

Rapport explicatif accompagnant l'avant-projet de loi modifiant la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC)

1 JUSTIFICATION DE L'AVANT-PROJET

L'aménagement régional est un outil aujourd'hui largement répandu, même si tous les cantons suisses ne le connaissent pas. Actuellement, cette échelle de planification n'est rendue obligatoire ni par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), ni par la LATeC. L'instrument de l'aménagement régional tel que défini par le droit cantonal en vigueur est le plan directeur régional, contraignant pour les autorités, mais non pour les particuliers. En matière d'organisation régionale, plusieurs formes juridiques sont possibles en vue d'élaborer un tel plan. Les communes d'une même région peuvent ainsi se grouper en une communauté dotée de la personnalité morale de droit public (la communauté régionale) afin de réaliser des tâches d'aménagement régional sous la forme d'association de communes – en application de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes¹ - ou d'agglomérations – en application de la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations² (art. 25 al. 1 LATeC).

Il est communément reconnu aujourd'hui que les limites administratives communales ne sont pas adéquates pour appréhender pleinement certaines problématiques (urbanisation, développement économique, mobilité, eaux...) et qu'une mise en œuvre efficace et coordonnée de la politique en matière d'aménagement du territoire passe par un renforcement de l'aménagement régional. Cette réalité est déjà bien intégrée dans le plan directeur cantonal en vigueur, qui prévoit plusieurs mesures incitatives en vue de renforcer la planification à cette échelle (voir en particulier les thèmes "Structure urbaine", "Dimensionnement des zones à bâtir", "Zones d'activités", "Pôles touristiques" ou encore "Réseau routier cantonal"). Toutefois, d'un point de vue légal, l'aménagement régional demeure une option offerte aux communes et aux régions et non une obligation.

La question de savoir s'il convenait de rendre obligatoire l'aménagement régional par le biais de la LATeC s'est posée dans le cadre des travaux de révision totale de cette loi, menés entre 2005 et 2008. L'avant-projet de loi mis en consultation publique contenait d'ailleurs une variante dans ce sens. Au moment de l'adoption du projet de loi, le Conseil d'Etat avait opté pour un maintien de son caractère facultatif, en tenant compte notamment du fait que l'introduction d'un aménagement régional obligatoire poserait le problème de son subventionnement, alors que celui-ci avait été abandonné au début des années 90. Au terme des travaux législatifs, le Grand Conseil s'était rallié à la proposition du Conseil d'Etat, en estimant que, sous l'angle du principe de subsidiarité et de la flexibilité dont doivent disposer les autorités, un aménagement régional facultatif avait l'avantage de responsabiliser les régions et les communes par rapport aux réflexions qu'elles devaient mener face aux nouvelles réalités de l'aménagement du territoire.

A ce jour, et comme c'était déjà le cas au moment de la révision de la LATeC, seules trois régions disposent d'un plan directeur régional en vigueur: le Lac³, la Singine⁴ et la Broye⁵. Par ailleurs, les

¹ LCo, RSF 140.1.

² LAgg, RSF 140.2.

³ Association des communes du district du Lac, Plan directeur régional (PDR), approuvé par le Conseil d'Etat le 25 août 2015.

⁴ Gemeindeverband Region Sense, Regionalplanung Sense 2030, approuvé par le Conseil d'Etat le 11 juin 2014.

projets d'agglomération de Fribourg et de Bulle (Mobul) sont considérés comme des plans directeurs régionaux en application de l'art. 27 al. 1 LATeC⁶.

Le contexte qui prévalait au moment de la révision de la LATeC a fondamentalement changé depuis l'entrée en vigueur de la LATeC, le 1^{er} janvier 2010, de sorte qu'il apparaît aujourd'hui nécessaire de réexaminer la question du caractère facultatif ou obligatoire de l'aménagement régional.

En effet, la révision partielle de la LAT, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, a conduit à un changement de paradigme dans la manière de planifier les zones à bâtir. Ce changement se concrétise par des dispositions fédérales plus restrictives que par le passé, marquées par un renforcement du contrôle de la Confédération sur les cantons, une diminution de l'autonomie des communes dans la planification de leurs zones à bâtir, ainsi qu'une volonté de recentrer le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti, en privilégiant les mesures de densification et la préservation de l'espace non construit, en particulier des terres cultivables⁷. La LAT révisée a notamment fixé des exigences supplémentaires pour le contenu minimum du plan directeur cantonal dans le domaine de l'urbanisation. Ainsi, le canton doit notamment désormais définir dans ce plan 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 (art. 8a al. 1 let. a LAT). Cela signifie concrètement qu'il appartient au canton de définir un territoire d'urbanisation.

