



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2023-GC-165

Suppression de l'obligation d'adapter les PAD lors d'une révision générale du PAL

Auteurs :	Bruno Marmier / Daniel Bürdel
Nombre de cosignataires :	31
Dépôt :	28.06.2023
Développement :	28.06.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	29.06.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	04.06.2024

I. Résumé de la motion

Les motionnaires demandent la modification de l'art. 68 al. 1 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) qui impose que, lors de la révision générale du plan d'aménagement local (PAL), les communes réexaminent le maintien des plans d'aménagement de détail (PAD) existants et qu'elles adaptent au droit en vigueur ceux qu'elles décident de maintenir. Les motionnaires considèrent que l'adaptation des PAD maintenus constitue une obligation excessive et superflue qui complique la tâche des communes. Ils estiment qu'il est préférable de maintenir l'application des règles fixées dans les PAD existants, lorsqu'elles apparaissent adéquates et suffisantes. Les motionnaires critiquent également la pratique du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) consistant à demander l'abrogation des PAD entièrement bâtis au profit de l'introduction de prescriptions particulières dans le règlement communal d'urbanisme (RCU). Cette exigence nécessite une nouvelle mise à l'enquête, soit une procédure coûteuse et risquée, donnant lieu à de potentielles contestations (oppositions, recours). Les trois options qui s'offrent aux communes, à savoir mettre à jour le PAD, élaborer des prescriptions spécifiques dans le RCU en lieu et place du PAD ou abroger le PAD, apparaissent insatisfaisantes.

Les motionnaires sollicitent l'abandon, d'une part, de l'obligation d'adapter les PAD maintenus au droit en vigueur et, d'autre part, de la pratique du SeCA tendant à exiger l'abrogation des PAD construits, en introduisant des périmètres à prescriptions particulières. En lieu et place, ils proposent que les communes puissent continuer à appliquer les règles fixées dans les PAD en vigueur. Cette solution permettrait de garantir l'économie des procédures ainsi que d'économiser du temps et de l'argent tout en conservant la qualité urbanistique.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Situation actuelle et proposition

Les PAD sont conçus pour régler la constructibilité de secteurs spécifiques du territoire communal ou pour des projets ayant un fort impact sur le site, afin de compléter ou de préciser le régime de construction de base établi par le plan d'affectation des zones (PAZ) et sa réglementation (art. 62 LATeC). Ces plans, qui servent d'échelon intermédiaire entre le PAL et les permis de construire, ont pour objectif principal de permettre une solution urbanistique et architecturale de qualité, de prévoir des installations communes, ainsi que des équipements adaptés et suffisants, tout en assurant une meilleure intégration dans le site (art. 64 LATeC). Pour ce faire, les communes doivent définir, au préalable, les buts et les principes en vue de l'établissement du PAD dans la réglementation afférente au plan d'affectation des zones (PAZ). Cette exigence vise à inciter les communes à mener des réflexions d'aménagement en amont dans le processus de planification, en concrétisant dans son PAL les motifs qui justifient la soumission d'un secteur particulier à une telle obligation¹.

La procédure applicable à un PAD est la même que celle prévue pour le plan d'affectation des zones et sa réglementation. Le PAD doit faire l'objet d'un examen préalable auprès du SeCA, qui établit son préavis de synthèse après avoir consulté les services intéressés. Le PAD est ensuite mis à l'enquête publique par la commune et peut alors faire l'objet d'oppositions. La commune adopte le plan et sa réglementation en même temps qu'elle statue sur les éventuelles oppositions et transmet le dossier au SeCA, qui procède à l'examen final du dossier. Au terme de la procédure, la DIME rend sa décision d'approbation sur le PAD, tout en statuant sur les éventuels recours qui ont été déposés auprès d'elle.

Conformément à l'art. 175 al. 1 LATeC concernant l'adaptation des PAL et applicable par analogie aux PAD (dans la mesure où ces plans font partie du PAL selon l'art. 39 al. 1 let d LATeC), les communes disposaient d'un délai de cinq ans dès l'entrée en vigueur de la loi révisée en date du 1^{er} janvier 2010, soit jusqu'au 31 décembre 2014, pour adapter leurs PAD à la LATeC. Cette obligation avait pour but d'éviter qu'un changement de prescriptions de construction constitue un obstacle à la délivrance des permis de construire. L'exigence de ce travail d'adaptation à la LATeC visait également une mise à jour, dans les réglementations afférentes aux PAD, des renvois aux dispositions pertinentes de la loi. En effet, certains règlements font référence à d'anciennes dispositions de la LATeC, voire à des dispositions qui ont été abrogées depuis l'adoption du PAD, ce qui rend la compréhension et l'application des réglementations complexes.

