



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2022-CE-399

PDCant 2019 et régions périphériques

Auteurs :	Fahrni Marc / Barras Eric
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	03.10.2022
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	04.10.2022
Réponse du Conseil d'Etat :	26.06.2023

I. Question

Dans le cadre de la révision des plans d'aménagement locaux de communes dites « périphériques », nous constatons que tout développement est systématiquement préavisé négativement tant par le district que par le canton, au motif que ce développement serait contraire à la législation fédérale (LAT), respectivement à sa mise en œuvre et en particulier au plan directeur cantonal 2019 (PDCant 2019).

Si l'adoption du plan directeur cantonal est de la compétence du Conseil d'Etat (art. 17 al. 2 LATeC), celui-ci doit être basé sur un programme d'aménagement cantonal qui, lui, est adopté par le Grand Conseil (art. 15 LATeC).

A notre connaissance, l'actuel plan directeur cantonal s'est ainsi fondé sur le décret 2015-DAEC-159 « Principes généraux et objectifs en matière d'aménagement du territoire ». Le Grand Conseil avait alors adopté le projet de décret du Conseil d'Etat en reformulant quelque peu les principes 4, 6, 11 et 13 (projet bis). Lors de son examen par le Grand Conseil (2 février 2016), le Grand Conseil avait confirmé la version de la Commission mais avait complété d'un unique point le décret qui lui était proposé, à savoir l'ajout de l'art. 3 al. 1 ch. 6 qui avait le texte suivant : « **assurer un développement adéquat des régions périphériques** ».

Cet amendement, opposé à la version initiale du Conseil d'Etat avait été accepté par 49 voix contre 35 et 6 abstentions par le Grand Conseil. Ainsi, et par cet ajout, le Grand Conseil avait expressément donné instruction au Conseil d'Etat de mettre l'accent sur le développement des régions périphériques. Or, nous constatons que cet objectif n'est non seulement pas suivi, mais au contraire, le plan directeur cantonal empêche tout développement des régions périphériques.

Nous constatons également que le plan directeur cantonal prévoit une carte du canton fixant les territoires d'urbanisation (TU). Il s'agit d'une notion très contraignante, qui ne repose, à notre avis, sur aucune base légale. Il ne s'agit que d'un exemple parmi d'autres. Le plan directeur cantonal impose toute une série de restrictions aux propriétaires fonciers mais aussi aux communes.

Or, le fait que le plan directeur cantonal soit adopté par le Conseil d'Etat constitue, à notre sens, un déficit démocratique important.

Compte tenu du développement qui précède, nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. En quoi la volonté du Grand Conseil, lorsqu'il a modifié le décret fixant les principes généraux et les objectifs en matière d'aménagement du territoire par l'ajout de l'objectif « *assurer un développement adéquat des régions périphériques* », a été pris en compte ? Concrètement, nous demandons une série d'exemples qui prouve que le Conseil d'Etat a pris en compte ce souhait particulier du législatif cantonal.
2. Quelles sont les exigences imposées par le plan directeur cantonal qui ne reposent sur aucune base légale formelle, comme par exemple les territoires d'urbanisation ?
3. Lors de sa session d'octobre 2021, le Grand Conseil a accepté la motion 2020-GC-64, prenant ainsi la décision de confier dorénavant la compétence d'adopter les plans d'aménagement locaux aux législatifs communaux. Par conséquent, le Grand Conseil a démontré qu'il souhaite davantage de légitimité démocratique dans l'adoption des plans d'aménagement du territoire.

Nous sommes d'avis que la législation cantonale doit également être adaptée afin de confier la compétence d'adopter le plan directeur cantonal au Grand Conseil.

4. Quelle est la position du Conseil d'Etat par rapport à ce changement de paradigme ?
5. Quelle est la situation dans les autres cantons (qui du Grand Conseil ou du Conseil d'Etat adopte le plan directeur cantonal) ?
6. Est-ce qu'une modification de la LATeC imposant l'adoption du plan directeur cantonal par le Grand Conseil serait conforme à la LAT ? Si non, pourquoi ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

Les députés Fahrni et Barras estiment, dans les grandes lignes, que le plan directeur cantonal n'est pas conforme au décret du Grand Conseil relatif au programme d'aménagement cantonal et que la définition du territoire d'urbanisation et les principes qui en découlent ne reposent sur aucune base légale formelle. Selon les dépositaires de la question, la mise en œuvre des principes découlant de la stratégie d'urbanisation du plan directeur cantonal, adoptée par le Conseil d'Etat et approuvée par le Conseil fédéral, empêche tout développement dans les régions périphériques du canton.

