



Message 2023-DIME-305

14 mai 2024

Modification de la LATeC en vue d'introduire la compétence du pouvoir législatif communal pour adopter les plans d'aménagement local

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC).

Ce document donne suite à la :

Motion 2020-GC-64	Plans et règlements d'aménagement locaux : liberté d'organisation des communes et droit d'initiative et de référendum
Auteurs :	Marmier Bruno / Dorthe Sébastien

partiellement acceptée par le Grand Conseil en date du 8 octobre 2021.

Table des matières

1	Adoption par le pouvoir législatif communal de la planification locale et droits politiques	3
1.1	Origines du projet	3
1.2	Rappel de la procédure applicable aux plans d'aménagement local selon le droit en vigueur	4
1.2.1	Principes généraux	4
1.2.2	Processus suivi par les travaux de planification	4
1.2.3	Procédure d'approbation et de recours	5
1.3	Vue d'ensemble des solutions retenues par les autres cantons	5
1.4	Synthèse de la consultation externe	6
1.5	Solutions proposées par le projet de loi	7
1.5.1	Choix d'une voie médiane	7
1.5.2	Effets procéduraux	8
1.5.3	Programme d'aménagement local	10
1.5.4	Instruction des oppositions et procédure d'adoption	10
1.5.5	Dispositions transitoires	11
1.5.6	Droits politiques	11
2	Commentaires des dispositions légales	13
2.1	Loi sur l'aménagement du territoire et des constructions	13
2.2	Loi sur les communes	17

2.3	Loi sur la mobilité	17
2.4	Loi sur les eaux	17
2.5	Loi sur l'eau potable	18
3	Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes	18
4	Conséquences financières et en personnel	18
5	Conformité au droit supérieur	18

1 Adoption par le pouvoir législatif communal de la planification locale et droits politiques

1.1 Origines du projet

Le 7 mai 2020, les députés Bruno Marmier et Sébastien Dorthe ont déposé la motion 2020-GC-64. Celle-ci visait d'une part, à accorder aux communes la liberté de choisir la compétence, exécutive ou législative, de l'autorité qui adopte les plans et règlements d'aménagement communaux, et d'autre part, à octroyer aux citoyens le droit de déposer des initiatives ou de demander des référendums sur ces plans et règlements. Les motionnaires ont souligné que le canton de Fribourg était, avec celui de Soleure, le seul à réserver cette compétence au pouvoir exécutif communal, restreignant ainsi la participation des citoyens dans l'aménagement local. L'objectif de la modification légale demandée était de rendre l'aménagement local plus démocratique.

Le 8 octobre 2021, le Grand Conseil a accepté le fractionnement de la motion, l'introduction du programme d'aménagement local et l'octroi au pouvoir législatif communal de la compétence d'adopter des plans et règlements en matière d'aménagement du territoire. Cependant, la proposition offrant aux communes la liberté de choisir entre le pouvoir législatif et exécutif a été rejetée.

À la suite de cette décision, la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) a entamé les travaux législatifs. Le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a sondé 22 cantons (à l'exception des cantons de Soleure, de Genève et du Tessin, compte tenu des régimes très particuliers prévus par ces derniers) pour identifier les différents régimes d'adoption des plans d'aménagement local. Il a été constaté que la grande majorité des cantons confiant la compétence d'adopter les plans et leur réglementation au pouvoir législatif communal attribuent néanmoins des compétences étendues au pouvoir exécutif communal dans le cadre du processus de planification.

À partir de l'été 2022, un groupe de travail composé de la Conférence des préfets, de l'Association des communes fribourgeoises, du Secrétariat général de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, du Service des communes et du Service des constructions et de l'aménagement a examiné diverses variantes pour intégrer l'objet de la motion dans la loi. Quatre séances de travail ont conduit à l'élaboration d'un avant-projet de loi conformément à la décision du Grand Conseil.

Le 30 mai 2023, le Conseil d'État a autorisé la mise en consultation de l'avant-projet de loi modifiant la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC). Les positions des destinataires de la consultation sont traitées dans un rapport détaillé élaboré par la DIME, laquelle a formulé diverses propositions de modifications de l'avant-projet à l'intention du Conseil d'État.

Donnant la suite qui convient à la motion acceptée partiellement par le Grand Conseil, le projet de loi prévoit que le conseil général ou l'assemblée communale soit compétent(e) pour adopter le plan d'aménagement local (PAL), les plans d'aménagement de détail (PAD) et leur réglementation. Il renforce également le rôle de la commission d'aménagement qui assiste les autorités communales dans l'élaboration et la mise en œuvre du PAL. De plus, il introduit le programme d'aménagement local, un nouvel instrument pour fixer les objectifs et la politique générale d'aménagement au niveau communal.

Parmi les différentes variantes envisageables pour donner suite à la motion, le Conseil d'État retient la solution qui lui semble la plus opérationnelle, en confiant l'adoption de la planification locale au pouvoir législatif communal tout en maintenant la compétence de l'exécutif communal pour conduire les travaux d'élaboration du PAL, assurer la coordination des procédures, ainsi que l'instruction des oppositions.

Le Conseil d'État souligne toutefois que cette modification de la loi risque d'allonger de manière significative la durée des travaux de la planification locale, ce qui ne sera pas non plus sans conséquence sur les délais de traitement des demandes de permis déposées pour des projets prévus sur des terrains touchés par des modifications des plans et règlement et/ou par des oppositions.

Après analyse des prises de position rendues dans le cadre de la consultation externe, le Conseil d'Etat estime par ailleurs qu'il se justifie d'ouvrir le droit de référendum et d'initiative communale aux PAL et aux PAD (avec les précisions données à ce sujet au point 1.5.7).

Il considère que la solution proposée par le projet de loi est celle qui respecte au mieux la volonté des motionnaires et l'exercice des droits politiques en cohérence avec ce changement de paradigme pour la procédure d'adoption de la planification communale, tout en garantissant la sécurité du droit et en tenant compte autant que possible du but de célérité et de simplicité des procédures consacré par l'art. 1 al. 2 let. k de la LATeC.

1.2 Rappel de la procédure applicable aux plans d'aménagement local selon le droit en vigueur

1.2.1 Principes généraux

L'aménagement du territoire communal incombe à la commune (cf. art. 34 al. 1 LATeC), plus précisément au conseil communal comme prévu par l'art. 36 al. 1 LATeC. Le PAL constitue l'instrument par lequel la commune oriente son développement et fixe ses choix au moyen de mesures concrètes (art. 38 LATeC).

Le PAL se compose essentiellement de quatre éléments définis à l'art. 39 al. 1 LATeC, à savoir le dossier directeur (let. a), le plan d'affectation des zones (let. b), la réglementation afférente au plan des zones (let. c, communément dénommée « règlement communal d'urbanisme »), ainsi que des éventuels plans d'aménagement de détail (let. d). Un rapport explicatif et de conformité accompagne le plan d'affectation des zones et sa réglementation¹, comme précisé à l'alinéa 2.

Le conseil communal constitue une commission d'aménagement permanente qui l'appuie tant dans l'élaboration que dans la mise en œuvre du PAL (art. 36 al. 2 LATeC). Cette commission, composée d'au moins cinq membres, dont la majorité est désignée par l'assemblée communale ou le conseil général, a ainsi un rôle significatif à jouer dans les travaux de planification.

L'élaboration et l'adoption de ces différents éléments du PAL relèvent de la compétence du pouvoir exécutif communal, compétence qui découle directement de l'art. 36 al. 1 LATeC.

1.2.2 Processus suivi par les travaux de planification

Le processus de révision générale du PAL débute par l'élaboration par la commune d'un programme de révision qu'elle soumet au SeCA et dans lequel elle annonce le début des travaux de planification, rend compte de l'analyse du territoire communal, identifie les enjeux de la révision et fixe la stratégie communale pour toutes les activités ayant un impact sur le territoire. Le SeCA fait circuler ce programme au sein des services de l'Etat. Dans le cadre de l'examen de ce document, les services et organes de l'Etat font part de leurs exigences ou remarques pour l'établissement du dossier d'examen préalable de la révision générale. Ils transmettent également les informations et données utiles.