Au-delà de la question du droit transitoire, régi par l'art. 175 LATeC précité, l'art. 68 LATeC sur lequel porte la motion exige un réexamen régulier des PAD au gré des révisions générales de PAL, ceci afin d'assurer la cohérence entre le régime de base prévu par le PAZ et le RCU et les prescriptions particulières des PAD². Il convient ainsi, lors de la révision générale, d'examiner si les PAD existants doivent être maintenus. Si tel n'est pas le cas, il convient dans la mesure du possible de les abroger, la question du régime applicable aux parcelles incluses dans leur périmètre devant alors être soigneusement examinée. Si, en revanche, la commune arrive à la conclusion qu'un PAD doit être maintenu, elle doit l'adapter en cas de non-conformité au droit en vigueur et/ou au nouveau

¹ Message n° 43 du 20 novembre 2007 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, ch. 3.5.7.

² ATC FR 602 2017 57 du 31 janvier 2018, c. 12b.

PAL, une fois celui-ci entré en force. Comme souligné par le Tribunal cantonal, cette analyse doit ressortir du rapport explicatif et de conformité selon l'art. 47 OAT³. Une fois le PAL approuvé, la commune doit ensuite entreprendre les démarches nécessaires pour adapter les PAD maintenus.

Le SeCA a procédé à une analyse approfondie de la conformité des PAD en vigueur, qu'ils soient ou non en cours de procédure d'abrogation ou d'adaptation. Les résultats indiquent que parmi les 377 PAD existants, 115 nécessitent une adaptation dans 46 communes. Le nombre de PAD à adapter par commune varie entre un et quatorze, avec l'existence d'un PAD dans 21 communes, deux PAD dans neuf communes et trois PAD dans six communes. Dix communes sont concernées par un nombre plus élevé. Il est toutefois important de souligner que l'analyse des PAD révèle qu'ils n'ont pas été adaptés à la LATeC, malgré l'expiration du délai prévu par le droit transitoire, fixé au 31 décembre 2014, comme évoqué précédemment. Bien qu'il s'agisse d'un délai d'ordre⁴, les communes demeurent tenues de respecter l'obligation d'adapter leurs PAD à la LATeC et, indépendamment des motifs du retard pris, il ne peut pas être renoncé à appliquer la législation en vigueur⁵. En l'état, la nécessité d'adapter les PAD découle avant tout des exigences du droit transitoire. Si ce travail peut parfois se révéler fastidieux, la conformité au droit est fondamentale pour garantir un cadre légal cohérent, le bon fonctionnement des outils de planification et la sécurité juridique. Ce processus est effectivement nécessaire pour permettre aux propriétaires fonciers de déterminer avec certitude ce qu'il est permis ou non de construire dans la zone concernée. Il convient de garder à l'esprit qu'il s'agit de travaux d'adaptation extraordinaires pour les communes, puisqu'ils s'inscrivent dans le cadre de l'introduction de la révision totale de la loi cantonale, entrée en vigueur il y a bientôt 15 ans de cela. Or, l'adaptation des PAD prévue par l'art. 68 al. 1 LATeC lors d'une révision générale de la planification locale vise à harmoniser les termes, notions et indices et à ajuster la réglementation aux changements de pratique. Dans la mesure où un PAL doit être réexaminé tous les 15 ans et modifié si les objectifs définis ne correspondent plus aux besoins de développement communal, les travaux relatifs à l'adaptation des PAD interviennent plus ou moins dans le même intervalle. La charge de travail qui en découle se manifeste à des moments spécifiques relativement espacés dans le temps et, dans la mesure où il s'agit de modifications éparpillées, l'adaptation des PAD ne paraît pas excessive compte tenu des enjeux pour les porteurs de projets, notamment sous l'angle de la sécurité du droit. S'agissant des enjeux financiers, ceux-ci peuvent être relativisés, dans la mesure où les propriétaires sont tenus d'y participer (art. 67 al. 4 LATeC).

