



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Laurent Thévoz / Nicolas Rime

M 1019.12

Compétences de l'assemblée communale et du conseil général en matière d'aménagement local

I. Résumé de la motion

En prenant l'exemple de deux initiatives populaires récentes qui ont été invalidées à Fribourg et Bulle, les députés Thévoz et Rime estiment que la LATeC a montré ses limites en matière de démocratisation de l'aménagement du territoire. Pour eux, la compétence exclusive du pouvoir exécutif communal dans le domaine de l'aménagement local a conduit à un mitage du territoire. Jugeant que les autorités communales ont contribué à ce résultat en planifiant des zones à bâtir surdimensionnées, ils estiment qu'il est temps de donner aux citoyens les compétences nécessaires afin que ceux-ci puissent prendre le contrôle de la gestion de l'aménagement et du développement du territoire, par le biais de décisions plus transparentes et équitables qu'aujourd'hui. Les motionnaires sont d'avis que les arguments avancés par les opposants à une démocratisation de l'aménagement local ne sont pas convaincants, au regard notamment des bons résultats obtenus dans les cantons de Vaud et de Berne. Ils proposent par conséquent une modification de la LATeC, et en particulier de ses articles 36 et 79, de manière que :

- a) l'adoption du dossier directeur, du plan d'affectation des zones et de sa réglementation ainsi que les modifications soient une compétence du conseil général ou de l'assemblée communale ;
- b) toutes les communes du canton comptent avec une commission d'aménagement du territoire d'au moins cinq membres, tous nommés par le conseil général ou l'assemblée communale.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Au préalable, il semble utile de rappeler brièvement le cadre légal en vigueur, puis de revenir sur les travaux législatifs qui ont conduit à l'adoption des dispositions de la nouvelle LATeC sur les compétences communales en matière d'aménagement local.

1. Cadre légal

L'article 4 al. 2 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700) dispose que les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans.

En vertu de l'article 36 LATeC, le conseil communal est l'autorité responsable de l'aménagement local (al. 1). Il constitue une commission d'aménagement permanente qui l'appuie dans l'élaboration du plan d'aménagement local (PAL) et l'application de celui-ci, et 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 et suivants LATeC règlent la procédure applicable, en prévoyant notamment que toute personne intéressée peut formuler des observations et des propositions motivées 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).

2. Rappel des travaux de révision de la LATeC

Dans le cadre des travaux de révision totale de la LATeC, il a été rappelé que le système fribourgeois était conforme à la LAT, notamment son article 4 qui pose des principes en matière d'information et de participation de la population à la procédure de planification. En particulier, la LAT n'exige pas que les plans d'affectation soient édictés par l'autorité législative. C'est d'ailleurs ce qu'a confirmé le Tribunal fédéral (arrêt du 25 août 1998, commune de Corpataux, RJ ASPAN décision 1664), en considérant que le système fribourgeois n'était pas contraire aux principes de la démocratie, de la séparation des pouvoirs ou de la légalité. En l'occurrence, le système de la LATeC (ancienne et nouvelle) garantit 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 et leur règlement.

L'avant-projet de loi mis en consultation en 2007 proposait néanmoins une variante prévoyant l'adoption du plan directeur communal moyennant l'accord préalable du pouvoir législatif communal ou la présentation, à titre consultatif, d'un rapport à celui-ci. Cette variante a suscité des réactions très partagées. Par ailleurs, très peu d'intervenants ont demandé que les plans d'affectation soient adoptés par le législatif communal. Il est à relever que l'Association des communes fribourgeoises ainsi que la majorité des communes consultées ont demandé le maintien du système actuel, estimant qu'une démocratisation engendrerait des risques de blocage de nature à mettre en péril les orientations stratégiques choisies et d'augmenter la durée des procédures d'aménagement.

Dans son projet de loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 20 novembre 2007, le Conseil d'Etat a donc choisi de maintenir le système actuel prévoyant la compétence exclusive du pouvoir exécutif communal. Le projet de loi a finalement été adopté par la commission parlementaire par 7 voix contre 1 et 2 abstentions. Il a été accompagné d'un rapport de minorité contenant des propositions d'amendement notamment sur les articles fixant la compétence en matière d'aménagement local. Une proposition de la minorité demandait que, dans les communes qui disposent d'un conseil général, celui-ci soit l'autorité compétente pour adopter le dossier directeur. En plenum, tout en relevant que la commission avait eu vent d'expériences négatives venant du canton de Berne, le rapporteur avait expliqué que la commission avait craint que l'attribution au pouvoir législatif communal de la compétence d'adopter les plans n'entraîne des blocages et des oppositions de groupes de la population ou de propriétaires. Le risque d'augmentation de la durée – déjà importante – des procédures d'aménagement local avait également été pris en compte (*BGC* octobre 2008, p. 1737).

