



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2023-GC-35

Espaces réservés aux eaux : Méthode et conséquences

Auteurs :	Fattebert David / Hauswirth Urs
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	10.02.2023
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	10.02.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	31.10.2023

I. Question

La DIME et la DIAF ont informé conjointement les communes par courrier daté du 13 décembre 2022 que les données actualisées concernant la délimitation des espaces réservés aux eaux seront mises à disposition du public dès le lendemain.

Depuis de nombreuses questions de citoyens et d'entreprises affluent vers les administrations communales afin de comprendre les conséquences de cette actualisation. Ayant eu connaissance de cette mise à jour en même temps que le public, les communes se retrouvent dépourvues pour répondre à ces questionnements légitimes touchant directement au droit constitutionnel de la garantie de la propriété.

Dès lors, sans remettre en cause la pertinence des espaces réservés aux eaux, mais pour mieux comprendre la méthode et les conséquences de la démarche choisie par le canton, nous nous permettons d'adresser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. La loi fédérale donne mission aux cantons de définir des zones d'espace dévolues aux eaux et surtout de déterminer la méthodologie servant à leurs délimitations.
 - a) Quelle est la méthodologie appliquée par les autres cantons et leurs incidences sur les milieux bâtis et à bâtir en termes de procédure législative, d'application et de jurisprudence ?
 - b) Par rapport aux cantons voisins de Berne et de Vaud, le Conseil d'Etat a-t-il choisi d'appliquer une méthodologie impliquant des conditions plus restrictives aux milieux bâti et à bâtir
2. Comment est-ce que les communes ainsi que les autres secteurs directement concernés ont été impliqués dans la fixation des critères de cette méthodologie ?
3. Le renoncement à la mise en application par un PAC n'est-elle pas une opportunité de détourner la responsabilité des choix et des conséquences vers les communes ?
4. Quelle est la marge de manœuvre résiduelle des communes pour adapter les contours des espaces réservés aux eaux en appliquant les principes de proportionnalité et son pouvoir d'appréciation ?

5. Est-ce que l'affectation des zones acquises (par exemple zone d'activité) se verra modifiée par l'empiètement sur l'espace réservé aux eaux ?
6. Si ces nouvelles obligations entraînent un impact sur l'affectation des zones à bâtir et des terrains déjà construits et/ou leur potentiel,
 - a) Est-ce qu'un mécanisme de repositionnement des surfaces de zones à bâtir dézonées est prévu ou sont-elles perdues ?
 - b) Si oui, doivent-elles être compensées uniquement sur du territoire d'urbanisation selon le plan directeur communal ou le plan directeur régional ?
 - c) Si non, quel est le mécanisme de compensation de terrain prévu au niveau communal ou régional, quel est le mécanisme d'indemnisation réservé, qui le finance et comment est-ce qu'il sera appliqué ?
7. Est-ce que des visions locales ont été conduites afin de tenir compte des réalités du terrain ?
8. Est-ce que des permis de construire sur des espaces réservés aux eaux seront délivrés tant que les PAL ne seront pas adaptés ?
9. Quelles sont les conséquences pour les communes qui arrivent au terme du processus de révision de leur PAL et celles qui viennent d'aboutir avec leur PAL après de nombreuses années de travail ?
10. Quelles sont les conséquences pour les plans directeurs régionaux ?
11. Est-ce que le Conseil d'Etat ne jugerait pas pertinent d'introduire des règles évitant d'ajouter de manière continue de nouveaux éléments à caractère obligatoire dans les PAL en cours de révision (sécurité des plans) ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

Les espaces réservés aux eaux (ERE) sont mis en œuvre dans le canton de Fribourg depuis les années 2000. En raison d'un changement du droit fédéral en 2011, l'impact est devenu très lourd sur les zones agricoles, ce qui a entraîné une procédure d'actualisation des données. La mise en œuvre de la protection des eaux prévue par les ERE comporte deux phases à distinguer : la phase de délimitation de l'ERE et la phase de légalisation.

