



Message 2023-DAEC-8

14 février 2023

—
Projet de loi modifiant la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de modification de la LATEC.

Table des matières

1	Procédure accélérée en cas de modifications mineures du plan d'affectation des zones	2
1.1	Origines du projet de loi	2
1.2	Procédure de consultation	2
1.3	Rappel de la procédure applicable aux plans d'aménagement local	2
1.4	Solution proposée par le projet de loi	3
2	Commentaires des dispositions	5
3	Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes	5
4	Conséquences financières et en personnel	6
5	Conformité au droit supérieur	6

1 Procédure accélérée en cas de modifications mineures du plan d'affectation des zones

1.1 Origines du projet de loi

En date du 21 mai 2021, le Grand Conseil a adopté la motion¹ déposée par Cédric Péclard et Sébastien Dorthe, avec 12 cosignataires, qui demandait l'introduction dans la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) d'une procédure « accélérée » permettant des adaptations mineures des plans d'affectation des zones (PAZ) de moins de 1000 m² dans les cas où les conditions suivantes étaient notamment remplies (de manière cumulative) :

- > une correction m² pour m² pour une surface maximale de 1000 m² (compensation) ;
- > sans augmentation des droits à bâtir ;
- > le secteur concerné devrait ne pas être concerné par les SDA ;
- > le secteur concerné devrait être hors site ISOS ;
- > le secteur concerné devrait être hors dangers naturels ;
- > le secteur concerné devrait être hors site OPAM ;
- > le secteur concerné devrait être hors couloir à faune ;
- > le secteur concerné devrait être hors site pollué.

Les motionnaires demandaient que de telles modifications devraient être dispensées de l'examen préalable (art. 77 LATeC) et fassent l'objet d'une approbation par la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) sans coordination par le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA), soit, sans que ce service fasse circuler le dossier auprès des autres services de l'Etat puis établisse un préavis de synthèse (art. 86 al. 1 LATeC).

Le présent projet de loi fait suite à l'acceptation de cette motion en proposant une solution allant dans le sens des motionnaires, sans toutefois reprendre totalement leur proposition, ceci pour les raisons expliqués au point 1.4.

1.2 Procédure de consultation

Compte tenu de sa faible ampleur et de son caractère technique, l'avant-projet de loi a été mis en consultation restreinte notamment auprès de l'Association des communes fribourgeoises, des bureaux d'urbanisme exerçant leur activité dans le canton et de l'Office fédéral du développement territorial (ODT). L'introduction de la procédure accélérée pour modifier les PAZ a été accueilli favorablement, avec quelques remarques et demandes d'adaptation mineures de l'art. 77 al. 2, l'ODT relevant que toute modification d'un plan d'affectation doit faire l'objet d'une pondération complète des intérêts en présence au sens du droit fédéral.

1.3 Rappel de la procédure applicable aux plans d'aménagement local

En vertu de l'art. 77 LATeC, toute révision générale ou modification du PAL doit faire l'objet d'un examen préalable aboutissant, après consultation des services intéressés, par l'établissement d'un préavis de synthèse par le SeCA, préavis qui est transmis à la commune. Après avoir examiné les préavis des services et procédé aux adaptations requises de son dossier, la commune le met à l'enquête publique pendant une durée de 30 jours (art. 83 al. 1 LATeC). Durant ce délai, toute personne intéressée a la possibilité de former opposition à l'encontre des mesures de planification prévues (art. 84 LATeC). La commune doit ensuite traiter les éventuelles oppositions en statuant sur celles qui n'ont pas été liquidées, une voie de droit étant ensuite ouverte auprès de la DAEC pour recourir contre ces décisions communales (art. 88 al. 1 LATeC). La commune adopte simultanément la révision générale ou la modification de son PAL (art. 85 al. 2 LATeC) et transmet le dossier au SeCA qui procède à l'examen final, en consultant une nouvelle fois les services intéressés (art. 86 al. 1 LATeC). Dans le cadre de la procédure de révision ou

