

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

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport explicatif accompagnant le projet de modification de la LATEC.

### **1 PLANS ET RÈGLEMENTS D'AMÉNAGEMENT LOCAUX : LIBERTÉ D'ORGANISATION DES COMMUNES ET DROIT D'INITIATIVE ET DE RÉFÉRENDUM**

#### **1.1 Origines de l'avant-projet**

En date du 7 mai 2020, les députés Bruno Marmier et Sébastien Dorthe ont déposé la motion 2020-GC-64 demandant d'une part que les communes puissent librement choisir la compétence, exécutive ou législative, de l'autorité adoptant les plans et règlements d'aménagement communaux et d'autre part, que les citoyens puissent disposer de la liberté de déposer des initiatives ou de demander des référendums sur les plans et règlements d'aménagement communaux. Les motionnaires rappellent entre autres à cet égard que le canton de Fribourg est, avec le canton de Soleure, le seul canton à réserver cette compétence au pouvoir exécutif communal, limitant ainsi la participation des citoyens en matière d'aménagement local.

Le Grand Conseil s'est prononcé en date du 8 octobre 2021 et a à cette occasion accepté le fractionnement de la motion, l'introduction du programme d'aménagement local ainsi que l'octroi au pouvoir législatif communal d'adopter des plans et règlements en matière d'aménagement du territoire. La liberté de choix proposée aux communes leur permettant de confier cette compétence au pouvoir législatif ou exécutif a quant à elle été refusée par le Grand Conseil.

À la suite de ce vote, la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) a débuté les travaux législatifs. En premier lieu, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a soumis à 22 cantons (à l'exception de ceux de Soleure, de Genève et du Tessin) un questionnaire en vue de cerner les différents régimes en vigueur relatifs à leur procédure d'adoption des plans d'aménagement local. Il est apparu à l'occasion de ces retours que 80% des cantons ayant répondu à ce sondage continuaient d'attribuer des compétences larges au pouvoir exécutif des communes, dont le travail était ensuite soumis au pouvoir législatif communal pour vote et adoption.

À partir de l'été 2022, un groupe de travail a été constitué et s'est penché sur les différentes variantes permettant l'application de la motion dans la loi. Le groupe de travail était composé de représentants de la Conférence des Préfets, de l'Association des communes fribourgeoises, (2 personnes, proposées par l'Association des communes fribourgeoises), du Secrétariat général de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), du Service des communes, ainsi que du SeCA.

Le présent avant-projet de loi fait suite à l'acceptation partielle de cette motion et aux quatre séances du groupe de travail qui se sont déroulées du 25 août 2022 au 6 décembre 2022 en proposant une solution allant dans le sens de ce qui a été accepté par le Grand Conseil en date du 8 octobre 2021.

## **1.2 Rappel de la procédure applicable aux plans d'aménagement local**

### **1.2.1 Principes généraux**

L'aménagement du territoire communal incombe à la commune (cf. art. 34 al. 1 LATeC). À ce titre, l'art. 36 LATeC dispose que le conseil communal est l'autorité responsable de l'aménagement local (al. 1). À cette fin, le conseil communal constitue une commission d'aménagement permanente qui l'appuie dans l'élaboration du plan d'aménagement local et l'application de celui-ci. La commission est composée d'au moins cinq membres, dont la majorité est désignée par l'assemblée communale ou par le conseil général (al. 2). Le plan d'aménagement local est l'instrument par lequel la commune choisit l'orientation de son développement et fixe ses choix par des mesures concrètes (art. 38 LATeC).

### **1.2.2 Le plan d'aménagement local**

Le plan d'aménagement local se compose de quatre éléments édictés à l'art. 39 al. 1 LATeC, soit le dossier directeur (let. a), le plan d'affectation des zones (let. b), la réglementation afférente au plan des zones (let. c) et les éventuels plans d'aménagement de détail (let. d). Un rapport explicatif et de conformité vient accompagner le plan d'affectation des zones et sa réglementation (al. 2).

Ces divers éléments composant le plan d'aménagement local sont élaborés et adoptés par le pouvoir exécutif communal, soit implicitement (cf. par exemple l'art. 43 al. 2 LATeC qui instaure "les communes" comme autorité compétente) soit explicitement (cf. art. 60 al. 1 LATeC, "Le conseil communal" par exemple).

### **1.2.3 La procédure d'adoption**

Le chapitre relatif à la procédure applicable aux plans et règlements communaux est régie par les art. 77 ss. LATeC.

La procédure d'adoption commence par l'examen préalable (art. 77 LATeC) durant lequel le conseil communal soumet au SeCA pour examen les objets qui vont être mis en consultation ou mis à l'enquête publique (plan d'affectation de zone, plan directeur communal, plan d'aménagement de détail etc.).

Durant la mise à l'enquête publique des plans d'affectation des zones, d'aménagement de détail et de leurs réglementations y relatives, les personnes intéressées et disposant d'un intérêt digne de protection peuvent faire opposition (art. 84 LATeC).

Les oppositions non liquidées font l'objet d'une décision motivée et rendue par le conseil communal (art. 85 al. 1 LATeC). Parallèlement, le conseil communal adopte les plans et leur réglementation (art. 85 al. 2 LATeC).

### **1.2.4 La procédure d'approbation et les recours**

Une fois le plan d'aménagement local adopté, ce dernier doit être approuvé par la Direction. Dans l'hypothèse où la Direction entend ne pas approuver certaines mesures adoptées par la commune, celle-ci est entendue par la Direction et le conseil communal a la possibilité de se déterminer sur les éléments que le canton entend refuser (art. 86 LATeC).