Sur la base de cette analyse, la commune élabore un dossier d'examen préalable qu'elle remet au SeCA (art. 77 LATeC). Cette phase est obligatoire pour tout dossier de planification, y compris pour les modifications du PAL et les PAD. Le SeCA met le dossier en circulation auprès des services et organes intéressés et établit son préavis de synthèse qu'il transmet à la commune.

Le conseil communal met à l'enquête publique les dossiers de PAL et de PAD.

Durant la mise à l'enquête publique du plan d'affectation des zones (PAZ), des PAD et de la réglementation y relative, les personnes intéressées et disposant d'un intérêt digne de protection peuvent former opposition (art. 84 LATeC). Les oppositions non liquidées font l'objet d'une décision motivée du conseil communal (art. 85 al. 1 LATeC). Simultanément au traitement des oppositions, le conseil communal adopte les plans et leur réglementation (art. 85 al. 2 LATeC).

¹ Il doit aussi accompagner le plan d'aménagement de détail.

Le plan directeur communal ne peut quant à lui faire l'objet que d'observations et de propositions de la part des personnes intéressées (art. 78 al. 2 LATeC). Les intervenants sont entendus par le conseil communal qui se détermine sur le résultat de la consultation (art. 31 ReLATeC).

Les décisions rendues par le conseil communal sur les oppositions peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la DIME dans les trente jours qui suivent leur notification (art. 88 al. 1 LATeC).

1.2.3 Procédure d'approbation et de recours

Le SeCA vérifie que les exigences formelles minimales requises par les directives de la DIME² (art. 29 al. 1 ReLATeC) sont remplies pour pouvoir mettre le dossier en circulation auprès des services et organes intéressés. Si un dossier de PAL ou de PAD déposé ne répond pas aux exigences fixées dans ces directives, le SeCA le renvoie directement à la commune afin qu'elle apporte les corrections et les compléments requis (art. 29 al. 2 ReLATeC).

Au terme de la circulation, le SeCA élabore à l'intention de la DIME son préavis de synthèse d'examen final. Dans l'hypothèse où la DIME envisage de ne pas approuver certaines mesures adoptées par la commune ou d'en imposer d'autres qui n'étaient pas prévues dans le dossier, elle en informe le conseil communal et les intéressés par le biais d'une publication dans la Feuille officielle (communément appelé « Droit d'être entendu »). La commune et les personnes intéressées ont alors la possibilité de se déterminer dans les trente jours sur les éléments que la DIME entend refuser (art. 86 LATeC et 34 ReLATeC).

La Direction rend sa décision d'approbation sur le PAL ou le PAD et statue simultanément sur les éventuels recours au terme de leur instruction (art. 86 al. 3 et 88 al. 2 LATeC).

Sa décision d'approbation sur les PAL fait l'objet d'une publication par avis dans la Feuille officielle (art. 86 al. 4 LATeC et 36 ReLATeC).

La décision d'approbation et les éventuelles décisions sur recours peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal (TC).

1.3 Vue d'ensemble des solutions retenues par les autres cantons

L'analyse des solutions adoptées sur le plan cantonal révèle que la plupart des cantons confient l'adoption des plans au législatif communal, tout en attribuant de larges compétences à l'exécutif communal. Dans 80% des cantons, celui-ci est compétent pour attribuer des mandats lors de la révision d'un PAL, mais par exemple dans les cantons de Zoug et d'Argovie, le législatif a la compétence d'octroyer un crédit pour une révision générale.

Dans 80% des cantons sondés, l'exécutif communal est chargé d'élaborer le projet préalable avant l'enquête publique. Dans les autres cantons, les modalités de cette partie de la procédure et l'attribution des compétences varient. Par exemple, dans les cantons d'Argovie et de Saint-Gall, une commission de planification est compétente pour effectuer ces travaux. Tous les cantons, à l'exception de Glaris, où le système varie selon ce que prévoit la réglementation communale, prévoient que le dossier d'examen préalable est transmis par l'exécutif communal à l'autorité cantonale compétente.

Le traitement des oppositions relève de la compétence de l'exécutif communal dans la plupart des cantons, à quelques exceptions près : par exemple, dans le canton de Vaud, le législatif communal tranche les oppositions, sur proposition de l'exécutif, alors que dans les Grisons, cette compétence appartient essentiellement à l'exécutif communal sous réserve de quelques cas particuliers pour lesquels une commission du législatif est désignée compétente.

De manière générale, c'est l'exécutif communal qui transmet le dossier de la planification locale à l'autorité d'approbation.

² Guide pour l'aménagement local, Chapitre III.

S'agissant des droits politiques, les possibilités de contester un PAL par le biais d'un référendum obligatoire ou facultatif diffèrent selon les cantons. Certains prévoient un droit de référendum obligatoire et facultatif, tandis que d'autres n'autorisent que le référendum facultatif. Une minorité de cantons prévoient d'autres voies de contestation, tels que le droit d'initiative populaire ou des votations populaires.

Dans près de la moitié des cantons sondés, il incombe à l'exécutif communal de se prononcer sur les recours interjetés contre les décisions communales. C'est également lui qui est généralement compétent pour recourir contre les décisions cantonales auprès des instances judiciaires.

Quant à la question de l'efficacité de la procédure d'approbation des plans, l'appréciation des cantons s'avère relativement disparate. Un peu plus d'un tiers des cantons estiment que leur procédure actuelle satisfait aux exigences de célérité souhaitées par le canton et les citoyens, quelques cantons émettant des réserves sur le caractère chronophage de la procédure et, corollairement, la longueur des délais de traitement des dossiers.

Sur le fond, il faut relever que la plupart des cantons considèrent que les communes mettent correctement en œuvre les nouveaux principes de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT) et de leur plan directeur cantonal dans le cadre des procédures de planification. La majorité des cantons salue également l'assise démocratique que procure la compétence du pouvoir législatif aux décisions prises en matière d'aménagement du territoire.

1.4 Synthèse de la consultation externe

Les avis exprimés dans le cadre de la consultation sont majoritairement défavorables au transfert de la compétence d'adoption des plans au pouvoir législatif communal, en relevant toutefois que le PSF, Les Verts, l'ATE section Fribourg, la FSU section romande et Mitteland, ainsi que les communes de Fribourg et de Morat notamment, se prononcent en faveur d'un tel transfert de compétence.

Les craintes émises par la Conférence des préfets, l'Association des communes fribourgeoises (à laquelle se sont explicitement ralliées 29 communes), certaines associations professionnelles (dont la Fédération fribourgeoise des entrepreneurs, la Chambre du commerce et d'industrie du canton de Fribourg, l'Union patronale du canton de Fribourg et la Fédération patronale et économique, qui ont déposé une prise de position commune, mais aussi l'Association fribourgeoise de l'industrie des graviers et du béton) et certains partis politiques (Le Centre, PLR) se focalisent principalement sur les implications procédurales et pratiques du transfert de compétence. Face aux défis que doit relever le canton de Fribourg pour assurer son développement dans le contexte économique actuel pour le moins tendu, ces intervenants redoutent un allongement – voire dans certain cas un blocage – ainsi qu'une complexification de la procédure de planification qui risquent de compromettre la réalisation de certains projets et péjorer encore les durées de traitement des demandes de permis. L'aménagement du territoire étant devenu un domaine hautement technique et complexe, seule une vision transversale sur le long terme, assurée par l'exécutif communal, pourrait permettre à leurs yeux d'assurer la célérité recherchée tout en assurant le respect des droits des administrés. Dans ce sens, bon nombre d'intervenants estiment que l'introduction d'un programme d'aménagement local adopté par le pouvoir législatif communal répond déjà aux ambitions démocratiques de la motion, rendant ainsi l'adoption des plans et de leur réglementation par le législatif superflue. Le programme d'aménagement local est d'ailleurs globalement considéré comme judicieux par l'ensemble des intervenants.