¹ 2020-GC-209

de modification des PAL, le SeCA est tenu d'assurer la coordination dans le domaine de l'aménagement du territoire et des constructions. Il est tenu de faire dans ses préavis (examen préalable et final) la synthèse des préavis émis par les services et les organes consultés et de se prononcer sur l'admissibilité du projet, en tenant compte du cadre légal, des différents intérêts en présence et de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce (art. 2 al. 2 du règlement du 1^{er} décembre 2009 d'exécution de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions/ ReLATEC). Au terme de la circulation auprès des services, le SeCA émet donc son préavis de synthèse qu'il présente à la DIME, laquelle décide sur cette base s'il se justifie de publier dans la Feuille officielle, pendant une durée de 30 jours, les mesures de planification qu'elle entend ne pas approuver ou celles qu'elle compte imposer (art. 86 al. 2 LATEC).

Après avoir pris en compte les éventuelles déterminations déposées durant cette phase, la DIME statue sur le dossier de PAL et sur les éventuels recours, du point de vue de la légalité, de l'opportunité et de la conformité des plans et règlements à la planification supérieure (art. 86 al. 3 et 88 al. 2 LATEC). Elle effectue une pondération de tous les intérêts en présence (art. 1 al. 3 ReLATEC), les motifs de sa décision d'approbation devant rendre compte des éventuels avis divergents des services et organes consultés. En vertu du droit fédéral et cantonal, la pesée des intérêts en présence doit être effectuée par l'autorité de décision quelle que soit l'importance du dossier qui lui est soumis et en se basant nécessairement sur le préavis des services techniques concernés par la mesure de planification en fonction de leur domaine de compétence².

Il ressort du développement de la motion que les deux différences majeures proposées par rapport à la procédure décrite ci-dessus pour les cas de figure visés sont l'abandon de la phase de l'examen préalable et la non-intervention du SeCA dans le cadre de l'examen final. Dans les faits, cela signifie que le SeCA ne serait pas consulté dans le cadre de cette procédure accélérée et ne se prononcerait donc pas sur les aspects du dossier relevant de son domaine de compétence, en particulier sur la conformité de la mesure de planification au cadre légal fédéral et cantonal ainsi qu'au plan directeur cantonal et à la planification régionale. Par ailleurs, la procédure accélérée devrait même permettre à la DIME de statuer sur la rocade sans même consulter préalablement les services spécialisés.

1.4 Solution proposée par le projet de loi

L'art. 1 al. 2 let. k LATEC fixe comme but de la loi de garantir la simplicité et la célérité des procédures. Il se justifie par conséquent de prendre les mesures nécessaires pour simplifier et accélérer les procédures dans la mesure du possible et dans le respect des droits des administrés. On le sait, les procédures de planification au niveau local sont de longue durée et complexes et la complexité grandissante du cadre légal, dans un climat d'incertitude juridique, ne facilite pas un traitement rapide des dossiers transmis à l'administration cantonale en vue de leur approbation.

Les motionnaires partent de l'idée qu'une modification du plan d'affectation des zones consistant à mettre en zone à bâtir et dézoner simultanément des parties de terrains de même surface, sans qu'il en résulte une augmentation des droits à bâtir, n'a pas d'incidence au niveau de l'aménagement du territoire autre que celle de permettre une correction afin d'ajuster le PAZ par rapport à des géométries de secteurs peu favorables ou à une topographie inadaptée. Ils identifient ces cas de figure comme non problématiques au niveau de l'aménagement du territoire et justifiant par conséquent un examen sommaire de la part de l'autorité d'approbation.

Dans sa réponse à la motion³, le Conseil d'Etat s'est interrogé sur la praticabilité de leur proposition et sur les avantages qu'elle apporterait. Il a rappelé notamment qu'il n'était pas possible de s'écarter de la nécessité de procéder dans toute procédure à l'examen du respect des principes du plan directeur cantonal en matière d'urbanisation, du principe de la stabilité des plans au sens de l'art. 21 al. 2 LAT ainsi que des intérêts publics prépondérants susceptibles d'être touchés par une modification de plan d'affectation des zones, y compris d'autres intérêts que ceux identifiés de manière non exhaustive par les motionnaires.

² Voir aussi l'art. 3 de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT, RS 700.1).