La première phase (délimitation) consiste à fixer la limite des ERE en application d'une méthode basée sur les principes issus du droit fédéral (loi fédérale sur la protection des eaux, LEaux ; RS 814.20 et son ordonnance, OEaux ; RS 814.201). L'« ancienne » méthode de délimitation utilisée à Fribourg jusqu'en 2011 a entraîné un impact potentiellement très lourd sur les zones agricoles, voire existentiel pour certaines exploitations, suite au changement de droit fédéral imposant l'obligation d'exploitation extensive dans les ERE. Une méthode « actualisée » a ainsi été développée et fixée dans une directive ERE, intégrée au plan directeur cantonal en 2018 et mise en consultation avec celui-ci. La délimitation des espaces sur cette base a été achevée en 2022 et il en ressort une diminution de 68 % de l'ERE en zone agricole. Les données actualisées ont été publiées sur le portail cartographique de l'Etat à titre informatif le 14 décembre 2022 et la Confédération en a pris acte.

La seconde phase (légalisation) consiste à transposer cette délimitation dans une planification d'affectation, qui peut être de rang cantonal, à travers un plan d'affectation cantonal (PAC), ou de rang communal, à travers un plan d'aménagement local (PAL). Cette transposition sert à rendre la délimitation contraignante pour les propriétaires fonciers et exploitants des parcelles concernées. Tant que les données ne sont pas transposées au PAL, la contrainte découle de l'effet préjudiciel des plans à travers les permis de construire, et ce, dès la publication des données de l'ERE. A Fribourg,

la légalisation des ERE s'opère par le biais des PAL communaux depuis les années 2000. Au lieu de changer d'approche et de passer par un PAC pour la mise en œuvre des données actualisées, comme initialement annoncé en décembre 2021 ([Un Plan d'affectation cantonal pour légaliser les espaces réservés aux eaux | État de Fribourg](#)), et suite à de fortes critiques émises notamment par des communes contre un outil cantonal considéré comme lourd et ne laissant aucune marge de manœuvre aux communes, le Conseil d'Etat a finalement décidé de poursuivre sa pratique antérieure, connue des communes et plus détaillée (analyse au niveau du territoire communal). La fiche ERE du Guide pour l'aménagement local est en cours d'adaptation, avec des propositions concrètes concernant les options de transposition dans les PAL.

Depuis la publication des données, la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) a rencontré de nombreuses communes pour discuter des cas qui touchaient leur territoire et analyser d'une part si des adaptations techniques de la délimitation de l'ERE étaient possibles et, d'autre part, quelles étaient les possibilités de construire, notamment en termes de droits acquis et de droits connexes à ceux-ci, dans les ERE. Cette phase pilote est nécessaire pour la transposition au niveau local des données, qui ont été établies globalement à l'échelle du territoire cantonal (manque de précision). Les limites du droit fédéral et de la jurisprudence restreignent toutefois les possibilités d'adaptation. En effet, la marge de manœuvre restante pour les cantons existe principalement dans la définition de certaines notions, le choix entre des méthodes d'analyse, le choix laissé aux cantons de ne pas fixer d'ERE dans certains cas et les possibilités d'ajustement du tracé ERE en fonction du contexte (topographie, etc.). En particulier, la notion qui permette de « bouger les lignes » de l'ERE prévu par le droit fédéral est celle de « densément bâti », qui compte aujourd'hui peu de jurisprudence et qui tend à être confondue avec celle de « largement bâti », issue de la mise en œuvre de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700), avec une jurisprudence récente qui tend à donner aux cantons la possibilité de mettre en application la notion en tenant compte d'un cadre plus large. Enfin, pour les grands cours d'eau, la largeur naturelle a été déterminée sur la base du tracé historiques de ceux-ci, selon une méthodologie validée par la Confédération.

La DIME suit également de près les développements intercantonaux (à travers la plateforme ERE de la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement – DTAP) et fédéraux (en collaboration étroite avec l'Office fédéral de l'environnement – OFEV), pour pouvoir en tenir compte dans la mise en œuvre de l'ERE dans le canton. En particulier, les méthodes des cantons pour délimiter l'ERE des grands cours d'eau varient plus que pour les petits et moyens cours d'eau (pour ces derniers, le droit fédéral suit un abaque très précis, directement repris dans les dispositions légales de l'OEaux), bien que la Confédération ait édicté des recommandations dans sa publication « Espace réservé aux eaux – guide modulaire pour la détermination et l'utilisation de l'espace réservé aux eaux en Suisse » à l'attention des cantons (ci-après « Guide modulaire »). Les décisions qui seront prises par les tribunaux sur les recours des associations environnementales actuellement pendants contre les plans d'affectation d'autres cantons poseront ainsi des jalons et donneront des directions bienvenues à tous les autres.

