

MESSAGE N° 43 20 novembre 2007
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi sur l'aménagement
du territoire et les constructions (LATeC)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un message à l'appui du projet de loi sur l'aménagement du territoire et les constructions.

Le présent message est structuré de la façon suivante:

1. Origine et nécessité du projet

1.1 Introduction

1.2 Cadre légal

1.2.1 Au niveau fédéral

- a) Constitution fédérale
- b) Loi fédérale sur l'aménagement du territoire

1.2.2 Au niveau intercantonal

1.2.3 Au niveau cantonal

- a) Constitution du canton de Fribourg
- b) Plan directeur cantonal

1.3 Principales lacunes de la LATeC

1.4 Objectifs généraux de la révision

2. Travaux préparatoires

2.1 Organisation du projet

2.2 Consultation interne

2.3 Consultation publique

2.3.1 Déroulement et participation

2.3.2 Résultats de la consultation

- a) Appréciation générale
- b) Critiques sur des points généraux
- c) Principales modifications apportées à l'avant-projet

3. Principales propositions du projet

3.1 Dispositions générales

3.1.1 Buts

3.1.2 Compétences

3.1.3 Coordination des procédures

3.1.4 Qualification pour déposer des dossiers

3.2 Aménagement du territoire: dispositions générales

3.3 Aménagement cantonal

3.3.1 Plan directeur cantonal

3.3.2 Plan d'affectation cantonal

3.4 Aménagement régional

3.5 Aménagement local

3.5.1 Responsabilité et compétence

3.5.2 Mesures d'intervention

3.5.3 Coordination et planification intercommunales

3.5.4 Dossier directeur

3.5.5 Gestion de la zone à bâtir

3.5.6 Zones

3.5.7 Plans d'aménagement de détail

3.5.8 Garantie de la situation acquise

3.5.9 Mesures particulières de protection

3.5.10 Procédure applicable aux plans et règlements

3.6 *Equipement et participation financière des propriétaires*

3.7 *Remaniement de terrains à bâtir et régularisation de limites*

3.8 *Expropriation*

3.9 *Règles de construction*

3.10 *Permis de construire, de démolir et d'implantation*

3.11 *Exploitation de matériaux*

3.12 *Police des constructions*

4. Commentaire des articles

5. Conséquences financières et en personnel

6. Influence du projet sur la répartition des tâches état-communes

7. Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

8. Conclusion

1. ORIGINE ET NÉCESSITÉ DU PROJET

1.1 Introduction

La loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC, RSF 710.1) fut l'une des premières lois cantonales élaborées à la suite de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700). Avec son règlement d'exécution du 18 décembre 1984 (RELATeC, RSF 710.11), elle a constitué un instrument législatif qui a largement fait ses preuves. Elle a fourni un cadre juridique approprié et les instruments nécessaires pour entreprendre et faire progresser l'aménagement du territoire, notamment par le biais du plan directeur cantonal et par l'établissement des plans d'aménagement local par les communes. En matière de construction, elle a posé un système cohérent et complet, qui a permis aux autorités de traiter les demandes de permis de construire avec célérité et d'exercer de manière globalement efficace leurs tâches de police. Enfin, on peut dire que, d'une façon générale, les procédures instaurées par le législateur ont donné satisfaction, en permettant aux intéressés d'être entendus et de faire valoir leurs droits, sans que le traitement des différents dossiers, la mise en œuvre des plans, des règlements ou la réalisation des projets de construction ne s'en trouvent paralysés. Malgré ce bilan largement positif, la révision totale de la LATeC s'avère nécessaire pour tenir compte non seulement de l'évolution des domaines régis par cette loi, mais aussi des nouveaux défis auxquels le canton doit faire face:

- L'aménagement du territoire a un rôle central à jouer dans le cadre du développement du canton. Il doit assurer une utilisation rationnelle et mesurée du sol, préserver l'environnement, garantir le bien-être de la

population et fixer les conditions-cadres nécessaires au développement économique et social. C'est aussi un domaine à caractère hautement évolutif qui voit la naissance continuelle de nouvelles notions et concepts d'aménagement, et une matière interdisciplinaire, donc directement affectée par les changements techniques et juridiques dans les domaines avec lesquels elle est en relation, notamment l'agriculture, les transports, l'énergie, l'écologie, les dangers naturels ou la protection des biens culturels. La mise en œuvre des différentes planifications tant au niveau fédéral (plans sectoriels) que cantonal (plan directeur cantonal) demande aussi que de nouvelles réflexions soient menées dans des thématiques spécifiques, tout en posant des exigences en matière d'exécution des tâches et de coordination des procédures. Quant à la police des constructions (au sens large du terme), il s'agit d'un domaine complexe qui doit fournir un cadre susceptible de régir une multitude de situations, en s'adaptant non seulement à l'évolution de la technique, mais aussi aux sensibilités en matière d'urbanisme et d'architecture, ainsi qu'à la réalité du milieu construit. Bien entendu, l'abondante jurisprudence qui a été rendue dans le domaine de l'aménagement du territoire et des constructions, ainsi que les expériences faites dans la pratique sont également des facteurs déterminants dans cette évolution.

- La manière dont l'aménagement du territoire était conçu et mis en œuvre au début des années huitante, à l'aube de la LAT, apparaît aujourd'hui dépassée. Le contexte qui prévalait à l'époque de l'entrée en vigueur de la LATeC a en effet fondamentalement changé. Le canton doit relever de nouveaux défis qui lui sont dictés principalement par la forte urbanisation qu'il a connue depuis vingt ans. Face à la diminution progressive de l'espace non construit, les autorités de planification doivent se pencher sur de nouvelles solutions pour exercer une action positive sur l'organisation spatiale du territoire et permettre le développement du canton, des régions et des communes. Dans l'optique de contribuer au développement durable, un des buts de l'Etat fixés par la Constitution du canton de Fribourg (art. 3 al. 1 let. h), la nouvelle loi doit poser les fondations d'un aménagement du territoire plus qualitatif et moins dévoreur d'espace agricole, sans pour autant renoncer à une certaine flexibilité, essentielle pour la réalisation des politiques publiques. Sous ce même angle, la mise en place d'un système juridique propre à favoriser un développement concentré de l'urbanisation et une qualité du milieu construit apparaît également primordiale. C'est dans cette nouvelle philosophie que doit s'inscrire la révision de la LATeC. Il s'agit de donner aux autorités cantonales, régionales et communales et à leurs partenaires tous les outils nécessaires pour œuvrer ensemble durant ces prochaines décennies afin que le canton de Fribourg poursuive son développement, tout en conservant son identité culturelle et ses nombreux atouts (qualité de vie, formation, bilinguisme, environnement bien préservé), pour le bien des générations futures.
- Le Conseil d'Etat a inscrit la révision totale de la LATeC et du RELATeC dans son programme gouvernemental de la législature 2007–2011.

1.2 Cadre légal

Un rappel du cadre légal général dans lequel s'inscrit la révision de la LATeC permet non seulement de situer les domaines de l'aménagement et des constructions dans l'ordre juridique en vigueur, mais aussi de mieux comprendre l'orientation générale qu'ont suivi les différentes réflexions à la base du présent projet de loi.

1.2.1 Au niveau fédéral

a) Constitution fédérale

La Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (Cst., RS 101) contient quelques dispositions fondamentales par rapport à l'aménagement du territoire. L'article 2 al. 2 Cst. fixe le développement durable en tant que but de la Confédération, l'article 73 Cst. lui donnant la mission, ainsi qu'aux cantons, d'œuvrer à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain. Les articles 26 et 27 Cst. consacrent deux droits individuels fondamentaux, à savoir la garantie de la propriété et, respectivement, la liberté économique. Quant à l'article 75 Cst., il donne le mandat à la Confédération de fixer les principes applicables à l'aménagement du territoire, en prévoyant que celui-ci incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire. C'est de cette disposition constitutionnelle que découle le principe fondamental de la séparation entre le milieu bâti et le milieu non bâti. Il est important de rappeler qu'il y a égalité de rang constitutionnel entre, d'une part, l'aménagement du territoire et, d'autre part, la liberté économique et la garantie de la propriété, quand bien même la tâche dévolue aux autorités et la protection de ces droits fondamentaux sont des mandats dont l'accomplissement engendre bien souvent des conflits¹.

En matière de construction, la compétence est laissée exclusivement aux cantons (cf. art. 3 et 43 Cst.).

b) Loi fédérale sur l'aménagement du territoire

La LAT est une loi-cadre sur laquelle les cantons doivent se baser pour élaborer leur propre législation dans ce domaine. Cette loi pose les buts et les principes en matière d'aménagement, définit les instruments de l'aménagement du territoire, les plans directeurs cantonaux et les plans d'affectation auxquels sont liés la définition des principales zones (zones à bâtir, zones agricoles, zones à protéger, autres zones) et le régime d'autorisation dans et hors de la zone à bâtir. La LAT instaure également des instruments auxiliaires (principe de compensation et d'indemnisation, équipement, remembrement) et définit les règles minimales de procédure pour l'élaboration des plans ainsi que pour des questions d'organisation, de participation et de protection juridique.

L'Office fédéral du développement territorial (ODT) a annoncé une révision de la LAT en deux temps. Une révision partielle du droit fédéral, portant sur le régime applicable aux constructions hors de la zone à bâtir, est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2007. Selon les premières informations données par l'ODT, une actualisation de la LAT, débutant dès 2008, devrait mettre l'accent sur les plans directeurs, l'espace rural, l'agglomération,

¹ DFJP/OFAT, Etude relative à l'aménagement de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Berne 1981.

le dimensionnement des zones à bâtir et l'équipement. Il découle de cette situation que des choix doivent être faits au niveau cantonal sans qu'il soit possible de connaître l'aboutissement des travaux de la Confédération. Il est donc probable que la nouvelle loi fribourgeoise doit faire l'objet d'une adaptation quelques années après son entrée en vigueur. Dans la mesure du possible, il a été choisi de faire un renvoi pour certaines définitions ou régimes relevant exclusivement du droit fédéral, ceci sans se référer à une disposition précise de la LAT (p.ex., constructions hors de la zone à bâtir, zones réservées, équipement...).

Dans cette mesure et compte tenu de la nécessité de la révision de la LATeC après vingt années d'application, il ne se justifie pas de repousser cette révision jusqu'à ce que les orientations données par le nouveau droit fédéral soient connues.

1.2.2 Au niveau intercantonal

Dans le domaine des constructions, le projet de loi tient compte des travaux d'harmonisation sur la terminologie en la matière, initiés par la Confédération, et qui ont débouché sur un accord intercantonal sur l'harmonisation de la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC), adopté par la Conférence des Directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) le 22 septembre 2005. Ce concordat a pour but que les cantons adhérents uniformisent les notions de construction et les modalités de mesure. En revanche, il ne porte pas sur une uniformisation du droit matériel, ni sur les procédures de permis de construire. L'harmonisation permet de renforcer la collaboration intercantonale et la coordination dans ce domaine. En outre, elle conduit à supprimer des obstacles au marché, ce qui facilite l'accès des investisseurs ou des entreprises de construction extérieures, permettant ainsi une stimulation de la concurrence. Une uniformisation pourrait aussi avoir un effet positif sur le développement économique, en entraînant notamment une diminution significative des coûts de construction, de sorte qu'à moyen ou long terme les locataires et les investisseurs, ainsi que les propriétaires pourront profiter financièrement de cette libéralisation. Avec l'adhésion, les cantons s'engagent à adapter leurs notions de construction jusqu'à la fin 2012. En l'occurrence, l'AIHC a directement été intégré dans le cadre des travaux de la révision. Moyennant l'adhésion du Grand Conseil, les notions de construction et les modalités de mesure seront applicables dans le canton de Fribourg dès l'entrée en vigueur de la nouvelle LATeC.

1.2.3 Au niveau cantonal

a) Constitution du canton de Fribourg

L'article 3 al. 1 let. h de la Constitution du 16 mai 2004 du canton de Fribourg (Cst. FR, RSF 10.1) consacre le développement durable en tant que but de l'Etat. En matière d'aménagement du territoire, l'article 72 Cst. FR reprend essentiellement la norme constitutionnelle fédérale (art. 75 al. 1 Cst.). Doivent également être mentionnés dans ce contexte les articles 71 (environnement), 73 (nature et patrimoine culturel) et 74 Cst. FR (agriculture et sylviculture).

b) Plan directeur cantonal

Le plan directeur cantonal en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2002 (ci-après, PDCant) a été approuvé par la Conféd-

ration en septembre 2004. Si la révision législative doit tenir compte et s'inspirer de la politique d'aménagement définie par le Grand Conseil en 1999 et concrétisée par le PDCant, elle doit veiller à ne pas s'y lier, dans la mesure où cette politique devra être revue d'ici quelques années, alors que la nouvelle loi doit fixer des buts pour les vingt à trente prochaines années.

1.3 Principales lacunes de la LATeC

Bien qu'elle permette encore aujourd'hui un traitement efficace des dossiers, en application des règles de droit matériel et de procédure, il est indéniable que la LATeC, composée de plus de deux cents dispositions, complétées par un règlement d'exécution de plus de cent articles, est un instrument législatif dense. Cette densité normative ne facilite pas la lisibilité de la loi et la compréhension de certains systèmes mis en place.