Bien entendu, le Conseil d'Etat ne partage pas ce point de vue et estime que le plan directeur cantonal respecte pleinement les objectifs fixés par le Grand Conseil, notamment celui d'assurer un développement adéquat des régions périphériques. Mais qu'entend-on vraiment par développement et par régions périphériques ? Bien entendu, appliquer la loi fédérale sur l'aménagement du territoire révisée en 2014 implique que le développement des zones à bâtir ne peut pas avoir lieu de la même manière que dans les décennies précédentes, où l'étalement urbain était trop souvent la norme même si la Constitution fédérale impose depuis de nombreuses années l'utilisation mesurée du sol. Indépendamment du plan directeur cantonal, ce changement de paradigme, voulu par le législateur fédéral et confirmé par votation populaire, implique de concentrer l'urbanisation afin de limiter au maximum la dispersion et d'orienter le développement vers l'intérieur du milieu bâti. L'application des principes de la loi fédérale a comme conséquence que l'extension des zones à bâtir est devenue la mesure ultime de l'aménagement du territoire. De nouvelles zones à bâtir sont par conséquent envisageables uniquement lorsque l'essentiel des zones existantes est construit, lorsque tous les changements d'affectation possibles entre zones à bâtir légalisées ont été réalisés et lorsque toutes les mesures de densification possibles ont été prises à l'échelle locale. Cela ne

signifie pas pour autant qu'aucun développement n'est possible, mais que ce développement doit avoir lieu différemment et en particulier sans miser systématiquement sur des extensions de la surface en zone à bâtir.

Au cœur de la stratégie d'urbanisation du plan directeur sont définies des priorités d'urbanisation. A chacune de ces priorités est attribué un pourcentage de la croissance de la population et des emplois qui doit être absorbé par les zones à bâtir (existantes et futures). Cette « clé de répartition » du potentiel d'urbanisation, représenté dans le tableau ci-dessous (voir Volet stratégique du plan directeur cantonal), attribue un potentiel de croissance de la population et des emplois à toutes les régions du canton.

1	Tissu urbain dans les projets d'agglomération	45 %
2	Tissu urbain des centres régionaux	25 %
3	Tissu urbain hors des centres	15 %
4	Secteurs urbanisés de tous les autres types d'espace	15 %

Sur cette base, le Conseil d'Etat estime qu'aucune région du canton ne peut véritablement être considérée comme périphérique, d'autant plus si l'on considère que chaque région d'aménagement en charge d'établir un plan directeur régional (régions qui correspondent aux districts) dispose au minimum de tissu urbain de priorité 2. Le gouvernement aimerait aussi souligner ici que les territoires qui sont situés dans les moins bonnes priorités d'urbanisation sont également ceux qui disposent des plus grandes réserves de zones à bâtir non construites à l'heure actuelle et, par conséquent, des possibilités de construire y subsistent.

Il appartient aux autorités régionales et locales de trouver des solutions concertées afin d'utiliser le potentiel existant ou cas échéant de le relocaliser. Ce travail est en cours dans le cadre de l'élaboration des plans directeur régionaux. C'est dans ce contexte que les régions, outre la possibilité de proposer des adaptations du territoire d'urbanisation lors de l'établissement de leur plan directeur régional dans les délais et les conditions impartis par le plan directeur cantonal, se sont également vues confiées la mission de définir une stratégie régionale pour les zones d'activités afin de définir là où les réserves de zones légalisées non construites ou futures doivent être situées et aussi lorsque des zones existantes doivent être remises en question si le développement régional l'exige. Ce travail implique que certaines portions du territoire (et donc des communes) doivent être privilégiées et que d'autres doivent rester stables pendant la durée de validité de la planification régionale.