Le Conseil d'Etat est conscient que l'adaptation d'un PAD implique des coûts à supporter par les communes et nécessite, par ailleurs, une mise à l'enquête publique ouvrant la voie à des oppositions susceptibles de retarder la procédure d'approbation. Cependant, il est important de souligner ici les conséquences qu'un PAD obsolète peut avoir sur les demandes de permis déposées dans le périmètre de celui-ci. En effet, les projets de construction prévus sur des parcelles régies par un PAD existant doivent être non seulement conformes au PAD en vigueur, mais aussi conformes au PAZ et au RCU révisés, de sorte que si un PAD n'est pas conforme au régime d'affectation de base, un permis ne pourra pas être délivré. Doit en particulier être rappelé dans ce contexte la jurisprudence constante du Tribunal cantonal qui prévoit, en application d'un contrôle préjudiciel des plans, la possibilité de refuser un permis de construire ou d'annuler une décision préfectorale

³ ATC FR 602 2017 57 du 31 janvier 2018, c. 12b.

⁴ ATC FR 602 2022 45 du 5 décembre 2023, c. 1.2.3 ; 602 2022 244 du 10 octobre 2023 c. 9.2 ; 602 2017 57, du 31 janvier 2018, c. 12b.

⁵ ATC FR 602 2019 63 du 15 mars 2021.

octroyant un tel permis lorsque la réglementation du PAD auquel le projet doit se conformer est obsolète⁶. Ainsi, lorsque les circonstances ou les dispositions légales se sont modifiées à tel point depuis l'adoption du plan que celui-ci est devenu irrégulier, l'intérêt général à adapter les mesures d'aménagement du territoire à l'évolution des circonstances permet de justifier un contrôle incident sur demande, malgré le principe de la stabilité des plans consacré à l'art. 21 LAT. Tel est notamment le cas lorsque l'intérêt public des restrictions d'utilisation n'existe plus⁷. En pareille hypothèse, les opposants à un projet de construction peuvent faire valoir des griefs liés à la légalité du PAD, ce qui impose une pesée des intérêts dans le cadre du permis de construire.

Certes, il n'est pas exclu qu'un permis de construire puisse être obtenu pour un projet de construction qui serait prévu dans un PAD non adapté si les prescriptions que contient celui-ci ne posent pas de problème de conformité avec le PAL révisé. Mais contrairement à ce que semblent sous-entendre les députés, il n'est pas aisé de continuer à travailler avec les règles fixées dans les PAD existants alors que les règles du PAL ont été modifiées. Il n'est bien souvent pas possible de procéder à un simple exercice d'interprétation ou de conversion pour résoudre des problèmes apparents d'incompatibilité des PAD avec les modifications législatives ou réglementaires d'ordre supérieur. La coexistence des anciennes et des nouvelles règles complique considérablement l'examen de la conformité des projets au droit qui doit être appliqué à tous les propriétaires et est de nature à retarder, voire à remettre en question la délivrance des permis de construire. Pour illustrer cette problématique, prenons comme exemple les conséquences du remplacement des indices d'utilisation du sol (IUS, notion applicable en application de l'ancienne loi cantonale du 9 mai 1983) par des indices bruts d'utilisation du sol (IBUS) sur les exigences en matière de densité minimale. Selon le droit en vigueur, les IUS sont convertis en IBUS selon la table figurant en annexe 1 de la loi (art. 178 al. 1 LATeC) et le seuil de densité minimale correspond à un IBUS d'au moins 0,6 pour les zones de l'ordre non contigu destinées à l'habitat (art. 80 al. 1 ReLATeC). Le SeCA se trouve confronté à des difficultés d'interprétation et d'application des prescriptions existantes lorsque l'IUS a été converti en IBUS dans le cadre de la révision générale du PAL après le 1^{er} janvier 2010, mais que le PAD non adapté fixe une valeur d'IUS qui, une fois converti en IBUS, est inférieur au seuil minimal de 0,6. Une telle réglementation contrevient aux exigences légales et constitue un obstacle à la délivrance des permis. De plus, dans ce contexte, l'adaptation de l'IBUS nécessite parfois une réflexion plus globale de l'autorité de planification pour tenir compte de la densification du secteur et peut entraîner d'autres modifications du PAD. Ce changement de notion pour calculer l'indice de construction découle de l'Accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC) et de ses annexes⁸, dont les notions et méthodes de mesure, applicables depuis le 1^{er} janvier 2010, concernent également des éléments centraux dans la plupart des PAD. Autre exemple : le calcul de la hauteur totale s'effectue depuis le point le plus élevé de la charpente du toit⁹ alors que, selon l'ancien droit, le point de