Enfin et en cas de recours contre les décisions d'adoption et d'approbation, le conseil communal est invité par l'autorité de recours à se déterminer (art. 89 CPJA).

## **1.3 Solution proposée par l'avant-projet**

### **1.3.1 Introduction aux paradigmes possibles**

Le Conseil d'Etat constate d'emblée que l'application de la motion telle qu'acceptée par le Grand Conseil implique une myriade de possibilités quant aux compétences procédurales des différents organes communaux.

De façon schématique, les possibilités dans l'application de la motion pourraient se présenter comme un éventail allant d'un extrême, soit le paradigme d'une compétence totale et complète dévolue au législatif communal de la procédure d'adoption des plans d'aménagement local, à l'autre extrême, soit un paradigme permettant aux autorités exécutives communales de garder des compétences procédurales larges avec une unique adoption par le pouvoir législatif communal. Entre ces deux possibilités diamétralement opposées se situent une multitude de voies médianes permettant d'ajuster le degré d'implication du pouvoir exécutif communal dans la procédure d'adoption du plan d'aménagement local.

Les questions relatives aux droits politiques servant de levier démocratique à l'encontre des décisions d'adoption des plans d'aménagement local, bien qu'elles devront être codifiées dans la LCo, seront également étudiées dans le cadre du présent rapport.

### **1.3.2 Le choix d'une compétence totale et complète du législatif communal**

Si l'on venait à retenir cette option pour l'aménagement local dans le canton de Fribourg, les assemblées communales ou les conseils généraux (pour les communes qui en disposent) jouiraient de compétences procédurales étendues : attribution des mandats dans le cadre des révisions du PAL, élaboration du projet préalable avant la mise à l'enquête publique, transmission du dossier d'examen préalable à l'autorité cantonale, tenue des séances de conciliation, traitement des oppositions, adoption des plans et, en cas de recours, rédaction des observations destinées à l'autorité supérieure. Enfin, ces décisions qui émanent d'un pouvoir législatif devraient par conséquent être soumises à référendum (à l'exception des communes disposant d'une assemblée communale, cf. *infra* 1.4.5) et le droit d'initiative devrait, sous réserve de conformité au droit supérieur (cf. notamment art. 21 al. 2 LAT sur la stabilité des plans, entre autres), être prévu pour les modifications du PAL.

Une telle approche permettrait de renforcer dans une large mesure les mécanismes démocratiques de l'aménagement local mais impliquerait une prolongation des durées de procédure d'adoption puisqu'au-delà de l'inertie des débats et la tenue de votations populaires, l'organe de pilotage (un conseil général ou une assemblée communale) ne serait pas en mesure d'assurer un travail continu durant l'année ; au contraire, il ne pourrait élaborer le plan d'affectation que de façon ponctuelle par séance ou session. En outre, dans cette hypothèse, se pose aussi la question des ressources, notamment en matière de personnel, à disposition des législatifs communaux pour pouvoir le seconder dans l'élaboration de ses tâches. Dans un tel cas, les communes se verraient dans l'obligation de mettre du personnel à disposition du législatif, ce qui ne manquera pas de susciter de grandes difficultés organisationnelles et d'engendrer des coûts supplémentaires non négligeables pour les communes. Enfin, se pose aussi la question du bon déroulement de certaines étapes procédurales assurées par une assemblée communale (tenue des séances de conciliation avec les opposants ou élaboration de la réglementation des plans, par exemple).

### **1.3.3 Le choix des compétences restreintes du pouvoir législatif**

En miroir se situe le paradigme d'un pouvoir exécutif communal fort qui continuerait d'œuvrer à l'élaboration du plan d'aménagement local, même si au final la décision d'adoption des plans et de leur réglementation reviendrait au pouvoir législatif communal. L'organe de pilotage chargé de la procédure préparant la révision générale resterait donc le conseil communal, qui serait responsable de l'attribution des mandats dans le cadre des révisions du PAL, de l'élaboration du projet préalable avant la mise à l'enquête publique, de la transmission du dossier d'examen préalable à l'autorité cantonale, de la tenue des séances de conciliation, du traitement des oppositions et, en cas de recours, de la rédaction des observations destinées à l'autorité supérieure.

Le conseil communal, en sus de la préparation des plans et règlements révisés/modifiés, rédigerait des projets de décisions (liquidation des oppositions et adoption du plan d'aménagement local) qu'il soumettrait au pouvoir législatif communal pour vote. Ce dernier n'aurait donc plus que la possibilité d'accepter ou refuser en même temps ces actes. Dans le prolongement de ce modèle, il semblerait cohérent de ne pas donner aux citoyens actifs la possibilité de se prononcer par le biais de votations populaires sur le plan d'aménagement local et sur les plans d'aménagement de détail. Le Conseil d'Etat constate toutefois qu'une telle logique irait à l'encontre de la volonté des motionnaires demandant la mise en place de droits politiques à la suite de l'adoption des plans.

Ce second paradigme présenterait partant l'avantage pragmatique et opérationnel de ne prolonger que de manière raisonnable les délais de traitements de révisions générales des plans d'aménagement local, étant rappelé que le Grand Conseil est intervenu à plusieurs reprises ces dernières années pour intercéder en faveur d'un raccourcissement des procédures relatives au droit des constructions et de l'aménagement du territoire. En outre, se poserait la question de la place laissée à la commission d'aménagement qui, dans le cadre de la mise en œuvre de cette motion, pourrait être davantage valorisée.

### **1.3.4 Le choix d'une voie médiane**

Comme développé *supra*, il n'existe pas qu'une seule et unique voie médiane, mais une multitude de possibilités tendant à une application intermédiaire de la motion. Celle retenue dans le cadre de l'avant-projet reprend la volonté des motionnaires et permet de concilier, voire d'optimiser la cohabitation délicate entre la démocratisation des procédures d'adoption et la lourdeur d'une telle procédure, respectivement les délais de traitements pour l'adoption des plans.

