



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

PAR COURRIEL

Office du développement territorial (ARE)
Dr. Maria Lezzi
Directrice
3003 Berne

Courriel : info@are.admin.ch

Fribourg, le 6 septembre 2021

Consultation : révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (2^{ème} étape avec un contre-projet à l'initiative pour le paysage)

Madame la Directrice,

Suite à la mise en consultation de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire comprenant un contre-projet à l'initiative pour le paysage (ci-après : projet de révision de la LAT), le Conseil d'Etat a l'honneur de vous faire part par la présente de sa prise de position.

Le Conseil d'Etat soutient sur le principe les objectifs généraux visés par le projet de révision de la LAT, dans la continuité du processus engagé avec la révision de la LAT 1 votée par le peuple le 15 juin 2012 et en vigueur depuis le 1^{er} mai 2014. Ce soutien vaut explicitement pour les deux grands objectifs de la présente révision, à savoir la meilleure prise en compte des spécificités régionales et le renforcement du principe de la séparation entre le milieu bâti et non bâti, notamment à travers la stabilisation du nombre de bâtiments et de surfaces sollicités par ceux-ci hors de la zone à bâtir.

Le projet de révision de la LAT a d'ores et déjà fait l'objet de deux consultations publiques en décembre 2014 et juin 2017 par le Conseil fédéral. Le présent projet contient toutes les propositions de dispositions légales nouvelles ou adaptées, y compris celles qui ont déjà fait l'objet des précédentes consultations. Le Conseil d'Etat relève que, comme demandé, sa prise de position portera essentiellement sur les nouvelles dispositions qui n'ont pas encore fait l'objet des deux premières consultations publiques. Pour le surplus, le Conseil d'Etat maintient ses prises de position formulées dans la cadre des précédentes consultations et s'y réfère entièrement.

Dans le cadre de la présente consultation publique, la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement et la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture ont annoncé qu'elles transmettraient une prise de position commune détaillée à l'Office fédéral du développement territorial (ARE), laquelle ne remplace toutefois pas la prise de position individuelle des cantons dans le cadre de la présente consultation publique.

Le Conseil d'Etat formule ci-après des remarques d'ordre général, puis se détermine sur les thématiques spécifiques traitées par le projet de révision de la LAT.

1. Remarques générales

De manière générale, le Conseil d'Etat soutient le projet de révision de la LAT. Il reconnaît en particulier l'urgence et la nécessité d'agir sur la maîtrise des constructions hors du territoire constructible et salue la reconnaissance de l'agriculture comme acteur légitime et prioritaire dans la zone agricole. Le projet traduit concrètement la volonté de permettre à l'agriculture de s'adapter aux exigences aussi bien de l'évolution des structures que de son adaptation aux règles en matière d'environnement ou de protection des animaux. Il donne un ordre de priorité clair pour permettre la pesée des intérêts en présence en privilégiant les projets à caractère agricole.

Le Conseil d'Etat constate toutefois que la version actuelle pose des difficultés de mise en œuvre et n'offre que peu de marge de manœuvre aux cantons chargés de son application. Il est d'ailleurs favorable au principe même d'un contre-projet indirect à l'initiative paysage qui ne remet pas en question l'objectif de l'initiative, mais qui facilite la mise en œuvre des mesures sollicitées.

Contrairement au projet du Conseil fédéral de 2018 et à l'initiative pour le paysage ainsi qu'à l'initiative biodiversité, le projet soumis à consultation ne thématise pas la question de la culture du bâti. Malgré la mention de cette notion à l'art. 18bis al. 1 let. b, le projet ne contient aucune information à ce sujet. De légères adaptations des principes de planification à l'art. 3 al. 2 let. a^{bis} et b LAT permettraient de tenir compte de cette question et sont donc attendues de la part du canton.