⁶ ATC FR 602 2022 44 du 25 avril 2023, c. 4.2 ; 602 2018 42 et 43 du 19 décembre 2018, c. 3.2 ; pour un exemple où les conditions d'un contrôle préjudiciel ne sont pas remplies : ATC FR 602 2021 86, 87, 89 et 90 du 10 janvier 2022, c. 4.1 ; en ce sens ég. ATC FR 602 2019 63.

⁷ Not. ATF 127 I 103, c. 6b ; 120 Ia 227, c. 2c ; ATF 106 Ia 383, c. 3c ; Tanquerel Thierry, in : Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen (édit.), *Commentaire pratique LAT: planifier l'affectation*, Schutthess, 2016, ad art. 21, n° 31.

⁸ Applicables par renvoi de l'art. 119 al. 2 LATeC et concrétisées dans le ReLATeC (voir les art. 30a, 70 et 75 à 82 ReLATeC).

⁹ AIHC, annexe 1, ch. 5.1.

mesure se faisait sur la tuile faitière¹⁰. Ce changement de règle n'est pas anodin puisqu'il a un impact sur l'étendue des droits à bâtir, la hauteur maximale servant également à définir la distance minimale du bâtiment à la limite d'un fond (art. 132 LATEC et 82s. ReLATEC). A cela s'ajoute que le défaut d'adaptation à la hauteur totale fixée dans le PAL comporte le risque de conduire à un manque d'uniformité avec les bâtiments qui entourent le PAD, qui sont eux soumis à une hauteur totale différente. L'ancien droit prévoyait, par ailleurs, que la notion de niveau comprenait les sous-sols utilisables pour l'habitation ou le travail à raison de la moitié au moins de la surface d'un étage normal¹¹, ainsi que les combles et les attiques habitables ou utilisables pour le travail¹². Ainsi, si la réglementation communale autorisait des bâtiments de quatre étages, cela permettait de construire, par exemple, quatre appartements, avec des caves et un grenier. Or, désormais, la notion de niveau, conformément à l'AIHC¹³, inclut les sous-sols et les combles ainsi que les attiques¹⁴, indépendamment de leur usage (art. 77 à 79 ReLATEC). En conséquence, en l'absence d'une modification de la réglementation communale à cet égard, seul un bâtiment de deux étages pourrait être érigé si des combles et un grenier sont prévus. Pour ces raisons, l'adaptation des PAD est essentiel et permet de remédier à ce type d'inadéquations, assurant ainsi une planification urbaine et une réglementation cohérentes.

La révision d'un PAL offre l'occasion d'évaluer si les PAD existants demeurent pertinents et appropriés pour les secteurs concernés. Il est judicieux d'examiner si des ajustements sont nécessaires pour mieux répondre aux besoins actuels et futurs en matière de développement urbain. Le choix de la commune entre le maintien, la modification ou l'abrogation d'un PAD repose sur des raisons objectives et découle d'une réflexion concrète dont doivent témoigner les documents explicatifs qui accompagnent le dossier de révision. Ce sont ces derniers qui permettent au SeCA et à la DIME d'évaluer si la planification de détail envisagée se justifie dans un secteur déterminé¹⁵. C'est précisément le travail de réflexion périodique entourant l'adaptation des PAD qui permet d'évaluer la pertinence de ceux-ci en prenant en compte les changements dans la dynamique démographique, économique, sociale et environnementale du site concerné. Elle donne l'occasion à la commune d'identifier et d'adresser les défis ainsi que les problématiques spécifiques du secteur, en garantissant une gestion plus adaptée et pertinente du territoire. Cela permet également d'optimiser la planification en tenant compte des nouvelles informations, technologies et approches qui peuvent avoir émergé depuis l'approbation du PAL ou sa dernière approbation. En somme, l'adaptation des PAD est cruciale pour maintenir la pertinence, la légalité et l'efficacité de la planification urbaine à travers le temps. Renoncer à un tel processus conduirait nécessairement à une perte de la qualité urbanistique de la planification de détail.