Au terme des débats, la version du projet de loi concernant la compétence pour adopter le PAL avait été adoptée par 57 voix contre 30. Le législateur a donc clairement choisi de maintenir le système de l'ancienne LATeC qui consacrait la compétence exclusive du pouvoir exécutif communal en matière d'aménagement local.

3. Prise de position sur les arguments des motionnaires

D'une manière générale, les députés Thévoz et Rime dressent un constat global d'échec de la politique d'aménagement menée dans le canton par les autorités responsables, mais sans démontrer en quoi les résultats obtenus seraient mauvais ou moins bons que dans d'autres cantons. Ils suggèrent que le canton est en train de perdre le contrôle de son développement, en laissant entendre que les communes ont le champ libre pour planifier leur territoire comme elles l'entendent, en fonction des desiderata des propriétaires et de leurs propres intérêts, de sorte qu'un système qui laisse la compétence décisionnelle au pouvoir exécutif ne peut que conduire, selon eux, à une planification anarchique et au gaspillage du sol.

Le Conseil d'Etat s'inscrit en faux contre ces affirmations qu'il juge trop générales et trop catégoriques. En particulier, l'allégation selon laquelle l'aménagement du territoire du canton serait reconnu comme étant largement déficient dans les milieux spécialisés est, à défaut d'être étayée de manière concrète, pour le moins contestable. A cet égard, il faut rappeler que les initiatives populaires mentionnées dans la motion portaient sur la mise en œuvre de mesures de circulation et de signalisation. Quand bien même ces mesures présentaient effectivement des liens avec les compétences dans le domaine de l'aménagement local, plus particulièrement pour l'adoption du plan directeur communal, elles étaient soumises à d'autres procédures. De tels exemples apparaissent trop spécifiques pour pouvoir affirmer d'une manière générale, comme le font les motionnaires, que le système prévu par la LATeC a montré ses limites.

Le Conseil d'Etat est bien conscient du problème du mitage du territoire. Comme cela a déjà été relevé dans le rapport du 27 septembre 2011 sur l'opportunité d'introduire dans la législation cantonale un régime de compensation en application de l'article 5 al. 1 LAT, le canton doit faire face à un surdimensionnement des zones à bâtir, dans environ 40 % des communes, qui nécessite la prise de mesures dans toutes les régions du canton (*BGC* février 2012, pp. 237ss). Toutefois, et comme on a pu le voir dans le cadre des récents débats sur la révision partielle de la LAT, le phénomène du surdimensionnement des zones à bâtir n'est pas spécifique du canton de Fribourg. Il touche également d'autres cantons dans lesquels les décisions en matière d'aménagement local sont prises par le pouvoir législatif communal. On ne saurait ainsi faire une corrélation entre le mitage du territoire et les compétences décisionnelles en matière d'aménagement local. Les députés n'apportent d'ailleurs aucun élément concret susceptible d'appuyer cette thèse.

Indépendamment de la question des compétences décisionnelles, il est important de souligner que l'aménagement local s'inscrit dans un cadre donné. Même si le planificateur local jouit d'une large autonomie dans ce domaine, il n'est pas totalement libre dans ses choix. Il doit notamment conformer sa planification au cadre légal supérieur, en particulier aux buts et principes de la LAT, à l'article 15 LAT (zones à bâtir), ainsi qu'aux principes fixés dans les planifications d'ordre supérieur, en particulier le plan directeur cantonal (PDCant). Celui-ci fixe d'ailleurs pour les communes un cadre bien plus restrictif que celui qui prévalait lors de l'établissement de la première génération des PAL, en application de la première loi cantonale du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions. Enfin, toute mesure de planification adoptée par la commune est

soumise à l'examen du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) et à l'approbation de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC), laquelle examine les décisions des communes sous l'angle de la légalité et de l'opportunité et effectue la pondération des intérêts en présence (art. 86 LATeC et art. 1 al. 3 ReLATeC).