En ce qui concerne l'aménagement du territoire, la principale lacune de la LATeC est à mettre en relation avec la gestion de la zone à bâtir. Conçue à l'origine pour permettre la mise en œuvre de l'aménagement communal par le biais des PAL à une époque où tout était encore à faire dans ce domaine, la loi n'est en partie plus adaptée à certaines réalités du territoire, ni aux nouveaux espaces économiques. C'est un fait aujourd'hui que les problèmes d'aménagement du territoire liés aux transports et à la croissance urbaine, mais aussi à des enjeux environnementaux tels que la protection de l'air ou des eaux, débordent les limites administratives communales. Or la planification se décide encore souvent à un échelon trop local, avec une perspective parfois axée prioritairement sur les intérêts particuliers et, en conséquence, une dispersion des ressources nécessaires pour des infrastructures communes. Un développement maîtrisé passe non seulement par une coordination entre les PAL, mais surtout par des réflexions concertées en vue d'une planification supra-communale. Les problèmes posés par l'implantation des grands générateurs de trafic, notamment par les centres commerciaux, sont particulièrement révélateurs de cette nécessité. A cet égard, il faut rappeler que l'un des objectifs décrétés par le Grand Conseil en 1999, concrétisé notamment dans le PDCant, est d'inciter à la planification régionale et intercommunale.

Au niveau de l'aménagement local, le surdimensionnement chronique des zones à bâtir, la planification insuffisante de l'équipement, mais aussi le phénomène de la thésaurisation des terrains en zone, sont des données qui reposent en partie sur les options de planification choisies ces deux dernières décennies et qui sont sources de conflits avec les propriétaires, avec comme conséquence, le blocage du développement de certaines communes.

Du point de vue formel, il apparaît nécessaire d'unifier et de simplifier les différents instruments découlant de la LAT et de la LATeC. Certes, les règles de la loi cantonale en matière d'aménagement sont bien ancrées dans les mœurs et le cadre juridique a permis de faire des expériences concluantes pour l'élaboration des plans à tous les échelons. Mais il reste nécessaire d'intervenir sur le plan de l'exécution, des compétences, de la répartition des tâches, de la coordination entre les différents niveaux d'aménagement et entre les procédures, pour améliorer l'efficacité globale du système, tant au niveau de la qualité des dossiers que du traitement de ceux-ci.

Dans le domaine des constructions, de nombreuses dispositions en vigueur ne sont plus adaptées au milieu urbain

et constituent des obstacles au développement qualitatif de celui-ci. Certaines normes de construction qu'elles soient fixées dans la LATeC ou le RELATeC sont trop complexes (p.ex. celles régissant les distances), ou trop rigides (p.ex. celle régissant le report d'indice d'utilisation), sans parler des nombreux problèmes d'interprétation et d'application qu'elles engendrent. En matière de dérogations, le cumul des compétences dans le cadre d'une même procédure complexifie les procédures sur le plan de la coordination et du suivi des dossiers par les administrés.

1.4 Objectifs généraux de la révision

Les objectifs généraux de la présente révision sont les suivants:

- Contribuer au développement durable de l'ensemble du canton.
- Renforcer l'attractivité du canton, notamment en augmentant la sécurité des investissements pour favoriser la réalisation de projets.
- Intensifier le partenariat entre le canton, les régions, les communes et les particuliers, dans le respect du principe de la subsidiarité et des droits fondamentaux que sont la garantie de la propriété et la liberté économique.
- Créer un instrument législatif moderne suffisamment flexible pour s'adapter à l'évolution du cadre technique et juridique en matière d'aménagement du territoire et de construction.
- Elaborer une loi claire et facilement accessible pour ses utilisateurs et ses utilisatrices.

2. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

2.1 Organisation du projet

Après avoir effectué une enquête préliminaire auprès des autorités et de différents milieux intéressés, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) a entrepris les travaux de révision en septembre 2004. Quatre groupes de travail, composés de juristes et de collaborateurs et collaboratrices techniques du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA), ont été mis en place afin d'analyser les dispositions légales et réglementaires actuelles, rechercher des concepts et solutions matérielles pour le contenu de la nouvelle loi et élaborer des propositions de dispositions légales pour les thèmes qui leur étaient attribués, à l'attention de la direction de projet.

Un comité de pilotage a été constitué afin de définir les options stratégiques dans le cadre de la révision et examiner les solutions proposées par la direction de projet. Il est composé des personnes suivantes:

- Beat Vonlanthen, Conseiller d'Etat, Directeur AEC, président, remplacé à partir du 1^{er} janvier 2007 par George Godel, Conseiller d'Etat, Directeur AEC
- Felix Bürdel, président de la Commission consultative pour l'aménagement du territoire,
- Raymonde Favre, présidente de l'Association des communes fribourgeoises (ACF), remplacée à partir

du 9 août 2006 par Christiane Feldmann, syndique de la Ville de Morat,

- Daniel Lehmann, préfet du district du Lac,
- Christian Pfammatter, juge du Tribunal administratif,
- Bernard Pochon, secrétaire général de la DAEC,
- Jean Ruegg, vice-doyen et professeur d'aménagement du territoire à l'Université de Lausanne,
- Jean-Marc Schaller, architecte de la Ville de Fribourg,
- Michèle Tranda-Pittion, secrétaire générale de la communauté d'études pour l'aménagement du territoire.

Le Comité a tenu quinze séances durant l'année 2005 et onze en 2006.

2.2 Consultation interne

L'avant-projet de loi a été mis en consultation interne. Il a été accueilli favorablement. A l'exception de certaines des variantes qu'il proposait et de la solution consistant à ne pas exiger de qualification pour déposer des permis de construire, qui ont suscité des prises de position divergentes, les principales options retenues n'ont pas été remises en cause. L'avant-projet n'a donc pas subi de modification majeure.

2.3 Consultation publique

2.3.1 Déroulement et participation

L'avant-projet de loi, contenant des variantes sur des questions sensibles, a fait l'objet d'une vaste consultation publique du 10 avril au 15 juin 2006. Compte tenu de l'importance du projet et conformément à l'article 23 al. 3 du règlement du 24 mai 2005 sur l'élaboration des actes législatifs (REAL, RSF 122.0.21), le dossier de consultation a été adressé à toutes les communes, qui disposaient d'un mois supplémentaire pour déposer leur prise de position. 88 autres destinataires ont été directement consultés. En outre, des soirées d'information ont été menées dans les districts. La DAEC a reçu 169 réponses.

Outre l'ACF, les associations des communes des districts du Lac et de la Singine, la communauté régionale de la Broye, la région Glâne-Veveyse et le Bureau de l'assemblée constitutive de l'agglomération de Fribourg ont déposé une prise de position spécifique. 103 communes ont déposé une réponse individuelle. Pour la majeure partie d'entre elles, les communes déclarent adhérer à la prise de position d'une des associations susmentionnées. Mais certaines ont précisé les points sur lesquels leur appréciation différait de l'association ou ont formulé d'autres remarques et propositions.

Le PDC, le PLR, le PS, le PCS et les Verts ont déposé des prises de position circonstanciées sur l'avant-projet. Le Mouvement ouverture a informé la DAEC qu'il avait renoncé à prendre position. Le parti de l'Union démocratique du centre n'a pas répondu.

Une synthèse des résultats de la consultation publique a été adressée à tous les destinataires de la consultation. Cette synthèse et le rapport de consultation détaillé, contenant les réponses aux différentes remarques, questions et propositions, sont consultables sur le site Internet de la DAEC.

2.3.2 Résultats de la consultation

a) Appréciation générale

Les destinataires reconnaissent la nécessité d'une révision totale de la LATeC. Les efforts de clarification et d'actualisation, ainsi que la lisibilité et l'accessibilité de l'avant-projet sont largement salués. Dans une grande majorité, les intervenants déclarent pouvoir souscrire aux grandes lignes de la révision et à ses principaux objectifs. Même si de nombreuses critiques, remarques et propositions de modification sont formulées, la presque totalité des destinataires (dont l'ACF) accepte une entrée en matière sur l'avant-projet. Seuls les Verts et l'Ordre des avocats fribourgeois estiment que le projet n'est pas prêt pour être transmis au Grand Conseil et doit être remanié en profondeur.

L'ODT émet une appréciation globalement favorable, estimant que l'avant-projet apparaît pour l'essentiel conforme au droit fédéral. Outre des demandes de modification en lien avec certaines dispositions légales, l'ODT invite le canton à revenir sur son choix, jugé erroné, voire risqué, de ne pas exiger de qualification professionnelle en aménagement du territoire. Il formule également le vœu que l'avant-projet soit modifié dans le sens d'une plus grande implication du pouvoir législatif communal dans le processus de planification.

b) Critiques sur des points généraux

Les attentes des milieux intéressés à l'égard des nouveautés que doit contenir une révision totale de la LATeC sont élevées. Plusieurs intervenants estiment que l'avant-projet manque de volonté politique et ne va pas assez loin, notamment pour ce qui a trait au développement du centre cantonal, aux questions de protection de l'espace non construit, de mobilité et à des thématiques actuelles telles que les centres commerciaux et les centres urbains.

A cet égard, de nombreuses prises de position font apparaître une certaine confusion entre la nature d'une loi sur l'aménagement du territoire et les constructions et celle des instruments de planification, en particulier du PDCant. La loi fixe un cadre pour les autorités et les particuliers. Elle définit principalement les «règles du jeu», soit les instruments et la procédure à suivre, dont découlent les droits et obligations des autorités et des particuliers. En revanche, la politique d'aménagement et la mise en œuvre concrète de cette politique ne peut se faire que par le biais de la planification. Au niveau cantonal, les approches thématiques, les objectifs de développement, les principes de localisation et de coordination sont définis dans le PDCant.

Par ailleurs, des critiques sont formulées quant à la cohérence de l'avant-projet avec certains des objectifs fixés ainsi qu'à la concrétisation de certains principes sous-tendant la révision:

- Qualité: plusieurs intervenants doutent que l'avant-projet permette d'atteindre concrètement l'objectif d'améliorer la qualité, notamment en matière d'aménagement du territoire, estimant que des instruments plus précis devraient être prévus.
- Innovation: certains intervenants sont d'avis que l'avant-projet manque de solutions innovantes, ou s'interrogent sur la portée et l'applicabilité dans la pratique des nouveautés introduites.

- Simplicité: bon nombre d'intervenants estiment que l'avant-projet n'est pas toujours cohérent par rapport au principe de simplicité, plus particulièrement pour ce qui a trait aux règles de procédures.
- Flexibilité: bon nombre de destinataires peinent à identifier dans l'avant-projet la concrétisation du principe de la flexibilité des autorités.

La révision répond concrètement à l'objectif de qualité, notamment par le renforcement de l'aspect stratégique de l'aménagement (nouvelles dispositions pour l'aménagement régional, plus grand poids donné au plan directeur communal, introduction du programme d'équipement) et une meilleure prise en compte des problématiques liées à la mobilité et à l'environnement. Quant à l'exigence de qualification pour déposer des dossiers d'aménagement et des demandes de permis de construire, elle a été introduite dans le projet de loi, compte tenu de la forte opposition à son abandon.

Par rapport à l'innovation, il faut rappeler au préalable qu'en ce qui concerne l'aménagement du territoire, le droit cantonal doit trouver des solutions à l'intérieur du cadre fixé par le droit fédéral: celui-ci fixe des instruments et, pour certains domaines, des règles précises. L'innovation est donc en partie limitée. Par ailleurs, il est important de conserver dans la loi les instruments et règles qui ont fait leur preuve ces vingt dernières années. La révision introduit néanmoins un grand nombre de nouvelles dispositions par rapport à la LATeC actuelle, propose des solutions spécifiques au canton de Fribourg et instaure quelques nouveautés conséquentes (système de lutte contre la thésaurisation, combinaison du programme d'équipement avec les étapes d'aménagement, nouveau système pour les exploitations de matériaux). On relève en particulier que l'ODT et l'Association suisse pour l'aménagement national (ASPAN) jugent intéressant le système novateur proposé pour lutter contre la thésaurisation des terrains en zone à bâtir.

Il a été tenu compte des critiques formulées dans le cadre de la consultation publique au sujet de la concrétisation du principe de la simplicité. Il n'en reste pas moins que dans certains domaines, ce principe doit être mis en balance avec d'autres nécessités telles que la légitimité en matière d'aménagement, le suivi de la mise en œuvre des décisions et les contrôles, ainsi que le droit des particuliers. Dans certains domaines, une complexification relative est le prix à payer pour améliorer la qualité.

Enfin, il peut être affirmé que la révision répond concrètement au principe de flexibilité, sans lequel un développement du canton, des régions et des communes ne pourrait être atteint. Cette flexibilité des autorités, qui doivent user de la marge d'appréciation qui leur est conférée dans le cadre légal, ressort clairement dans de nombreux articles du projet de loi (p. ex. 19, 23 s., 34, 45 ss, 61 ss, 68 s., 71 ss, 89–91, 99 ss, 130 ss, 154, 171). Malgré le cadre défini par le droit fédéral et les conflits inhérents à la mise en œuvre de l'aménagement du territoire, le projet permet de conserver une certaine souplesse indispensable à une mise en œuvre efficace des politiques publiques.

c) Principales modifications apportées à l'avant-projet

Les principales modifications qui ont été apportées à l'avant-projet mis en consultation sont les suivantes:

- Introduction de l'exigence de qualification pour déposer des dossiers d'aménagement et de permis.