Cette troisième variante, qui sera développée *infra* au point 1.4, prévoit que les actes d'instruction et de coordination relatifs à la procédure d'adoption sont de la compétence du conseil communal, qui bénéficie du soutien d'une commission d'aménagement dont les membres siègent (à tout le moins majoritairement) au sein du pouvoir législatif de la commune. Ainsi, le pilotage de la procédure d'adoption s'effectue en collaboration entre les deux entités communales, permettant déjà une représentation du pouvoir législatif durant les actes préalables à l'adoption, tout en permettant un travail continu allant de l'attribution du mandat à l'entrée en force de la décision d'adoption. Il est renoncé à donner une force contraignante aux préavis de la commission afin de ne pas alourdir davantage la procédure par une compétence décisionnelle partagée. Par ailleurs, il est également renoncé à édicter une disposition instaurant la compétence d'une autre autorité pour les plans d'aménagement de détail que pour les plans d'aménagement local.

Enfin et en ce qui concerne les droits politiques, l'avant-projet propose de ne pas conférer aux citoyens de droits politiques contestant des mesures d'aménagement. Ce choix est dicté par plusieurs motifs d'ordre opérationnel et de conformité au droit supérieur qui seront développés infra ch. 1.4.5.

### **1.3.5 Les effets procéduraux de la motion**

Indépendamment de la variante retenue, le Conseil d'Etat peut d'ores et déjà mettre en exergue plusieurs conséquences qu'une adoption des plans d'aménagement local par le pouvoir législatif aura d'un point de vue procédural.

Premièrement, il semble indéniable que la durée de l'instruction et la procédure d'adoption sera allongée en comparaison de la procédure actuellement en vigueur. La tenue ponctuelle des séances du conseil général ou des assemblées communales, à laquelle s'ajoutent une inertie des débats, l'implication accrue de la commission d'aménagement et éventuellement la tenue de votations populaires sur l'adoption du plan d'aménagement local implique intrinsèquement des périodes d'inactivité plus nombreuses que dans le système actuel. Il se justifie, dès lors, de mettre en évidence ce premier point à la lumière des interventions parlementaires récemment déposées au Grand Conseil et demandant, d'une façon générale, des mesures en vue de raccourcir la durée des procédures en matière de droit des constructions et d'aménagement du territoire.

Deuxièmement, la procédure d'adoption d'un nouveau plan a, selon le système actuel, des conséquences sur l'octroi des permis de construire en raison de l'effet anticipé négatif des plans, lequel est concrétisé à l'art. 91 al. 1 LATeC. À teneur de cette disposition, aucun permis ne peut être délivré dès la mise à l'enquête publique des plans et jusqu'à leur approbation par la Direction. Dans l'hypothèse probable où la mise en œuvre de la motion engendrerait un allongement des procédures d'adoption et par conséquent d'approbation, la paralysie du plan en vigueur et prochainement modifié pourrait, de l'avis du Conseil d'Etat, devenir particulièrement contraignante pour les requérants de permis de construire dont les projets se situent au sein de zones concernées par le nouveau plan et sont donc affectés par l'effet anticipé négatif de celui-ci.

Les conséquences d'un changement de compétence pour adopter les plans et leur réglementation sur l'effet anticipé positif des plans prévu à l'art. 91 al. 2 LATeC doivent également être mentionnées. Selon cet article, l'autorité compétente en matière de permis de construire peut autoriser des constructions et installations conformes au plan pour éviter des retards dommageables moyennant l'accord préalable de la commune et du SeCA. Le Conseil d'Etat relève à ce titre que la jurisprudence du Tribunal cantonal est de plus en plus restrictive quant à l'octroi de l'effet anticipé positif des plans. En sus de ne pas trouver application pour les mises en zone, il ressort de la jurisprudence qu'un permis de construire ne peut être délivré que s'il est certain que le plan peut être définitivement adopté et l'octroi du permis ne préjugerait de la décision d'approbation du plan. Or, la motion tend vers une procédure dans laquelle une autorité exécutive élabore un projet sans aucune garantie que l'autorité législative ne le valide. À la lumière d'une pratique qui tend à devenir toujours moins permissive, le changement de compétences prévu par la motion risque de mettre un terme à l'octroi de permis de construire entre la mise à l'enquête de la révision générale du plan et son approbation par la Direction, à tout le moins jusqu'à l'adoption du plan par le pouvoir législatif communal.

## **1.4 Solutions proposées par l'avant-projet**

### **1.4.1 Renforcement de la commission d'aménagement**

L'avant-projet propose, conformément à ce que demande la motion, que l'autorité d'adoption des plans d'aménagement local devienne le pouvoir législatif communal sans instaurer de différence entre les communes disposant d'un conseil général et celles qui n'en ont pas. Partant, l'autorité compétente pour l'adoption des plans serait le conseil général ou, pour les communes n'en disposant pas, l'assemblée communale.

L'autorité chargée d'élaborer ce même plan, c'est à dire par exemple d'attribuer les mandats aux bureaux spécialisés, d'élaborer le projet d'examen préalable ou de liquider les oppositions serait le conseil communal. Comme expliqué *supra* point 1.3.4, il s'agit d'une autorité capable d'assurer un travail continu durant l'année sans dépendre de la tenue ponctuelle des séances du conseil général ou des assemblées communales. En sus de l'inévitable prolongation des délais qui seraient engendrés par un pilotage de la compétence par un législatif communal, il paraît difficilement imaginable que ce dernier puisse, en pratique, élaborer un projet de plan d'affectation des zones ou trancher les oppositions déposées dans le cadre de révisions des plans (y compris la rédaction des décisions). Il ressort de ces considérations opérationnelles que l'autorité compétente pour les actes d'instruction devrait être le pouvoir exécutif communal.