Tout en reconnaissant la nécessité de démocratiser le processus de planification au niveau communal, l'Association des communes fribourgeoises (ACF) propose quant à elle une solution alternative qui consisterait à transférer au pouvoir législatif communal la validation de la mise en consultation du dossier directeur, respectivement la mise à l'enquête publique du dossier d'affectation, tout en conservant en revanche la compétence d'adoption des plans et de leur réglementation au sein du pouvoir exécutif. L'ACF estime qu'une telle variante permettrait non seulement de respecter la volonté des motionnaires, puisqu'une adoption ne peut avoir lieu sans consultation, respectivement sans enquête publique (à valider par le conseil général ou l'assemblée communale), mais aussi de réduire les difficultés liées au prolongement de la durée des procédures, à leur coordination et à la protection des données dans le cadre du traitement des oppositions. Le Conseil d'Etat estime toutefois que cette proposition alternative ne répond pas entièrement aux ambitions de la motion du Grand Conseil, car elle n'accorde pas au pouvoir législatif communal la

compétence d'adopter les plans au terme du processus et de prendre en compte l'ensemble des intérêts en présence. Pour ce motif, il propose de maintenir la solution de principe qui figurait dans l'avant-projet de loi, qui permet de concilier au mieux l'objectif visé par la motion et la volonté d'efficacité dans la gestion de la procédure de planification au niveau communal.

Le renforcement du rôle de la commission d'aménagement, organe déjà institué par le droit en vigueur, est généralement bien accueilli, bon nombre d'intervenants s'interrogeant toutefois sur l'étendue de ses compétences et son rôle précis dans le cadre des travaux de planification. Le Conseil d'État choisit de retenir la solution principale qui était proposée dans le cadre de l'avant-projet, en clarifiant les rôles respectifs des autorités communales (art. 36 et 36a P-LATeC) et en spécifiant les phases du processus où la commission d'aménagement doit être obligatoirement consultée (art. 36a al. 3 P-LATeC).

Les autres demandes de modifications portant sur l'effet anticipé positif des plans, les droits politiques et les dispositions transitoires ont été suivies par le Conseil d'État qui a donc procédé aux adaptations nécessaires dans le cadre du projet de loi (et commentées ci-après).

1.5 Solutions proposées par le projet de loi

1.5.1 Choix d'une voie médiane

La mise en œuvre de la motion telle qu'acceptée par le Grand Conseil nécessite d'opérer un choix entre les multiples possibilités de répartir les compétences et les tâches entre les différents organes communaux. Le Conseil d'État propose de retenir une solution médiane qui donne une suite appropriée à la volonté des motionnaires de donner à la planification locale une plus grande assise démocratique, tout en laissant à l'exécutif communal des compétences étendues. Pour assurer la fluidité du processus et éviter un blocage lorsque le dossier de planification est soumis au pouvoir législatif communal pour adoption, le conseil communal bénéficie du soutien de la commission d'aménagement, dont les membres siègent (à tout le moins majoritairement) au sein du conseil général ou font partie des citoyens actifs. Dans le même ordre d'idée, le projet prévoit qu'au moins un membre du conseil communal représente le conseil communal dans cette commission.

L'art. 36a du projet liste les phases où la commission d'aménagement doit être consultée, soit lors de chaque jalon essentiel dans les travaux de planification, du choix du mandataire à la présentation de la teneur de la décision d'approbation rendue par la Direction, en passant par la présentation du programme d'aménagement local, du dossier d'examen préalable avant sa transmission au SeCA, du dossier de planification avant sa transmission au pouvoir législatif en vue de la mise à l'enquête publique, des résultats de cette enquête et du projet de planification et des projets de décision sur opposition. La commission pourra ainsi se prononcer à l'occasion de chacune de ces phases en émettant des préavis qui seront consignés au dossier. Cette solution permet de garantir une collaboration étroite entre l'exécutif communal et la commission qui l'accompagne dans le pilotage du processus. Elle assure une représentation et une intervention du pouvoir législatif en amont du processus et jusqu'à la finalisation du projet de plan et règlement qui seront transmis au conseil général ou à l'assemblée communale pour adoption.

Initialement, l'avant-projet excluait l'octroi de droits politiques directs aux citoyennes et citoyens pour contester les mesures d'aménagement. Cependant, après une analyse comparative complémentaire avec les solutions retenues sur ce point par les autres cantons et compte tenu des résultats de la procédure de consultation, le Conseil d'État propose d'étendre le droit d'initiative et de référendum aux instruments du PAL, en introduisant des dispositions spécifiques dans la loi sur les communes (LCo)³.

A relever enfin, par souci de cohérence, que le projet de loi prévoit de faire suivre aux PAD, qui font partie du PAL (art. 39 al. 1 LATeC), la même procédure que celle prévue pour la révision générale et les modifications du PAL. Ce choix se justifie également sous l'angle de l'importance que revêt l'instrument du PAD dans la mise en œuvre de la densification voulue par la LAT et la recherche de solutions qualitatives et durable pour la réalisation des projets.

³ Loi sur les communes du 25 septembre 1980 (LCo, RSF 140.1).

1.5.2 Effets procéduraux

1.5.2.1 En général

L'adoption des PAL par le pouvoir législatif communal aura des répercussions inévitables sur la durée des travaux de planification qui s'en trouvera sensiblement allongée en comparaison avec la procédure en vigueur. La tenue ponctuelle des séances du conseil général ou des assemblées communales et éventuellement la tenue de votations populaires sur l'adoption du PAL et des plans d'aménagement de détail (compte tenu de l'élargissement des droits politiques sur cet instrument prévu par le projet de loi) impliqueront intrinsèquement des périodes d'inactivités plus nombreuses que dans le système actuel. Par ailleurs, l'aménagement du territoire est un domaine qui est devenu beaucoup plus technique et complexe, en particulier depuis la révision partielle de la LAT entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, et les intérêts en jeu qui doivent être pondérés dans le cadre d'un contexte juridique à la fois restrictif et changeant conduisent actuellement les communes à vouloir modifier régulièrement leur PAL et les PAD en fonction de l'évolution des circonstances et des projets qui contribueraient à leur développement. Or, l'implication plus importante du pouvoir législatif dans le processus diminuera considérablement la flexibilité dont disposent actuellement les communes pour adapter leur planification. D'un autre côté, il faut relever que ce transfert de compétence aura l'avantage de garantir une plus grande stabilité des plans pour les propriétaires. Indépendamment de l'intérêt public évident que représente une plus grande démocratisation du processus de planification, le Conseil d'Etat se doit donc de mettre en évidence le risque concret d'augmentation de la durée de la procédure (avec les répercussions qui s'ensuivent sur le traitement des demandes de permis) à la lumière de l'objectif poursuivi par plusieurs interventions parlementaires déposées au Grand Conseil dans le sens d'une accélération des procédures en matière de planification et de traitement des demandes de permis.

1.5.2.2 Effet anticipé des plans

Les modalités de la procédure d'adoption d'un plan d'aménagement exercent une influence sur la délivrance des permis de construire en raison de l'effet anticipé négatif des plans. Selon l'art. 91 al. 1 de la LATeC, aucun permis ne peut être accordé pour des projets situés dans le périmètre du plan, dès la mise à l'enquête publique jusqu'à l'approbation du plan et de sa réglementation par la Direction. L'effet anticipé négatif des plans a ainsi pour effet de neutraliser l'application du droit actuel jusqu'à l'entrée en vigueur du droit futur. Il engendre un blocage significatif des projets pendant les phases d'enquête publique, d'instruction, de traitement des oppositions et jusqu'à la décision d'approbation par la Direction.