- Droit de recours de la DAEC contre les décisions des préfets et des communes limité à la protection de la nature et du paysage (variante de l'art. 7 de l'avant-projet retenue).
- Aménagement régional facultatif retenu (suppression de la variante d'un aménagement régional obligatoire).
- Abandon des variantes visant à une démocratisation de l'aménagement local.

Ces différentes questions seront abordées dans le point 3.

3. PRINCIPALES PROPOSITIONS DU PROJET

3.1 Dispositions générales

3.1.1 Buts

Le projet de loi formule une série de buts (art. 1) qui s'inscrivent dans l'optique d'un développement durable de l'ensemble du canton (al. 1) et traduisent une philosophie de l'aménagement et des constructions différente de celle qui prévalait au début des années huitante. En particulier, la coordination entre la mobilité, l'urbanisation et l'environnement (al. 2 let. c), la préservation de l'espace non construit (let. g), ainsi que la mise en place d'un milieu construit de qualité (let. h) font partie des objectifs vers lesquels doit tendre une nouvelle loi sur l'aménagement du territoire.

Il est important de souligner que la LATeC n'est pas une loi sur le développement durable, même si elle doit se fonder sur ce principe. On peut toutefois considérer que l'ensemble du projet en est imprégné: la prise en compte du développement durable se concrétise dans de nombreuses dispositions matérielles (flexibilité donnée aux autorités, plus grand poids donné au plan directeur communal, programme d'équipement, lutte contre la thésaurisation des terrains à bâtir, meilleure prise en compte des problèmes liés à la mobilité, principes pour les plans d'aménagement de détail, règles sur l'équipement, exploitation de matériaux). La mention du développement durable pourrait se faire dans toute une série d'articles, sans que cela n'en renforce la portée ou le contenu. De telles modifications auraient également pour effet d'alourdir considérablement le texte légal. Cela dit, le principe est encore rappelé à l'article 9 (let. a), dans les principes d'aménagement du territoire, afin de souligner qu'il doit guider les mesures et les décisions prises par les autorités compétentes en application de la loi.

3.1.2 Compétences

Les dispositions attribuant les compétences et désignant les différentes commissions ont été réexaminées à la lumière de la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA, RSF 122.0.1), et de ses ordonnances, ainsi que des lois spéciales entrées en vigueur après la LATeC (loi du 7 novembre 1991 sur la protection des biens culturels, LPBC, RSF 482.1; loi du 2 mars 1999 sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles, LFCN, RSF 921.1). Dans un souci de distinguer les compétences en fonction des domaines attribués aux différentes Directions, les dispositions fixant les tâches et compétences d'autres Directions ou d'autorités rattachées à celles-ci ne sont en principe pas reprises dans les dispositions

générales du projet. C'est notamment le cas de l'article concernant la Commission des biens culturels (dont les attributions sont redéfinies par le biais des dispositions finales, voir art. 178), mais aussi des dispositions instituant les droits de recours contre les décisions des préfets de la Direction de l'instruction publique, de la culture et des sports (DICS), en matière de biens culturels, et de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), en matière de forêt et de protection contre les catastrophes naturelles. Etant donné que ces droits de recours apparaissent judiciaires et sont donc à maintenir, la législation spéciale doit être modifiée en conséquence par le biais des dispositions finales. Dans le même sens, seules sont mentionnées dans le projet de loi les commissions dont les domaines de compétence sont directement liés à l'aménagement du territoire et aux constructions (Commission consultative pour l'aménagement du territoire, Commission des dangers naturels et Commission d'architecture et d'urbanisme). C'est pour cette raison qu'il n'est plus fait mention de la Commission pour la protection de l'environnement, de la nature et du paysage, laquelle devra donc provisoirement être instituée par décision du Conseil d'Etat (art. 53 LOCEA), en attendant de l'être par le biais de la législation spéciale.

3.1.3 Coordination des procédures

La coordination des procédures est un principe qui a son origine dans la jurisprudence du Tribunal fédéral (TF)¹ et qui a été intégré depuis dans la législation fédérale et cantonale. Ce principe vaut bien entendu pour toutes les procédures, qu'elles concernent l'aménagement du territoire ou les constructions. S'agissant de questions d'exécution (organisation de l'administration, répartition des tâches, exigences formelles relatives aux décisions) ayant des liens étroits avec l'application de la législation spéciale, il est proposé que seul le principe de coordination soit inscrit dans la loi (art. 6), pour être concrétisé de façon détaillée dans le règlement d'exécution.

3.1.4 Qualification pour déposer des dossiers

Actuellement, l'article 12 LATeC pose le principe de l'exigence d'une qualification pour réaliser des études d'aménagement. L'article 2 RELATeC, qui énumérait les conditions de cette qualification a été annulé par le TF le 10 novembre 1986: cela signifie aujourd'hui que toute personne peut déposer un dossier d'aménagement dans le canton de Fribourg, ce qui n'est par exemple pas le cas dans les cantons voisins de Vaud et Neuchâtel. Pour ce qui concerne les dossiers de demandes de permis de construire, le droit cantonal en vigueur fixe des critères de qualification dans les articles 186 ss LATeC. L'avant-projet mis en consultation renonçait à exiger une qualification pour déposer des dossiers d'aménagement et des demandes de permis de construire. Les résultats de la consultation font ressortir une forte opposition à cette proposition. En matière d'aménagement, il est avancé en général que la proposition de ne pas exiger cette qualification va à l'opposé du courant actuel et apparaît contraire à l'objectif de qualité visé par la révision. Il est également relevé que l'aménagement est une discipline complexe: une qualité dans ce domaine ne peut pas être atteinte en la matière par le biais d'exigences formelles fixées dans le règlement d'exécution. Pour les demandes de permis de construire, certains intervenants estiment que l'abandon

¹ ATF 116 Ib 50 ss (Arrêt «Chrüzlen»).

d'une telle exigence serait dommageable au vu de l'offre de formation complète du canton et de la qualité de cette formation. Bon nombre d'intervenants sont également d'avis que cet abandon présenterait un risque de nivellement par le bas de la qualité architecturale.

Compte tenu des résultats clairs de la consultation sur ce point, l'exigence de qualification pour déposer des dossiers d'aménagement et des demandes de permis de construire figure à l'article 7 du projet de loi. Les critères de cette qualification seront définis dans le règlement d'exécution.

On rappelle toutefois que l'exigence d'une qualification, même si elle n'est pas contraire à la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le marché intérieur (LMI, RS 943.02), reste problématique par rapport à l'application de cette loi. L'article 3 LMI pose le principe que la liberté d'accès au marché ne peut être refusée à des offreurs externes. Selon le nouvel alinéa 2 let. d de cette disposition, un offreur ou une offreuse externe pourra se contenter de se prévaloir de son expérience professionnelle acquise dans le canton de provenance pour avoir accès au marché cantonal. Ainsi, même si une qualification est exigée, un dessinateur ou une dessinatrice en bâtiment ayant acquis une certaine expérience dans le canton de Berne pourra déposer un dossier de permis de construire dans le canton de Fribourg, tandis qu'un dessinateur ou une dessinatrice en bâtiment fribourgeois-e ne le pourra pas. Il y a là une inégalité de traitement qui ne trouve aucune justification. Par ailleurs, pour ce qui concerne les demandes de permis, le problème lancinant des signatures de complaisance demeure.

3.2 Aménagement du territoire: dispositions générales

Afin de souligner la philosophie d'aménagement du territoire dans laquelle doit s'inscrire la nouvelle loi, des principes que les autorités de planification doivent respecter dans l'exécution de leurs tâches sont énumérés à l'article 9. Compte tenu de l'échelle de certaines problématiques actuelles d'aménagement du territoire, il semble en particulier important de mettre en exergue le principe de subsidiarité (let. b), dans l'optique d'un renforcement de l'aménagement régional et intercommunal ainsi que du respect de l'autonomie communale en matière de planification locale. La réalité économique, ainsi que les problèmes liés à la gestion de la zone à bâtir et au dimensionnement de celle-ci, commandent également de souligner la nécessité pour les autorités de mener une politique foncière active (let. d), notamment de manière à garantir la disponibilité des terrains à bâtir. A cet égard, il faut relever ici que l'aménagement du territoire traditionnellement pratiqué au cours des vingt dernières années s'est occupé essentiellement de mettre en zone des terrains en suivant une certaine cohérence, mais sans s'inquiéter de savoir comment et si les terrains allaient effectivement être construits ou vendus et à quel prix. Actuellement, l'offre est certainement suffisante d'un point de vue purement statistique. Toutefois, les terrains ne sont pas toujours effectivement disponibles à des conditions favorables pour les investisseurs. Une amélioration des synergies entre l'aménagement du territoire et le développement économique passe par une plus grande implication des autorités dans la propriété foncière afin d'assurer la disponibilité des terrains.

3.3 Aménagement cantonal

3.3.1 Plan directeur cantonal

L'essentiel des articles proposés dans le titre consacré à l'aménagement cantonal traite du plan directeur cantonal (art. 12 ss), qui est l'instrument légal prenant en compte toutes les études cantonales ayant un impact sur le territoire. Les dispositions régissant le domaine ont fait leur preuve à l'occasion de la révision de ce plan. Le projet n'apporte donc pas de modification fondamentale au système, mais clarifie la portée des différents documents sur lesquels se base le plan directeur cantonal, tout en renvoyant au règlement d'exécution pour certaines dispositions de type procédural, notamment le déroulement de la procédure de consultation. Comme la plupart des instruments d'aménagement du territoire, le plan directeur cantonal reste un instrument de la compétence de l'exécutif, en l'occurrence, du Conseil d'Etat. Toutefois, le Grand Conseil est informé du projet de plan directeur cantonal et de toutes les modifications importantes, par le biais d'un rapport du Conseil d'Etat, à titre consultatif. Même si le Grand Conseil n'a pas formellement de compétence, il a tout loisir de s'exprimer dans le cadre de la procédure d'élaboration. Le maintien de la répartition des tâches entre exécutif et législatif dans ce domaine permet de conserver l'efficacité de la procédure.

3.3.2 Plan d'affectation cantonal

Le plan d'affectation cantonal (PAC) est un instrument utilisé exceptionnellement. Depuis 1983, quatre PAC ont été établis, à savoir pour la décharge de Châtillon, la Rive sud du lac de Neuchâtel, l'Expo.02 et le Sensegraben. En matière de planification, l'affectation reste principalement une compétence communale; il est cependant nécessaire de prévoir un instrument qui permette au canton de mener une telle procédure si un intérêt national ou cantonal le requiert. Le PAC est le seul instrument qui permette au canton d'agir directement sur l'affectation de terrains.

Nouveautés

Les buts visés par les plans d'affectation cantonaux ont été revus (art. 19). Les formulations sont assez générales pour donner à l'autorité compétente (la DAEC) une certaine souplesse. Un PAC peut être établi pour des objets d'intérêt national ou cantonal. Cet intérêt doit être reconnu dans une étude de base cantonale ou dans un plan sectoriel ou un inventaire fédéral (art. 20), ce qui n'exclut pas que des intérêts régionaux soient pris en compte dans la définition d'un intérêt supérieur. Il ne s'agit pas de se substituer aux communes dans leur tâche d'affectation, mais bien d'agir uniquement en cas de besoin avéré.

3.4 Aménagement régional

Tous les cantons suisses ne connaissent pas l'aménagement régional. Pourtant, les réflexions menées actuellement en aménagement du territoire montrent que les limites administratives communales ne sont indéniablement pas adéquates pour appréhender certaines problématiques. Cette constatation est confortée par l'existence de nombreux domaines qui préconisent des réflexions à l'échelle régionale (développement économique, transports, eaux, ...). Actuellement, cette échelle de planification n'est pas obligatoire en vertu de la LATeC. Seules les régions de la Broye, du Lac et de la Singine se sont dotées

d'un plan directeur régional. Dans le cadre de la révision du plan directeur cantonal, plusieurs mesures incitatives ont été définies en vue de renforcer l'aménagement régional (structure urbaine, dimensionnement des zones à bâtir, zones d'activités, pôles touristiques, réseau routier cantonal, ...). Pour ce faire, le PDCant donne aux régions des tâches dont la mise en œuvre requiert l'établissement d'un plan directeur régional, qui est à cette échelle le seul instrument de planification pouvant déployer un effet juridique obligatoire pour les autorités.

Dans ce cadre, la solution d'un aménagement régional facultatif, préconisée par le projet de loi, présente l'inconvénient que certains principes fixés par le PDCant risquent de ne pas pouvoir être concrétisés dans les régions. Néanmoins, sous l'angle du principe de subsidiarité et de la flexibilité dont doivent disposer les autorités, un aménagement régional facultatif a l'avantage de responsabiliser les régions et les communes par rapport aux réflexions qu'elles doivent mener face aux nouvelles réalités de l'aménagement du territoire.