Enfin, par motion du 22 mars 2023, les députés Bertrand Gaillard et Andreas Freiburghaus ont demandé la suppression de la limite de construction fribourgeoise (cf. www.parlinfo.fr.ch ; référence 2023-GC-80). La limite de construction est une distance supplémentaire ajoutée à l'ERE et qui doit en principe demeurer inconstructible. Elle a été instaurée dans le droit cantonal fribourgeois afin de permettre l'accès aux cours d'eau, qu'ils soient à ciel ouvert ou sous tuyau.

Dans sa réponse du 6 juillet 2023, le Conseil d'Etat a évoqué deux variantes : refuser la motion et maintenir la limite de construction, en prévoyant des directives concernant les possibilités de constructions dans celle-ci (1), ou accepter la motion et supprimer la limite de construction sur l'ensemble du territoire, à l'exception des cas de figure dans lesquels elle demeure indispensable (2), variante que le Conseil d'Etat a recommandé de suivre et que le Grand Conseil a reprise dans sa décision du vendredi 8 septembre 2023.

1. *La loi fédérale donne mission aux cantons de définir des zones d'espace dévolues aux eaux et surtout de déterminer la méthodologie servant à leurs délimitations.*
 - a) *Quelle est la méthodologie appliquée par les autres cantons et leurs incidences sur les milieux bâtis et à bâtir en termes de procédure législative, d'application et de jurisprudence ?*
 - b) *Par rapport aux cantons voisins de Berne et de Vaud, le Conseil d'Etat a-t-il choisi d'appliquer une méthodologie impliquant des conditions plus restrictives aux milieux bâti et à bâtir ?*

Les cantons doivent déterminer l'espace nécessaire aux eaux superficielles pour garantir leurs fonctions naturelles, la protection contre les crues et leur utilisation (cf. art. 36a Leaux). Le Conseil fédéral en a réglé les modalités au travers de l'Oeaux. Les limites posées par le droit fédéral et la jurisprudence sont strictes et la marge de manœuvre résiduelle pour les cantons existe principalement dans la définition de certaines notions, le choix entre plusieurs méthodes d'analyse et la possibilité d'ajustement du tracé de l'ERE dans les zones densément bâties.

Selon les dispositions fédérales, la délimitation de l'ERE au cours d'eau se base sur la largeur naturelle du fond du lit. Ensuite, la largeur de l'ERE pour les petits et moyens cours d'eau doit être fixée conformément à l'article 41a Oeaux. Les largeurs minimales sont données par l'abaque (courbe de référence) repris directement dans les dispositions de l'Oeaux. La largeur de l'ERE des grands cours d'eau ne ressort en revanche pas directement de la loi. La Confédération a recommandé une méthode dans son « *Guide modulaire pour la détermination et l'utilisation de l'espace réservé aux eaux en Suisse* »¹. Cette méthode détermine notamment une aptitude plus ou moins grande à accueillir l'ERE selon l'affectation du sol.

Lors de la préparation et de la première phase de délimitation des ERE, le Service de l'environnement (Sen) a procédé à un comparatif sommaire de la délimitation de l'ERE avec d'autres cantons (Vaud, Jura, Valais, Berne, Lucerne, Zürich, Argovie). Chaque canton ayant ses spécificités hydrographiques et topographiques, la faible marge de manœuvre laissée par le droit fédéral n'a pas toujours été utilisée dans les cantons de la même manière. Le constat est le suivant :