Afin de poursuivre l'objectif d'accroître la participation du législatif communal dans les procédures d'adoption des PAL, le conseil communal serait soutenu durant les différentes phases de la procédure par une commission d'aménagement qui verrait ses compétences renforcées. Cette dernière serait constituée par le pouvoir législatif dont la majorité, serait composée de membres siégeant dans un conseil général ou, pour les communes ne disposant pas de conseil général, de citoyens actifs non élus au conseil communal. Le conseil communal devrait pouvoir émettre des propositions concernant la constitution de la commission dans les communes ne disposant pas de conseil général... Celui-ci devrait également être représenté au sein de la commission d'aménagement par un siège au minimum afin d'optimiser la collaboration entre les pouvoirs exécutif et législatif de la commune. Cette présence consiste toutefois en une représentation qui ne saurait impacter la présence, majoritaire, du pouvoir législatif communal au sein de la commission.

### **1.4.2 Programme d'aménagement local**

Le Grand Conseil a par vote du 8 octobre 2021 accepté l'introduction du programme d'aménagement local dans la LATeC.

Le Conseil d'Etat rappelle que la LATeC contient déjà des dispositions sur des programmes d'aménagement, qu'ils soient cantonal (art. 15 LATeC) ou régional (art. 30 LATeC). La base légale instituant ce programme à l'échelle locale est donc inspirée de ces dispositions existantes.

En ce qui concerne l'autorité compétente pour l'adoption du programme, cette dernière serait, comme l'adoption de plan d'aménagement local, le pouvoir législatif communal. Le conseil communal resterait quant à lui impliqué dans l'élaboration du programme et serait compétent pour formuler une proposition de programme au pouvoir législatif.

### **1.4.3 L'instruction et la procédure d'adoption**

Concernant l'examen préalable du plan d'aménagement local, le Conseil d'Etat suggère de laisser la compétence au conseil communal, appelé dans la version actuelle de la LATeC "la commune", de soumettre les projets de plans et de règlements au SeCA. Sans que cela soit

inscrit dans la LAtEc, la commission d'aménagement pourrait à tout le moins émettre ses remarques avant la soumission du projet au service.

De même, c'est l'exécutif communal qui, suite à la décision d'adoption du plan par le pouvoir législatif communal, statuerait sur les éventuelles oppositions qui n'ont pas pu être liquidées. En effet, il est difficilement imaginable qu'une assemblée ou un parlement puisse statuer sur des oppositions de particuliers et ait, partant, accès à l'intégralité du dossier des opposants.

En sus, le traitement de telles procédures ne se prête pas à des débats en assemblée et les éventuelles séances de conciliation auront, déjà été menées par le conseil communal. Le traitement des oppositions serait donc postérieur à l'adoption du plan d'aménagement et serait assuré par une autre autorité communale que le pouvoir législatif. L'exécutif disposera, dès lors, d'un court laps de temps pour rédiger ces mêmes décisions, ce qui lui évitera un éventuel travail inutile dans l'hypothèse où le pouvoir législatif communal n'adopterait pas le plan tel qu'il a été mis à l'enquête.

Le Conseil d'Etat relève, par ailleurs, que les décisions communales statuant sur les oppositions peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la DIME. L'assemblée communale ou le conseil général d'une commune n'est toutefois pas une autorité administrative au sens de l'art. 2 CPJA. Il apparaît dès lors que les votes d'une assemblée communale ne sont pas des décisions administratives au sens de l'art. 4 CPJA, plaidant également pour que le traitement des oppositions soit assuré par l'exécutif communal, qui est une autorité administrative au sens de l'art. 2 al. 1 let. b CPJA.

La marge de manœuvre du conseil communal serait en outre largement réduite puisque le plan d'aménagement local aura déjà été adopté par le pouvoir législatif communal et que le traitement des oppositions ne pourra que se conformer matériellement à la première décision d'adoption.

Il est renoncé à édicter des dispositions idoines sur l'adoption des plans d'aménagement de détail, ces derniers étant un élément du plan d'affectation des zones et un élément du plan d'aménagement local. Il ne semble dès lors pas pertinent d'instaurer une procédure différente concernant la planification de détail, l'édiction d'une telle base légale étant susceptible de complexifier la procédure d'adoption des plans d'aménagement de détail sans véritable plus-value.

La procédure d'adoption du plan directeur communal et du programme d'équipement serait largement similaire à celle du plan d'affectation des zones (à l'exception bien sûr des oppositions qui ne peuvent être déposées à l'encontre de la planification directrice). Ici aussi, le conseil communal soumettrait le plan directeur communal et le programme d'équipement au pouvoir législatif communal qui l'adopterait.

#### **1.4.4 Les dispositions transitoires**

Toute loi formelle est susceptible de changer en cours d'instance, soit à un moment où une procédure administrative est déjà pendante. D'un point de vue strictement juridique, la jurisprudence constante des instances judiciaires rappelle que l'autorité de première instance doit fonder sa décision sur le nouveau droit. Un tel système ne semble toutefois que peu judicieux à la lumière de la nature des procédures d'aménagement local et surtout de leur durée. En effet et dès lors que des communes travaillent sur leur révision générale d'aménagement local durant plusieurs années, des modifications d'ordre procédural radicales compliqueraient considérablement le travail des communes dans leurs tâches d'autorités planificatrices. Aussi, il sied d'instaurer un régime transitoire afin de ne pas péjorer les communes qui, sans un tel

régime, seraient à bout touchant de leur planification d'aménagement local au moment de l'entrée en force de la présente loi et seraient partant soumises au nouveau droit.