Depuis l'entrée en vigueur du PDCant, les communes et le canton ont pris des mesures concrètes afin de remédier au surdimensionnement des zones à bâtir et de réorienter leur développement dans le sens d'une occupation rationnelle du territoire et d'une utilisation mesurée du sol. Il faut relever, à cet égard, que le canton de Fribourg a diminué l'étendue de ses zones à bâtir de 12 hectares entre 2007 et 2012. Selon la méthode de calcul de l'Office fédéral du développement territorial (ODT), le canton de Fribourg disposait, en 2012, de 428 m² de zone à bâtir par habitant alors que ce chiffre était de 471 m² par habitant en 2007. Sur le plan national, le chiffre était de 309 m² en 2012 contre 336 m² en 2007. Même si ce constat est influencé par la croissance démographique, la diminution est donc plus importante dans le canton de Fribourg qu'au niveau de la moyenne suisse.

La révision partielle de la LAT, qui entrera en vigueur dans le courant de l'année prochaine, ne fait que renforcer encore les exigences auxquelles devront répondre à l'avenir les autorités de planification. Sur la base du nouveau droit fédéral, le canton devra se doter d'une loi sur le prélèvement de la plus-value et d'un nouveau plan directeur cantonal qui définira directement la dimension totale des zones à bâtir de l'ensemble du territoire cantonal. Les possibilités d'extension de la zone à bâtir seront plus limitées que par le passé. Bien plus, il faut très certainement s'attendre durant les prochaines années à une augmentation de déclassements dans le canton. Cela entraînera inmanquablement une augmentation du nombre de litiges dans le cadre des procédures de révision générale des PAL des communes concernées. En contestant les décisions communales, les propriétaires des terrains touchés défendront leurs propres intérêts et non pas ceux de la collectivité. Dans un tel contexte, le Conseil d'Etat estime qu'un transfert de compétence de l'exécutif au législatif risquerait d'exacerber les litiges liés à des mesures de déclassement plutôt que de véritablement sensibiliser la population aux problèmes d'aménagement. Vu les pressions que peuvent exercer un propriétaire ou un groupe de propriétaires fonciers, avec les situations de blocage qui peuvent en résulter, il est à craindre qu'un changement de système n'ait pour effet de rallonger encore la durée des procédures d'aménagement local, alors même qu'il est demandé à l'administration de trouver des solutions pour améliorer la situation actuelle (voir notamment le postulat Bapst/Wicht P 2019.12).

S'agissant de l'influence du pouvoir législatif communal sur le processus de planification dans le système actuel, la compétence de l'assemblée communale ou du conseil général de voter les crédits nécessaires à la réalisation de l'équipement de base garde toute son importance. D'ailleurs, la nouvelle LATeC renforce les liens entre la planification locale et le financement de l'équipement en introduisant l'instrument du programme d'équipement (art. 42 LATeC) qui permet d'assurer une adéquation entre les zones à bâtir définies et les possibilités financières de la commune. Combiné avec le système des étapes d'aménagement à fixer au plan d'affectation des zones, le programme d'équipement permet donc de renforcer la stabilité des plans tout en répondant au besoin de coordination entre les décisions du conseil communal et celles de l'assemblée communale ou du conseil général. Compte tenu du contexte actuel et des risques toujours plus grands d'indemnisation pour expropriation matérielle, il apparaît peu probable qu'un exécutif communal prenne le risque de « passer en force » la mise en zone de terrains s'il y a peu de chance que le législatif vote les crédits pour leur équipement.

En résumé, le Conseil d'Etat constate que le système prévu par la LATeC est conforme aux principes de la démocratie ainsi qu'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 accrue dans ce domaine, avec ses avantages et ses inconvénients, a été examinée et discutée de façon approfondie dans le cadre des travaux de révision totale de la LATeC pour être finalement rejetée tant par le Conseil d'Etat que par le Grand Conseil. Une modification de la LATeC attribuant au pouvoir législatif communal la compétence d'adopter les plans et les règlements n'induirait pas forcément moins de pressions exercées dans le processus décisionnel, mais elle conduirait certainement, dans le contexte dicté par le nouveau droit fédéral, à une augmentation de la durée des procédures et à un risque de blocage dans les communes tenues de prendre des mesures pour réduire le dimensionnement de leurs zones à bâtir. Le Conseil d'Etat estime que les défis auxquels sont confrontées aujourd'hui les autorités de planification peuvent tout à fait être relevés en maintenant la compétence exclusive des exécutifs communaux dans le domaine de l'aménagement local. Enfin, le Grand Conseil a accepté récemment le postulat Markus Ith / Didier Castella (P 2018.12) « Prise en compte de la volonté du peuple dans les affaires communales ». Il serait prématuré de vouloir changer le système actuel avant de connaître la teneur de ce rapport qui apportera un éclairage plus complet sur la matière.

Pour ces motifs, le Conseil d'Etat vous propose de rejeter la motion.

11 juin 2013