S'agissant de la systématique de la révision législative, le Conseil d'Etat salue la simplification du projet de 2017 et le retour à la structure initiale du texte légal. D'un point de vue de l'application des dispositions aux cas concrets, la systématique ne pose pas de problème particulier puisqu'elle est identique à celle de la loi en vigueur appliquée par les autorités cantonales. Le Conseil d'Etat estime cependant que l'ajout de nouvelles dispositions relatives à des objets spécifiques dans le chapitre concernant les constructions hors de la zone à bâtir a pour effet d'augmenter la densité normative sans apporter de réelle plus-value.

Il est par ailleurs regrettable que le rapport explicatif n'apporte pas les réponses aux interrogations que suscite la lecture du projet. Au contraire, il crée même une confusion supplémentaire en relation avec l'interprétation et la portée de certaines dispositions légales. Il est donc indispensable que le rapport explicatif du 29 avril 2021 soit complété et clarifié en vue des débats parlementaires.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat considère que l'objectif de simplification du régime des constructions hors de la zone à bâtir n'est pas réellement atteint dans le cadre du projet de révision de la LAT.

A l'évidence, les nouvelles dispositions nécessitent le déploiement de moyens importants au niveau cantons pour assurer leur mise en œuvre, notamment en matière de monitoring. Le Conseil d'Etat constate que le rapport reste muet sur l'estimation des ressources et des conséquences financières d'un tel projet pour les cantons. A défaut d'une telle estimation, il est difficile de se prononcer sur la possibilité de réaliser les mesures attendues dans les délais impartis et d'apprécier la pertinence des modifications. Il en va de même pour la charge financière qui découlera de l'application de la stratégie d'incitation à la démolition des constructions et installations situées hors de la zone à bâtir. Le Conseil d'Etat demande par conséquent que ces estimations soient effectuées et figurent dans le dossier si le projet devait être transmis tel quel au Parlement.

Finalement, le Conseil d'Etat relève que ses remarques sur le projet sont formulées sous réserve de la teneur des dispositions qui figureront dans le projet de modification de l'OAT et sa prise de position sur cet objet.

2. Remarques thématiques spécifiques

2.1. Préambule

Le Conseil d'Etat est favorable à la mention de l'art. 104a Cst. (Sécurité alimentaire) dans le préambule dans la mesure où cela permet de renforcer la position de la protection des terres cultivables dans la pesée des intérêts en matière d'aménagement du territoire et confirme que l'agriculture relève d'un intérêt supérieur dans la mesure où elle, par une production durable et axée sur le marché, contribue de manière significative à la sécurité de l'approvisionnement de la population, à la préservation des bases naturelles de la vie, à l'entretien du paysage culturel, à l'aménagement décentralisé de l'espace rural et à la garantie du bien-être des animaux.

2.2. Art. 1 al. 2, lit b^{ter} et b^{quater}

Au niveau du contenu matériel du projet, le Conseil d'Etat soutient l'adoption d'un objectif de stabilisation, lequel permet de renforcer le principe de séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire. Il relève toutefois qu'en l'état du projet, les modalités de mise en œuvre restent à préciser et que la réalisation d'un tel objectif sera difficile en raison de la forte pression exercée sur la zone agricole.

Contrairement à l'initiative pour le paysage, le présent projet se base sur le nombre de bâtiments et non sur la surface occupée par ceux-ci. Il présente cependant la stabilisation de l'imperméabilisation des sols dans la zone agricole comme un objectif à part entière.

