



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Laurent Thévoz / Simon Bischof

QA 2013-CE-188

Conséquences de la demande de renvoi de l'entrée en vigueur de l'OAT présentée par le Conseil d'Etat

I. Question

La récente prise de position du Conseil d'Etat demandant le report d'un an de l'entrée en vigueur de l'OAT nous a surpris. Nous n'avons en particulier pas compris les motifs précis qui ont conduit le Conseil d'Etat à prendre cette position. En effet, les commentaires et propositions énoncés dans sa prise de position ne nous ont pas permis de cerner la logique intrinsèque et les avantages attendus qui ont conduit le Conseil d'Etat à demander le renvoi d'un an de l'entrée en vigueur de l'OAT.

Pour notre part nous gardons à l'esprit que la LAT prévoit une révision générale des PAL tous les quinze ans et aussi que de très nombreuses communes préfèrent procéder à des révisions partielles, mêmes successives, plutôt que de se lancer dans une révision générale qu'elles renvoient allégrement à « plus tard » (exemple, la commune de Fribourg). Nous constatons aussi que le SECA lui-même est dans l'incapacité chronique de contrôler et de suivre ces révisions dans les délais.

Plus précisément, nous comprenons qu'avec le report d'un an de l'entrée en vigueur de l'OAT, le nombre des révisions partielles de PAL de communes fribourgeoises qui pourraient être approuvées par l'administration cantonale en fonction du droit actuellement en vigueur, pourraient être importantes. Ces PAL partiellement révisés ne seront alors révisés de manière globale et générale que plusieurs années après leur dernière modification. Cela pourrait n'avoir lieu au mieux qu'après un laps de temps d'une dizaine d'années comme le montre l'expérience.

C'est la raison pour laquelle nous adressons au Conseil d'Etat les questions suivantes, d'abord en relation à la dynamique actuelle du développement du canton,

1. Dans quelle mesure le Conseil d'Etat partage-t-il l'analyse selon laquelle l'aménagement du territoire du canton est très largement responsable, jusqu'ici, a) de la croissance démographique du canton la plus forte en comparaison intercantonale en raison d'une offre pléthorique de terrains à bâtir bon marché, et b) des dépenses élevées que les communes et le canton doivent assumer en raison d'un étalement urbain (Zersiedlung) incontrôlé ?
2. Le Conseil d'Etat est-il disposé à présenter au Grand Conseil – dans le cadre des travaux préparatoires de la révision de la loi cantonale – un rapport traitant a) de l'évaluation des mesures d'aménagement mises en œuvre jusqu'ici dans le canton pour contrôler son urbanisation, ainsi que b) des recommandations en termes d'objectifs, de stratégie et de moyens capables d'orienter et de contrôler à la fois la croissance démographique totale du canton et son urbanisation (répartition spatiale) de manière à contribuer à son développement durable ?

Considérant la nécessité de mettre en œuvre dans le canton les nouvelles dispositions de la LAT qui visent précisément à un meilleur contrôle de l'urbanisation,

3. Comment le Conseil d'Etat considère-t-il que, de manière stratégique, le renvoi de l'entrée en vigueur de l'OAT permettrait aux administrations communales et à celle du canton de Fribourg de a) mieux lutter contre le mitage de l'urbanisation qui le touche tout particulièrement, b) respecter les quotas qui seront attribués à notre canton en termes de réserves de terrains à bâtir en zones d'activités et finalement c) mieux contribuer à son développement durable de manière générale ?
4. Est-ce que nous comprenons bien a) qu'avec la demande de renvoi soutenue par le Conseil d'Etat, le nombre de révisions partielles de PAL communaux, approuvés selon le droit actuellement en vigueur, pourraient augmenter de manière significative, b) qu'avec l'adoption de ces révisions partielles, la surface de terrains en zone à bâtir dans le canton s'accroîtrait elle aussi de manière significative et c) que, finalement, la révision générale des PAL en vue de leur conformité au nouveau droit de l'aménagement serait reportée à une dizaine d'années, dans le meilleur des cas ?
5. Comment le Conseil d'Etat pense-t-il s'y prendre opérationnellement a) pour éviter que les révisions partielles, qui pourraient être adoptées sous l'actuel droit en vigueur, n'aillent gonfler les réserves déjà très (trop) importantes de terrains en zone à bâtir du canton et b) comment entend-il éviter que la croissance de ces terrains, au bénéfice de droits acquis, ne rende encore plus difficile le dézonage des surfaces excédentaires qui ne correspondront plus aux exigences de la nouvelle LAT ?

18 décembre 2013

II. Réponse du Conseil d'Etat

Dans les conclusions de sa prise de position sur les instruments de mise en œuvre de la modification de la LAT, le Conseil d'Etat a demandé que l'entrée en vigueur du nouveau droit fédéral soit différée au mois de janvier 2015, et ceci pour deux motifs.

