leur projet d'agglomération, les communes se constituent en association de communes au sens de la LCo, de sorte que l'exemple des motionnaires en relation avec la loi n'est plus relevant. A relever quoi qu'il en soit que les plans directeurs régionaux (auxquels sont assimilés les projets d'agglomération pour les questions de procédure et de validation) ne sont pas liants pour les particuliers et les principes qu'ils fixent doivent ensuite être concrétisés dans les PAL (art. 32 al. 2 LATeC).

Au niveau communal, le conseil communal, seul responsable de l'aménagement local (art. 36 al. 1 LATeC), est tenu de constituer une commission d'aménagement permanente qui l'appuie dans l'élaboration du plan d'aménagement local (PAL) et l'application de celui-ci. Cette commission se

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

Pour être complet, il faut relever que dans la pratique, le conseil communal établit de manière préalable un programme de révision qui marque le début des travaux de révision générale du PAL. Par ce biais, la commune annonce à l'administration cantonale les principaux axes de la révision, ce qui permet aux services et organes consultés d'identifier les problématiques qui devront être traitées par la commune et d'effectuer les éventuelles démarches nécessaires afin que celle-ci dispose de toutes les données utiles pour élaborer son dossier d'examen préalable.

1.2. Opportunité de confier la compétence décisionnelle au pouvoir législatif communal en matière d'aménagement du territoire

Comme le relèvent les motionnaires, la question de la compétence pour l'adoption des plans et règlements à l'échelle communale a déjà été discutée à plusieurs reprises par le Grand Conseil, lequel s'est à chaque fois prononcé en faveur du maintien de la compétence exclusive de l'exécutif communal, que ce soit lors des travaux de révision de la LATeC ou dans le cadre de précédentes interventions parlementaires. A chaque fois, il a été constaté que le système fribourgeois était conforme à la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT), en particulier son article 4 et qu'il garantissait la participation adéquate de la population par le biais de la commission d'aménagement, des séances publiques d'information et de la possibilité pour toute personne touchée par les plans et les règlements de formuler des observations sur le dossier directeur et de former opposition à l'encontre des plans d'affectation.

A ce stade, le Conseil d'Etat souligne que le contexte de l'aménagement du territoire a changé de manière importante depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} mai 2014, des nouvelles dispositions de la LAT donnant la priorité à l'utilisation des réserves non bâties et aux mesures de densification. Ces dispositions ont été concrétisées dans le plan directeur cantonal adopté par le Conseil d'Etat le 1^{er} octobre 2018, puis approuvées par la Confédération le 1^{er} mai 2019. Elles ont introduit un changement de paradigme qui a pour effet de restreindre considérablement l'autonomie des communes dans la délimitation des zones à bâtir, en limitant de manière importante les possibilités d'extension de ces zones. Désormais, le plan directeur cantonal doit fixer un cadre très contraignant aux communes en matière d'urbanisation et la marge de manœuvre de celles-ci s'en trouve restreinte. Elles sont en effet tenues de prendre toutes les mesures pour construire les réserves non construites et réaliser un maximum de mesures de densification possibles avant de pouvoir envisager des mises en zone à bâtir, lesquelles ne pourront être planifiées que dans le territoire d'urbanisation et moyennant le respect des critères de dimensionnement, tels que définis par le plan directeur cantonal.

Il apparaît par conséquent que l'enjeu majeur de la prochaine génération de PAL se situera dans la densification et la requalification du milieu bâti. Il est à prévoir que les mesures qui seront prévues par les communes se heurteront bien souvent aux intérêts des propriétaires craignant l'impact de bâtiments plus volumineux érigés sur des terrains voisins de leur propriété. D'un autre côté, de nombreux propriétaires désireux de mettre en zone (indépendamment des possibilités données par le cadre légal restrictif) ou de densifier leur terrain par le biais de projets présentant d'importants enjeux financiers souhaitent au contraire pouvoir bénéficier du plus grand potentiel de construction possible. Dans ce contexte, l'attribution de la compétence pour adopter les PAL à une assemblée communale ou un conseil général donnera aux propriétaires de terrains touchés par les mesures de densification la possibilité d'exercer de fortes pressions afin de défendre leurs intérêts privés au détriment de l'intérêt commun, avec le risque que le processus de planification soit ralenti, voire paralysé.