Ces nouvelles exigences fédérales commandent de renforcer la structure urbaine actuelle et de développer une nouvelle concentration de l'urbanisation, en privilégiant une approche supra-communale pour l'identification des besoins et une mise en œuvre coordonnée des mesures de planification sur l'ensemble du territoire. Dans cette optique, il est clair que les régions auront un rôle important à jouer dans la mise en œuvre de cette nouvelle stratégie d'urbanisation.

Ce rôle ressort clairement du décret du 2 février 2016 fixant les principes généraux et les objectifs en matière d'aménagement du territoire⁸, et plus particulièrement des objectifs suivants:

- > Maintenir et renforcer le rôle des centres régionaux, relais entre les régions et le centre cantonal.
- > Développer une stratégie urbaine adaptée aux agglomérations.
- > Assurer un développement adéquat des régions périphériques.
- > Identifier et valoriser les différents types d'espaces en fonction de leur vocation.
- > Répartir le territoire d'urbanisation en fonction des types d'espaces et privilégier en premier lieu une densification de qualité.
- > Mettre en place un système régional de gestion des zones d'activités.
- > Favoriser le développement touristique d'importance cantonale et régionale dans les endroits appropriés.

⁵ Association des communes de la Broye (Ascobroye), Plan directeur régional et principes de développement économique du district de la Broye – Fribourg, approuvé par le Conseil d'Etat le 26 février 1991. Le projet de plan directeur régional de la Broye (PDR Broye) vaudoise et fribourgeoise, élaboré par la Communauté régionale de la Broye (COREB), n'a pas encore été mis en consultation publique.

⁶ Agglomération de Fribourg, Révision du plan directeur d'agglomération (PDA) / Mobul – Plan directeur d'agglomération, tous deux approuvés par le Conseil d'Etat le 5 décembre 2016.

⁷ Message relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire du 20 janvier 2010, FF 2010, p. 966.

⁸ RSF 710.2.

Pour atteindre ces buts, le projet de plan directeur cantonal mis en consultation externe attribue aux régions de nouvelles tâches dans différents domaines présentant des enjeux fondamentaux pour le développement du canton.

Dans le domaine de l'urbanisation, le plan directeur cantonal prévoit ainsi que les régions peuvent proposer une adaptation du territoire d'urbanisation défini par le canton par le biais d'un plan directeur régional, pour autant qu'elles tiennent compte des ordres de priorités, des critères de définition et qu'elles restent à l'intérieur de l'enveloppe attribuée au district⁹.

S'agissant de la densification, défi majeur pour l'aménagement du territoire de ces vingt prochaines années, il est prévu que les régions peuvent effectuer un travail préalable au moyen d'une analyse du potentiel de densification et de requalification dans les secteurs stratégiques identifiés dans leur plan directeur régional¹⁰.

Le nouveau plan directeur cantonal introduit également de nouvelles exigences pour la planification des zones d'activités dont la répartition et l'utilisation doivent être optimisées. Au niveau de leur typologie et de leur dimensionnement, les zones d'activités sont désormais classées selon trois catégories aux destinations et modalités de gestion différenciées: les zones d'activités cantonales, les zones d'activités régionales et les autres zones d'activités. Le projet de plan directeur cantonal désigne les zones de la première catégorie. Les régions peuvent désigner des zones d'activités régionales sur la base de critères d'appartenance définis dans le plan directeur cantonal et identifient les zones de cette catégorie qui peuvent s'étendre. Dans ce sens, elles sont encouragées à établir un plan directeur régional, qui leur permettra de justifier le besoin de nouvelles zones d'activités notamment sur la base d'un bilan des zones existantes¹¹. Doit également être prise en compte la variante 2 prévue dans le projet de nouveau plan directeur cantonal pour la gestion de ces zones, qui prévoit pour la répartition des besoins en zones d'activités une mise en œuvre à moyen terme, par les régions. Celles-ci dimensionneraient elles-mêmes leurs zones d'activités en fonction de leur besoin, identifieraient les réductions et extensions de ces zones dans leur plan directeur régional, en donnant aux communes un délai de deux ans pour prendre les mesures nécessaires afin de redimensionner les zones d'activités. A relever que selon cette variante, le canton serait amené à se substituer aux régions qui n'auraient pas effectué leurs tâches dans un délai de deux ans après l'approbation du plan directeur cantonal¹².

Le projet de plan directeur cantonal attribue encore d'autres tâches de planification aux régions, notamment dans les thématiques suivantes: pôles touristiques, implantations d'équipements de tourisme et de loisirs, cyclotourisme, activités équestres, ports de plaisance et amarrages de bateaux, mobilité combinée, réseau cyclable, chemins pour piétons, transport individuel motorisé, surfaces d'assolement, alimentation en eau potable¹³.