Le but poursuivi par l'art. 1 al. 2 lit b^{ter} et b^{quater} du projet est en soi louable. Le Conseil d'Etat reconnaît la nécessité de diminuer le nombre de constructions hors de la zone à bâtir. En limitant l'application de l'objectif de stabilisation aux surfaces utilisées à des fins non agricoles, l'art. 1 al. 2 lit b^{quater} affaiblit cependant le principe de la séparation entre le milieu bâti et non bâti et les exigences qui en découlent pour la protection du paysage et des sols agricoles. Le Conseil d'Etat est favorable à une application du principe de stabilisation dans l'ensemble de la zone agricole au sens de l'art. 16 LAT. Toutefois, il convient de ne pas perdre de vue que l'évolution des structures agricoles est vouée à répondre au besoin de l'activité humaine qui ne cessera lui-même de croître. Dans le modèle proposé par le projet soumis à consultation, l'agriculture serait exposée à la dualité de « produire plus, avec moins ». En ce sens, le Conseil d'Etat propose qu'il soit précisé dans l'OAT que la mise en œuvre du principe de stabilisation ne devra pas faire obstacle au développement rationnel des exploitations agricoles.

Pour des questions d'égalité de traitement et d'efficacité, le Conseil d'Etat estime que la méthodologie pour le calcul des surfaces et l'état de référence déterminant (nombre de bâtiments et taille des surfaces imperméabilisées) devront être établis par la Confédération. Il est en effet important que l'objectif soit connu, mais également mesurable dès l'entrée en vigueur de cette disposition légale, ce qui suppose que les données requises puissent être saisies avec la qualité nécessaire. Une telle opération ne semble pas être réalisable s'agissant des surfaces imperméabilisées, différenciée selon leur utilisation agricole et non agricole. Il convient donc de renoncer à cette différenciation. En ce qui concerne les bâtiments, force est de constater que l'atteinte à la partie non constructible du territoire dépend tant du nombre de bâtiments que de la surface qu'ils consomment. Ainsi, le Conseil d'Etat est d'avis que l'objectif de stabilisation ne doit pas uniquement se référer au nombre de constructions, mais également à leur surface au sol.

2.3. Art. 3 al. 2 lit a^{bis} et al. 5

Ce nouveau principe de planification est salué, mais suscite une interrogation sur son champ d'application. En effet, il n'est précisé ni dans le projet, ni dans le message, si le principe d'économie des surfaces est applicable uniquement à la zone agricole. Au vu de ce qui précède et en raison des conséquences qu'entraînerait l'application d'un tel principe dans la zone à bâtir, le Conseil d'Etat demande qu'une clarification soit apportée dans le projet final.

Le Conseil d'Etat relève que la notion de « stricte nécessaire » est une notion sujette à interprétation dont la mise en œuvre pour les cantons reste problématique. La question de la nécessité est d'ailleurs réglée de manière générale, par les dispositions des art. 16a LAT et 34 OAT. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose la suppression des mots « au stricte nécessaire » de la nouvelle lettre a^{bis}.

2.4. Art. 5 al. 2^{bis}, 2^{ter} et 2^{quater}

Le Conseil d'Etat est favorable à l'introduction d'une prime à la démolition, conçue pour permettre la réalisation des objectifs de stabilisation visés à l'art. 1, al. 2, let. b^{ter} et b^{quater}. Il a cependant des doutes sur l'efficacité d'une telle mesure, qui ne pourra probablement pas à elle seule garantir la réalisation de l'objectif de stabilisation. Il conviendrait de préciser dans le message si cet instrument est applicable dans la catégorie des zones spéciales selon l'art. 18^{bis}.

Si le Conseil d'Etat soutient la mise en place d'une telle prime, il s'oppose aux modalités de financement prévues dans le projet. En effet, un financement par le biais du prélèvement de la taxe sur la plus-value n'est pas opportun et difficilement envisageable dans la mesure où d'une part, les recettes perçues par les cantons seront probablement limitées compte tenu des restrictions découlant de la révision de la LAT entrée en vigueur en mai 2014 et, d'autre part, doivent être affectées en priorité pour le financement des indemnités dues pour expropriation matérielle (art. 5 al. 2 LAT). De plus, il convient de souligner que la taxe sur la plus-value a pour fonction de soutenir les collectivités publiques dans leurs tâches d'aménagement du territoire, ce qui ne comprend pas l'indemnisation de propriétaires privés de biens-fonds sis en zone agricole. Il en va de même s'agissant d'un financement à travers des moyens financiers généraux par les cantons. Le Conseil d'Etat considère qu'une mesure tendant à la mise en œuvre d'objectifs de protection fédéraux devrait être financée à l'échelon fédéral.