A noter encore que, dans les communes ayant un conseil général (et non dans celles qui ont une assemblée communale), le dixième des citoyens actifs peut présenter une initiative au sujet d'un règlement de portée générale (51^{er} al. 1 let. b LCo) ou soumettre au referendum les décisions du conseil général concernant un règlement de portée générale (art. 52 al. 1 let. e LCo). Cela pourrait notamment concerner les règlements en matière d'aménagement du territoire. Par ce biais, des citoyens pourraient être tentés d'essayer de contrer le cadre contraignant fixé par le plan directeur cantonal et la LAT. Or tel ne peut légalement être le cas. Dès lors, ces droits renforcent certes la participation des citoyens dans le cadre de l'adoption de plans et de règlements mais risquent d'en retarder d'autant plus l'adoption.

Le Conseil d'Etat craint ainsi qu'un changement de compétence pour l'adoption des plans et des règlements communaux ait pour effet de rallonger encore la durée des procédures d'aménagement local, lesquelles sont jugées aujourd'hui comme étant déjà beaucoup trop complexes et trop longues. Un alourdissement des procédures et une augmentation de la durée de celles-ci seraient directement préjudiciables à l'économie en ce sens qu'elle aurait pour effet d'entraver la délivrance des permis de construire, puisque qu'en application de l'article 91 al. 1 LATeC, 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 des terrains compris dans le plan (l'al. 2 de cette disposition étant une exception au principe de l'effet anticipé négatif des plans).

Le Conseil d'Etat estime par ailleurs que l'exemple du processus d'adoption du projet d'agglomération donné par les motionnaires n'est pas relevant dans le contexte d'une réflexion globale sur l'opportunité de démocratiser le processus de planification locale. En effet, comme relevé au point 1.1, le projet d'agglomération est une planification directrice qui n'a pas d'effet contraignant pour les particuliers. A la différence des plans d'affectation, un tel instrument n'est pas opposable et ne peut ni créer des droits à bâtir, ni imposer aux propriétaires des restrictions de leur droit de propriété. La procédure suivie par les plans directeurs régionaux et leurs effets ne sont ainsi pas comparables à ceux des plans d'affectation des zones, des plans d'aménagement de détail (PAD) et de leur réglementation.

Quant à la question de la qualité urbanistique et architecturale souvent évoquée à l'appui d'une démocratisation du processus de planification locale, en l'occurrence en relation avec les mesures de densification et de requalification que devront prendre les communes, le Conseil d'Etat souligne que le droit en vigueur offre des moyens tels que le PAD-cadre et les PAD pour atteindre ces

objectifs, les communes ayant au surplus la possibilité, en dehors des procédures de planification, d'initier des mandats d'étude parallèle et des concours d'architecture.

Compte tenu de la complexité du domaine de l'aménagement du territoire, des nombreuses restrictions dont il faut tenir compte dans le cadre de la mise en œuvre des mesures de densification (protection des biens culturels, de l'environnement, mobilité, énergie), mais aussi du fait que le traitement des oppositions nécessite des connaissances juridiques de plus en plus pointues, le Conseil d'Etat estime qu'une plus grande implication des citoyennes et citoyens dans le processus de planification ne garantirait pas une urbanisation de meilleure qualité ou plus durable, mais risquerait au contraire de conduire à une paralysie de l'action des autorités en charge de la planification.

Enfin, la nécessité d'une collaboration et d'une coordination au niveau de la région et des communes voisines tend à se renforcer avec le développement d'une vision régionale de l'aménagement du territoire. Si la coordination à l'échelle de l'exécutif est déjà sensible et délicate, elle semble difficilement compatible avec un pilotage du processus par les législatifs.