À ce titre et d'un point de vue systématique, les communes ayant terminé l'élaboration de leurs plans sont, de fait, en position de mettre à l'enquête publique leur plan d'aménagement local. La mise à l'enquête publique est, en effet, la dernière étape procédurale avant que le PAL ne soit contestable par les administrés et qu'ils puissent s'y opposer. Il semble donc opportun de désigner la mise à l'enquête publique comme étant la phase procédurale déterminante dans la révision générale du PAL pour l'application du nouveau droit est la mise à l'enquête publique des plans.

L'avant-projet propose de ne pas s'écarter de ce système que les PAL ainsi que les modifications y relatives ayant fait l'objet d'une mise à l'enquête publique avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi soient régis par le droit antérieur à celle-ci. Toujours par mesure de simplicité et au vu du principe de la sécurité du droit, la première mise à l'enquête, dans l'hypothèse où d'autres suivraient, serait déterminante.

#### **1.4.5 Les droits politiques**

Les plans d'aménagement local étant désormais, selon l'avant-projet, adoptés par le pouvoir législatif d'une autorité communale, ceux-ci pourraient faire l'objet de votations populaires et partant être soumis au droit d'initiative et au droit de référendum.

À titre liminaire, il est rappelé que les communes qui ne disposent pas d'un conseil général ne peuvent se voir attaquer leur décision d'adoption par la voie du référendum, les citoyens actifs sur le plan politique s'étant déjà prononcés sur cet objet en votation lors de l'assemblée communale adoptant le plan. Le droit de référendum ne couvrirait donc que les adoptions de plans d'aménagement local adoptés par des conseils généraux.

Concernant le droit d'initiative, il y aura lieu de prêter une attention particulière à la validité desdites initiatives à la lumière du droit supérieur et notamment de la LAT. En effet, le principe constitutionnel de la sécurité du droit est codifié à l'art. 21 al. 2 LAT, qui institue la stabilité des plans. Cette disposition ne permet à titre exemplatif pas à des citoyens actifs de réviser leur plan d'aménagement local par le biais d'une initiative populaire quelques années après l'entrée en force de la révision générale de leur PAL puisque l'initiative serait contraire à la LAT. Rendre le droit d'initiative possible en matière d'aménagement du territoire poserait donc des questions délicates de conformité au droit cantonal et fédéral.

En outre, les votations populaires ouvrent aux citoyens une double voie de recours à l'encontre de l'adoption des PAL soumis aux droits d'initiative ou de référendum. La première consiste en un recours à la Direction sur des griefs d'ordre matériel ou formel tandis que le deuxième consiste en un recours de droit politique portant sur les irrégularités susceptibles de conduire à l'annulation du scrutin au sens de l'art. 34 al. 2 Cst. Le champ des griefs dont les administrés peuvent se prévaloir sont larges et concernent tant la non-conformité au droit supérieur que les irrégularités d'ordre formel (p.ex. la mauvaise distribution du matériel de vote, une campagne pas assez transparente menée par les autorités ou un mauvais décompte des voix).

A ce stade, il est relevé que la loi fribourgeoise sur les communes (LCo) est actuellement en cours de révision, raison pour laquelle il n'est proposé que de procéder à des modifications de la LATeC en tant que loi spéciale.

À cet égard et dès lors que le plan d'aménagement local sera déjà adopté par le pouvoir législatif communal, il ne paraît pas opportun de soumettre le plan à un référendum. Comme déjà



expliqué *supra*, un tel référendum ne concernerait que les communes disposant d'un conseil général et engendrerait une procédure d'approbation du plan encore plus chronophage qu'elle ne l'est déjà. Le Conseil d'Etat suggère également d'exclure la possibilité de soumettre les plans d'aménagement local à référendum. Pour les mêmes raisons, il est proposé de ne pas permettre d'assemblée législative pour un tel objet.

Enfin et en ce qui concerne le droit d'initiative, le Conseil d'Etat suggère également, au vu de la technicité croissante du droit de l'aménagement du territoire, d'exclure ce second levier démocratique.

## 2 COMMENTAIRES DES DISPOSITIONS

### *Art. 36 al. 1 AP*

Comme le souhaitent les motionnaires, l'autorité adoptant le plan d'aménagement local ne sera plus le pouvoir exécutif, mais le pouvoir législatif. Il s'agit donc de supprimer le conseil communal de cet alinéa et de le remplacer par le pouvoir législatif afin d'éviter une lourdeur linguistique, toutes les communes n'étant pas dotées du même pouvoir législatif (conseil général ou assemblée communale).

### *Art. 36 al. 2 AP*

Comme développé au ch. 1.4.3, l'octroi d'une compétence au pouvoir exécutif communal permet d'assurer une opérationnalité continue durant la procédure d'adoption en ce qui concerne, à titre exemplatif, l'attribution des mandats dans le cadre des révisions du PAL, l'élaboration du projet préalable avant la mise à l'enquête publique, la transmission du dossier d'examen préalable à l'autorité cantonale, la tenue des séances de conciliation, le traitement des oppositions, l'adoption des plans et, en cas de recours, la rédaction des observations destinées à l'autorité supérieure.

Le conseil communal n'est donc plus une autorité décisionnelle dans l'adoption du plan d'aménagement local, mais reste une autorité de pilotage dans le cadre de son élaboration. Cette compétence qui lui est dévolue permet en outre d'éviter un prolongement trop conséquent de la procédure d'adoption du plan.