Nouveautés

- Quand bien même le projet de loi reprend la solution d'un aménagement régional volontaire, le chapitre consacré à ce thème a été développé. Les tâches de l'aménagement régional ont été reformulées afin d'assurer un parallélisme avec l'aménagement cantonal (art. 22). L'article 23 donne une définition de la région d'aménagement la plus souple possible, afin de ne pas entraver les travaux de mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale sur les structures territoriales (qui doivent se concrétiser d'ici 2011); en fonction des résultats de ces travaux, il sera possible d'adapter ultérieurement la LATeC sur cet aspect. L'article 23 ouvre aussi la possibilité pour une commune d'appartenir à plusieurs régions d'aménagement. Les dispositions en matière de procédure pour le plan directeur régional ont été étoffées (art. 29 ss): dans la LATeC actuelle, il n'existe qu'un renvoi à la procédure du plan directeur cantonal. Il a semblé plus judicieux de prévoir des articles spécifiques.
- Il est précisé que le projet d'agglomération, instrument défini par la Confédération et obligatoire en vue d'obtenir des contributions pour les infrastructures d'agglomération, est un plan directeur régional (art. 26 al. 1). Dans ce domaine, la Confédération exige que le projet d'agglomération soit liant pour les autorités et propose qu'il soit un chapitre du plan directeur cantonal ou un instrument ad hoc défini selon le droit cantonal. En matière d'aménagement régional, l'avant-projet désigne la communauté régionale comme l'organe responsable en la matière, une corporation de droit public pouvant prendre la forme d'une association de communes ou d'une agglomération. Pour le projet d'agglomération, l'instrument le plus adéquat apparaît être celui d'un plan directeur régional spécial, comprenant les projets d'infrastructures tant fédéraux, cantonaux que régionaux. Quand bien même le canton ne s'implique en principe pas dans l'aménagement régional, l'article 26 al. 2 donne la possibilité au Conseil d'Etat de se substituer à la communauté régionale pour établir le projet d'agglomération ou une partie de celui-ci, lorsque des intérêts cantonaux prépondérants l'exigent: les projets réalisables grâce au fonds

d'infrastructures pour le trafic d'agglomération (p. ex., contournement de Düdingen ou liaison Marly-Posieux) peuvent être des infrastructures essentielles pour le réseau cantonal. L'introduction de l'alinéa 3 découle des exigences posées par le droit fédéral, à savoir la loi du 6 octobre 2006 sur le fonds d'infrastructures (LFIInfr, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008), ainsi que de la récente modification de la loi du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin, RS 725.116.2) et son projet d'ordonnance (OUMin). La LFIInfr institue un fonds pour le trafic d'agglomération en vue de financer notamment des contributions aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et dans les agglomérations. Pour le trafic d'agglomération, le fonds est alimenté par la taxe sur les huiles minérales instaurée par la LUMin. La récente modification de cette loi prévoit que les contributions de la Confédération sont versées aux cantons, à l'intention des organismes responsables, constitués selon le droit cantonal. Selon l'article 17 alinéa 2 du projet de l'OUMin, ces organismes doivent garantir le caractère obligatoire du projet d'agglomération et veiller à ce qu'il soit réalisé de manière coordonnée. Ce sont également eux qui concluent avec la Confédération une convention de prestations réglant notamment le montant de la subvention fédérale et les différentes modalités de mise en œuvre. La formulation retenue à l'article 26 al. 3 désigne le canton comme l'organisme responsable et donc l'interlocuteur de la Confédération pour la signature de la convention, en lui laissant toutefois la marge de manœuvre nécessaire pour définir et organiser les modalités de la mise en œuvre de la convention de prestations. Concernant la réalisation du plan directeur de l'agglomération de Fribourg, le mécanisme devra être mis en place d'ici 2009, en vue de la signature des premières conventions de prestations en 2010.

3.5 Aménagement local

3.5.1 Responsabilité et compétence

La responsabilité et la compétence des communes pour l'aménagement local sont maintenues (art. 33 et 35). Le PAL adopté par la commune et soumis à la DAEC pour approbation est un instrument adéquat pour mettre en œuvre l'aménagement au niveau communal. Aujourd'hui, l'ensemble des communes fribourgeoises sont dotées d'un tel plan et familiarisées avec les procédures à suivre en cas de révision générale du plan ou de modification de celui-ci.

3.5.2 Mesures d'intervention

L'actuel article 34 LATeC, prévoyant des mesures d'intervention par le Conseil d'Etat pour le cas où une commune ne remplirait pas ses obligations en matière d'aménagement local, n'a jamais été appliqué, raison pour laquelle il n'est pas repris dans le projet. Quoiqu'il en soit, la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo, RSF 140.1) donne la possibilité au Conseil d'Etat, autorité supérieure de surveillance, de prendre les mesures nécessaires si une commune ne remplit pas ses obligations et ne se conforme pas à ses injonctions.

3.5.3 Coordination et planification intercommunales

L'article 34 al. 1 rappelle l'obligation pour tout PAL d'être coordonné avec celui des communes voisines. La coordination concerne chaque commune qui doit veiller à l'assurer pour toute mesure de planification, de sorte que les mesures qui ont des conséquences pour les PAL d'autres communes soient également acceptables par celles-ci. A cet égard, il est important que la commune fasse état dans le dossier (rapport explicatif et de conformité, voir art. 38 al. 2) des démarches et études qu'elle a entreprises pour assurer cette coordination.

Concernant la planification intercommunale, il convient de conserver un système relativement souple, respectueux de l'autonomie communale en matière d'aménagement local. Compte tenu du maintien du principe de l'obligation de coordonner, il serait contre-productif d'inscrire dans la loi les cas où une planification intercommunale serait obligatoire: cela créerait non seulement le risque de mettre les communes dans des situations difficiles lorsqu'elles n'arrivent pas à s'entendre, mais aussi de figer la loi dans un cadre rigide, alors que l'évolution des problématiques intercommunales en matière d'aménagement est constante. L'article 34 al. 2 et 3, qui reprend essentiellement le contenu du droit en vigueur, offre aux autorités cantonales et communales une certaine flexibilité, en laissant une place importante au dialogue et à la médiation, deux éléments indispensables à la mise en œuvre d'une coordination et d'une planification intercommunales.

3.5.4 Dossier directeur

S'il n'y a pas de motif de revoir fondamentalement les instruments qui composent le PAL, il apparaît néanmoins qu'un plus grand poids doit être donné au dossier directeur, notamment pour renforcer son rôle dynamique et évolutif par rapport à un dimensionnement correct de la zone à bâtir. La loi doit mettre en place un système qui garantisse que le plan d'affectation des zones (PAZ) respecte les options principales retenues dans le plan directeur communal. Il s'agit de garantir une certaine stabilité de la planification et d'inciter les communes à mener des réflexions d'aménagement en amont, de façon à ce qu'elles soient en mesure de réaliser les plans qu'elles adoptent.

Nouveautés

- Du point de vue formel, il est proposé de remplacer les différents plans directeurs connus actuellement (plan directeur d'utilisation du sol, plan directeur des circulations, plan directeur du paysage et des sites) par un seul plan directeur communal (qui, graphiquement, pourrait éventuellement être subdivisé en plusieurs plans) fixant les principales options, et accompagné d'un rapport justificatif (art. 39). L'objectif visé est d'obtenir une plus grande uniformité des dossiers directeurs, mais aussi de mieux faire ressortir l'aspect stratégique de la planification directrice et renforcer ainsi la légitimité des mesures prises dans le PAZ.
- Pour anticiper les problèmes liés notamment aux grands générateurs de trafic, l'article 40 al. 2 exige que ce plan directeur détermine le réseau des transports, en tenant compte des charges existantes, de la mobilité liée au développement prévu par la commune et des impacts sur l'environnement qui en résultent. De cette façon, la commune pourra pla-

nifier son territoire en assurant une meilleure coordination entre l'urbanisation, la mobilité et l'environnement (voir art. 1 al. 2 let. c); les Services de l'Etat pourront également examiner la conformité de ces options et poser leurs conditions à un stade suffisamment avancé de la planification.

- En aménagement du territoire, l'équipement est un outil indispensable dans la gestion de la zone à bâtir. Il permet de la délimiter, d'en contrôler le développement et, cas échéant, de la redimensionner. En assumant correctement les obligations en matière d'équipement, les autorités peuvent non seulement maîtriser le développement des constructions dans les zones à bâtir, mais également influencer le marché foncier. Si, dans le système fribourgeois, l'adoption des plans est de la compétence de l'exécutif (conseil communal), c'est l'organe législatif communal (assemblée communale ou conseil général) qui vote les crédits nécessaires à la réalisation de l'équipement. Cette répartition des compétences peut conduire à une inadéquation entre les plans approuvés, les zones définies pour les quinze prochaines années, et les possibilités financières de la commune. Le projet de loi apporte une solution à cette problématique par le biais de l'instauration du programme d'équipement (art. 41), conjugué avec le système d'étapes d'aménagement (art. 48), ce qui contribue également à renforcer le poids de la planification directrice communale.

Introduit par l'article 19 al. 2 LAT, en vigueur depuis 1996, le programme d'équipement est un instrument de droit fédéral. Il indique à quel moment et avec quels moyens financiers la collectivité publique équipe les zones à bâtir sur une période de quinze ans, durée de validité d'un PAZ (conformément à la définition de l'art. 15 LAT). Ce programme vise à assurer une certaine transparence de la planification communale de l'équipement et évite que la commune se dote d'une marge d'appréciation excessive conduisant le plus souvent à une inaction de sa part et à une violation de son obligation de prévoir au moins l'équipement de base dans des délais appropriés. Le programme d'équipement est aussi un instrument de coordination entre la planification d'affectation, de l'équipement et des finances communales. Même s'il est défini au niveau fédéral, il n'en reste pas moins que le droit cantonal doit légiférer sur sa nature juridique et sur la procédure par laquelle les propriétaires peuvent être autorisés à équiper eux-mêmes leur terrain ou à avancer les frais d'équipement si la collectivité n'équipe pas les zones dans les délais prévus (art. 19 al. 3 LAT; voir art. 103). Le droit fédéral ne précise pas le caractère obligatoire ou l'organisation de la procédure, mais le programme d'équipement doit au minimum lier les autorités dans l'exercice de leur pouvoir d'appréciation. La solution retenue dans le projet de loi consiste à donner au programme d'équipement la valeur d'un plan directeur communal, non opposable et donc, non obligatoire pour les propriétaires. En revanche, ceux-ci pourront faire valoir leurs droits au moment des décisions concrètes prises à leur égard sur la base de ce programme. Il est clair que cette solution confère au programme un moins grand poids politique. En revanche, la procédure suivie par un plan directeur communal présente

l'avantage d'être plus souple, permettant plus facilement des adaptations, vraisemblablement nécessaires, dans la mesure où certains pronostics faits par la commune peuvent se révéler faux par la suite. Pour ce programme, l'article 79 al. 3 prévoit toutefois une particularité par rapport à la procédure applicable au plan directeur communal, en ce sens qu'il donne à la commune la possibilité de recourir au Tribunal cantonal (nouvelle dénomination à partir du 1^{er} janvier 2008, en vertu des art. 124 et 152 al. 2 Cst. FR) contre la décision d'approbation de la Direction.

3.5.5 Gestion de la zone à bâtir

Il est notoire que les problèmes de réalisation des PAL et de dimensionnement de la zone à bâtir, sont principalement liés au phénomène de la thésaurisation des terrains constructibles par les propriétaires; ceux-ci peuvent décider de ne pas construire pour des motifs de spéculation ou pour des raisons familiales. Le cadre légal actuel ne permet pas de leur imposer une obligation de construire. Le problème de la thésaurisation des terrains à bâtir a pour conséquence de bloquer la réalisation du plan et les possibilités ultérieures de développement des communes. Il peut mettre celles-ci dans des situations délicates, en les contraignant à envisager des procédures de déclassement auxquelles elles sont réticentes en raison d'éventuelles indemnités à verser pour cause d'expropriation matérielle, qui seraient susceptibles de mettre en péril leur situation financière.

Il est renoncé à instaurer un régime de compensation des avantages et des inconvénients résultant des mesures d'aménagement en application de l'article 5 al. 1 LAT. On rappelle qu'à ce jour, seuls deux cantons (BS et NE) ont mis en place un régime de compensation basé sur cette disposition. La Confédération annonce qu'elle va examiner la question dans le cadre de l'actualisation de la LAT, sans donner de piste sur la forme que prendrait le système s'il devait être maintenu. Dans sa prise de position, l'ODT ne se prononce pas sur le choix fait dans le cadre de la révision de la LATeC de ne pas instaurer un régime de compensation. On peut se demander s'il n'est pas aujourd'hui trop tard pour l'introduire, plus de vingt ans après l'entrée en vigueur de la LATeC, alors que les communes ont délimité leurs zones à bâtir en application de la LAT et de la loi cantonale. L'instauration d'un régime de compensation serait inéquitable envers les propriétaires de terrains nouvellement mis en zone, par rapport aux propriétaires qui thésaurisent des terrains déjà mis en zone lors de ces vingt dernières années et qui ne seraient pas tenus de verser une contribution.

Toutefois, compte tenu notamment des avis émis à ce sujet dans le cadre de la consultation publique, la question de l'opportunité d'introduire un tel régime ne peut être écartée sans autre. Le canton doit donner une réponse claire à cette question à moyen terme. Cas échéant, il semblerait plus approprié de prévoir une loi spéciale sur cet objet, plutôt que d'introduire quelques dispositions dans la LATeC. Quoi qu'il en soit, même si le canton décidait de mettre en place un régime de compensation par le biais d'une loi spéciale, il ne saurait le faire avant de connaître les résultats des travaux en cours de la Confédération sur la question.