³ https://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/fr/ax-62dad5e675768/fr_RCE_Motion_Pclard_Dorthe_Modification_LATEC.pdf

S'agissant des principes applicables en matière d'urbanisation et afin de respecter les principes définis dans le droit fédéral depuis 2014, le plan directeur cantonal prévoit que toute extension de la zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT doit se faire à l'intérieur du territoire d'urbanisation qu'il définit et à conditions que les critères de dimensionnement et de densification et requalification soient respectés. Pour toute nouvelle mise en zone à bâtir, la commune est ainsi tenue d'élaborer une étude de densification sur l'ensemble des zones à bâtir du territoire communal démontrant que la mise en zone est nécessaire même en cas de constructions de toutes les réserves de zones à bâtir non construites et malgré la réalisation de la majeure partie des mesures de densification possibles⁴. En outre, les extensions de la zone à bâtir sont conditionnées à l'existence d'une desserte suffisante en transports publics (minimum au niveau D) et à la fixation dans la réglementation communale d'une valeur d'indice brut d'utilisation du sol (IBUS) supérieure ou égale à 1,0 ou à l'application de dispositions réglementaires permettant d'atteindre une densité équivalente ainsi qu'à la définition d'une typologie de construction adaptée aux normes d'utilisation du sol définies.

Il ressort notamment de ce qui précède qu'en principe, toute nouvelle mise en zone à bâtir, même si elle porte sur une surface peu étendue, doit dorénavant être précédée d'une étude de densification portant sur l'ensemble des zones à bâtir de la commune.

Pour tenir compte des cas où des modifications mineures du PAZ ne sont effectuées que pour apporter une restructuration de zones à bâtir présentant des défauts ou contraintes limitant fortement les possibilités de développement et de valorisation des terrains concernés, la DIME a développé une pratique consistant à admettre sans étude de densification préalable des rocadés à l'intérieur de la zone à bâtir, mesures qui consistent ainsi à dézoner et à mettre en zone des parties de zone à bâtir de même type d'affectation et strictement de même surface. Elle a défini des critères stricts afin que l'admission de tels cas exceptionnels ne conduisent pas à contourner les principes de la LAT concrétisés dans le plan directeur cantonal.

Dans un arrêt du 4 août 2021⁵, le Tribunal cantonal (TC) a été amené à se prononcer sur l'admissibilité des rocadés sur la base des critères retenus par la DIME. Il a souligné d'emblée que le système des rocadés était de portée limitée et qu'il ne pouvait en aucun cas s'agir de la prorogation du système de compensation qui avait été mis sur pied à titre provisoire par l'art. 38a LAT dans l'attente de l'entrée en vigueur d'un plan directeur cantonal conforme aux art. 8 ss LAT. Le TC a confirmé que les rocadés dans la zone à bâtir, qui consistent à dézoner et à mettre en zone des parties de zones à bâtir de même affectation et de même surface, avaient pour but de permettre la restructuration de secteurs présentant des défauts ou contraintes limitant fortement les possibilités de développement et de valorisation des terrains concernés. Il a confirmé dans sa décision que la rocade devait s'effectuer avec le même type d'affectation de zone, que le secteur en bénéficiant doit se situer dans le territoire d'urbanisation en continuité de la zone à bâtir légalisée existante et présentant au minimum une qualité de desserte D en transports publics et qu'il doit disposer d'une IBUS fixé au minimum de 1.0 dans le règlement communal d'urbanisme ou de dispositions réglementaires permettant d'attendre une densité équivalente.

Il ressort de cette jurisprudence qu'en dehors des cas répondant strictement aux conditions retenues par le TC, toute mise en zone, de quelque surface que ce soit, doit être accompagnée dans le dossier d'une étude de densification sur l'ensemble des zones à bâtir de la commune. Une telle étude nécessite une réflexion approfondie et détaillée de la part de la commune, en particulier quant à l'état de son tissu bâti et des règles de constructions qui le régissent, et implique la prise en compte d'enjeux importants pour le développement de l'urbanisation de celle-ci vers l'intérieur, liés non seulement à la mise en œuvre des buts et principes de l'aménagement du territoire mais aussi à la défense d'intérêts publics relevant de la législation spéciale (notamment la protection des biens culturels, protection de l'environnement, mobilité). On ne saurait donc envisager de dispenser de l'examen préalable les communes tenues de produire une telle étude, de même qu'il apparaît indispensable que le SeCA assure son rôle de service de coordination,

⁴ Art. 15 al. 4 lettre b LAT ; plan directeur cantonal, T101 p.2 et T102. p.1.