### *Art. 36 al. 3 AP*

Comme développé *supra* ch. 1.4.1, une commission est instituée pour soutenir le pouvoir exécutif dans l'élaboration du plan d'aménagement local d'une part et pour rendre des préavis avant l'adoption du plan par le pouvoir législatif d'autre part.

Il se pose toutefois la question de savoir si cette commission doit être constituée par le pouvoir législatif ou exécutif. Afin de rester cohérent dans les buts et les missions données à la commission d'aménagement, il s'agit de constater que l'organe instituant la commission d'aménagement doit être l'organe pour lequel la commission d'aménagement œuvre. En d'autres termes, soit la commission accompagne le pouvoir législatif en sa qualité d'organe consultatif avant la décision d'adoption, soit elle accompagne le pouvoir exécutif dans l'élaboration du plan tout en préparant les débats du législatif. Dans les deux cas, il est rappelé que la commission demeure une commission issue du législatif.

Il est proposé de retenir une constitution de la commission par le pouvoir législatif de la commune, dès lors que dite commission aura pour mission de créer un équilibre entre la démocratisation des procédures d'adoption des plans d'aménagement local voulue par le législateur cantonal et la célérité

de la procédure d'adoption, impliquant une opérationnalité des mesures d'élaboration et d'instruction poursuivies par le pouvoir exécutif.

*Art. 36 al. 3 - Variante AP*

D'un point de vue institutionnel, il est imaginable d'octroyer au conseil communal la compétence d'émettre des propositions à destination de l'assemblée communale afin de poser un cadre aux discussions qui se tiendront dans le cadre de la constitution de la commission et d'éviter d'interminables débats en assemblée sur la constitution de la commission. Une telle disposition ne semble pas nécessaire pour les communes bénéficiant d'un conseil général, la présence d'un parlement communal permettant déjà de cadrer *a minima* les débats et leurs déroulements.

*Art. 36 al. 4 AP*

Cette proposition précise la composition de la commission et permet d'améliorer ainsi que d'accroître l'implication du pouvoir législatif communal dans l'élaboration du PAL. À cette fin, il est primordial de prévoir à tout le moins qu'une majorité de membres siégeant dans la commission émane du pouvoir législatif communal. Cependant, l'absence de conseiller communal en son sein pourrait affaiblir la communication, pour ne pas dire la coopération et la transmission d'information entre le pouvoir exécutif et la commission d'aménagement. Le fait qu'un membre du conseil communal au minimum soit présent dans la commission pourrait ainsi garantir une collaboration avec le pouvoir exécutif, faciliter la communication et favoriser les synergies possibles.

*Art. 36 al. 5 AP*

Les communes disposent déjà dans leurs différents champs de compétences de plusieurs commissions idoines, telle que, à titre exemplatif, la commission financière.

La loi sur les communes (LCo, RS-FR 140.1) dispose déjà de plusieurs bases légales (par exemple l'art. 15bis LCo) portant entre autres sur l'organisation, les nominations ou les récusations. Il n'y a pas lieu ni de paraphraser, ni de s'écarter de ces dispositions dans la LATeC, de telle sorte qu'un renvoi à la LCo semble opportun.

*Art. 36 al. 6 AP*

Plusieurs tâches procédurales ne figurent pas dans la LATeC, mais dans le règlement d'exécution, soit le ReLATeC. Aussi, le traitement des oppositions et la tenue des séances de conciliation sont régies par l'art. 32 ReLATeC.

Partant, il semble pertinent de réserver une compétence résiduelle au Conseil d'Etat en vue de fixer d'autres tâches, de manière exhaustive ou non, qui pourraient figurer dans le cahier des charges de la commission.

*Art. 39a al. 1 AP*

Compte tenu de la décision du Grand Conseil sur la motion, une base légale instaurant un programme d'aménagement local est formulée et cette proposition se calque en partie sur les art. 15 et 30 LATeC.

Naturellement, la seconde partie de la phrase est adaptée aux besoins de l'aménagement local : à la lumière de la planification supérieure, le programme d'aménagement local ne doit pas s'inspirer du contexte donné par des études de base mais par les planifications tant cantonales que régionales.

*Art. 39a al. 2 AP*

Cette disposition s'inscrit dans le prolongement de l'introduction d'un programme adopté par le pouvoir législatif.

La procédure d'adoption du programme suit une procédure similaire que celle du PAL, soit une élaboration par le pouvoir exécutif, qui le soumet pour proposition au pouvoir législatif, ce dernier l'adoptant. En effet, un programme d'aménagement local ressortant de la compétence exclusive du pouvoir législatif serait difficilement opérationnel.

*Art. 39a al. 3 AP*

Dès lors que le PAL applique une politique générale d'aménagement telle que définie par le programme d'aménagement local, il apparaît que les deux instruments de planification sont difficilement dissociables l'un de l'autre. Cette disposition propose partant de réviser le programme d'aménagement local en même temps que les révisions générales du plan d'aménagement local, le premier pouvant servir de référence pour toutes modifications du second.

En outre, cet alinéa s'inspire également des art. 15 et 30 LATeC relatifs aux programmes d'aménagement cantonal et régional, en étant cependant adapté à l'aménagement local.

*Art. 46a al. 3 AP*

Le terme de "commune" peut créer une confusion dans la compétence entre le conseil communal et le pouvoir législatif. Même s'il s'agit d'une obligation de construire et non d'une mesure d'aménagement, il est donc proposé d'écarter d'éventuelles incertitudes quant à l'interprétation de la loi et d'octroyer le droit d'emption légal au conseil communal, le pouvoir législatif n'ayant pas à disposer d'un tel droit.

*Art. 51 al. 3 AP*

Le pourcentage minimal d'habitation au sein d'une zone d'activités est établi dans le règlement communal d'urbanisme, soit un élément du PAL, (cf. art. 39 al. 1 let. c LATeC) lequel n'est plus adopté par le conseil communal.