Le projet ne contient aucune indication sur l'ordre de priorité de l'affectation des recettes perçues en application de l'art. 5 al. 1bis. Il semble donc qu'il appartient aux cantons de fixer les montants qui pourront être affectés à la mise en œuvre du mécanisme incitatif prévu par le projet de loi.

Cette disposition ne se semble pas exclure le versement d'une prime pour la démolition de constructions qui auraient été érigées illégalement. Le Conseil d'Etat souligne l'absence d'une telle exception qui pourrait conduire au versement d'indemnités indues puisque les constructions érigées sans autorisation spéciale ne peuvent pas bénéficier de la garantie de la situation acquise, ni de la prescription acquisitive applicable en zone à bâtir.

De manière générale, le Conseil d'Etat s'interroge sur la nécessité de coordonner cette disposition avec la loi sur le droit foncier rural. Il rappelle également que dès le 1^{er} janvier 2021, ces dispositions sont renforcées par les dispositions de l'art. 18 al. 3 de l'ordonnance sur les améliorations structurelles, à la teneur desquelles des contributions sont désormais octroyées dans toutes les zones pour les mesures de construction et les installations contribuant à réaliser les objectifs relevant de la protection de l'environnement et à remplir les exigences de la protection du patrimoine et du paysage.

2.5. Art. 8c et 18^{bis}

Sur le principe, l'idée d'un instrument d'aménagement facultatif doit être soutenue. Elle permettrait aux cantons de déroger aux prescriptions de droit fédéral sur les constructions hors de la zone à bâtir en fonction des spécificités cantonales et régionales.

Si l'approche par un processus de planification semble très prometteuse, elle ne paraît pas encore aboutie dans le cadre du projet. La notion de compensation n'est notamment pas définie de manière suffisamment précise en l'état du projet pour permettre une exécution de la part des cantons. Des travaux substantiels sont nécessaires.

Il convient également d'approfondir d'autres éléments de l'approche par un processus de planification. S'agissant de cet instrument, le Conseil d'Etat considère que le projet du Conseil fédéral du 31 octobre 2018 était plus abouti et permettait de mieux répondre aux préoccupations susmentionnées. Il est donc favorable à la substitution de ces dispositions par celles prévues dans le projet du Conseil fédéral.

Ces dispositions renforcent en substance les art. 18 LAT et 24c LAT. Le Conseil d'Etat considère que les possibilités offertes par l'alinéa 1^{bis} sont particulièrement problématiques. En effet, de telles possibilités ne seraient pas sans conséquences et pourraient entraîner la mutation de certains paysages agricoles. La transformation de bâtiments non habitables en habitations sans lien avec l'agriculture contribuerait à une gentrification progressive de la zone agricole, laquelle provoque également une spéculation et une augmentation des prix fonciers.

De manière générale, le Conseil d'Etat considère que ces dispositions ne participeront pas à résoudre la problématique de mitage du territoire et de la gentrification de la zone agricole, mais contribueront, au contraire, à l'accentuer. Par principe, il conviendrait d'éviter, dans l'interprétation de certaines dérogations autorisant des transformations, que les agriculteurs se voient attribuer moins de droits que les non agriculteurs afin de ne pas les inciter à se séparer de certaines structures en faisant usage des instruments prévus dans la loi sur le droit foncier rural (LDFR).

Le Conseil d'Etat n'est donc pas favorable à l'art. 8c al. 1^{bis} et propose sa suppression.

En sus, le Conseil d'Etat souligne la complexité de l'art. 18^{bis}, rendant toute mise en œuvre peu aisée. Il s'interroge par ailleurs sur la façon d'appliquer cet article tout en garantissant le respect de l'art. 30 al. 1 OAT.