S'agissant des objections formulées par les motionnaires à l'encontre de l'abrogation des PAD construits, il convient de préciser que cette mesure n'est pas automatiquement exigée. Au contraire, il peut s'avérer judicieux de maintenir un PAD dans un secteur presque totalement construit. En effet, cela se justifie lorsqu'il est nécessaire que l'évolution à long terme du secteur soit réglée dans

¹⁰ Art. 68 du Règlement du 18 décembre 1984 d'exécution de la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions.

¹¹ Art. 71 let. a du Règlement du 18 décembre 1984 d'exécution de la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions

¹² Art. 71 let. d du Règlement du 18 décembre 1984 d'exécution de la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions.

¹³ AIHC, annexe 1 ch. 6.2.

¹⁴ AIHC, annexe 1 ch. 6.1.

¹⁵ ATC FR 602 2017 57 du 31 janvier 2018, c. 12b.

un PAD pour répondre aux objectifs du PAL et des futurs PAD, notamment en matière de densification. En revanche, une abrogation trouve sa justification lorsque le PAD se révèle obsolète, ce qui est en particulier le cas lors de la pleine réalisation de son objectif initial. L'abrogation d'un PAD entièrement construit permet ainsi d'ajuster la réglementation à la réalité du développement urbain en place. Une fois que les secteurs soumis à PAD sont construits, il est également pertinent de réévaluer les besoins de développement du secteur et d'abroger le PAD en question pour permettre une planification plus flexible et répondre aux nouveaux défis ou opportunités. Enfin, maintenir un PAD entièrement construit peut constituer une formalité administrative inutile et son abrogation permet d'alléger la charge administrative associée à la gestion d'un plan qui n'a plus de raison d'être. Cela étant dit, il est clair que la question du maintien ou non d'un PAD dans un secteur entièrement construit relève en premier lieu de l'appréciation des communes en tant qu'autorités de planification et que la DIME est tenue de suivre leurs décisions sur ce point si elles sont suffisamment motivées par des motifs urbanistiques et apparaissent opportunes.

S'agissant de la nécessité de prévoir des prescriptions particulières dans le RCU en cas d'abrogation d'un PAD, il est à noter qu'elles ne sont pas non plus exigées automatiquement par le SeCA, respectivement, la DIME dans le cadre de ses décisions d'approbation des plans et règlements. Cela ressort de la jurisprudence du Tribunal cantonal, qui confirme que la commune doit faire mention de la compatibilité de l'existant avec les règles de la zone dans le rapport explicatif et préciser si des prescriptions spéciales doivent subsister¹⁶. En conséquence, les prescriptions spéciales dans le RCU doivent être introduites s'il se justifie de prévoir soumettre le secteur à des règles différentes des dispositions générales du RCU applicables à la zone, ceci dans le but de garantir une évolution cohérente sur le long terme et de préserver les qualités urbanistiques du secteur concerné.

2. Conclusion

Le Conseil d'Etat comprend l'objectif poursuivi par les motionnaires visant à alléger et simplifier les tâches des communes par la suppression de la nécessité d'adapter les PAD existants lors de la révision générale de leur PAL et en mettant fin à l'obligation de les abroger une fois construits, ainsi que de prévoir des prescriptions spéciales dans le RCU. Cependant, une telle réglementation risquerait de maintenir une insécurité juridique importante dans les secteurs de PAD non adaptés. Les difficultés d'interprétation et d'application en découlant auraient pour effet de prolonger les procédures de permis de construire, voire d'entraîner le blocage de demandes de permis, mettant en péril la réalisation de projets qui ne permettraient pas de répondre aux nouveaux objectifs définis par la réglementation du PAZ et du RCU révisés. Par conséquent, il ne se justifie pas de modifier la législation en ce sens par le biais d'une adaptation de la LATeC.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter la motion.

¹⁶ ATC FR 602 2017 57 du 31 janvier 2018, c. 12b.