Dans le cadre de la consultation interne du projet de plan directeur cantonal, la Conférence des préfets a salué l'orientation prise par le canton vers un renforcement du rôle des régions dans l'aménagement du territoire. Elle a jugé qu'à l'évidence les régions doivent se doter au plus vite d'instruments propres à leur permettre d'assumer les nouvelles missions que leur confère le plan

⁹ Thème T101. Territoire d'urbanisation, p. 3.

¹⁰ Thème T103. Densification et requalification, p. 2.

¹¹ Cf. Thème T104. Typologie et dimensionnement des zones d'activités.

¹² Cf. Thème T105. Gestion des zones d'activités, p. 4.

¹³ T107, T109, T111, T113, T115, T203-T206, T301, T406.

directeur. Selon la Conférence des préfets, seule la réalisation des plans directeurs régionaux permettra d'atteindre les buts fixés et il semble préférable que l'Etat rende obligatoire ces plans, qu'il devra également soutenir financièrement.

Sur la base du projet de plan directeur cantonal mis en consultation externe, le Conseil d'Etat peut se rallier à l'appréciation émise par la Conférence des préfets. Comme expliqué plus haut, le cadre légal actuel est fondamentalement différent de celui qui prévalait au moment de la révision de la LATeC. L'argument de l'autonomie communale utilisé à l'époque par les défenseurs d'un aménagement régional facultatif apparaît aujourd'hui dépassé à lumière de la nouvelle LAT étant donné que, dans les faits, les communes ne disposent pratiquement plus d'autonomie au niveau du dimensionnement et de l'emplacement des zones à bâtir et qu'elles doivent impérativement trouver des modalités de coopération et de coordination à une échelle supra-communale. Les nouvelles exigences du droit fédéral en matière de définition et de gestion de l'urbanisation imposent au canton de se montrer plus restrictif dans sa planification directrice. Soit il prend lui-même directement des mesures contraignantes pour répondre à ces exigences, soit il s'assure de la mise en place de ces mêmes mesures par le biais d'une collaboration dynamique avec les régions, dont l'organisation sur le plan juridique permet une intégration harmonieuse des communes dans le processus de la planification directrice et la réalisation de la nouvelle politique d'aménagement. C'est cette deuxième voie qu'entend privilégier Conseil d'Etat. Dans ce contexte, et de manière à ce que les objectifs visés par la planification directrice puissent être atteints sur l'ensemble du territoire cantonal, il se justifie de proposer à ce stade des travaux de mise en œuvre du projet Territoire 2030¹⁴ une modification de la LATeC pour rendre obligatoire l'établissement des plans directeurs régionaux.

A cet effet, l'avant-projet de loi introduit un nouvel article 22bis et modifie l'article 25 LATeC, en prévoyant l'obligation pour les régions d'établir un plan directeur régional. Malgré les nouvelles exigences contenues dans le projet de plan directeur cantonal, il est proposé de ne pas modifier l'art. 29 LATeC, qui fixe le contenu minimal du plan directeur régional. Il paraît en effet préférable de garder une certaine flexibilité afin de laisser au canton et aux régions une marge de manœuvre suffisante dans la définition du contenu du plan directeur cantonal, respectivement des plans directeurs régionaux. Afin de faciliter la mise en œuvre de l'aménagement du territoire par le biais de l'élaboration de ces derniers, il se justifie de prévoir une modalité de participation du canton au financement de ces plans. Etant donné que la planification directrice régionale correspond à une mesure d'aménagement au sens de l'art. 5 al. 1^{er} LAT, le Conseil d'Etat estime que la solution la plus rationnelle est d'ajouter une nouvelle affectation dans la liste des objets pouvant être financés par le Fonds de la plus-value (art. 113c LATeC, nouvelle lettre a^{bis}).

2 ORGANISATION ET DÉROULEMENT DES TRAVAUX LÉGISLATIFS

Cet avant-projet de loi est mis en consultation externe en même temps que le projet de plan directeur cantonal. Il est accompagné d'un projet de modification du règlement du 1^{er} décembre 2009 d'exécution de la LATeC (ReLATeC), visant à introduire une procédure particulière, plus rapide, pour la modification des fiches de projet contenues dans le plan directeur cantonal, en application de l'art. 8 al. 2 LAT.

¹⁴ <http://www.fr.ch/ter/fr/pub/index.cfm>.

Le Conseil d'Etat rappelle encore que dans son arrêt du 5 juillet 2017 (1C_222/2016), le Tribunal fédéral (TF) a partiellement admis le recours de droit public interjeté par la commune de Villars-sur-Glâne et consorts, en jugeant que la loi du 15 mars 2016 modifiant la LATeC n'avait pas prévu les dispositions légales nécessaires pour concrétiser l'obligation de construire fixée par l'art. 15a LAT, en particulier son alinéa 2, et que la législation cantonale devait donc être complétée sur ce point. Par conséquent, un autre avant-projet de loi modifiant la LATeC pour concrétiser cette obligation de construire sera mis en consultation restreinte à la fin de cette année dans des délais permettant au Grand Conseil d'être saisi simultanément des deux propositions de modification, ce qui permettra au canton de faire état des déterminations du Grand Conseil dans sa demande de validation du plan directeur cantonal auprès du Conseil fédéral, à l'automne 2018.