L'analyse comparative avec les solutions adoptées dans les autres cantons révèle que la majorité d'entre eux connaissent un effet anticipé négatif des plans sous la forme d'une interdiction temporaire de bâtir ou d'une suspension de la procédure pour une durée allant de trois mois à cinq ans. Certains cantons prévoient les deux formes et distinguent leur application en fonction des circonstances, comme c'est notamment le cas à Fribourg : la suspension de la procédure de demande de permis de construire intervient lorsque la commune souhaite modifier le plan existant ou établir un plan d'aménagement de détail. En revanche, dès qu'un plan et sa réglementation ont été mis à l'enquête publique et jusqu'à leur approbation par la Direction, une interdiction temporaire de construire conduit au refus du permis de construire. Sur la base des résultats de l'analyse comparative, le Conseil d'Etat arrive à la conclusion que l'effet anticipé négatif des plans est généralement appliqué dans l'ordre juridique suisse.

Afin de pallier le blocage automatique et systématique des permis de construire, le droit cantonal fribourgeois prévoit la possibilité d'octroyer un effet anticipé positif des plans (art. 91 al. 2 LATeC). Selon le droit en vigueur, celui-ci permet à l'autorité compétente en matière de permis de construire d'autoriser les constructions et installations conformes au futur plan, afin d'éviter des retards dommageables. Pour ce faire, la loi exige que l'autorité compétente obtienne l'accord préalable de la commune et du Service, accord qui est donc liant pour la préfecture dans le cadre de la procédure ordinaire de permis. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (TF) et du Tribunal cantonal (TC), la nouvelle réglementation adoptée par une commune est dotée d'un effet anticipé négatif et, dans cette mesure, s'applique conjointement avec la réglementation antérieure, toujours en vigueur, jusqu'à son approbation ; pendant

cette phase, seules les constructions qui sont à la fois conformes à l'actuelle et à la future réglementation peuvent en principe être autorisées⁴.

L'analyse comparative susmentionnée a permis de constater que seuls les cantons de Berne, Nidwald et Appenzell Rhodes-Extérieures connaissent un effet anticipé positif des plans et autorisent, à ce titre, les constructions avant que le futur plan et sa réglementation n'entrent en vigueur. Les conditions applicables varient : dans le canton de Berne⁵, l'effet anticipé positif des plans peut être appliqué si les mesures d'aménagement ont été décidées par l'organe communal compétent, si les prescriptions concernant le projet ne sont pas contestées et si le service étatique compétent a donné son accord. À Nidwald⁶ et en Appenzell Rhodes-Intérieures⁷, le permis de construire ne peut être délivré que s'il est conforme au plan en vigueur et au futur plan, à l'instar du canton de Fribourg.

Le Conseil d'Etat tient à souligner que l'effet anticipé positif des plans n'est pas la panacée. Tout d'abord, il n'est jamais applicable en cas de nouvelle mise en zone à bâtir, ce qui a pour effet de bloquer les demandes de permis dans les secteurs concernés par ces mesures jusqu'à l'approbation du nouveau plan par la DIME. Ensuite, il faut garder à l'esprit qu'un permis de construire ne peut être délivré en vertu de l'effet anticipé positif des plans que s'il est presque certain que la mesure d'aménagement prévue sera validée et effective⁸. Cette dernière exigence a pour but de préserver les attributions de l'autorité d'adoption au niveau communal et de l'autorité d'approbation (à savoir la DIME)⁹. Par ailleurs, la jurisprudence du TF et la doctrine se montrent de plus en plus restrictives quant à l'octroi de l'effet anticipé positif des plans, car celui-ci contrevient dans son essence même au principe de la sécurité du droit et de la légalité¹⁰. Il n'est en principe pas admissible dans l'ordre juridique suisse ou seulement moyennant le respect de conditions restrictives¹¹.

Bon nombre d'intervenants se sont prononcés contre la solution de l'avant-projet qui prévoyait, en accord avec la jurisprudence cantonale restrictive¹², qu'un effet anticipé positif ne pouvait être octroyé tant que les plans et les règlements n'étaient pas adoptés par l'autorité compétente. Leur crainte résidait bien évidemment dans le risque de blocages de longue durée des projets de construction. Certains ont même invité le Conseil d'Etat à examiner la possibilité de supprimer la règle de l'effet anticipé négatif des plans.

Le Conseil d'Etat estime que cette dernière solution, en cours dans huit cantons et trois demi-cantons¹³, ne serait pas opportune dans la mesure où elle conduirait à complexifier davantage l'examen des demandes de permis. En effet, il serait nécessaire d'appliquer directement le droit en vigueur aux projets de construction, alors que parallèlement des travaux de planification seraient à l'étude ou un PAL aurait déjà été mis à l'enquête publique, voire adopté par l'autorité communale compétente. Le cas échéant, les communes n'auraient d'autre choix que de demander la suspension de ces demandes de permis (sous réserve de la modification de la loi dans le sens proposé par le projet)

⁴ Voir notamment les arrêts du TF 1C_427/2018 et 1C_428/2018 du 22 octobre 2019 ainsi que les arrêts du TC FR 602 2022 61 et 62 du 23 août 2022, 602 2021 55 et 57 du 1^{er} novembre 2021, 602 2020 112 et 114 du 2 juillet 2021, 602 2017 130 et 136 du 28 juin 2018, 602 2018 36 du 5 juin 2018.

⁵ Art. 37 al. 1 let. a à c de la loi sur les constructions du 9 juin 1985.

⁶ Art. 18 al. 1 Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 21.05.2014.

⁷ Art. 47 al. 1 Baugesetz vom 29.04.2012.

⁸ Arrêts TC FR 602 2021 55 et 57 du 1^{er} novembre 2021, c. 7.1, 602 2020 112 et 114 du 2 juillet 2021, c. 2.2; RAMUZ, Quelques questions sensibles liées à l'application du droit fribourgeois sur l'aménagement du territoire et les constructions, in RFJ 2012 p. 97 ss, spéc. 129; voir également BESSE, Le régime des plans d'affectation, en particulier le plan de quartier, 2012, p. 263 s.; BIANCHI, La révision du plan d'affectation communal, 1990, ch. 6.3.2.

⁹ Arrêts TC FR 602 2022 61 et 62 du 23 août 2022, 602 2021 55 et 57 du 1^{er} novembre 2021, c. 7.1; BESSE, op. cit., p. 262 et la réf. cit.

¹⁰ ATF 125 II 278 c. 4c, arrêt du TF 1C_122/2017 du 13 février 2018, c. 6.1; arrêts TC FR 602 2021 55 et 57 du 1^{er} novembre 2021, c. 7.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7e éd. 2016, p. 70 n° 299; RUCH, in Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [éd.], Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n° 55 ad art. 27 LAT; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, p. 197 n° 446-477 ss.

¹¹ ATF 136 I 142 c. 3.2; arrêts 1C_355/2021 du 17 mars 2022 c. 3, 2C_612/2017 du 7 mai 2018 c. 2.3.4, 1C_122/2017 du 13 février 2018 c. 6.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, op. cit., 2016, p. 70 n° 299; RUCH, op. cit., n° 45 ad art. 26 LAT; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif, vol. I, 3e éd. 2012, p. 205; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, op.cit., p. 197 n° 447.

¹² Arrêt du TC 602 2020 70 du 29 octobre 2020, c. 4.1.

¹³ Argovie, Appenzell Rhodes-Extérieures, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Grisons, Lucerne, Obwald, Saint-Gall, Schaffhouse, Tessin, Valais.

auprès des préfetures, ce qui générerait une charge administrative supplémentaire importante et surtout une force d'instabilité juridique dommageable à l'avancement des projets.

D'un autre côté, le Conseil d'Etat ne saurait ignorer l'effet juridique qu'implique le transfert de compétence en faveur du législatif communal. Il relève dans ce contexte que les communes donnent presque systématiquement leur accord pour l'effet anticipé positif des plans, sans étayer leur appréciation dans leur préavis sur la demande de permis et ainsi sans faire état d'une vérification de la conformité au droit et à la jurisprudence.