Le premier, qui est évoqué dans les conclusions de la prise de position, résulte de la teneur même du projet de modification de l'OAT et de l'analyse qui en a été faite. Dans la mesure où il a considéré que ce projet n'était pas acceptable tel que mis en consultation, le Conseil d'Etat a demandé à la Confédération de le remanier fondamentalement. Une demande similaire a d'ailleurs été formulée par une majorité des cantons consultés, ainsi que par la Conférence des Directeurs des travaux publics, de l'aménagement et de l'environnement (DTAP), la Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC) et la Fédération suisse des urbanistes (FSU). Compte tenu des résultats de la consultation, il est attendu de la Confédération qu'elle prenne le temps nécessaire pour examiner en profondeur les nombreux problèmes qui ont été soulevés à cette occasion. Par conséquent, il apparaît logique de demander un report de l'entrée en vigueur du nouveau droit fédéral.

L'autre motif de cette demande est lié à une situation propre au canton de Fribourg concernant l'état des travaux de révision générale des plans d'aménagement local (PAL), qui sont en cours dans les

communes. Dans sa prise de position, le Conseil d'Etat mentionne que les communes du canton de Fribourg ont un délai d'ordre jusqu'à la fin décembre 2014 afin de déposer, au minimum pour examen préalable, un dossier d'adaptation de leur planification à la loi cantonale du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC). A ce jour, ce sont plus de 100 communes qui sont en train d'entreprendre les travaux de révision générale de leur PAL, à des stades de procédure différents. Compte tenu du moratoire imposé sur l'ensemble des zones à bâtir par la modification de la LAT, l'entrée en vigueur du nouveau droit fédéral au printemps 2014 compliquerait considérablement le traitement des dossiers de révisions générales qui se trouvent à un stade avancé de la procédure. On rappelle à cet égard que, dans la mesure où l'aménagement local n'est plus subventionné par le canton depuis vingt ans, les travaux de révision générale des PAL sont intégralement à la charge de celles-ci. Il convient donc d'éviter si possible que des travaux coûteux qui ont commencé depuis plusieurs années soient totalement remis en question par une modification du droit. Une demande visant à faire coïncider l'entrée en vigueur du nouveau droit fédéral avec la fin du délai d'ordre imparti aux communes en vertu de la nouvelle LATeC semble donc appropriée.

Le Conseil d'Etat précise toutefois qu'en l'état, et contrairement à ce qu'indiquent les députés dans leur question, il ne s'agit pas d'une demande de report d'une année, mais de quelques mois. En effet, la Confédération a annoncé qu'elle prévoyait une entrée en vigueur pour le printemps 2014, sans autre précision quant à la date qui serait retenue.

Concernant les implications de cette demande, le Conseil d'Etat ne partage pas les craintes exprimées par les députés Thévoz et Bischof. En 2014, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) disposera d'un 0,6 EPT supplémentaire (personnel auxiliaire) pour traiter des dossiers de planification locale. Toutefois, en raison du nombre important de travaux de révisions générales qui sont en cours et, conséquemment, de la charge de travail actuel du SeCA, celui-ci ne sera de toute façon pas en mesure d'absorber de nouvelles demandes de modifications partielles de PAL en 2014. En outre, et compte tenu notamment du délai d'ordre imparti aux communes pour adapter leur PAL à la législation cantonale, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) n'acceptera pas d'entrer en matière sur des demandes de modifications de PAL visant à mettre de nouveaux terrains en zone à bâtir, pour des communes qui sont en cours de révision générale ou alors qui sont tenues de déposer un dossier de révision générale de leur PAL en raison de l'ancienneté de celui-ci. Il en va du respect du principe de la stabilité des plans en application de l'article 21 al. 2 LAT, mais aussi d'un traitement équitable des dossiers de planification communale déposés auprès de l'administration cantonale. De toute manière, dans le cas où des dossiers de mise en zone à bâtir étaient déposés en 2014, ceux-ci devraient être soumis à un examen préalable avant de pouvoir être mis à l'enquête publique, de sorte qu'ils ne pourraient raisonnablement pas être approuvés avant l'entrée en vigueur du nouveau droit fédéral, et ce quelle que soit la date choisie par la Confédération.

Sur la base de ces considérations générales, le Conseil d'Etat peut répondre comme suit aux questions posées.