- > La largeur naturelle des cours d'eau a été déterminée de manière comparable en milieu bâti et à bâtir dans les différents cantons, en suivant les recommandations fédérales.
- > Pour les petits et moyens cours d'eau, tous les cantons suivent l'abaque contraignant figurant dans les dispositions de l'Oeaux.
- > Pour la délimitation de l'ERE des grands cours d'eau, à l'instar du canton de Fribourg, les cantons de Vaud, Valais et Lucerne ont utilisé la méthode et les recommandations fédérales. Le résultat de la délimitation fribourgeoise est toutefois moins ambitieux que celle de ces trois cantons. En effet, Fribourg a fixé ses critères en vue de garantir au moins la satisfaction de 55 %

¹ <https://www.bpuk.ch/fr/dtap/documentation/notices-dinformation/guide-modulaire-espace-reserve-aux-eaux>

des besoins écologiques, alors que les autres cantons visent des pourcentages de satisfaction plus élevés (Vaud 80 % pour certains cours d'eau, Lucerne 80-100 % et sans distinction de l'utilisation du sol, Valais 80 %). Les cantons de Berne, Zürich et Argovie, en revanche, ont délimité l'ERE aux grands cours d'eau de manière plus généreuse, avec des largeurs minimales (largeur naturelle + 30 mètres selon minima de l'art. 41a Oeaux). Cette approche peut présenter des risques pour les communes dans le cadre des revitalisations, pouvant mener à un refus total ou partiel du subventionnement par les autorités fédérales, mais aussi à des instabilités juridiques et, partant, à des inconstructibilités de longue durée en raison des recours qui seraient déposés contre cette manière de fixer les limites. La DIME a mandaté un bureau indépendant pour déterminer la largeur naturelle des grands cours d'eau en fonction du tracé historique de ceux-ci, selon la méthodologie recommandée par la Confédération.

- > En résumé et en comparaison avec les autres cantons, le canton de Fribourg adopte une ambition moyenne. Il figure parmi les cantons se donnant les moyens d'offrir une protection optimale de ses cours d'eau et étendues d'eau, tout en réduisant, par sa méthode actualisée, l'impact sur les surfaces agricoles.

Concernant les zones à bâtir, il faut encore tenir compte du fait que l'ERE peut être « réduit » au front bâti si l'on se trouve dans une zone « densément bâtie ». Cette notion indéterminée n'est pas définie dans la loi et les lignes directrices du guide modulaire de la Confédération se limitent à la citation des principes fixés par la jurisprudence du Tribunal fédéral, peu fournie. Une certaine marge de manœuvre existe ainsi pour fixer les critères permettant de considérer un secteur comme densément bâti. Les cantons appliquent cette notion de manière différenciée et seule la jurisprudence permettra de clarifier les lignes directrices à suivre. Sur la base des recommandations fédérales, le canton de Fribourg a donné un mandat externe pour le développement d'une méthodologie (étude Archam) et les résultats ont été repris dans les données actualisées de délimitation publiées sur le portail cartographique cantonal en décembre 2022. Le canton de Berne a opté pour une méthodologie similaire, mais avec un arbre décisionnel un peu différent. Les résultats sont cependant comparables.

S'agissant de la légalisation, les cantons doivent veiller à ce que les plans directeurs et les plans d'affectation prennent en compte l'ERE (art. 36a al. 3 LEaux). Tous les cantons considérés dans le comparatif légalisent les données de l'ERE au travers des plans d'aménagement local (PAL) communaux. Seul le canton du Jura utilise le « PAC » comme outil de légalisation, bien que selon le droit fribourgeois de l'aménagement, ce dernier s'apparente davantage à un plan sectoriel.

S'agissant enfin de la mise en œuvre de l'ERE, les restrictions de construction, d'aménagement et d'exploitation extensive qui en découlent proviennent du droit fédéral et ne peuvent pas être « levées » dans la marge de manœuvre à disposition des communes ou du canton.

2. Comment est-ce que les communes ainsi que les autres secteurs directement concernés ont été impliqués dans la fixation des critères de cette méthodologie ?