3 COMMENTAIRES DES DISPOSITIONS

Art. 22bis

Les alinéas 1 et 2 reprennent à l'échelle régionale les principes de l'obligation d'aménager au niveau communal et de celle pour les communes d'établir un PAL¹⁵. Du caractère obligatoire de l'aménagement régional découle l'obligation pour la région de mettre en œuvre une planification directrice. Par "région", il faut entendre "région d'aménagement" au sens de l'art. 24 LATeC qui prévoit qu'une commune peut appartenir à différentes régions d'aménagement, si cette appartenance est justifiée par des motifs suffisants. En ce sens, le périmètre d'une région d'aménagement peut donc s'étendre au-delà de celui d'un district.

S'agissant d'une nouvelle obligation imposée par la loi en lien avec un instrument d'aménagement, il convient de prévoir la possibilité pour le Conseil d'Etat, autorité arrêtant le périmètre des régions d'aménagement (art. 24 al. 4 LATeC) et approuvant les plans directeurs régionaux, d'intervenir si une région ne remplit pas ses obligations. Pour les modalités d'intervention, il est renvoyé aux art. 143 ss LCo.

Art. 25 al. 1

Etant donné que l'art. 27 al. 1 LATeC prévoit que, pour les aspects liés à l'aménagement du territoire, les projets d'agglomération sont considérés comme des plans directeurs, il se justifie de conserver le renvoi à la législation sur les agglomérations pour ce qui concerne les modalités d'organisation au niveau régional. Il n'en reste pas moins que les communes faisant partie d'une agglomération devront également intégrer une région d'aménagement dans le délai fixé par l'art. 174bis de la loi, en vue de l'élaboration d'un plan directeur fixant des principes pour l'ensemble du territoire de la région.

Art. 113c al. 2 let. a^{bis}

L'art. 113c al. 2 tel qu'adopté par le Grand Conseil entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Cette disposition définit la liste des objets pouvant être financés par le Fonds de la plus-value, selon un ordre de priorité.

¹⁵ Cf. art. 34 al. 1 et 2 LATeC.

Compte tenu de l'importance des plans directeurs régionaux pour la mise en œuvre du nouveau plan directeur cantonal, il est proposé de permettre leur financement par le Fonds de la plus-value en deuxième priorité, soit après les indemnités dues pour expropriation matérielle découlant d'une mesure d'aménagement, mais avant les études régionales et communales sur la densification, les infrastructures prévues dans le cadre de projets d'agglomérations ou de plans directeurs régionaux et les autres mesures d'aménagement prévues par l'art. 3 LAT. A relever que la densification n'est pas un contenu obligatoire pour le plan directeur régional, de sorte que l'introduction de la lettre a^{bis} ne semble pas poser de problème par rapport aux demandes de financement des études mentionnées à la lettre b de l'art. 113c LATeC.

Comme c'est le cas pour les autres mesures financées par ce fonds, les modalités de financement des plans directeurs régionaux (part et montant maximal de la contribution cantonale) seront définies dans le ReLATeC.

Art. 174bis

Compte tenu du délai de deux ans que le projet de plan directeur cantonal impartit aux régions pour établir un plan directeur régional, il se justifie de fixer un délai d'un an aux communes pour intégrer une région d'aménagement. A l'image de ce que prévoit l'art. 22bis en cas d'un éventuel non-respect par une région de son obligation d'élaborer un plan directeur régional, il convient de prévoir une procédure spécifique initiée par le Conseil d'Etat pour le cas où une commune n'aurait pas intégré une région d'aménagement à l'échéance du délai d'une année. Pour le surplus, les dispositions de la loi sur les communes sont applicables.

4 CONSEQUENCES FINANCIERES ET EN PERSONNEL

Dans la mesure où le financement par le canton d'une partie des coûts d'élaboration des plans directeurs régionaux se fera par le biais du Fonds cantonal de la plus-value (art. 113c al. 1 let. a^{bis} de l'avant-projet de loi), la présente modification légale n'induit pas de conséquences financières. Seul l'ordre de priorité des objets susceptibles d'être financés par ce fonds est modifié. Le projet n'a pas non plus de conséquence en personnel pour l'Etat.

5 INCIDENCES SUR LA REPARTITION DES TACHES ETAT-COMMUNES

L'avant-projet n'a aucune influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

6 CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR ET EURO-COMPATIBILITÉ

Le projet est conforme au droit constitutionnel ainsi qu'au droit fédéral. Il ne présente pas d'incompatibilité avec le droit de l'union européenne.