Nouveautés

- Dans l'optique du développement durable et du principe d'une utilisation mesurée du sol, une

exigence déjà posée par le PDCant est introduite à l'article 44: toute nouvelle mise en zone à bâtir liée à la création d'un grand projet et planifiée en dehors du cadre de la révision générale d'un PAL, est soumise à la condition que les travaux de gros œuvre soient réalisés dans les cinq ans dès l'entrée en force de la décision d'approbation. Si cette condition n'est pas remplie à l'échéance de ce délai, le terrain retourne à son affectation initiale, sans autre procédure. Par grand projet, on entend par exemple un grand générateur de trafic ou une entreprise à forte concentration d'emplois. Le Conseil d'Etat examinera dans le cadre du règlement d'exécution si des critères (génération de trafic, emprise au sol...) doivent être fixés pour définir plus précisément cette notion.

Les cas visés par l'article 44 sont ceux où une commune affecte un ou plusieurs terrains à une zone à bâtir en réponse à une demande visant à l'implantation d'un grand projet sur son territoire, sans avoir planifié cette mise en zone dans le cadre d'une révision générale, c'est-à-dire, sans avoir mené au préalable des réflexions d'aménagement pour anticiper une telle demande. Cette disposition vise à éviter que la mise en zone d'une surface considérable de terrain hypothèque le développement d'une commune en cas de non réalisation du projet. Nonobstant l'instauration de cette règle, il va de soi que le principe d'une utilisation mesurée du sol reste applicable; autrement dit, seule devrait être admise par les autorités compétentes la mise en zone d'une surface raisonnable, en adéquation avec le projet.

En revanche, si un terrain est affecté à la zone à bâtir en vue de permettre l'implantation d'un futur grand projet sur le territoire communal, sans que ce projet ne soit encore connu au moment où la mesure de planification est prise, il est justifié que ce terrain conserve son affectation, même si un projet concret ne se réalise pas au bout de cinq ans. Il appartiendra à la commune d'éventuellement réexaminer l'opportunité de son classement le moment venu (voir ci-dessous).

- l'article 45 al. 2 pose le principe de l'obligation pour une commune de réexaminer l'opportunité du maintien en zone à bâtir des terrains qui ne sont pas équipés à l'échéance d'un délai de quinze ans dès l'entrée en vigueur de la décision d'approbation de leur classement. Ce réexamen doit pouvoir conduire la commune à prendre des mesures concrètes en vue de déclasser certains terrains, éventuellement en affectant simultanément à la zone à bâtir d'autres biens-fonds, pour autant qu'elle reste dans le cadre d'un dimensionnement correct de zone à bâtir.
- Afin d'éviter de mettre les communes qui prennent de telles mesures de déclassement dans une situation financière délicate (découlant d'une décision les astreignant à payer une indemnité pour cause d'expropriation matérielle), sans avoir la possibilité de faire «machine arrière», l'article 46 introduit un nouveau système de lutte contre la thésaurisation des terrains à bâtir. Il est clair que l'outil proposé ne constitue pas la panacée à tous les problèmes rencontrés par les communes dans la gestion de leur développement. Il s'agit d'un instrument d'aménagement qui doit leur

permettre de lutter contre la thésaurisation au moyen de mesures concrètes. Son influence se situe d'abord sur le plan psychologique. Il ne peut d'ailleurs être perçu indépendamment de l'article 47: une lutte contre la thésaurisation des terrains à bâtir ne pourra être efficace que si les communes concluent des contrats de droit administratif avec les propriétaires. Le système proposé ne doit pas non plus être conçu comme l'instrument pour remédier directement au surdimensionnement des zones à bâtir, mais bien comme un moyen donné aux communes de réorienter leur développement, dans le cadre d'un dimensionnement correct de ces zones. D'une manière générale, il n'est pas possible de déterminer à l'avance si la mise hors zone d'un terrain à bâtir donnera lieu à une indemnité pour expropriation matérielle. Dans la mesure où il ressort de la jurisprudence récente du TF que celui-ci est plus enclin à indemniser les propriétaires qu'auparavant, il se justifie d'autant plus de donner un moyen aux communes pour revenir sur une décision de déclassement dans le cas où elles seraient astreintes au paiement d'une indemnité.

L'article 46 al. 1 impose tout d'abord au propriétaire ou à la propriétaire qui entend saisir le ou la juge d'une demande d'expropriation matérielle à la suite d'un déclassement de son terrain, de le faire dans un délai de trente jours dès l'entrée en force de la mesure. La commune sera ainsi rapidement fixée quant aux intentions de la personne touchée par une telle mesure. Si cette personne dépose cette demande et si la procédure aboutit à la fixation d'une indemnité à verser par la commune, celle-ci a la possibilité de renoncer au déclassement, ce qui entraîne le retour du terrain en cause à son affectation initiale en zone à bâtir (al. 2). De cette manière, la commune a l'assurance de pouvoir revenir sur sa décision initiale et ainsi de ne pas devoir verser d'indemnité, ce qui doit l'encourager à prendre des mesures de déclassement de terrains. Le retour d'un terrain en zone à bâtir peu de temps après son affectation à une zone inconstructible ne serait pas contraire à l'article 21 al. 2 LAT, dans la mesure où le paiement d'une indemnité importante peut être considéré comme un élément nouveau et imprévisible, justifiant une modification du PAZ. La protection de l'équilibre des finances communales constitue un intérêt public important qu'il convient, dans ce contexte précis, de mettre en balance avec les motifs d'aménagement et le principe de stabilité des plans.

Pour que ce système soit cohérent et applicable, le projet de loi introduit en complément des règles relatives à l'indemnité pour cause d'expropriation matérielle (art. 114). De la sorte, les communes peuvent prendre les mesures d'aménagement adéquates sans être freinées dans leur action par des considérations financières découlant d'une demande d'indemnité déposée par les propriétaires touchés. De ce fait, le système vise également à produire un effet dissuasif sur les propriétaires qui thésaurisent leurs terrains et savent qu'ils pourraient, cas échéant, tenter de faire obstacle à la mise en œuvre du déclassement en évoquant la possibilité de saisir le ou la juge de l'expropriation.

Enfin, le système mis en place serait lacunaire s'il ne tenait pas compte du fait que, dans la pratique, les communes qui prennent des mesures de déclassement, afin de réduire le dimensionnement de leur zone à bâtir, prévoient simultanément de mettre de nouveaux terrains en zone à bâtir. Lorsqu'une commune propose un tel échange, il faut éviter que la renonciation à une mesure de déclassement (en raison du montant de l'indemnité pour cause d'expropriation matérielle) n'aboutisse au bout du compte, à un PAZ surdimensionné, approuvé par la Direction. Pour cette raison, les terrains mis en zone à bâtir parallèlement à une mesure de déclassement doivent être intégrés dans une zone réservée (art. 89), superposée à l'affectation de base, jusqu'à ce que le déclassement soit confirmé définitivement, autrement dit qu'il ne puisse plus être contesté par le ou la propriétaire et que la commune ne puisse plus y renoncer. Dès cet instant, il suffit d'une décision de la Direction prononçant la suppression de la zone réservée (à préciser dans le règlement d'exécution), pour que les terrains en zone à bâtir soient constructibles. A noter que la mise en zone réservée de terrains ne donne en principe pas droit à une indemnité pour cause d'expropriation matérielle¹.

Tel que proposé, le système permet aux communes de trouver des solutions lorsqu'elles sont dans une situation de blocage par rapport à leur PAZ et d'agir en conséquence. Il s'agit d'un moyen concret de lutte contre la thésaurisation des terrains en zone à bâtir, dans la mesure où les propriétaires qui thésaurisent ne seront plus en mesure d'exercer une pression sur les communes par le biais d'une éventuelle demande d'indemnité pour expropriation matérielle.

- Les communes ont actuellement déjà la possibilité de conclure avec les propriétaires des contrats de droit administratif en vue de la réalisation des terrains qu'elles souhaitent mettre en zone à bâtir. L'article 47 mentionne expressément cette voie, dans un souci d'encourager une politique foncière active de la part des autorités communales et d'éviter une thésaurisation des terrains. L'alinéa 2 de cette disposition précise le contenu de ces contrats (modalités de financement de l'équipement des terrains mis en zone, droit d'emption en faveur de la commune).
- Concernant la coordination entre la planification des zones à bâtir et la planification de l'équipement, essentielle pour garantir la réalisation des mesures prévues par le PAL, il faut souligner que l'instrument du programme d'équipement doit être mis en relation avec le nouveau système des étapes d'aménagement. Selon l'article 48, les étapes d'aménagement sont définies dans le PAZ en concordance avec le programme d'équipement et permettent à la commune de contrôler le développement de la zone à bâtir. Seuls les terrains à bâtir entièrement équipés et ceux dont l'équipement de base est garanti (tant sur le plan financier, technique, que juridique) peuvent figurer en première étape. Cela implique notamment que, dans tous les cas, les crédits pour

¹ Sauf cas exceptionnel, p. ex. si la durée de la zone réservée est excessive: voir Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, n. 463, p. 202 et s.

leur équipement ont été votés par le pouvoir législatif communal. Le conseil communal ne pourra ainsi pas modifier le PAZ en vue de faire passer un terrain en première étape tant que les crédits ne lui auront pas été octroyés. Par cet instrument, l'assemblée communale ou le conseil général peut exercer une certaine influence et un contrôle dans le cadre de la gestion du PAZ, sans pour autant qu'une compétence lui soit attribuée au niveau de l'adoption de ce plan et de ses modifications. Le système proposé laisse au conseil communal la marge de manœuvre nécessaire pour gérer le PAZ et l'adapter aux circonstances, tout en le responsabilisant par rapport à la zone à bâtir qu'il a définie conformément au plan directeur communal, ainsi qu'aux priorités arrêtées dans le programme d'équipement.

3.5.6 Zones

S'agissant des possibilités constructives données aux propriétaires de terrains affectés à une zone à bâtir, il apparaît justifié de maintenir dans la loi les définitions des principaux types de zones à bâtir (art. 49 ss). Ces définitions ont été reformulées à la lumière de la législation spéciale entrée en vigueur après la LATeC, ainsi que des expériences tirées de la pratique. L'objectif de ces modifications est d'éliminer certains problèmes d'interprétation récurrents et d'uniformiser les notions utilisées dans les différents règlements communaux d'urbanisme (RCU).

Depuis l'entrée en vigueur en septembre 2000 de la modification de la LAT et de la nouvelle ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT, RS 700.1), le régime des constructions sises hors de la zone à bâtir relève presque exclusivement du droit fédéral, de sorte que les cantons n'ont pratiquement pas de marge de manœuvre dans le domaine. Dans la mesure où le canton de Fribourg est tenu de conformer sa législation à la LAT, seules sont prévues les dispositions minimales (définition des zones agricoles, mention des périmètres d'agriculture diversifiée et d'habitat à maintenir) avec un renvoi droit fédéral pour le surplus, en particulier le régime applicable aux constructions conformes et non conformes à la zone agricole (art. 56 al. 3 et 70). A ce sujet, il est relevé que le thème de l'espace rural sera l'un des points centraux de l'actualisation de la LAT.

3.5.7 Plans d'aménagement de détail

La LATeC et le RELATeC prévoient différents types de plans d'aménagement de détail (PAD), en faisant une distinction entre les plans de quartier, les plans spéciaux, les plans de groupement, les plans d'îlot et les plans de lotissement. Cette typologie (que les autres cantons ne prévoient pas dans leur législation) apparaît aujourd'hui dépassée, étant donné que certains des types de plans mentionnés ne sont plus élaborés, que le contenu matériel des différents PAD ne correspond souvent pas à leur appellation, et aussi que bon nombre de plans de quartier approuvés se contentent de régler des questions d'équipement et d'aires d'implantation, sans véritablement prévoir de dispositions visant à atteindre les buts définis par la loi pour de tels plans. Par ailleurs, les dispositions régissant les plans spéciaux ne sont partiellement plus adaptées aux problématiques posées par les grands générateurs de trafic (voir PDCant, Thème 4. Zones d'activités et grands générateurs de trafic), notamment en matière de transports et d'impact environnemental. D'un point de

vue formel, il faut souligner que la systématique législative et réglementaire ainsi que la formulation parfois ambiguë de certains alinéas rendent difficile la compréhension des prescriptions topiques et, surtout, conduisent à des confusions, des divergences d'interprétation qui entravent l'application de la loi.

Il était donc important de clarifier l'ensemble du système et d'uniformiser la terminologie, mais aussi de renforcer le rôle essentiel des PAD dans la mise en œuvre de la planification. Ces plans doivent servir d'échelon intermédiaire entre le PAL et les permis de construire, un échelon indispensable pour trouver une solution urbanistique et architecturale de qualité dans des secteurs particuliers ou pour des projets ayant un fort impact sur le site.