Les communes et les autres milieux intéressés ont été impliqués dans la fixation des principes de délimitation du canton selon la méthode actualisée lors de la mise en consultation du plan directeur cantonal en 2017-2018 et la directive ERE qui l'accompagnait. Cette directive a fait l'objet d'une prise de position des communes et de tous les milieux intéressés : les ONG souhaitaient que le canton aille plus loin (fixation d'un « espace biodiversité » partout) et les communes souhaitaient plus de souplesse dans le milieu bâti. Un compromis a été trouvé et mis en œuvre sur la base de ces retours. Actuellement, environ 45 % des communes disposent d'un ERE dans leur PAL (selon

l'ancienne méthode ou selon la méthode actualisée). En ce qui concerne la largeur naturelle des grands cours d'eau, les communes intéressées ont la possibilité de vérifier les hypothèses et documents utilisés pour déterminer celle-ci.

3. Le renoncement à la mise en application par un PAC n'est-elle pas une opportunité de détourner la responsabilité des choix et des conséquences vers les communes ?

Lorsque que le canton a décidé, en décembre 2021, de transposer les ERE actualisés à travers un PAC, il avait pour objectif de garantir une cohérence dans la légalisation des ERE sur le territoire cantonal et de répondre aux demandes des milieux agricoles, à savoir que la mise en œuvre de l'obligation d'exploitation extensive – ajoutée dans le droit fédéral en 2011 – soit harmonisée dans toutes les zones agricoles, ce que la mise en œuvre à travers les PAL ne permettait pas. Or, après analyse, il s'est avéré que les communes se verraient privées de nombreuses prérogatives si le canton se chargeait de la légalisation, puisqu'elles devraient se limiter à reporter un « secteur soumis au PAC » dans leur PAL, ce qui a suscité des oppositions fermes de la part de représentants communaux. De plus, la mise en œuvre de l'exploitation extensive devait de toute façon être reportée, tant qu'un concept de mise en œuvre et un système de contrôle n'étaient pas en place (l'échéance a été fixée à 2028).

La légalisation des données actualisées par les PAL permet aux communes de faire une analyse des ERE à l'échelle de leur territoire – qu'elles connaissent mieux que les instances cantonales – et de choisir la méthode de transposition au PAL qui convient le mieux à la situation locale (sur la base des options à disposition dans la fiche ERE du Guide pour l'aménagement local, en cours d'actualisation). Cela leur permet également de faire leur propre analyse des notions partiellement déterminées existantes dans le domaine de l'ERE (zone densément bâtie et installation imposée par sa destination, écarts ponctuels dans l'établissement de la largeur naturelle des grands cours d'eau selon la méthodologie validée par la Confédération) et, finalement, de mieux coordonner la thématique de l'ERE avec d'autres projets qu'elles auraient dans certains secteurs (revitalisation, protection contre les crues ou autres).

La décision du canton de renoncer à un PAC visait ainsi à rendre aux communes leur marge de manœuvre plutôt qu'à se déresponsabiliser. De plus, cette approche s'inscrivait dans la continuité de la méthode de légalisation qui avait prévalu jusqu'alors et que les communes avaient appris à maîtriser.

4. Quelle est la marge de manœuvre résiduelle des communes pour adapter les contours des espaces réservés aux eaux en appliquant les principes de proportionnalité et son pouvoir d'appréciation ?

Les limites du droit fédéral étant déjà très strictes pour le canton, les communes disposent par conséquent d'une marge de manœuvre résiduelle réduite. Celle-ci réside principalement dans la définition de la notion de « zone densément bâtie » et du caractère « imposé par sa destination » ou non d'une installation sise dans l'ERE. Une marge de manœuvre existe également en ce qui concerne l'ampleur de la garantie de la situation acquise et les développements possibles des installations connexes, les cas de protection patrimoniale ou les erreurs techniques qui auraient été commises dans l'établissement des ERE à l'échelle cantonale, notamment pour la détermination de la largeur naturelle.

Comme indiqué plus haut, ces notions sont indéterminées et font l'objet de peu de jurisprudence dans le contexte spécifique des ERE. Etant donné que les données publiées sur le portail cartographique sont indicatives, les communes peuvent procéder à leur propre analyse des ERE concernant leur territoire, remettre en cause les critères fixés par le canton si elles le jugent pertinent et, cas échéant, émettre des propositions argumentées de modification dans le cadre de l'adaptation de leur PAL (l'étude Archam mentionnée ci-dessus est à la disposition des communes qui le demandent). La DIME pourra ensuite analyser si ces demandes sont conformes au cadre juridique supérieur ou non et, si besoin, des discussions seront menées avec les communes – ce qui se fait par ailleurs déjà très régulièrement avec de nombreuses communes concernées depuis la publication des données.