⁵ 602 2021 12

spécialisé en aménagement du territoire, en veillant à la consultation des services intéressés et en élaborant son préavis de synthèse d'examen final à l'intention de la DIME.

Pour ces motifs, l'avant-projet propose de faire suite à la proposition d'introduire une procédure accélérée pour des modifications mineures du PAZ en limitant cette possibilité aux cas de rocade dans la zone à bâtir tels qu'admis par le TC.

2 Commentaires des dispositions

Art. 77 al. 2

Il est proposé de définir la notion de rocade dans la loi, mais de fixer les critères posés par la jurisprudence dans le règlement d'exécution afin de faciliter l'adaptation de ces critères en cas d'évolution des principes définis dans le plan directeur cantonal et de la jurisprudence⁶.

La dispense d'examen préalable pour ce cas de figure répond à la demande des motionnaires pour permettre à la commune de directement mettre à l'enquête la modification du PAZ correspondante lorsqu'elle ne porte que sur ou plusieurs rocade-s.

Art. 86 al. 1a

Comme le souhaitent les motionnaires, la procédure accélérée n'implique aucune intervention du SeCA : le dossier n'est donc pas mis en circulation par ce service qui n'établit pas non plus de préavis de synthèse.

Néanmoins, dans la mesure où, comme le relèvent les motionnaires, des intérêts publics peuvent entrer en ligne de compte même dans de tels cas de figure, il est proposé de permettre à la DIME de consulter elle-même directement les services intéressés si elle le juge nécessaire.

Pour le cas où la rocade proposée ne pourrait être admise, la DIME garde la possibilité de procéder à une publication dans la Feuille officielle pour permettre à la commune et aux intéressés d'exercer leur droit d'être entendus (art. 86 al. 2 LATeC et 34 ReLATeC).

Il paraît en revanche logique de suivre la procédure usuelle au niveau de l'examen final du dossier en cas de recours contre la modification opérée étant donné qu'un tel acte a automatiquement pour effet de compliquer et d'allonger la durée de la procédure, de sorte que celle-ci ne pourra plus être menée de manière accélérée. En effet, dans le cadre de l'instruction des recours (pour autant qu'ils soient recevables), un échange d'écritures, avec éventuelle consultation des services intéressés, devra de toute façon avoir lieu et une préparation à la pondération des intérêts en présence devra être effectuée par le SeCA dans le cadre d'un préavis de synthèse à l'intention de la DIME, autorité d'approbation et de recours.

3 Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes

La modification légale n'a pas d'incidence sur la répartition des tâches Etat-communes.

⁶ Le projet de disposition modifiant le ReLATeC, après adaptation résultant de la consultation restreinte, a la teneur suivante : Art. 30a (nouveau) – Le secteur bénéficiant de la rocade en zone à bâtir doit : a) se situer dans le territoire d'urbanisation défini par le plan directeur cantonal et en continuité de la zone à bâtir légalisée existante ; b) se situer dans un secteur présentant une qualité de desserte en transports publics au minimum de niveau D ; c) disposer d'un indice brut d'utilisation du sol (art. 130 al.1 LATeC et ch. 8.2 annexe AIHC) fixé au minimum à 1,0 dans le règlement communal d'urbanisme ou de dispositions réglementaires permettant d'atteindre une densité équivalente.

4 Conséquences financières et en personnel

—

La modification légale, qui porte essentiellement sur une question d'ordre procédural, n'a pas d'incidences financières et en personnel.

5 Conformité au droit supérieur

—

Le projet de loi est conforme au droit constitutionnel et aux prescriptions du droit fédéral applicables en matière d'aménagement du territoire.

Il ne présente pas d'incompatibilité avec le droit de l'Union européenne.