Nouveautés

- L'article 61 propose une définition des PAD, ce terme remplaçant tous les autres mentionnés dans la LATeC et le RELATeC. Cette définition, qui doit se lire avec la disposition fixant les buts des PAD, insiste sur l'aspect qualitatif de ces plans par rapport aux objectifs qu'ils doivent permettre d'atteindre. Le texte laisse volontairement ouverte la possibilité d'établir un PAD dans la zone agricole, si les problèmes posés par l'implantation d'un projet le justifient (p. ex. implantation d'une porcherie).
- En outre, l'article 62 clarifie la distinction entre les PAD obligatoires et facultatifs. Pour les premiers, il est exigé de la commune qu'elle définisse au préalable dans la réglementation afférente au PAZ les buts et les principes en vue de l'établissement du PAD. De cette façon, elle sera incitée à mener des réflexions d'aménagement plus en amont dans le processus de planification, en concrétisant clairement au niveau de son PAL les raisons pour lesquelles elle entend soumettre un secteur particulier à une telle obligation. Dans la même optique, le conseil communal doit fixer les conditions-cadres pour les PAD facultatifs, avant le début des travaux de planification.
- L'obligation d'établir un PAD pour les grands projets est formulée de façon générale, en insistant sur leurs effets sur l'aménagement, l'environnement, l'équipement et les biens culturels, plutôt que sur leur typologie (art. 62 al. 2). Pour ces projets, le dossier doit indiquer par quelles mesures leurs effets peuvent être limités dans la mesure du supportable à l'intérieur, mais aussi à l'extérieur du périmètre du plan (art. 65 al. 1). L'article 65 al. 2 impose au requérant ou à la requérante de prendre en charge les frais liés notamment à l'adaptation et l'extension de l'équipement pour les projets mentionnés à l'alinéa 1 et non uniquement pour les centres commerciaux et de distribution, comme c'est le cas en vertu du droit actuel.

3.5.8 Garantie de la situation acquise

La garantie de la situation acquise est un principe qui découle de la garantie de la propriété et du principe de non-rétroactivité des lois et selon lequel des nouvelles dispositions restrictives ne peuvent être appliquées à des constructions autorisées conformément à l'ancien droit

que si un intérêt public important l'exige et si le principe de la proportionnalité est respecté¹.

La disposition légale en vigueur semble inutilement restrictive par rapport à certaines situations dans lesquelles les travaux effectués n'aggravent pas la non-conformité et ne lésent aucun intérêt prépondérant. Il apparaît nécessaire d'adapter le droit en vigueur qui a été élaboré au départ pour régler des situations bien particulières (bâtiment non conforme par rapport à la réalisation d'un ouvrage ou à l'affectation d'une zone). L'article 68 mentionne le principe de façon positive et assouplit le régime actuel sur certains points.

3.5.9 Mesures particulières de protection

Ce chapitre est à lire avec la définition des zones de protection prévue à l'article 58. Le système prévu par la LATeC est jugé comme judicieux et, dans l'ensemble, adéquat pour la mise en œuvre des différentes mesures de protection.

Nouveautés

- A la différence de ce que prévoit la LATeC, les mesures de protection font l'objet d'un chapitre spécifique (art. 71 ss), étant donné qu'elles ne constituent pas des zones, même si elles suivent la procédure applicable au PAZ et à sa réglementation. Pour éviter des confusions, les différents types de mesures ont été spécifiés, de même que le lien avec les mesures de protection découlant de la législation spéciale (loi cantonale sur les eaux en cours d'élaboration, loi sur les améliorations foncières etc.) et celles qui doivent être prises par rapport aux dangers naturels.
- La compétence de prendre exceptionnellement des mesures indépendantes, actuellement réservée à la DICS, est étendue à la DAEC (art. 74 al. 2), pour lui permettre de réagir directement dans des cas particuliers où il serait dommageable pour les objectifs de protection d'attendre que la commune concernée engage une procédure de modification de son PAL (p. ex. protection d'un captage).

3.5.10 Procédure applicable aux plans et règlements

Actuellement, le conseil communal est seul compétent pour mener la procédure relative aux plans et règlements et pour les adopter. Ces documents sont ensuite soumis à l'examen de l'Etat dans le cadre d'une procédure aboutissant à une décision d'approbation de la DAEC (celle-ci statuant simultanément sur les éventuels recours contre les décisions communales sur les oppositions). Le conseil communal est tenu de constituer une commission d'aménagement, composée d'une majorité de membres désignés par l'organe législatif communal, qui l'appuie dans l'élaboration et l'application du PAL. Le canton de Fribourg est l'un des seuls à donner la compétence d'adopter un PAL au pouvoir exécutif communal. Le système de la LATeC a permis une mise en œuvre efficace de l'aménagement local dans les communes, mais des problèmes liés au manque de légitimité démocratique des plans subsistent: en fonction des différents intérêts en jeu, souvent conflictuels, et les options retenues par le conseil communal, celui-ci peut éprouver des difficultés

à faire passer sa politique d'aménagement auprès de la population.

Dans le cadre de cette révision législative, un choix doit être fait entre une démocratisation du processus de planification et une gestion dynamique de l'aménagement local. La solution satisfaisante qui figure dans la LATeC apparaît préférable à celle d'un transfert au pouvoir législatif communal de la compétence générale d'adopter les plans et leur règlement. Les risques de blocage du traitement d'un dossier (p. ex. en raison de l'opposition d'un groupe de la population) deviendraient trop importants et les procédures de modification seraient beaucoup plus ardues et plus longues. Incontestablement, le conseil communal reste une autorité plus spécialisée que l'assemblée communale ou le conseil général, en connexion directe avec les projets et les dossiers y relatifs. L'avant-projet mis en consultation publique proposait deux variantes: soit l'adoption du plan directeur communal par le conseil communal moyennant l'accord préalable du pouvoir législatif communal, soit la présentation par le conseil communal d'un rapport préalable sur ce même plan au pouvoir législatif, à titre consultatif. Les avis sont très partagés sur ce point, aucune variante n'emportant l'adhésion d'une majorité de destinataires. Compte tenu de ces résultats et du bilan globalement positif qui peut être tiré du système prévu par le droit en vigueur, le Conseil d'Etat propose de maintenir la compétence exclusive du conseil communal pour adopter les plans et les règlements, en conservant ainsi l'autonomie d'action indispensable à une gestion dynamique du PAL. Dans le contexte actuel, il est en effet primordial que les décisions puissent être prises assez rapidement en vue de la modification d'un PAL si un changement notable de circonstances l'impose, ceci dans le respect des exigences légales. La compétence du conseil communal permet en outre de garantir une communication étroite entre les communes et l'administration cantonale. Par rapport au système choisi, il est important de souligner que le TF a considéré dans un arrêt² que la LATeC n'était pas contraire aux principes de la démocratie, de la séparation des pouvoirs ou de la légalité lorsqu'elle dispose que les PAZ sont adoptés par le conseil communal. La LATeC n'exige nullement que les plans d'affectation soient édictés par l'autorité législative. Toutefois, la population doit pouvoir participer de manière adéquate à l'établissement des plans (art. 4 al. 2 LAT). En l'occurrence, le système fribourgeois garantit cette participation par l'intermédiaire de la commission d'aménagement qui étudie et préavis le dossier et grâce à des séances publiques d'information (sous cet angle, l'article 36 garde toute son importance). De plus, les personnes touchées par les plans et les règlements et au bénéfice d'un intérêt digne de protection peuvent déposer des oppositions dans le cadre des enquêtes publiques.

En ce qui concerne la procédure applicable aux PAZ, aux PAD et à leur réglementation, le système actuel de la LATeC n'est pas totalement satisfaisant pour les cas, fréquents, où la Direction refuse d'approuver des mesures prévues dans les plans ou les règlements ou qu'elle en prend d'autres qui ne figuraient pas dans le dossier mis à l'enquête publique. Alors que ces mesures ont des effets obligatoires pour les propriétaires, ceux-ci n'ont pas la possibilité de se déterminer avant que la décision de la Direction soit rendue, ce qui pose un problème par

¹ Christian Pfammatter, la protection des situations acquises en zone à bâtir selon le droit fribourgeois des constructions, en RFJ numéro spécial «Le droit en mouvement», Fribourg 2002, p. 319 et s.

² Arrêt du 25.08.98, commune de Corpataux RJ ASPAN N° 1164.

rapport au droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.). La procédure de mise à l'enquête publique des modifications exigées par la Direction n'est pas non plus totalement satisfaisante puisque les éventuels opposants ou les éventuelles opposantes, faute d'avoir été informé-e-s avant la décision de la Direction, n'ont pas pu recourir contre cette décision. Ils ou elles feront opposition contre une mesure que la commune aura acceptée et que la Direction aura déjà fixée dans une décision d'approbation devenue définitive.

Nouveautés

- L'adoption du programme d'équipement doit relever de la compétence exclusive de l'exécutif communal: ce programme ne permet pas de prévoir les dépenses de façon assez détaillées pour qu'elles puissent être considérées comme des dépenses liées et donc, qu'elles puissent être votées ou validées par l'organe législatif. Comme déjà mentionné plus haut (3.5.4), il se justifie de permettre à la commune de recourir au Tribunal cantonal contre la décision d'approbation de la Direction de son programme d'équipement (art. 79 al. 3). Ce programme prévoit des mesures plus concrètes que celles retenues dans le plan directeur, dans la mesure où il se calque sur le PAZ et est étroitement lié à la planification financière de la commune.
- Par rapport à la procédure applicable aux PAZ, aux PAD et à leur réglementation, le projet de loi ne prévoit pas de changements fondamentaux du système actuel, étant donné que celui-ci a fait ses preuves et permet de traiter les dossiers dans des délais satisfaisants, compte tenu du processus participatif important exigé pour l'établissement des plans (art. 4 LAT). Cela dit, il convient de mentionner les modifications suivantes:

La formulation de l'article 83 al. 2 a été adaptée pour être conforme au nouveau droit fédéral régissant le droit de recours des organisations. En revanche, cette disposition n'accorde pas un droit d'agir plus étendu qu'actuellement aux associations qui n'ont pas d'assise nationale, mais qui disposent de compétences similaires aux organisations affiliées aux organisations nationales reconnues par la Confédération, comme p. ex. Pro Fribourg ou Heimatkundeverein. La qualité pour agir de ces associations est réglée par l'article 83 al. 1 (conditions fixées par la jurisprudence) et par l'article 62 LPBC, pour ce qui concerne les associations dont le but statutaire est la protection des biens culturels qui ont qualité pour agir contre les décisions relatives à la protection des biens culturels, aux conditions fixées par cet article.

L'article 85 al. 2 prévoit que la commune et les propriétaires touchés par une mesure imposée par la Direction et dont ils ne pouvaient avoir connaissance lors de la mise à l'enquête publique, soient entendus préalablement, selon des modalités à fixer dans le règlement d'exécution. Les propriétaires pourront ainsi se déterminer sur la mesure litigieuse, prendre connaissance de la décision d'approbation dès sa publication et, éventuellement, l'attaquer devant le Tribunal cantonal, plutôt que d'attendre la nouvelle procédure de mise à l'enquête des modifications exigées. Dans de tels cas, le Tribunal cantonal, en tant que première autorité

de recours, aurait donc loisir de contrôler l'opportunité des décisions rendues par la Direction, ce qui n'est pas le cas dans la procédure usuelle. Cette solution permet aux propriétaires touchés de faire valoir leurs droits à temps. Ce système peut avoir pour effet, dans certains cas, de ralentir quelque peu la procédure, mais il permet de clarifier la situation juridique et de faciliter le déroulement de la procédure ultérieure visant à l'approbation des modifications exigées par la Direction et acceptées par la commune. Dans ce sens, il est indispensable de prévoir que les modifications qui auraient pu être contestées dans le cadre d'un recours au Tribunal cantonal contre la décision d'approbation ne peuvent pas faire l'objet d'opposition lors de cette deuxième mise à l'enquête publique (art. 88 al. 2).

3.6 Equipement et participation financière des propriétaires

La notion d'équipement découle de l'article 19 LAT; le droit cantonal ne peut pas s'écarter du contenu minimum de cette notion. Dans le cadre des dispositions cantonales en la matière, il faut tenir compte du fait que le droit de l'équipement sera réexaminé dans le cadre de l'actualisation de la LAT. Le système du financement de l'équipement instauré par la LATeC peut être considéré comme complet, moyennant quelques précisions à apporter (voir commentaire des articles topiques, en particulier l'art. 99). Les dispositions actuelles sur la construction et l'entretien de l'équipement, et celles sur la participation financière des propriétaires, sont pour la plupart toujours d'actualité. Elles donnent aux collectivités la marge de manœuvre nécessaire pour se doter de règlements sur les contributions en matière d'équipement adaptés à leurs besoins, sans exclure la possibilité de négocier avec les propriétaires en vue de la réalisation des infrastructures.

Nouveautés

- La distinction entre l'équipement de base et l'équipement de détail est maintenue, de même que les éléments de ces deux notions. Cependant, l'article 93 al. 1 let. d prévoit d'une façon générale que le raccordement raisonnable à un moyen de transports publics est un élément de l'équipement de base, sans limiter ce raccordement à certains types de zones affectées de façon intensive à l'habitation, aux activités et à l'intérêt général, comme c'est le cas dans le droit en vigueur. Cette modification va dans le sens déjà annoncé par l'ODT en vue de la future révision de la LAT. La formulation doit permettre d'inciter les communes d'une part, à mener des réflexions relatives à leur développement allant au-delà des limites administratives de leur territoire, d'autre part, de mettre la priorité sur une urbanisation concentrée. La notion de «raccordement raisonnable» laisse une marge d'appréciation suffisante aux autorités communales, cantonales, ainsi qu'au Tribunal cantonal, pour éviter que des propriétaires puissent faire pression sur la collectivité en formulant des prétentions abusives quant à leur droit à l'équipement.
- L'article 94 donne la définition d'un terrain équipé, qui fait défaut dans la LATeC. Il apparaît important de prévoir cette définition, essentielle notamment pour l'évaluation du dimensionnement des zones à bâtir des communes et d'éventuelles mesures de dé-

classement, mais aussi pour déterminer les valeurs limites (de planification ou d'immissions) qui s'appliquent à un terrain sous l'angle de la protection contre le bruit (art. 30 de l'ordonnance fédérale du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit, OPB, RS 814.41).