2.6. Art. 16 al. 4 et art. 4 al. 1^{bis} LPE

Cette disposition qui priorise l'agriculture et ses besoins en zone agricole est accueillie favorablement. Cependant, le changement proposé de la LPE (art. 4 al. 1^{bis}) n'apparaît pas judicieux dans la mesure où il est difficilement applicable dans le cadre des procédures en matière de protection de l'environnement. Le Conseil d'Etat propose de renoncer à une modification de la LPE, laquelle ne semble pas nécessaire pour mettre en œuvre le principe prévu à l'art. 16 al. 4.

Le projet devrait préciser si ce principe est applicable dans les zones spéciales 18^{bis} LAT.

Art. 16a al. 1^{bis} et 2

Selon le message, l'adaptation prévue de l'art. 16a al. 1^{bis}, vise à simplifier les conditions pour la production d'énergie à partir de biomasse dans les exploitations agricoles. Au vu du caractère de plus en plus industriel de ces installations, et de leur impact visuel et spatial, le Conseil d'Etat souhaite l'instauration d'une obligation d'intégration architecturale et paysagère afin de réduire leur impact sur le paysage, les sites construits et les bâtiments protégés.

Se référant à la jurisprudence récente du Tribunal fédéral, notamment à l'arrêt 1C_164/2019 du 20 janvier 2021, le Conseil d'Etat souligne l'absence de disposition légale permettant de trancher la question de la planification des installations conformes à la zone agricole. Dans la mesure où le Tribunal fédéral a reconnu la nécessité de planifier certaines installations conformes à la zone agricole sans toutefois définir précisément les critères permettant de déterminer les installations concernées, il paraît indispensable de thématiser cette problématique dans le projet de loi.

2.7. Art. 18 al. 1, 1^{bis} et 2

Les nouvelles dispositions de l'art. 18 permettront également d'utiliser le critère de « culture du bâti » lors de l'évaluation des améliorations potentielles de projets sis dans des zones non constructibles dont les utilisations sont soumises à compensation. Le Conseil d'Etat suggère l'ajout du complément « de qualité » à la notion de « culture du bâti », afin que la terminologie soit en adéquation avec la stratégie du Conseil fédéral en la matière développée par l'Office fédéral de la culture.

2.8. Art. 24^{bis}

Cette nouvelle disposition doit permettre d'ériger, à titre exceptionnel, des antennes de télécommunication mobile qui couvrent le territoire affecté à l'urbanisation hors de la zone à bâtir, à la condition par exemple qu'aucun emplacement ne soit disponible à l'intérieur de la zone à bâtir en raison du règlement de zone. En pratique les dispositions génériques prévues dans la loi actuelle, complétées par les principes jurisprudentiels, permettent d'autoriser les antennes de télécommunication mobile nécessaires au bon fonctionnement du réseau national. Dans la mesure où elle ne semble que thématiser la question sans apporter de nouveaux principes permettant de clarifier la situation ou de faciliter le traitement de ces installations, cette disposition semble superflue et a pour conséquence d'augmenter inutilement la densité normative de la LAT. Le Conseil d'Etat considère que l'art. 24^{bis} doit être supprimé du projet.

2.9. Art. 24^{ter}

Cette disposition doit permettre – si nécessaire – l'installation des conduites correspondantes hors de la zone à bâtir même si celles-ci n'ont aucun lien avec l'agriculture. Tout comme la disposition relative aux installations de télécommunication mobile, ce nouvel article n'apporte a priori aucune valeur ajoutée au projet puisque la loi en vigueur permet l'installation de réseau thermique dans certaines conditions. Cette disposition semble donc également superflue. Le Conseil d'Etat considère que l'art. 24^{ter} doit être supprimé du projet.

2.10. Art. 24^{quater} et 27a

Le Conseil d'Etat n'a pas de remarques à formuler s'agissant de ces modifications.