Les dépositaires de la question affirment que la définition d'un territoire d'urbanisation dans le plan directeur cantonal n'est fondée sur aucune base légale. Le territoire d'urbanisation est la concrétisation de l'art. 8a de la loi sur l'aménagement du territoire : « Dans le domaine de l'urbanisation, le plan directeur définit notamment : 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. » Le terme « territoire d'urbanisation » est celui qui est utilisé par la Confédération dans son « Complément au guide de la planification directrice » (publié en mars 2014) et qui est consultable sur le site internet de l'Office fédéral du développement territorial : « Le territoire d'urbanisation existant couvre les surfaces comportant des bâtiments, des industries et des commerces, mais aussi les surfaces dévolues aux transports et au stationnement, les surfaces libres et espaces verts (zones à bâtir existantes). Le territoire d'urbanisation à définir dans le plan directeur reflète l'évolution attendue pour les 20 à 25 années à venir et peut, au-delà des zones à bâtir

existantes, également englober les extensions prévues pour le futur développement urbain. Le territoire d'urbanisation à définir dans le plan directeur constitue un cadre conceptionnel et spatial qui pose les limites de l'extension à long terme des zones à bâtir. Les classements en zone à bâtir de terrains situés à l'intérieur du territoire d'urbanisation ne peuvent se faire automatiquement, mais doivent remplir les critères de dimensionnement des zones à bâtir au moment du classement souhaité. La densification, la mise à profit des friches et la construction sur les surfaces jusqu'alors restées libres sont en la matière prioritaires par rapport au développement vers l'extérieur. » (p. 19, Définitions, « Territoire d'urbanisation »). Le Guide précité est la référence utilisée par l'Office fédéral du développement territorial pour fonder son examen des plans directeurs cantonaux à l'intention du Conseil Fédéral.

Le Conseil d'Etat aimerait aussi rappeler que le canton disposait en 2014 d'un délai strict de cinq ans pour adapter son plan directeur cantonal à la nouvelle teneur de la loi sur l'aménagement du territoire. Dans le cas contraire, les zones à bâtir auraient alors été gelées jusqu'à nouvel avis. Disposer d'un plan directeur conforme dans le délai imparti a permis au canton d'éviter de se retrouver dans une situation de blocage permanente et donc très peu propice au développement.

L'élaboration du contenu du plan directeur cantonal en vigueur a fait l'objet d'un processus de consultation lors duquel toutes les personnes et milieux intéressés ont pu s'exprimer et faire part de leurs remarques. Le Conseil d'Etat a pris en compte autant que possible les remarques et propositions émanant de cette phase et une délégation du gouvernement s'est rendu dans chacune des régions du canton pour présenter le plan directeur cantonal au cours de soirées d'information publiques. D'autre part, avant de valider le contenu du plan directeur cantonal, le Conseil d'Etat s'est appuyé sur un comité de pilotage composé de membres du gouvernement, mais aussi de deux représentants de la Conférence des préfets et de deux représentants de l'Association fribourgeoise des communes. En outre, la Commission consultative pour l'aménagement du territoire, dans laquelle des députés représentants différentes régions du canton a été consultée dans toutes les phases d'élaboration du projet de révision entre 2015 et 2019. Finalement, le Grand Conseil a été informé de l'ensemble du contenu du plan directeur avant son adoption en 2018 par le biais d'un rapport du Conseil d'Etat et une discussion en plenum précédée d'échanges au sein d'une commission parlementaire créée spécifiquement pour cet objet.

Le processus d'élaboration du plan directeur cantonal est adéquat et il correspond aux exigences légales formulées par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire en matière d'information et participation nécessaires pour conférer au plan directeur cantonal un caractère liant pour les autorités. Il est à noter que le législateur fribourgeois, en prévoyant des entrevues entre le Conseil d'Etat et les communes en cas de divergence majeure, a mis en place une procédure beaucoup plus poussée que la majorité des cantons suisses en matière de droit d'être entendu des autorités locales. Le gouvernement estime que la procédure actuelle ne souffre d'aucun déficit démocratique pour un document qui lie les autorités tout en restant opérationnel en matière de délai de traitement puisque le canton a pu revoir totalement son plan directeur cantonal en 5 ans, délai imparti par le droit fédéral.