- En application de l'article 19 al. 3 LAT, lié au programme d'équipement, l'article 103 introduit le droit du ou de la propriétaire de réaliser l'équipement ou d'en avancer les frais lorsque les délais fixés dans ce programme sont échus. Il n'est pas nécessaire que tous les propriétaires du secteur ou un certain nombre d'entre eux exigent expressément la réalisation de l'équipement; il suffit qu'un seul ou une seule souhante construire et exercer son droit. Les propriétaires sont libres de choisir entre les deux voies. Soit ils construisent eux-mêmes les installations d'équipement et jouent le rôle du maître d'ouvrage (les questions de détail devant être réglées par convention), soit ils mettent à disposition de la commune le montant nécessaire pour réaliser les installations d'équipement. La commune devra alors entreprendre toutes les démarches requises pour construire les infrastructures¹. Pour éviter un blocage lié à des litiges au sujet de l'existence d'un retard de la commune ou du droit à l'équipement du propriétaire, il est prévu que la personne qui entend utiliser cette voie saisisse la commune pour obtenir une décision sur son droit. Les voies de droit usuelles (préfet, puis Tribunal cantonal) sont ouvertes. Ce n'est que lorsque ce droit est entré en force, et donc exécutoire, que le ou la propriétaire peut utiliser l'un des moyens prévus. Bien entendu, ce système n'empêche en rien les communes et les propriétaires de passer des conventions pour la réalisation de l'équipement.

3.7 Remaniement de terrains à bâtir et régularisation de limites

Actuellement, ce thème est réglé de façon détaillée dans la LATeC, au moyen de trente articles. Les remaniements parcellaires et les régularisations de limites ont pour but de faire correspondre le parcellaire aux différents plans approuvés et faire en sorte que les terrains à bâtir puissent être aptes à la construction. De même, il faut constater que la réalisation d'un PAD nécessite souvent au préalable un remaniement parcellaire. Pour ces raisons, il semble cohérent de maintenir ce thème dans une loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (régissant notamment l'utilisation des immeubles par leurs propriétaires), d'autant plus que certaines différences conséquentes subsistent entre les dispositions sur le remaniement de terrains à bâtir et la loi du 30 mai 1990 sur les améliorations foncières (LAF, RSF 917.1).

Dans un souci de lisibilité de la loi et pour répondre à l'objectif de diminuer la densité normative au niveau des dispositions de procédure, ce titre a été considérablement réduit, puisqu'on ne trouve plus que huit articles (même s'ils sont consécutifs; art. 104 ss). Ne sont prévus dans la loi que les principes de base, ainsi que les décisions et mesures ayant des effets sur la propriété; les différentes dispositions font la synthèse des principales étapes de la

procédure de remaniement, en clarifiant la systématique par rapport aux différents types de remaniements et régularisation de limites (volontaires, imposés).

3.8 Expropriation

Le projet de loi prévoit quelques dispositions spéciales par rapport à la loi du 23 février 1984 sur l'expropriation (LEx, RSF 76.1), dans la mesure où il s'agit de points à régler conformément à cette loi ou spécifiquement liés à des mesures d'aménagement du territoire. Le projet effectue donc un toilettage des dispositions actuelles de la LATeC. Certaines d'entre elles ont été supprimées, car faisant double emploi avec celles de la LEx, ou reprises dans cette dernière (voir art. 180). La LEx renvoyant à la législation spéciale pour déterminer les cas d'utilité publique ouvrant la voie de l'expropriation, la liste de ces cas est maintenue à l'article 115.

Nouveautés

La principale nouveauté consiste dans l'introduction d'une nouvelle disposition, en complément de l'article 46 (voir 3.5.5). Cette disposition fixe des règles spéciales par rapport à la LEx afin de permettre à la commune de mettre en œuvre des mesures de déclassement sans risquer de se voir imposer des charges financières liées à des demandes d'indemnité pour expropriation matérielle. Pour des motifs de sécurité du droit, si la commune entend renoncer à la mesure de déclassement au sens de l'article 46 al. 2 sans avoir à payer l'indemnité, elle doit rendre sa décision de révocation dans un délai de trois mois dès l'entrée en force de la décision du juge de l'expropriation. En outre, afin que le système posé à l'article 46 soit cohérent, il est logique que la commune n'ait en principe pas à payer une indemnité pour la période entre l'entrée en force de la décision de déclassement et celle de la décision réaffectant le terrain à la zone à bâtir; ceci, sous réserve des cas où, selon les circonstances, la période durant laquelle le déclassement est en force devait se prolonger en raison des aléas de la procédure judiciaire et où la restriction de propriété s'aurait suffisamment grave pour être constitutive d'une expropriation matérielle.

3.9 Règles de construction

La LATeC et le RELATeC prévoient une multitude de règles de construction en faisant une distinction entre les règles générales et les règles particulières. Un des buts de la présente révision est précisément d'alléger ces règles. A l'exception des notions et des méthodes de mesure qui sont définies par le droit cantonal (et par l'AIHC en cas d'adhésion du canton), les communes gardent leur autonomie dans le domaine des règles de construction. Il leur sera ainsi toujours possible de prévoir des règles particulières adaptées à la situation locale. En revanche, elles ne pourront plus prévoir des définitions spécifiques pour des notions qui sont définies dans le droit cantonal.

Nouveautés

- Le projet de loi tient compte de l'AIHC, auquel il fait un renvoi général (art. 118 al. 2). Ce renvoi permet également de ne pas avoir à modifier la loi cantonale en cas de modification ultérieure de l'accord. A signaler, pour ce qui est de l'utilisation admissible du sol, que l'actuel «indice d'utilisation»

¹ Urs Eymann, Droit de l'équipement et programme d'équipement, Office fédéral de l'aménagement du territoire, Berne 1999, p. 26 s.

est remplacé par «l'indice de surface de plancher» selon l'AIHC, ces deux notions n'étant pas identiques. Quant au «taux d'occupation du sol», il est remplacé par «l'indice de surface bâtie».

- Les dispositions concernant la prise en considération des dangers naturels sont actualisées et adaptées (art. 120 ss) pour tenir compte des récents développements techniques et juridiques qu'a connus ce domaine (établissement des cartes de danger, principes du PDCant).
- L'article 126 instaure également le respect obligatoire des normes de la SIA concernant les structures porteuses (SIA 260 ss). Ainsi, on assure une construction parasismique pour les nouveaux bâtiments. Pour les bâtiments des classes d'ouvrage II et III (II=bâtiments qui peuvent être fréquentés par un grand nombre de personnes, III=infrastructures ayant une fonction vitale et qui présentent un risque considérable d'atteinte à l'environnement en cas de dommages), une évaluation de la stabilité est demandée lors de transformations notables. Des mesures de prévention parasismiques peuvent être ordonnées, sous réserve du principe de la proportionnalité.
- L'article 130 étend les possibilités de report de l'indice, aujourd'hui uniquement envisageable pour l'indice d'utilisation du sol et dans le cadre d'un PAD. Un report des indices mentionnés à l'article 129 al. 1 est possible, moyennant l'inscription d'une mention au Registre foncier. Pour assurer le contrôle des reports effectués, il est exigé que les indices reportés et acquis soient indiqués dans toute demande de permis de construire portant sur un terrain touché par un report.
- Le système concernant les distances est simplifié (art. 131 ss). Les particuliers peuvent convenir de déroger aux prescriptions sur les distances aux limites (comme c'est le cas actuellement). Le projet de loi propose d'abandonner la règle de la distance entre bâtiments d'habitation. A cet égard, les prescriptions minimales fixées par la législation spéciale, notamment en matière de protection incendie, semblent suffisantes pour assurer la protection de la sécurité des personnes et d'autres intérêts publics. Le Conseil d'Etat a la compétence d'édicter des règles sur l'augmentation de la distance, la formulation étant cependant moins contraignante que celle prévue par l'article 164 al. 2 LATeC.

3.10 Permis de construire, de démolir et d'implantation

Actuellement la compétence en matière de permis de construire relève du préfet, sauf pour les objets de minime importance qui sont de la compétence du conseil communal. Ce système qui a fait ses preuves, n'est pas modifié. Le fait que les autorités compétentes pour délivrer des permis sont également celles qui sont chargées d'exercer les tâches de contrôle et de police postule également en faveur d'un maintien du système actuel. Si le projet de loi explicite mieux les compétences de ces autorités (en fonction des deux procédures prévues) et clarifie la systématique actuelle, il ne propose pas non plus de modification majeure de la procédure; celle-ci permet en effet de traiter les demandes dans des délais satisfaisants, tout en garantissant une implication des tiers intéressés dans

la procédure de façon adéquate. Conformément à l'objectif général d'alléger la loi de son contenu procédural, le déroulement de la procédure de permis est pour l'essentiel renvoyé dans le règlement d'exécution. C'est dans ce même règlement que sera proposé un assouplissement du régime concernant les objets soumis à la procédure ordinaire et à la procédure simplifiée, et ceux dispensés de l'obligation de permis.

Les renvois des dispositions de la LATeC à la loi d'application du 22 novembre 1911 du code civil suisse pour le canton de Fribourg (LACC, RSF 210.1) sont supprimés (art. 98 al. 2 et 99 al. 1, 68 al. 4, 126 al. 5 LATeC); il en sera de même pour les renvois prévus dans certains articles du RELATeC (art. 66 al. 2 et 67 al. 2 RELATeC). Les dispositions actuelles laissent subsister encore trop de confusions entre le champ d'application du droit civil et celui du droit public, des confusions qui donnent lieu, dans le cadre de la procédure de permis de construire, à des oppositions et à des recours portant sur des litiges de droit privé relevant de la compétence exclusive du ou de la juge civil-e.

Le système actuel des dérogations est très complexe et peu clair. D'une part, les dispositions topiques sont dispersées dans la LATeC et le RELATeC. D'autre part, il y a actuellement trois autorités compétentes différentes suivant que la dérogation porte sur la réglementation communale (conseil communal, avec l'accord préalable de la Direction), les distances (Direction) ou les prescriptions réglementaires en matière de constructions (préfet), avec des voies de droit différentes suivant les cas de dérogation. La procédure décrite dans le règlement d'exécution suscite bon nombre de problèmes d'interprétation ayant conduit à une pratique qui diffère sur certains points du texte légal. D'un point de vue matériel, il faut également constater que la compétence de la Direction, tant pour l'accord préalable que pour les dérogations aux distances, n'a pas apporté de plus-value particulière au système.

Nouveautés

- Le projet de loi simplifie considérablement le système des dérogations en le calquant sur les compétences définies pour le permis de construire (art. 146 ss). Les dérogations sont ainsi octroyées par le préfet pour les objets soumis à la procédure ordinaire et par le conseil communal pour les objets soumis à la procédure simplifiée. Cette modification a pour effet de donner une compétence accrue au préfet, puisque celui-ci remplace le conseil communal pour la grande majorité des cas, soit les dérogations à la réglementation communale. Le transfert de cette compétence au préfet permet ainsi de renforcer le principe selon lequel la dérogation doit rester l'exception: dans la pratique, il apparaît en effet que certaines communes ont tendance à vouloir en faire la règle lorsque les prescriptions de leur règlement communal d'urbanisme ne leur semblent plus adaptées ou que leur application a des effets non voulus à l'origine. Toujours dans une idée de simplification, et pour être conséquent par rapport à ce nouveau système, il est renoncé à énumérer des conditions spéciales pour l'octroi de dérogations. Les conditions principales, communes à tous les cas, sont l'existence de circonstances spéciales et l'absence d'un intérêt prépondérant (public ou privé) opposé à l'octroi de la dérogation (art. 147 al. 1). Cette formulation donne une marge d'appréciation suffisante aux autorités qui devront néan-

moins se montrer cohérentes dans leurs différentes décisions et garder à l'esprit que les dérogations doivent être sérieusement motivées et envisageables dans des cas exceptionnels.

3.11 Exploitation de matériaux

L'exploitation de matériaux est un domaine particulier dans le régime des constructions, raison pour laquelle il fait l'objet d'un titre spécifique. En effet, contrairement aux autres types de permis, les activités découlant des permis octroyés peuvent se dérouler pendant de nombreuses années (près de la moitié des exploitations en cours dans le canton en 2007 ont des permis d'exploiter de plus de quinze ans). A cette première constatation s'ajoute le fait qu'il est de plus en plus difficile d'ouvrir une nouvelle exploitation dans le canton, notamment en raison des réticences des populations riveraines. L'instauration de contacts et de contrôles plus fréquents pourrait permettre d'avoir des informations plus complètes en vue de prouver la nécessité d'une nouvelle exploitation, mais aussi de montrer à la population que ces exploitations font l'objet d'un suivi régulier et qu'en cas de problèmes, des actions peuvent être entreprises rapidement. La question des compétences en matière d'affectation des zones d'exploitation des matériaux a été examinée. Le projet choisit de maintenir la compétence exclusive de la commune dans le domaine.