1. A défaut de connaître les données chiffrées sur lesquelles repose l'analyse des députés Thévoz et Bischof, le Conseil d'Etat ne saurait se prononcer sur une affirmation générale et catégorique. Le lien direct entre le dimensionnement de la zone à bâtir et la croissance démographique n'est pas aussi explicite qu'ils semblent l'affirmer. A titre d'exemple, des cantons comme le Valais ou le Jura, qui présentent un plus grand surdimensionnement des zones à bâtir que le canton de

Fribourg, ont connu une croissance démographique moins forte entre 2000 et 2012, à raison de +16 % et de + 3 % respectivement, contre +23 % pour le canton Fribourg. La disponibilité des zones à bâtir ne peut être identifiée comme la seule cause de la croissance démographique.

Quant aux dépenses liées à la décentralisation des infrastructures sur le territoire cantonal, il convient de rappeler que la stratégie cantonale d'aménagement du territoire découle de la Conception directrice (idées directrices et objectifs spécifiques) adoptée par un décret du Grand Conseil lors de la session d'automne 1999 et qui se base sur le principe de la décentralisation concentrée. C'est sur la base de ce choix, concrétisé dans le plan directeur cantonal (PDCant) en vigueur, que les PAL sont examinés.

2. Les travaux législatifs en cours au niveau cantonal visent à introduire une législation sur la plus-value et à adapter la LATeC et son règlement d'exécution (ReLATeC) aux autres dispositions de la LAT modifiées. Il ne s'agit pas de procéder à une révision totale de cette base légale cantonale. Le type de documents que mentionnent les députés seront établis dans le cadre des travaux de la révision totale du PDCant qui est un instrument de compétence du Conseil d'Etat (art. 13 al. 1 et 17 al. 2 LATeC). A cet effet, une étude de base sera élaborée pour réviser le contenu urbanisation de ce plan. Par ailleurs, un programme d'aménagement (art. 15 LATeC), qui définit les objectifs et la politique générale d'aménagement cantonal, sera soumis par le Conseil d'Etat au Grand Conseil, pour adoption.
3. La demande de report de l'entrée en vigueur du nouveau droit fédéral ne relève pas d'une stratégie particulière. Comme le Conseil d'Etat l'expose dans les considérations générales de sa réponse à la question, elle découle d'une part, de la nécessité de revoir fondamentalement le projet d'OAT et d'autre part, du fait qu'un nombre important de révisions générales de PAL sont en cours, soit 109 à la fin décembre 2013.
4. Concernant le nombre de dossiers de planification locale traités durant la période 2010–2013 par la DAEC, celle-ci a approuvé en moyenne et par année 5 révisions générales de PAL pour environ 30 modifications de PAL. On ne constate pas d'augmentation du nombre de dossiers déposés depuis la votation populaire du 3 mars 2013. L'augmentation des révisions générales de PAL est directement liée au délai d'ordre fixé par la LATeC en vue de l'adaptation des PAL au nouveau droit cantonal, étant précisé que les chiffres de 2013 sont moins élevés que ceux de 2011. A cela s'ajoute le fait que la durée moyenne d'une révision générale, depuis le programme de révision jusqu'à la décision d'approbation rendue par la DAEC, oscille entre 4 et 6 ans. La durée moyenne d'une modification de PAL varie quant à elle entre 1 année et 2 ans. Etant donné la durée élevée de ces procédures de planification, qui exigent de la part des communes des travaux conséquents et des études détaillées en vue de l'élaboration des dossiers, il ne faut pas s'attendre à une vague de demandes supplémentaires déposées avant l'entrée en vigueur du nouveau droit fédéral.

Aussi, compte tenu de la durée des procédures, du nombre de dossiers de révisions générales de PAL en cours d'examen, de l'effectif du SeCA, ainsi que du principe de stabilité des plans, le Conseil d'Etat considère que le report de l'entrée en vigueur du nouveau droit fédéral n'aurait pas d'incidence sur le nombre de modifications de PAL qui pourraient être traitées d'ici là, et ce quelle que soit la date retenue par la Confédération. On précise enfin que le nouveau droit fédéral n'exige absolument pas que les PAL des communes soient révisés à la suite de l'entrée en vigueur de la loi sur la plus-value et du PDCant révisé.

5. Concernant la situation relative aux réserves de zones à bâtir dans le canton de Fribourg, le Conseil d'Etat se réfère à l'annexe du projet de directives techniques de la Confédération sur les zones à bâtir, une annexe qui établit un classement des besoins en zones à bâtir de chaque canton en regard de la croissance démographique escomptée sur la période 2012–2027. Il ressort de ce document que le canton de Fribourg précède dans ce classement huit cantons en situation de surcapacité, avec un taux d'utilisation des zones à bâtir destinées à accueillir de l'habitat estimé à 98 %. Sur la base du droit fédéral et du PDCant en vigueur, les communes et le canton continuent de prendre dans le cadre des révisions générales des PAL des mesures restrictives visant à redimensionner les zones à bâtir.

4 février 2014