Afin de répondre aux préoccupations exprimées lors de la consultation quant à la longueur de la procédure, le projet de loi prévoit que pour les demandes de permis soumises à la procédure ordinaire, la préfète ou le préfet doit obtenir l'accord préalable du conseil communal, lequel doit consulter la commission d'aménagement avant de rendre son préavis sur le projet. Il ressort de cette proposition qu'un effet positif des plans pourra encore être octroyé dans des cas particuliers par la préfète ou le préfet avant l'adoption des plans mais qu'il appartiendra à la commune, par le biais d'un échange entre le conseil communal, autorité de préavis sur le permis, et la commission d'aménagement, chargée de la mise en œuvre du PAL (art. 36 al. 2 P-LATeC), de s'assurer que toutes les conditions sont remplies pour donner son accord sur ce point. Etant donné que l'accord du SeCA ne serait plus nécessaire, la responsabilité de la commune s'en trouverait renforcée, ce qui semble cohérent par rapport à un des objectifs de la motion qui vise à assurer que les projets autorisés sur la base d'un processus de planification plus démocratique s'inscrivent bien dans le cadre d'aménagement du territoire défini par la population.

1.5.3 Programme d'aménagement local

Lors du vote du 8 octobre 2021, le Grand Conseil a 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, que ce soit au niveau de la planification directrice cantonale (art. 15 LATeC) ou régionale (art. 30 LATeC). La base légale instituant ce programme à l'échelle locale (art. 39a P-LATeC) est inspirée des dispositions existantes.

A l'instar de l'adoption du PAL, le projet propose que l'autorité habilitée à adopter le programme soit le pouvoir législatif communal. Le conseil communal est chargé d'élaborer le programme et de le soumettre au pouvoir législatif pour adoption avant de se lancer dans les travaux de planification proprement dits. Le programme d'aménagement local proposé est conçu sur le modèle du programme de révision actuel : il énonce les objectifs généraux de la planification, les thématiques à traiter (y compris celles nécessitant des études), il dresse le bilan de la planification précédente et esquisse un calendrier des travaux en précisant les étapes d'information de la population.

1.5.4 Instruction des oppositions et procédure d'adoption

Le Conseil d'Etat propose de maintenir la compétence du conseil communal pour traiter les oppositions déposées à l'encontre du PAL et des PAD. Cette solution, qui a d'ailleurs la faveur d'une très grande majorité des intervenants dans le cadre de la consultation externe (et notamment de l'ACF), se justifie dans la mesure où il est difficilement imaginable qu'un conseil général ou une assemblée communale puisse statuer sur des oppositions de particuliers en ayant, pour ce faire, accès à l'intégralité du dossier des opposants et aux données personnelles qui y figurent. De toute évidence, le traitement de telles procédures ne se prête pas à des débats en assemblée.

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 n'est toutefois pas une autorité administrative au sens de l'art. 2 du Code de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991 (CPJA)¹⁴. Le fait que les votes d'une assemblée communale ne soient pas des décisions administratives au sens de l'art. 4 CPJA plaide également pour que le traitement des oppositions soit assuré par l'exécutif communal, lequel agit en qualité d'autorité administrative au sens de l'art. 2 al. 1 let. b CPJA.

¹⁴ RSF 150.1.

En vertu de la solution retenue dans le projet de loi, il appartiendra donc au conseil communal de constituer le dossier des oppositions, de présenter le résultat de l'enquête à la commission d'aménagement (art. 36a al. 3 let. e P-LATeC), d'organiser et de mener les séances de conciliation, de rédiger les procès-verbaux correspondants et de statuer sur les oppositions non liquidées une fois que le PAL ou le PAD aura été adopté, en assurant la coordination matérielle entre ses décisions sur opposition et celle du pouvoir législatif. Dans les faits, le conseil communal disposera d'un court laps de temps pour rédiger les décisions sur opposition. Ce décalage temporel lui évitera aussi de préparer des projets de décision sur la base d'un plan et/ou d'une réglementation qui ne serait finalement pas adopté(e) par le pouvoir législatif et devrait faire l'objet d'une modification (impliquant une mise à l'enquête publique complémentaire).

L'adoption du plan directeur communal et du programme d'équipement est soumis à une procédure largement similaire à celle du plan d'affectation des zones (à l'exception des règles relatives au traitement des oppositions, dès lors que la planification directrice ne peut faire l'objet que d'observations et de propositions). Le projet prévoit ainsi que le conseil communal soumet le plan directeur communal et le programme d'équipement au pouvoir législatif communal, lequel est compétent pour leur adoption.

1.5.5 Dispositions transitoires

Toute loi formelle est susceptible de changer alors qu'une procédure administrative est pendante. D'un point de vue strictement juridique, la jurisprudence constante rappelle que l'autorité de première instance doit fonder sa décision sur le nouveau droit. L'application générale de ce principe ne semble toutefois pas judicieuse compte tenu de la nature des procédures d'aménagement local et surtout de leur durée. 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 autorités de planification. Aussi, il sied d'instaurer un régime transitoire afin de ne pas pénaliser les communes dont la future planification d'aménagement local serait bien entamée, voire à bout touchant au moment de l'entrée en force de la présente loi.

À ce titre, il faut considérer que les communes ayant finalisé l'élaboration de leurs plans, sur la base du préavis de synthèse d'examen préalable du SeCA, sont généralement prêtes pour mettre à l'enquête publique leur PAL ou les PAD. Cette phase constitue la dernière étape procédurale avant que les administrés puissent former opposition. 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.

Le projet prévoit ainsi que les plans d'aménagement local, les plans d'aménagement de détail et leurs modifications ayant fait l'objet d'une mise à l'enquête publique avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sont régis par le droit antérieur à celle-ci. Le projet propose d'appliquer la même règle pour les modifications du PAL et des plans d'aménagement de détail consécutives à la décision d'approbation de la DIME rendue à l'issue d'une procédure visée à l'art. 175a al. 1 P-LATeC, lorsqu'elles ont été mises à l'enquête publique après la date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi, pour autant que ces modifications ne constituent pas de nouvelles mesures d'aménagement qui n'étaient pas comprises dans le dossier approuvé. Le droit antérieur est dès lors applicable aux dossiers de modification du PAL ou d'un PAD lorsque les instruments de planification faisant désormais référence (révision générale du PAL ou nouveau PAD) ont été mis à l'enquête publique avant l'entrée en vigueur de la modification légale. La date de la décision d'approbation de la DIME est ainsi sans influence sur l'application de l'ancien ou du nouveau droit. Par mesure de simplicité et afin de préserver la sécurité du droit, la première mise à l'enquête serait déterminante, dans l'hypothèse où d'autres suivraient.

1.5.6 Droits politiques

Dans le cadre de la consultation, la majorité des intervenants a relevé que l'ouverture des droits politiques en relation avec les instruments d'aménagement du territoire devait être considérée comme un corollaire à l'introduction de la compétence du pouvoir législatif communal d'adopter les plans et leur réglementation, certains jugeant même qu'une exclusion des droits de référendum et d'initiative dans un tel cas de figure serait potentiellement contraire au droit supérieur, à tout le moins s'agissant du règlement communal d'urbanisme (RCU), qui est un règlement de portée générale.

Le Conseil d'Etat relève à cet égard que les cantons disposent d'une grande autonomie dans l'organisation et la définition des droits politiques¹⁵ et que la Constitution fédérale laisse aux cantons la tâche régler l'exercice des droits politiques au niveau communal¹⁶. La Constitution cantonale se limite quant à elle à imposer le droit à l'initiative et le référendum pour les communes avec conseil général¹⁷ et pour les associations de communes, sans toutefois définir les objets¹⁸. Enfin, la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP)¹⁹ renvoie à la LCo pour déterminer les objets qui peuvent faire l'objet d'une initiative ou d'un référendum²⁰ et réserve la LCo pour ce que la LEDP n'aurait pas réglé en matière d'exercice des droits politiques au niveau communal²¹. Le législateur fribourgeois est donc libre de déterminer, via la LCo, quels objets justifient, par leur importance ou par le contexte, d'être soumis au droit d'initiative et référendum²². Il existe alors une grande latitude d'appréciation dans le choix des objets soumis au droit d'initiative et de référendum. Tous les objets relevant de la compétence du législatif ne sont donc pas ouverts au référendum ou à l'initiative, ce qui est inhérent à la démocratie représentative. Il appartient au législateur de les définir. Une restriction de ces droits doit cependant être objectivement justifiable.