Mentionnons encore le cas des tracés alternatifs, qui fixent le tracé que les cours d'eau enterrés devront vraisemblablement suivre une fois qu'ils auront été remis à ciel ouvert (l'obligation de remise à ciel ouvert découle de l'art. 38 LEaux). Ces tracés ont été fixés sur la base d'une analyse sommaire du SEn et sont à faire figurer dans le plan directeur communal uniquement (pas dans le plan d'affectation des zones – PAZ). Ainsi, si la commune démontre qu'un autre tracé est techniquement faisable (en tenant compte des aléas de ruissellement et des risques de crues, notamment), ces tracés pourront être adaptés sur le portail cartographique, jusqu'au projet concret de remise à ciel ouvert.

5. *Est-ce que l'affectation des zones acquises (par exemple zone d'activité) se verra modifiée par l'empiètement sur l'espace réservé aux eaux ?*

Il n'y a pas d'effet automatique de l'ERE sur l'affectation des zones mais celles-ci sont frappées sauf exception d'une interdiction de construire dans l'espace réservé aux eaux. Il appartient aux communes d'analyser quelle solution de transposition de l'ERE, parmi celles qui seront proposées dans la fiche ERE du Guide pour l'aménagement local, est la plus propice en fonction du lieu, du potentiel de report des droits à bâtir et des solutions (notamment périmètre de protection superposé à la zone à bâtir, zone de protection avec dézonage, etc.). Les services concernés de la DIME se tiennent à disposition des communes demandeuses pour les soutenir dans l'optimisation des démarches.

6. *Si ces nouvelles obligations entraînent un impact sur l'affectation des zones à bâtir et des terrains déjà construits et/ou leur potentiel,*

- a) *Est-ce qu'un mécanisme de repositionnement des surfaces de zones à bâtir dézonées est prévu ou sont-elles perdues ?*
- b) *Si oui, doivent-elles être compensées uniquement sur du territoire d'urbanisation selon le plan directeur communal ou le plan directeur régional ?*
- c) *Si non, quel est le mécanisme de compensation de terrain prévu au niveau communal ou régional, quel est le mécanisme d'indemnisation réservé, qui le finance et comment est-ce qu'il sera appliqué ?*

Comme mentionné ci-dessus, il appartient aux communes d'analyser quelle solution de transposition de l'ERE est la plus propice en fonction du lieu. L'ERE ayant toutefois des conditions de constructibilité très limitées (cf. art. 41c OEaux), il est conseillé aux communes d'évaluer soigneusement l'opportunité de dézoner la partie des parcelles sise dans l'ERE, en particulier sur les parcelles non construites, voire sur certaines parcelles déjà construites. Au niveau régional, l'obligation de dézonage de parcelles non construites en zone d'activités peut être prévue, ce qui

permet d'augmenter la marge de manœuvre de la région en matière de quota de zones d'activités non construites, que la région peut réaffecter dans la même commune ou dans une autre.

La compensation n'étant plus en vigueur depuis l'approbation du plan directeur cantonal, en cas de dézonage, une mise en zone sera soumise à tous les critères définis dans le plan directeur cantonal pour les mises en zone. Si un tel dézonage permet à la commune concernée de passer au-dessus du seuil de terrains disponibles, elle pourra déclencher les nouvelles possibilités de mise en zone, sous réserve des autres conditions fixées par le droit fédéral et le plan directeur cantonal. Si en revanche la commune a suffisamment de réserves de zones à bâtir non construites, il ne sera pas possible de mettre en zone.

Concernant le potentiel constructible, celui-ci peut dans certains cas faire l'objet d'un report sur la parcelle afin de se trouver hors de l'ERE (construction à l'arrière). Chaque cas particulier est à analyser par la commune et la demande soumise lors de l'examen du PAL par la DIME. A noter que la transposition des ERE par les communes dans leur PAL découle d'une obligation fédérale, qui ne donne pas droit à une indemnisation pour expropriation en tant que telle. Il pourrait en aller différemment si la commune décidait d'intervenir sur la zone en raison de l'impact de l'ERE (il est nécessaire d'analyser si un dézonage par la commune pourrait constituer un cas d'expropriation matérielle).