En résumé, le Conseil d'Etat rappelle une nouvelle fois que le système prévu par la LATeC est conforme aux principes de la démocratie et au droit fédéral, en ce sens qu'il permet une participation adéquate de la population à la procédure d'aménagement local. La possibilité d'une démocratisation dans ce domaine, avec ses avantages et ses inconvénients, a été examinée et discutée de façon approfondie à plusieurs reprises par le passé et il n'existe aujourd'hui aucun nouvel élément qui serait de nature à remettre en cause cette appréciation. Au contraire, le cadre légal restrictif découlant de la LAT révisée du 1^{er} mai 2014 et la nécessité de ne pas allonger davantage la durée de traitement des procédures de planification locale sont des arguments qui plaident en faveur du maintien de la compétence de l'organe exécutif.

2. Possibilités pour les communes de choisir librement entre la compétence du législatif ou de l'exécutif pour l'adoption des plans et règlements communaux en matière d'aménagement

Pour pouvoir laisser la possibilité aux communes de choisir librement de donner la compétence au législatif ou à l'exécutif en matière d'aménagement local, d'un point de vue strictement légal, il faudrait instaurer d'abord une compétence générale du législatif, laquelle pourrait être ensuite déléguée à l'exécutif.

Comme cela a été très largement exposé ci-dessus, une compétence générale au législatif n'est pas souhaitable. De plus, pour laisser le libre choix, il faudrait que le législatif puisse ensuite avoir la possibilité de déléguer cette compétence à l'exécutif. Or, cette manière de procéder se heurterait à de grandes difficultés dans sa mise en œuvre.

Tout d'abord, la délégation donnée par le législatif devrait être renouvelée lors de chaque législature et ce renouvellement n'est pas certain étant donné qu'il dépend d'une décision politique. Il y a donc un risque qu'une commune doive changer de système et de procédure au gré des législatures, ce qui impliquerait des complications pratiques importantes étant donné que les procédures en matière d'aménagement local durent plusieurs années et peuvent se prolonger au-delà de la durée d'une législature.

Ensuite, dans un tel cas, différents systèmes coexisteront alors en parallèle. Il faudra en conséquence définir deux procédures distinctes pour l'adoption des plans et règlements. Cela implique non seulement l'instauration de bases légales différentes adaptées en fonction de l'organe communal compétent mais également la mise en place d'un système différent du traitement des dossiers au niveau du canton. Au vu d'une telle complexification des procédures et des systèmes mis en place, l'adoption des plans et règlements s'en trouverait retardée.

3. Création d'un nouvel instrument au niveau du législatif communal

Malgré ce qui précède, le Conseil d'Etat reconnaît aussi l'apport que pourrait représenter une plus grande implication de la population dans le processus de planification locale. Il est ainsi favorable à procéder à une modification législative qui permettrait d'aller dans ce sens, sans pour autant entraver le bon déroulement des procédures. Dans un souci d'assurer une cohérence au niveau des compétences en matière d'aménagement prévues par la LATeC, le Conseil d'Etat propose par conséquent d'introduire dans cette loi le *programme d'aménagement local*, un nouvel instrument définissant au niveau communal les objectifs de la révision générale du PAL et adopté par l'organe législatif. L'introduction d'un tel instrument reviendrait à faire un pas dans la direction souhaitée par les motionnaires et permettrait aux membres du législatif de participer de manière plus active au début des travaux de révision générale, en se prononçant sur l'orientation générale des travaux ainsi que sur les principaux objectifs à atteindre par la planification locale.

Si le principe de cet instrument est accepté, le Conseil d'Etat propose de procéder à cette modification légale dans le cadre des travaux législatifs qui seront initiés prochainement à la suite de l'acceptation de la motion Péclard/Dorthe demandant une modification de la LATeC en vue de créer une procédure « simplifiée » respectivement « accélérée », permettant des adaptations mineures des plans d'affectation des zones.

4. Conclusion

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose de fractionner la motion de la manière suivante :

- a) Introduire dans la LATeC d'un nouvel instrument, le programme d'aménagement local, adopté par l'organe législatif communal ;
- b) Confier au législatif communal la compétence d'adopter les différents plans et les règlements en matière d'aménagement du territoire ;
- c) Laisser le choix aux communes de confier la compétence d'adopter les différents plans et les règlements en matière d'aménagement du territoire au législatif ou à l'exécutif.

Le Conseil d'Etat vous invite à soutenir la première proposition et à rejeter les propositions b et c.

6 septembre 2021