Le Conseil d'Etat rappelle à cet égard que la motion qui a été partiellement acceptée par le Grand Conseil demandait non seulement le transfert de la compétence décisionnelle au pouvoir législatif communal, mais aussi la modification de la LCo pour ajouter la forme particulière d'acte visé (plan et règlement) à la liste des objets potentiels soumis au droit d'initiative ou de référendum. Il prend également en considération le fait que la majorité des intervenants estiment qu'un changement de compétence pour rendre effective une réelle démocratisation du processus de planification devrait logiquement s'accompagner de la possibilité pour les citoyens d'exercer leurs droits politiques dans un des domaines qui influence le plus leur cadre de vie. Par conséquent, il propose de soumettre le PAL ainsi que les PAD - qui font partie intégrante de ce dernier - au droit d'initiative et de référendum facultatif, par le biais d'une modification de la LCo. En revanche, étant donné que la mise en œuvre de la motion se rapporte uniquement à la procédure d'adoption suivie pour les instruments prévus par la LATeC, il se justifie d'adapter la loi sur la mobilité²³, la loi sur les eaux²⁴ et la loi sur l'eau potable²⁵ qui renvoient aux dispositions prévues par la LATeC pour la procédure applicable, ceci afin de maintenir la compétence du conseil communal pour adopter le plan d'infrastructure de mobilité (lorsque celui relève de la compétence communale), le plan général d'évacuation des eaux, le plan et le règlement des zones de protection des eaux souterraines et, respectivement, le plan des infrastructures d'eau potable, conformément à la volonté du législateur concernant ces procédures.

Il est proposé de ne pas ouvrir un droit d'initiative pour le programme d'aménagement local. En principe, il existe un parallélisme entre le droit d'initiative et de référendum. Dans le cas de cet instrument, il s'agit plus de voir le référendum comme la possibilité d'avoir une validation « populaire » de la stratégie et des objectifs retenus par le pouvoir législatif. Comme le programme d'aménagement local n'intervient qu'en amont d'une révision générale du PAL, un droit d'initiative (qui peut être exercé à tout moment) ne semble pas judicieux au vu de la concordance temporelle nécessaire. Cependant, le programme d'aménagement local pourra faire l'objet d'un référendum.

¹⁵ Art. 47 al. 2 de la Constitution fédérale (RS 101) ; cf. ATF 143 I 211 c. 3.1, JdT 2018 I 108 ; ATF 136 I 376 consid. 4.1, JdT 2011 I 96.

¹⁶ Art. 39 al. 1 Cst.

¹⁷ 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.

¹⁸ Art. 50 et 51 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst., RSF 10.1).

¹⁹ Loi sur l'exercice des droits politiques du 6 avril 2001 (LEDP, RSF 115.1).

²⁰ Art. 137 al. 1 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 6 avril 2021 (LEDP, RSF 115.1).

²¹ Art. 35 LEDP.

²² Art. 50 s. Cst. et 137 LEDP.

²³ Art. 99 al. 1 let. d de la Loi sur la mobilité du 5 novembre 2021 (LMob, RSF 780.1).

²⁴ Art. 18 al. 1 de la loi sur les eaux du 18 décembre 2009 (LCEaux, RSF 812.1).

²⁵ Loi sur l'eau potable du 6 octobre 2011, LEP, RSF 821.32.1.

2 Commentaires des dispositions légales

2.1 Loi sur l'aménagement du territoire et des constructions

Art. 36

Le titre médian de la disposition a été modifié pour tenir compte de la nouvelle répartition des compétences entre les différentes autorités compétentes, à savoir l'exécutif communal, le législatif communal et la commission d'aménagement.

Le projet propose que l'élaboration et l'adoption des plans d'aménagement local ne soient plus du ressort exclusif du pouvoir exécutif, mais fassent l'objet d'une compétence partagée avec le législatif communal. Le premier alinéa a ainsi été modifié et prévoit la responsabilité conjointe du pouvoir législatif (assemblée communale ou conseil général) et du pouvoir exécutif communal. Il est suggéré de confier l'adoption des plans au premier (let. *a*) et l'élaboration des plans, la coordination des procédures et l'instruction des oppositions au second (let. *b*). 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 dossier d'examen préalable avant la mise à l'enquête publique, ainsi que le traitement des oppositions 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 PAL, mais reste une autorité de pilotage dans le cadre de son élaboration.

Art. 36 al. 2

La commission d'aménagement a pour rôle de soutenir le pouvoir exécutif dans l'élaboration du PAL et de se prononcer lors des phases essentielles du processus de planification. Comme c'est déjà le cas dans le droit en vigueur (art. 36 al. 2 LATeC), la commission a également pour mission d'assister les autorités communales dans la mise en œuvre du plan, si l'on pense notamment à sa consultation dans le cadre de la procédure ordinaire de permis par le conseil communal avant que celui-ci se prononce sur l'effet anticipé des plans, selon la proposition faite à l'art. 91 al. 2a P-LATeC, mais aussi aux tâches qu'elle effectuera dans le cadre de l'élaboration des PAD.

Art. 36a

Pour des raisons de systématique légale, un article spécifique a été créé pour régler la question de l'autorité compétente pour constituer la commission, sa composition et les phases du processus où sa consultation est obligatoire. Le Conseil d'Etat propose d'adopter une solution unique pour l'ensemble des communes, qu'elles disposent d'un conseil général ou d'une assemblée communale.

Al. 1

Afin de rester cohérent dans les buts et les missions données à la commission, il apparaît judicieux que l'organe instituant la commission d'aménagement soit l'organe qui a la compétence décisionnelle au niveau de l'adoption du plan et de la réglementation, à savoir le pouvoir législatif communal. L'institution de la commission d'aménagement permet de créer un véritable équilibre entre la démocratisation des procédures d'adoption des plans d'aménagement local voulue par le législateur cantonal et l'opérationnalité recherchée au niveau de la conduite de la procédure.

Al. 2

Comme c'est déjà le cas selon l'art. 36 al. 2 LATeC, il est prévu que la commission soit composée d'au moins cinq membres, domiciliés dans la commune, et que la majorité d'entre eux émane du pouvoir législatif communal. Le Conseil d'Etat estime qu'il se justifie que le conseil communal soit représenté au sein de cette commission par au moins un de ses membres, toujours dans l'esprit d'équilibre recherché, de perméabilité des échanges et d'une représentation appropriée des pouvoirs dans le cadre des travaux de planification.

Al. 3

Cet alinéa définit en quelque sorte le cahier des charges de la commission d'aménagement en fixant les phases où l'exécutif communal doit obligatoirement la consulter au cours des travaux de planification. Les différentes étapes énoncées aux lettres a à g correspondent aux jalons les plus importants dans le cadre du processus et les communes restent donc libres de s'organiser autrement, par exemple en créant une commission supplémentaire, dans les limites des attributions que leur confère la législation spéciale, ou de prévoir une consultation de la commission pour d'autres phases des travaux de planification. Les dispositions de la LCo (notamment l'art. 15^{bis} de cette loi) sont applicables pour tous les aspects qui ne sont pas réglés par les dispositions de la LATeC, raison pour laquelle il semble superflu de renvoyer à cette législation.