7. Est-ce que des visions locales ont été conduites afin de tenir compte des réalités du terrain ?

Lors de la détermination de la largeur naturelle des cours d'eau, des campagnes de terrain ont été réalisées par des bureaux spécialisés mandatés, que le SEN a étroitement supervisés. Par la suite, des contrôles de vraisemblance par pointage ont été effectués sur le terrain afin de vérifier la pertinence de la délimitation de l'ERE. Grangeneuve a également procédé à des visions locales s'agissant de la thématiques des terres agricoles.

8. Est-ce que des permis de construire sur des espaces réservés aux eaux seront délivrés tant que les PAL ne seront pas adaptés ?

Toute nouvelle demande de permis de construire sur une parcelle située dans l'ERE doit prendre en compte les données actualisées publiées. Si ce n'est pas le cas, le SEN devra rendre un préavis négatif pour non-respect du droit supérieur, ce qui est susceptible de déclencher le mécanisme du contrôle préjudiciel des plans communaux. Par ailleurs, tout-e opposant-e à une telle demande de permis de construire peut invoquer des ERE même non transposés au PAL en invoquant l'effet préjudiciel des plans. La donnée de délimitation actualisée ne doit cependant être prise en compte que pour les permis de construire qui n'ont pas encore été délivrés.

9. Quelles sont les conséquences pour les communes qui arrivent au terme du processus de révision de leur PAL et celles qui viennent d'aboutir avec leur PAL après de nombreuses années de travail ?

Afin de ne pas préteriter les intérêts du canton et des communes en retardant l'approbation des dossiers de PAL qui se trouvent à un stade avancé, des principes ont été posés pour assurer l'intégration des données ERE dans les PAL selon le stade de la procédure :

Stade du dossier PAL	Intégration de la donnée de délimitation actualisée
Révision générale au stade de l'examen préalable	Le report de l'ERE est exigé en vue de l'examen final.
Révision générale au stade de l'examen final	La décision d'approbation contient une condition sur le report de l'ERE à effectuer par la commune (ce report sera à intégrer dans le futur dossier de mise en œuvre des conditions d'approbation, à déposer par la commune dans les délais donnés).
Dossiers d'adaptation aux conditions d'approbation	Le report de l'ERE est exigé dans les dossiers d'adaptation aux conditions d'approbation en cours au SeCA et ceux à recevoir.

10. Quelles sont les conséquences pour les plans directeurs régionaux ?

Les plans directeurs régionaux doivent tenir compte de la donnée actualisée de l'ERE. Pour rappel, le dézonage de parcelles non construites en zone d'activités permet d'augmenter la marge de manœuvre de la région en matière de quota de zones d'activités non construites. Il appartient à la région d'endosser ce rôle de coordination, ce qui a été indiqué aux responsables régionaux concernés dès l'année 2022.

11. Est-ce que le Conseil d'Etat ne jugerait pas pertinent d'introduire des règles évitant d'ajouter de manière continue de nouveaux éléments à caractère obligatoire dans les PAL en cours de révision (sécurité des plans) ?

Le Conseil d'Etat est conscient des enjeux que représente pour les communes l'intégration continue de nouvelles données dans leur PAL et le caractère contraignant des procédures. Cela étant, il ne répond pas des changements de législation au niveau fédéral et il doit en tenir compte dès leur entrée en force ; c'est le propre du système juridique suisse (droit fédéral supérieur au droit cantonal ; droit cantonal supérieur au droit communal). Ainsi, le Conseil d'Etat ne dispose pas de la marge de manœuvre lui permettant d'édicter des règles visant à condenser ou regrouper les nouveaux éléments à caractère obligatoire que les communes doivent reporter dans leur PAL. La Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) s'est adressée au Parlement fédéral pour lui indiquer que les très nombreuses propositions de modifications parallèles en cours sur la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) induisaient une insécurité du droit dans les cantons et les communes – malheureusement sans grand succès.