2.11. Art. 24e al. 6

Le Conseil d'Etat salue cette disposition qui devrait contribuer à faciliter la détention conforme aux règles applicables en matière de protection des petits animaux à titre de loisir.

2.12. Art. 24g

Selon le rapport explicatif, l'objectif de cette disposition est de permettre l'établissement des faits nécessaires pour apprécier si le but de stabilisation visé à l'art. 1 al. 2 let. b^{ter} et b^{quater} peut être atteint. Le Conseil d'Etat constate que le terme « périodiquement » est utilisé tant dans le texte légal que dans le message, sans qu'aucune indication sur la durée de chaque cycle soit mentionnée. Le processus de transmission d'information ne paraît pas suffisamment explicité en l'état. Afin de

pouvoir estimer la charge administrative et les coûts liés à l'établissement des rapports requis, le Conseil d'Etat sollicite des précisions sur ce point. Par ailleurs, comme cela ressort du point 2.2. de la présente prise de position, il est essentiel que la méthodologie pour le calcul des surfaces et l'état de référence déterminant soient établis par la Confédération.

Le Conseil d'Etat souligne que la mise en œuvre de cette disposition sera difficile, notamment en ce qui concerne la démonstration de l'application du principe régissant l'aménagement prévu à l'art. 3 al. 2 let. a^{bis} en territoire non constructible.

S'agissant de la terminologie utilisée, le Conseil d'Etat propose de substituer à l'al. 1 let a le terme « les bâtiments protégés » par « les bâtiments dignes de protection » afin de garantir une meilleure cohérence du texte légal.

2.13. Art. 38b

Le Conseil d'Etat n'a pas de remarques à formuler s'agissant de ces modifications.

2.14. Art. 38c

Le Conseil d'Etat considère que l'inscription de mandats dans le plan directeur cantonal afin d'assurer la réalisation des objectifs de stabilisation après l'écoulement du délai de huit ans ne pourra déployer que des effets limités en pratique, ou du moins pas à moyen terme, dans la mesure où cet instrument n'est pas liant pour les particuliers. La mise en œuvre des mesures de limitation et de réduction doit reposer sur une base légale. Il convient donc d'agir par un autre biais que celui de la planification directrice.

S'agissant des conséquences d'une éventuelle non-réalisation de l'objectif de stabilisation inscrit dans le projet de révision, le Conseil d'Etat relève qu'elles devraient être limitées en raison des réserves dont dispose le canton. Afin de ne pas pénaliser les projets nécessaires au développement agricole des cantons, il convient de prévoir dans la loi une disposition d'exception qui offre une certaine marge de manœuvre à ces derniers pour la réalisation de projets agricoles stratégiques et urgents.

3. Conclusion

Même s'il peut se rallier aux objectifs généraux visés par le projet de loi, le Conseil d'Etat estime que l'objectif de simplification et de clarification du régime des constructions hors de la zone à bâtir poursuivi par le projet de révision de la LAT n'est pas atteint en raison de lecture difficile et de la complexité des dispositions contenues dans le projet et qui ne sont d'ailleurs pas suffisamment commentées dans le rapport. Il relève également la charge administrative supplémentaire que représentent pour le canton la mise en œuvre et l'exécution des dispositions contenues dans le projet.

L'approche en matière de planification est jugée très intéressante et prometteuse, mais des réflexions supplémentaires dans le cadre de la finalisation du projet apparaissent nécessaires. En effet, le processus à suivre n'est pas suffisamment abouti pour permettre une mise en œuvre efficace par les cantons.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat estime que le projet de révision de la LAT ne répond que partiellement aux objectifs fixés, il est donc favorable à son adoption moyennant la prise en compte des arguments formulés dans la présente détermination.

Nous vous remercions de bien vouloir prendre en compte notre prise de position et vous prions de croire, Madame la Directrice, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

Jean-François Steiert, Président



Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

L'original de ce document est établi en version électronique