Art. 39a

Comme déjà évoqué au ch. 1.5.3 ci-dessus, le contenu de ce programme est plus ou moins similaire à celui de l'actuel programme de révision (instrument qui n'est pas défini par la LATeC mais est utilisé systématiquement par les communes sur la base des indications figurant dans le guide d'aménagement local²⁶). Celui-ci définit les objectifs globaux de la révision, les thématiques à traiter et celles à étudier, dresse un bilan de la dernière planification et esquisse un calendrier des travaux qui détermine, en particulier, les étapes d'information de la population. Un tel programme ne devrait être établi que pour une révision générale du PAL et non pour la modification de celui-ci, étant précisé que pour des adaptations ponctuelles et spécifiques de la planification, les autorités communales restent liées par les objectifs et les lignes directrices arrêtées dans le programme pour la durée de validité du PAL, soit 15 ans. C'est la raison pour laquelle l'alinéa 3 prévoit qu'il est redéfini lors de la révision générale du PAL et sert de référence pour toute modification de ce plan. Une certaine marge de manœuvre est laissée aux communes quant au contenu du programme. La DIME donnera toutefois des indications à ce sujet dans le guide pour l'aménagement local. La procédure d'adoption du programme suit une procédure similaire à celle du PAL en tant que tel : il est élaboré par le pouvoir exécutif, qui le propose au pouvoir législatif pour adoption (al 2.). Il est précisé que le programme d'aménagement local est soumis au référendum facultatif en application de l'art. 52 al. 1 let. h P-LCo.

Art. 51 al. 3

La modification apportée à cette disposition est d'ordre purement formel. Le pourcentage minimal d'habitation au sein d'une zone d'activités est fixé dans le RCU, qui constitue un élément du PAL selon l'art. 39 al. 1 let. c LATeC. Conformément aux modifications proposées dans le projet de loi, la compétence d'adopter ce règlement n'appartient plus au conseil communal, mais au pouvoir législatif. Il convient donc de modifier la teneur de l'art. 51 al. 3 LATeC en conséquence. À des fins de simplification lexicale, 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 plans d'aménagement local) pour cet instrument.

Art. 52 al. 3

Pour le même motif que celui donné en relation avec l'art. 51 al. 3 P-LATeC, le terme "conseil communal" est remplacé par "règlement communal d'urbanisme".

Art. 60

Les modifications apportées à cette disposition sont d'ordre purement formel. Il convient de revoir la terminologie actuellement utilisée dans le titre médian de la disposition et à l'al. 1 s'agissant de la référence au règlement communal, car le terme de "réglementation afférente au plan d'affectation des zones" n'est plus utilisé en pratique depuis de nombreuses années. Il convient donc d'utiliser également ici le terme de « règlement communal d'urbanisme ». Par ailleurs, le projet propose de remplacer le verbe "édicter" par "adopter", afin d'éviter tout problème d'interprétation au sujet des rôles respectifs des différentes instances. Pour assurer une cohérence du texte avec le contenu modifié de l'alinéa 1, le terme "réglementation" est remplacé par "règlement" à l'alinéa 2. Par souci

²⁶ Guide pour l'aménagement local, II. C.2.1.

de cohérence et d'uniformité avec la formulation des autres dispositions de la LATeC, il est proposé modifier l'alinéa 3 et d'utiliser le singulier ("la commune peut...").

Art. 63 al. 1

La terminologie utilisée à cet alinéa a été modifiée dans le même sens que l'art. 60 al. 1 LATeC.

Art. 63 al. 3

Il est proposé de maintenir la compétence du conseil communal pour élaborer les conditions-cadre des PAD facultatifs, instruments qui ne sont utilisés que rarement en pratique et qui ne découlent pas d'objectifs obligatoires fixés dans le RCU par le planificateur communal. Dans la logique suivie par le projet de loi concernant le rôle et la mission de la commission d'aménagement, également responsable de la mise en œuvre du PAL (art. 36 al. 2 P-LATeC), il semble toutefois justifié que le conseil communal consulte au préalable cette commission. Le principe de cette consultation est prévu dans cet article et non à l'art. 36a al. 3 P-LATeC, qui prévoit les phases de consultation obligatoire dans le cadre de la procédure usuelle applicable au PAL et aux PAD obligatoires.

Art. 67 al. 3

Le droit d'être entendu des propriétaires est un acte d'instruction qui, conformément aux explications relatives à l'art. 36 al. 2 P-LATeC, est exécuté par le conseil communal. Le régime actuel n'est donc pas modifié, mais il convient de clarifier la répartition des rôles, le terme "commune" étant générique et pouvant porter à confusion. Le droit d'être entendu peut s'exercer selon diverses modalités, tant oralement que par écrit. Il est renoncé, à cet égard, à préciser ces modalités dans la loi, étant spécifié qu'il ne semble pas que cette disposition ait posé de problème particulier dans la pratique.

Art. 69 al. 4

Il est proposé de mettre le terme de "commune" au singulier à des fins d'uniformité avec la LATeC. La disposition reste inchangée pour le surplus.

Art. 79

La modification de cette disposition découle directement du transfert de compétence pour l'adoption du PAL, qui comprend le dossier directeur, se composant du plan directeur communal et du programme d'équipement (art. 39 al. 1 let. a et 40 ss LATeC).

Art. 85

Le titre médian est adapté pour faire simplement référence aux « décisions communales » qui comprennent l'adoption des plans/règlements et les décisions sur opposition.

S'agissant de la procédure d'adoption, l'art. 85 al. 1 est, avec l'art. 36 P-LATeC, la disposition centrale du projet de loi. L'alinéa 2 maintient la compétence actuelle du communal pour statuer sur les oppositions liquidées, pour les motifs mentionnés au point 1.5.4. A la différence du régime actuel dans lequel l'adoption des plans/règlements et les décisions sur oppositions sont simultanées, les décisions respectives du législatif et de l'exécutif communal sont rendues l'une après l'autre, la décision d'adoption précédant celles sur les oppositions. Cette solution se justifie par souci d'économie de procédure : on ne saurait exiger du conseil communal qu'il rédige les décisions sur opposition avant de connaître l'issue du vote du pouvoir législatif communal sur l'adoption du plan. Dans l'hypothèse où le plan n'était pas adopté dans sa version mise à l'enquête publique, il devrait faire l'objet d'une mise à l'enquête publique complémentaire, laquelle ouvrirait une nouvelle voie de droit aux personnes intéressées. Le conseil communal devra dans tous les cas attendre que l'ensemble du PAL ou du PAD soit adopté pour pouvoir élaborer ses décisions sur les oppositions non liquidées. Par voie de conséquence, dans le but de garantir la coordination matérielle et formelle des procédures compte du décalage temporel entre les différentes décisions, il convient d'introduire un alinéa 3 qui définit le moment à partir duquel le délai de recours commence à courir contre la décision d'adoption. Dans la mesure où, pour contester le plan d'aménagement et sa réglementation, les opposants doivent recourir tant contre la décision d'adoption que contre la décision qui rejette leur opposition, il convient de faire courir le délai de recours à partir de la notification des décisions sur opposition, puisque celles-ci seront rendues quelques jours après la date de l'adoption. Si un ou une administré-e n'a pas formé opposition au plan, les délais de recours sont ceux prévus par la

loi sur les communes pour attaquer les décisions de l'assemblée communale ou du conseil général (art. 154 et 156 LCo). A relever que le recours interjeté contre le contenu du plan par un ou une administré-e qui n'a pas formé opposition préalable contre ce même plan serait frappé d'irrecevabilité. L'examen d'un grief autre soulevé en lien avec la décision demeure réservé (p. ex. contestation du résultat du vote lors la prise de décision).

Art 91

Le but premier de l'art. 91 al. 1 LATeC est d'empêcher que de futures constructions compromettent les mesures de planification envisagées. Son alinéa 2 constitue une exception à la règle de l'effet anticipé négatif des plans, permettant d'autoriser des constructions avant l'entrée en vigueur du PAL ou d'un PAD, afin d'éviter des retards dommageables. Il convient de rappeler que la jurisprudence constante du TC y relative est particulièrement restrictive quant à l'octroi de l'effet anticipé positif des plans (cf. ch. 1.5.2.2 *supra*) : un permis de construire ne peut ainsi être octroyé de manière anticipée qu'à la condition qu'il soit conforme au plan en vigueur et à celui mis à l'enquête, et pour autant que l'adoption de celui-ci soit presque certaine²⁷.