À des fins de simplification lexicale et pour éviter une lourdeur dans la formulation de l'alinéa, il est proposé de remplacer "conseil communal" par "règlement communal d'urbanisme", ce qui revient à introduire dans la LATeC le terme utilisé uniformément dans la pratique (et les dossiers de PAL) pour cet instrument.

*Art. 52 al. 3 AP*

Au même titre que ce qui a été exposé *supra* pour l'art. 51 al. 3 AP LATeC, le pourcentage minimal des activités au sein d'une zone mixte est établi dans le règlement communal d'urbanisme, lequel n'est plus adopté par le conseil communal.

À des fins de simplification lexicale et pour éviter une lourdeur dans la formulation de l'alinéa, il est proposé de remplacer "conseil communal" par "règlement communal d'urbanisme".

*Art. 60 al. 1 AP*

Il est, en ce qui concerne la compétence de l'autorité communale, renvoyé au commentaire relatif à l'art. 36 al. 1 LATeC.

Pour le surplus, il est constaté que la terminologie actuellement utilisée à l'al. 1 en référence au règlement communal, soit "règlementation afférente au plan d'affectation des zones" n'est dans la pratique plus utilisée depuis de nombreuses années et porte désormais à confusion.

Il est partant proposé de remplacer ce terme par le "règlement communal d'urbanisme" communément utilisé par les communes, le canton et les particuliers.

*Art. 63 al. 1 AP*

Il est pour cette disposition renvoyé au commentaire relatif à l'art. 60 al. 1 LATeC, les changements proposés pour ces deux dispositions étant strictement identiques.

*Art. 63 al. 3 AP*

Il est proposé de maintenir la compétence au conseil communal dans l'édiction des conditions-cadre des plans d'aménagement de détail facultatifs. Cela étant et pour aller dans le sens d'une meilleure implication du pouvoir législatif tel que désiré par les motionnaires, il semble pertinent de soumettre le travail du pouvoir exécutif aux préavis de la commission d'aménagement.

*Art. 67 al. 3 AP*

Le droit d'être entendu des propriétaires est un acte d'instruction qui, conformément à ce qui a été expliqué pour l'art. 36 al. 2 LATeC, est du ressort du conseil communal.

Il n'y a donc pas de différence de fond avec le régime actuel, mais il semble toutefois utile de procéder à une clarification des compétences communales, le terme de "commune" étant générique et pouvant porter à confusion.

*Art. 69 al. 4 AP*

Il est proposé de mettre le terme de "commune" au singulier à des fins d'uniformité avec la LATeC. En effet, l'article mentionne ici la commune comme autorité d'adoption du règlement communal d'urbanisme.

*Art. 77 al. 1 AP*

Est proposée une simple reformulation de la disposition, avec un ajout concernant le préavis que rendra la commission d'aménagement dans l'examen préalable.

Au demeurant, il est renvoyé au commentaire de l'art. 63 al. 3 AP LATeC relatif à l'édiction dans le règlement d'exécution des dispositions concernant les compétences de la commission d'aménagement.

*Art. 79 AP*

Concernant les modifications proposées aux al. 1 et 2 de cet article, il est renvoyé au commentaire de l'art. 36 AP LATeC.

*Art. 85 al. 1 AP*

Il est, en ce qui concerne la compétence de l'autorité communale dans le pilotage de la procédure précédant l'adoption du PAL, renvoyé au commentaire relatif à l'art. 36 al. 1 LATeC.

Cela étant et pour aller dans le sens d'une meilleure implication du pouvoir législatif tel que désiré par les motionnaires, il semble pertinent de soumettre le travail du pouvoir exécutif aux préavis de la commission d'aménagement.

Au demeurant, il est renvoyé au commentaire de l'art. 63 al. 3 AP LATeC relatif à l'édition dans le règlement d'exécution des dispositions concernant les compétences de la commission d'aménagement.

#### *Art. 85 al. 2 AP*

En ce qui relève de la compétence du pouvoir législatif quant à l'adoption du plan d'aménagement local, il est renvoyé au commentaire de l'art. 36 LATeC.

En ce qui concerne la décision relative au traitement des oppositions non-liquidées par le conseil communal, il est également renvoyé au ch. 1.4.3.

#### *Art. 85 al. 3 AP*

Les deux décisions communales (adoption du plan et rejet des oppositions) seront, contrairement au régime actuellement en vigueur, rendues dans un laps de temps différé.

Premièrement, un rendu simultané des deux décisions impliquerait que le conseil communal doive déjà préparer les décisions sur opposition sans connaître le résultat du vote du pouvoir législatif communal quant à l'adoption du plan. Une exigence de simultanéité impliquerait que le pouvoir législatif soit convoqué une nouvelle fois dès le moment où il n'accepterait pas le plan tel qu'il a été mis à l'enquête par le conseil communal (ce dernier n'ayant pas préparé les décisions sur oppositions en conséquence), ce qui n'est d'un point de vue formel pas acceptable.

Ce décalage temporel a comme conséquence que les décisions sur oppositions pourraient être notifiées au plus tôt le lendemain de l'adoption du plan de telle sorte qu'il sied, partant, de faire partir le délai de recours dès la notification de la décision sur opposition, étant précisé qu'un administré recourant n'ayant pas formé opposition au plan et qui contesterait la décision d'adoption verrait son recours frappé d'irrecevabilité, ce dernier étant tardif.

#### *Art. 85 al. 1 - Variante AP*

Cette variante octroie la compétence au pouvoir législatif communal à la fois d'adopter le plan d'aménagement local et de statuer sur les oppositions qui n'ont pas encore été liquidées.