1. *En quoi la volonté du Grand Conseil, lorsqu'il a modifié le décret fixant les principes généraux et les objectifs en matière d'aménagement du territoire par l'ajout de l'objectif « assurer un développement adéquat des régions périphériques », a été pris en compte ? Concrètement, nous demandons une série d'exemples qui prouve que le Conseil d'Etat a pris en compte ce souhait particulier du législatif cantonal.*

En donnant un rôle à chaque région du canton dans le réseau urbain fribourgeois même celles qui ne comprennent pas d'agglomération, le Conseil d'Etat a largement pris en compte cet objectif. Les croissances par priorité d'urbanisation ont fait l'objet de grandes négociations dans le cadre de l'approbation fédérale et la croissance fixée pour le tissu urbain des agglomérations a été jugée comme un taux minimal acceptable par les autorités fédérales en regard des moyens financiers que la Confédération confère aux projets au sein de ces entités.

Les régions périphériques – qui, comme déjà évoqué précédemment sont aussi celles qui ne disposent pas d'agglomération au bénéfice d'un projet d'agglomération approuvé au niveau fédéral – ont droit à un part du développement planifié pour le canton. Il est à relever que la variante retenue en matière de priorité d'urbanisation vise un renforcement affirmé du tissu urbain régional, soit un renforcement des centres qui ne font pas reconnu comme centre d'agglomération au niveau fédéral afin de renforcer l'armature urbaine du canton et la contribution de chaque région au développement. Ce renforcement permettra également de pouvoir se baser sur des centres régionaux plus forts pour le développement des infrastructures à plus long terme, notamment dans le domaine des transports.

On pourrait aussi considérer que les régions périphériques sont les régions touristiques du canton puisque celle-ci ne comprennent pas forcément un centre régional. Le plan directeur cantonal a toutefois pris en compte les projets touristiques dans le cadre de ses fiches de projet. La réalisation des projets concernés, bien qu'elle ne soit pas garantie par leur inscription dans le plan directeur cantonal, en sera néanmoins facilitée et contribuera au développement de ces secteurs du canton.

Dans une certaine mesure, les fiches de projet en lien avec les infrastructures de transports (routes, projets ferroviaires, réaménagement de secteurs de gare) contribuent également aux possibilités de développement des régions les plus éloignées du centre cantonal en favorisant leur accessibilité.

2. *Quelles sont les exigences imposées par le plan directeur cantonal qui ne reposent sur aucune base légale formelle, comme par exemple les territoires d'urbanisation ?*

Aucune exigence de ce type n'existe dans le plan directeur cantonal. Tous les principes du plan directeur sont reliés à la loi sur l'aménagement du territoire. La notion de territoire d'urbanisation est explicitement décrite dans le Complément au guide pour la planification directrice de la Confédération de 2014 aux pages 19 à 22 et elle découle des exigences de l'art. 8a de la LAT.

3. *Lors de sa session d'octobre 2021, le Grand Conseil a accepté la motion 2020-GC-64, prenant ainsi la décision de confier dorénavant la compétence d'adopter les plans d'aménagement locaux aux législatifs communaux. Par conséquent, le Grand Conseil a démontré qu'il souhaite davantage de légitimité démocratique dans l'adoption des plans d'aménagement du territoire.*

Le Conseil d'Etat prend acte de l'avis des députés Fahrni et Barras à ce sujet.

Nous sommes d'avis que la législation cantonale doit également être adaptée afin de confier la compétence d'adopter le plan directeur cantonal au Grand Conseil.

4. Quelle est la position du Conseil d'Etat par rapport à ce changement de paradigme ?

Le Conseil d'Etat est d'avis que la compétence mixte actuelle entre Grand Conseil et Conseil d'Etat en matière de plan directeur cantonal est adéquate et proportionnelle pour un traitement dans des délais raisonnables des contenus à légaliser par ce biais.

5. Quelle est la situation dans les autres cantons (qui du Grand Conseil ou du Conseil d'Etat adopte le plan directeur cantonal) ?

La situation est variable d'un canton à l'autre. Dans environ une dizaine de cantons, le plan directeur cantonal est adopté par le Grand Conseil, dans une dizaine d'autres, c'est le Conseil d'Etat qui est compétent sans implication du Grand Conseil. Finalement, environ 5 cantons ont des régimes mixtes comme le canton de Fribourg : en prévoyant des compétences réparties entre exécutif et législatif sur le plan directeur cantonal en fonction des différentes phases de la procédure.

6. Est-ce qu'une modification de la LATeC imposant l'adoption du plan directeur cantonal par le Grand Conseil serait conforme à la LAT ? Si non, pourquoi ?

Une telle modification de la LATeC serait conforme à la LAT, mais tout comme la procédure actuelle.