La teneur de l'alinéa 2 est adaptée pour tenir compte de l'introduction de l'alinéa 2a, lequel modifie les conditions formelles pour l'octroi de l'effet anticipé positif des plans en relation avec des demandes de permis soumises à la procédure ordinaire, suivie dans la très grande majorité des projets et travaux. Selon ce nouvel alinéa, la préfète ou le préfet pourrait délivrer des permis de construire avant l'approbation du plan et de son règlement par la DIME, à condition que le conseil communal donne son accord préalable (et donc liant), après avoir consulté la commission d'aménagement (laquelle a également pour mission d'assister le conseil communal à la mise en œuvre du PAL et des PAD, cf. art. 36 al. 2 P-LATeC). L'accord liant du SeCA exigé par le droit en vigueur ne serait ainsi plus nécessaire. Le SeCA devrait tout de même se prononcer sur la question de l'effet anticipé des plans dans son préavis de synthèse (permettant ainsi la prise en compte d'autres éléments que ne connaîtrait pas la commune au moment où elle se prononce sur la demande de permis, p.ex. la teneur des préavis des services émis dans le cadre de l'examen final du dossier de PAL), mais son avis ne serait plus liant pour la préfète ou le préfet, lequel garderait ainsi toute la marge d'appréciation nécessaire pour procéder à la pesée des intérêts en présence.

La modification de cette disposition aurait par ailleurs pour effet que l'accord préalable SeCA pour un effet anticipé positif des plans ne serait plus requis dans le cadre de la procédure simplifiée de permis de construire, le conseil communal (autorité de décision) étant seul compétent pour examiner cette question au moment de statuer sur l'autorisation. Pour des raisons pratiques évidentes et compte tenu des faibles enjeux liés aux constructions de peu d'importance²⁸, il est renoncé à exiger du conseil communal qu'il consulte au préalable la commission d'aménagement. Il lui reviendra de veiller au respect des conditions de la jurisprudence.

Art. 92 al. 1

Cet alinéa fait référence à la « commune » comme autorité compétente pour prononcer la décision de suspension de la procédure d'un PAD. Il est proposé d'en modifier la formulation pour clarifier la répartition des compétences et préciser que cette décision relève de la compétence du conseil communal, autorité d'exécution, comme c'est le cas actuellement.

Art. 175a al. 1

Comme cela a été développé au ch. 1.5.6, il est proposé de définir un régime transitoire afin de ne pas porter préjudice aux communes qui seront arrivées à bout touchant dans l'élaboration de leur PAL au moment de l'entrée en vigueur des modifications légales. Il est renvoyé au surplus aux explications données au point 1.5.5 *supra*.

²⁷ Voir not. ATC 602 2022 44 du 25 avril 2023, c. 5.2, 602 2022 3 du 2 août 2022, c. 4.2, 602 2022 61 et 602 2022 62 du 23 août 2022, c. 4.1, 602 2021 55 et 57 du 1^{er} novembre 2021, c. 7.1.

²⁸ Art. 85 et 87 al. 2 du règlement d'exécution de la LATeC du 1^{er} décembre 2009 (ReLATeC, RSF 700.11).

2.2 Loi sur les communes

Art. 10a al. 1

Afin d'inclure les nouvelles compétences en matière de planification locale à la liste des attributions de l'assemblée communale, une nouvelle lettre j est ajoutée à l'alinéa 1 qui renvoie à la nouvelle compétence que confie la LATeC modifiée au pouvoir législatif communal.

Il s'agit de la compétence pour l'adoption du programme d'aménagement local (art. 39a P-LATeC) et du PAL, lequel comprend le dossier directeur (art. 40 à 42 LATeC), le plan d'affectation des zones (art. 43 à 59 LATeC), le règlement communal d'urbanisme (art. 60 LATeC) et les éventuels plans d'aménagement de détail (art. 62 à 68 LATeC).

Cette compétence vaut également pour le conseil général par renvoi de l'article 51^{bis} LCo, mais pas pour les associations de communes dont les compétences sont énumérées à l'article 116 LCo, lesquelles sont libres de choisir, via leurs statuts et selon l'art. 31 al. 1 LATeC, leur organe compétent pour adopter le plan directeur régional au sens des art. 22a à 33 LATeC.

Art. 51ter

Comme expliqué au ch. 1.5.6, le Conseil d'Etat estime opportun d'ouvrir le droit d'initiative contre le PAL et les PAD. Les règlements relatifs à ces plans sont également contestables par la voie de l'initiative dans la mesure où il s'agit de règlements de portée générale au sens de l'art. 51ter al. 1 let. b LCo. La deuxième phrase de l'alinéa 2 est adaptée afin de définir la forme que doit suivre une initiative portant sur un PAL ou un PAD (proposition faite en termes généraux ou projet entièrement rédigé, avec éventuellement la présentation d'un plan sur lequel figure la modification demandée).

Art. 52 al. 1

Deux nouvelles lettres h et i sont ajoutées à l'alinéa 1 de l'art. 51ter LCo pour inclure le programme d'aménagement local (let. i), le PAL et le PAD (let. j) dans la liste des objets soumis au référendum facultatif. A préciser que les règlements relatifs à ces plans peuvent également faire l'objet d'un référendum dans la mesure où il s'agit de règlements de portée générale au sens de l'art. 52 al. 1 let. e LCo. Au surplus, il est renvoyé aux explications données au point 1.5.6.

2.3 Loi sur la mobilité

Art. 99 al. 1a

Etant donné que la mise en œuvre de la motion porte uniquement sur la procédure suivie pour les plans d'aménagement local et donc, par extension, aux plans d'aménagement de détail qui en font partie (art. 39 al. 1 let. d LATeC), il convient d'adapter la disposition de la LMob régissant la procédure applicable aux plans d'infrastructure de mobilité de compétence communale par le biais d'un renvoi à la procédure prévue par la LATeC, ceci afin de maintenir la compétence du conseil communal pour adopter ces plans, en accord avec la volonté du législateur.

2.4 Loi sur les eaux

Art. 12 al. 3 et 18 al. 1

Pour le même motif que celui évoqué en relation avec la LMob, il convient d'adapter les dispositions de la LCEaux régissant la procédure applicable au plan général d'évacuation des eaux (PGEE) ainsi qu'aux plans et règlements des zones de protection des eaux souterraines par le biais d'un renvoi à la procédure prévue par la LATeC, ceci afin de maintenir la compétence du conseil communal pour adopter ces instruments, en accord avec la volonté du législateur.

2.5 Loi sur l'eau potable

Art. 8 al. 4

Pour le même motif que celui évoqué en relation avec les dispositions de la LCEaux, il convient d'adapter la disposition de la régissant la procédure applicable au plan des infrastructures de l'eau potable (PIEP) par le biais d'un renvoi à la procédure prévue par la LATeC, ceci afin de maintenir la compétence du conseil communal pour adopter cet instrument, en accord avec la volonté du législateur.

3 Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes

—

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

Elle aura toutefois une influence au niveau de la répartition et de l'organisation des tâches au sein des communes. En particulier, les nouvelles attributions de la commission d'aménagement (consultation obligatoire par le conseil communal selon l'art. 36a al. 3 P-LATeC) impliqueront la distribution de jetons de présence supplémentaires. Des conséquences financières pour les communes ne sont dès lors pas exclues.

4 Conséquences financières et en personnel

—

La modification légale, qui porte essentiellement sur une question d'ordre procédural, n'a pas d'incidences financières et en personnel significatives pour l'Etat.

5 Conformité au droit supérieur

—

Le 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.