L'exécutif communal se bornerait ainsi à préparer des projets de décisions motivées sur les oppositions. La commission d'aménagement, qui est une commission législative destinée à soutenir le conseil communal, pourrait à cette occasion appuyer le travail de l'exécutif dans l'élaboration de ces projets.

#### *Art. 85 al. 2 - Variante AP*

Une fois le projet de décision terminé, ce dernier serait transmis au pouvoir législatif communal qui pourrait statuer sur ces décisions. Cette variante présenterait l'avantage de renforcer la légitimité démocratique des décisions rendues sur opposition.

Toutefois, les difficultés procédurales liées à la tenue de débats portant sur des oppositions et à l'accessibilité par des citoyens de ces mêmes dossiers d'opposition se pose la question formelle de

savoir si une assemblée communale peut effectivement rendre des décisions administratives au sens de l'art. 4 CPJA.

Enfin, et dans l'hypothèse où le pouvoir législatif ne désirerait adopter le plan que sous réserve de certaines modifications, les décisions sur opposition élaborées ne seraient plus coordonnées avec la décision d'adoption du plan. En d'autres termes, le vote du pouvoir législatif ne pourrait qu'accepter ou refuser l'adoption, étant précisé que dans la seconde hypothèse une seconde convocation serait nécessaire afin que le conseil communal rédige les nouveaux projets de décision sur opposition.

#### *Art. 85 al. 3 - Variante AP*

Il est précisé dans cet alinéa que la liquidation des oppositions et l'adoption du PAL se fait simultanément, ce qui est *de facto* déjà le cas actuellement.

#### *Art. 90 al. 1 AP*

Il est explicitement renoncé à transférer cette compétence au pouvoir législatif communal, dès lors que les zones réservées relèvent de mesures opérationnelles et provisoires qui doivent, pour des raisons entre autres de mesure de police, ressortir de la compétence du conseil communal.

#### *Art 91 al. 2 AP*

L'art. 91 al. 2 LATeC et la jurisprudence du Tribunal cantonal y relative<sup>1</sup> sont particulièrement restrictifs quant à l'octroi de l'effet anticipé positif des plans. En effet, le but de l'art. 91 LATeC est de s'assurer que des constructions futures ne puissent pas compromettre les mesures de planification envisagées. Partant, l'octroi du permis de construire doit être conditionné à la conformité d'un plan dont l'approbation relève d'une quasi-certitude : une telle délivrance constitue déjà un début d'exécution et est susceptible de freiner l'autorité compétente dans une éventuelle future modification du PAL avant son approbation. L'appréciation de la conformité au futur PAL s'effectue à un stade où celui-ci est encore susceptible d'être modifié et l'octroi d'un permis avant l'approbation du plan implique de façon inhérente que l'autorité préjuge à tout le moins d'une partie de l'avenir du plan.

Cette application anticipée du droit administratif dans le temps sera d'autant plus délicate à la lumière du nouveau droit puisque l'autorité compétente pour l'adoption du PAL deviendra le pouvoir législatif communal, soit une autorité qui ne se prononcera pas sur la délivrance de permis de construire.

L'octroi de l'effet anticipé positif des plans postérieurement à son adoption par le pouvoir législatif communal permet partant de se conformer à la jurisprudence des tribunaux en matière d'effet anticipé des plans, mais surtout d'amoinrir le risque de voir débiter un chantier au sein d'une zone qui, possiblement, ne sera jamais adoptée par la commune.

#### *Art. 92 al. 1 AP*

Il est, en ce qui concerne la compétence de l'autorité communale dans le pilotage de la procédure précédant l'adoption du PAL, renvoyé au commentaire relatif à l'art. 36 al. 1 LATeC.

---

<sup>1</sup> Arrêt du TC 602 2020 70 du 29 octobre 2020, consid. 4.1.

Au demeurant, il est renvoyé au commentaire de l'art. 63 al. 3 AP LATEC relatif à l'édition dans le règlement d'exécution des dispositions concernant les compétences de la commission d'aménagement.

*Art. 173a al. 1 AP*

En ce qui concerne les considérations du Conseil d'Etat sur le droit de référendum et d'assemblée législative il est renvoyé au ch. 1.4.5.

*Art. 173a al. 2 AP*

En ce qui concerne les considérations du Conseil d'Etat sur le droit d'initiative il est renvoyé au ch. 1.4.5. Le terme "d'objet" permet d'éviter une énumération exhaustive et qui traduit une volonté claire de ne soumettre aucun élément de l'aménagement local au droit d'initiative populaire.

*Art. 175a al. 1 AP*

Comme cela a été développé au ch. 1.4.4, il est proposé d'établir un régime transitoire afin de ne pas péjorer les communes qui ont déjà achevé l'élaboration de leur plan d'aménagement local.

Par conséquent, l'art. 175a AP permettrait aux communes qui ont mis la révision générale de leur plan d'aménagement local à l'enquête publique avant l'entrée en vigueur du nouveau droit de se voir appliquer l'ancien droit en vue de l'approbation de leur PAL.

### **3 INCIDENCES SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ÉTAT-COMMUNES**

La modification légale n'a pas d'incidence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

### **4 CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL**

La modification légale, qui porte essentiellement sur une question d'ordre procédural, n'a que peu d'incidences financières et en personnel. La création d'une commission d'aménagement impliquera toutefois la distribution de jetons de présence supplémentaire.

### **5 CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR**

L'avant-projet de loi est conforme au droit constitutionnel et aux prescriptions du droit fédéral applicables en matière d'aménagement du territoire.

Il ne présente pas d'incompatibilité avec le droit de l'Union européenne.