Nouveautés

- Le projet de loi introduit une base légale spécifique (art. 153 al. 2) par rapport à l'exigence de la preuve du besoin qui est actuellement à charge de l'exploitant ou l'exploitante tant au niveau régional qu'au niveau de sa propre entreprise. A l'avenir, et contrairement à ce qui est pratiqué aujourd'hui, la preuve du besoin à l'échelle régionale devra être établie au moyen d'une étude de base (art. 15), les secteurs suffisants pour couvrir les besoins régionaux étant limités à l'horizon défini par cette planification; en cas de blocage et de problèmes d'approvisionnement, le canton pourrait intervenir au moyen d'un PAC, fondé sur une étude de base établie au préalable (art. 19 ss; voir également le point 3.3.2). L'exploitant ou l'exploitante devra, pour sa part, prouver la preuve du besoin à l'échelle de l'entreprise en vue d'une exploitation judiciaire de ressources naturelles non renouvelables, de minimiser les impacts sur l'environnement et le sol et de pratiquer une utilisation mesurée du sol. Les secteurs retenus dans la planification cantonale doivent suffire pour la durée de cette planification et ils ne sauraient être tous exploités simultanément sauf en cas de pénurie grave dans le canton.
- L'introduction d'une autorisation d'exploitation délivrée par la Direction en fonction des étapes prévues dans le permis (art. 154) permet de mettre à jour les conditions d'exploiter au vu des connaissances scientifiques et de l'évolution des bases légales. Certes, ce système de double autorisation a pour effet de rendre la procédure plus complexe. Mais grâce à l'autorisation délivrée (et renouvelée) par la Direction, un contrôle plus régulier des conditions du permis et des étapes d'exploitation pourra être effectué. La Direction sera en mesure de réagir plus rapidement en cas de problèmes (même si les préfets et les communes pourront toujours in-

tervenir directement) et de mieux gérer les garanties bancaires exigées. La crédibilité des autorités vis-à-vis des exploitants et des exploitantes et de la population riveraine s'en trouvera ainsi renforcée.

- En vertu de la base légale en vigueur, la DAEC demande des «sûretés» pour garantir la remise en état de l'exploitation. L'article 157 utilise le terme de «garanties bancaires» afin d'éviter une confusion avec la terminologie du droit civil. Ces garanties bancaires doivent actuellement être élargies pour couvrir également la problématique environnementale, les décharges contrôlées pour matériaux inertes et les sites pollués notamment (al. 1). Quant à la DIAF, elle exige actuellement des garanties en cas de défrichement; il s'agit aujourd'hui de tenir compte également de ses compétences en matière de protection du sol et de lui permettre d'exiger des garanties bancaires dans ce domaine (al. 2). A noter à cet égard que les garanties ont des durées différenciées en fonction du domaine qu'elles recouvrent (un an après la remise en culture pour l'exploitation, quatre ans pour la protection des sols, cinq ans pour le reboisement et les décharges contrôlées pour matériaux inertes).
- Un des problèmes majeurs pour la justification du besoin de toute nouvelle exploitation est le manque d'information à jour sur les besoins en graviers dans le canton. L'introduction d'un rapport annuel d'exploitation (art. 161) permettra de remplir cette lacune et de tenir une statistique de la consommation de matériaux et, indirectement, des besoins. Ce rapport sera donc utile non seulement au canton à des fins de suivi, mais également aux exploitants et exploitantes afin qu'ils disposent de données permettant de mieux justifier leurs demandes pour de nouvelles exploitations.
- L'article 162 confère un caractère public à tout remblai de site d'exploitation. Cette disposition est une grande nouveauté. En 2007, seuls 50% des exploitations en cours étaient ouvertes à d'autres entreprises. Plusieurs aspects justifient ce choix: premièrement, l'ordonnance fédérale du 10 décembre 1990 sur le traitement des déchets (OTD, RS 814.600) stipule que les matériaux d'excavation et déblais non pollués doivent prioritairement servir au remblayage des sites d'exploitation¹. Il s'agit donc ici de mettre en œuvre ce principe à l'échelle cantonale. Deuxièmement, les sociétés exploitantes ont souvent de la peine à respecter les délais prévus pour le remblayage des exploitations; cet aspect est très souvent évoqué par les opposants aux projets d'exploitation. Enfin, de nombreuses demandes pour remblayer des vallons naturels sont soumises à l'administration cantonale, même dans les régions où des exploitations sont à remblayer.

3.12 Police des constructions

Le projet de loi ne remet pas en cause les compétences des autorités de police définies par la LATeC, à savoir, en première ligne, les communes, puis les préfets. Il est logique que ces compétences soient laissées aux autorités les plus proches des constructions et directement en contact avec les administré-e-s, et partant, aux autorités les plus à

¹ Annexe 1 OTD, art. 12 al. 2.

même de réagir rapidement en cas de problèmes ou si un intérêt public est menacé, tout comme il semble logique que les autorités compétentes en matière de permis de construire soient en charge des tâches de police. Bien que le système mis en place permette un contrôle globalement efficace, il est indéniable que des problèmes d'application subsistent. Les contrôles des communes restent souvent lacunaires, surtout pour celles qui ne disposent pas d'un service technique. De même, dans bon nombre de cas, les communes restent inactives alors même qu'une situation illégale a été portée à leur connaissance. Concernant le certificat de conformité, la pratique a révélé qu'il n'était pas satisfaisant dans sa forme actuelle: il est fréquent qu'il ne soit pas établi par l'auteur-e du projet ou qu'il soit fictif (le contrôle n'ayant pas été effectué). Par ailleurs, le SeCA ne reçoit ce document que très rarement, alors que la loi l'exige. Il est renoncé à instaurer un contrôle de conformité systématique par la commune: une telle solution aurait de lourdes conséquences financières, sans même donner l'assurance d'une conformité dans tous les cas, étant entendu qu'une fois les travaux réalisés, il ne sera parfois plus possible de vérifier certains éléments (fondations, canalisations, matériaux, etc.).

Nouveautés

- L'article 165 reprend l'instrument du certificat de conformité, mais en exigeant qu'il soit établi par le maître d'ouvrage, avec le concours d'une personne qualifiée, seule leur responsabilité étant ainsi engagée. La compétence de la commune d'établir éventuellement un tel certificat est ainsi abandonnée. En revanche, elle reste bien sûr tenue de procéder aux contrôles nécessaires durant les travaux, sans que ces contrôles ne libèrent le maître d'ouvrage ou ses mandataires de leur responsabilité.
- L'article 166 adapte le droit actuel pour tenir compte de la jurisprudence rendue par le Tribunal administratif en la matière¹. Il introduit ainsi une phase intermédiaire entre le constat d'une construction illégale et la décision préfectorale de remise en état (modification, démolition des ouvrages), soit la procédure de légalisation des travaux illégaux effectués. Il est clair cependant qu'il peut être renoncé à cette phase s'il apparaît d'emblée qu'une telle légalisation est exclue. Ce n'est que si le ou la propriétaire n'obtiennent pas à l'ordre reçu ou si les travaux ne peuvent pas être légalisés qu'une décision sur une éventuelle remise en état pourra être prononcée. Cette disposition reste la clé de voûte du système de contrôle et de régulation: de son application rigoureuse dépendra un plus grand respect des dispositions légales, des décisions des autorités sur les demandes de permis de construire et des conditions fixées.

Actuellement, le préfet est également compétent pour ordonner le rétablissement d'un état conforme au droit, ou y renoncer en application du principe de proportionnalité, en cas de travaux illicites effectués hors de la zone à bâtir. Cette solution n'est pas conforme au droit fédéral, dans la mesure où l'article 25 al. 2 LAT exige que les projets de construction hors de la zone à bâtir soient autori-

sés par une autorité cantonale et qu'il appartient donc également à celle-ci de décider du sort d'une construction illicite qui ne peut être légalisée. Pour cette raison, l'article 166 al. 4 attribuée à la Direction la compétence d'ordonner le rétablissement de l'état conforme au droit lorsque des travaux sis hors de la zone à bâtir ont été exécutés sans permis ou en violation du droit applicable en matière de constructions hors zone.

4. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Art. 1 à 8

Art. 1

De nouveaux buts sont formulés aux lettres c, d, e, g, h, et j. A la let. i, le but d'assurer l'esthétique des constructions – notion trop subjective – a été remplacé par celui de la fonctionnalité. Compte tenu de la densification généralisée de la législation et des exigences de coordination qui en découlent, il apparaît également important de mentionner que la loi doit viser à garantir également la simplicité et la célérité des procédures (al. 2 let. j): sans des procédures efficaces, les buts matériels pourront difficilement être atteints.

Art. 3

La Commission consultative pour l'aménagement du territoire se prononce sur des objets découlant de travaux entrepris au niveau fédéral et, surtout, cantonal. Afin de dynamiser la Commission et son fonctionnement, tout en garantissant une représentativité satisfaisante, le nombre de membres passe de vingt et un à quinze, celui des membres désignés par le Grand Conseil passant de cinq à trois (al. 2).

Art. 4

Cette disposition est reprise du droit actuel.

Art. 5

La Commission d'architecture et d'urbanisme est composée presque exclusivement d'experts ou d'expertes extérieurs au canton. Elle intervient sur demande (des communes ou du SeCA), de façon exceptionnelle, pour le type de projets mentionnés dans la disposition. Ces dernières années, la Commission s'est notamment prononcée sur le projet de transformation du bâtiment de la Poste à Fribourg, sur le PAD «Planche-inférieure», à Fribourg, et sur le projet de la Pyramide Suisse (Estavayer-le-Lac, Frasses et Sévaz). Les types de projets pour lesquels une intervention de la Commission est envisageable est décrit de façon générale; trop abstraite, la notion de «projet devant répondre à des exigences accrues» au sens de l'article 155 al. 2 et 4 LATeC est abandonnée.

Art. 6 et 7

Il est renvoyé aux points 3.1.3 et 3.1.4.

Art. 8

Cette question a fait l'objet d'une variante dans l'avant-projet de loi par rapport à une éventuelle extension du droit de recours de la DAEC. La question est complexe et les avis sont très partagés sur ce point. Les arguments en faveur de l'une ou l'autre des solutions sont compréhensibles et défendables. Cependant, il faut reconnaître qu'un droit de recours général donné à la DAEC poserait un problème du point de vue de la cohérence du système

¹ voir notamment ATA du 11 mai 2005 en la cause S. c. Préfet de la Gruyère (2A 05 17), ATA du 1^{er} juillet 2002 en la cause F. c. Préfet de la Sarine (2A 02 12) et les références citées.

légal, en particulier sous l'angle de la définition des autorités compétentes. On peut effectivement voir une contradiction dans la solution qui consisterait à donner de façon générale à la DAEC la possibilité d'attaquer les décisions du préfet, puisque celui-ci, même s'il jouit d'une certaine indépendance par rapport au pouvoir central, est désigné par la LATeC comme étant l'autorité étatique compétente pour délivrer les permis de construire, dans le cadre de la procédure ordinaire. Il semble en revanche assez cohérent de limiter le droit de recours à un domaine spécifique non régi par la LATeC, soit la protection de la nature et du paysage, comme c'est d'ailleurs le cas pour le droit de recours des autres Directions. Cette solution correspond à celle prévue par la LATeC actuelle. Compte tenu du fait que la question du droit de recours des Directions contre les décisions préfectorales dépasse le cadre de la LATeC et que la consultation publique fait ressortir des conceptions divergentes concernant le rôle de l'Etat et des préfets dans la procédure de permis, il est donc proposé de maintenir le droit en vigueur.

Art. 9

Il s'agit d'un nouvel article visant à mettre en exergue la nouvelle philosophie de la loi. La première phrase fait logiquement référence aux principes fixés par la loi fédérale. La let. a est une concrétisation du principe du développement durable. En aménagement du territoire, le principe de subsidiarité (let. b) veut que les autorités d'échelon supérieur n'interviennent que si les autorités de l'échelon inférieur ne parviennent pas à mettre en œuvre des mesures de planification nécessaires ou ne peuvent le faire. Ainsi, la région n'interviendra que pour des problématiques qui dépassent le niveau communal ou intercommunal; en application de ce principe, le PDCant fixe différents principes qui doivent être concrétisés au niveau régional par une planification directrice. De même, la Direction ne peut établir un PAC que si la réalisation des buts ne peut être obtenue par la voie des PAL. Compte tenu des obstacles à la mise en œuvre des politiques publiques en matière d'aménagement (thésaurisation des terrains à bâtir, faible marge de manœuvre des communes, problèmes liés à la planification des zones d'activités), la nécessité pour les autorités chargées de l'aménagement du territoire de mener une politique foncière active (let. d) est avérée. La let. e découle de l'article 4 LAT fixant le principe fondamental de l'information et la participation de la population au processus de planification.

Art. 11

Les tâches de l'aménagement cantonal ont été actualisées sur la base des tâches généralement attribuées à ce domaine (art. 11). Le contenu fixé pour le plan directeur cantonal a été adapté aux réflexions menées lors de sa révision. Toutefois, les formulations choisies sont suffisamment larges pour permettre aux futurs auteur-e-s du plan de faire évoluer sa forme et son contenu. Etant donné le contenu du PDCant, et les interactions toujours plus fortes entre les planifications d'échelles différentes, il semble plus particulièrement important d'explicitier les aspects méthodologiques (let. c) et de coordination (let. d).

Art. 12 à 18

Art. 12

En conformité avec la terminologie fédérale, l'alinéa 2 let. b de cette disposition se réfère d'une manière générale aux études de base, en tant qu'éléments permettant de contribuer à l'établissement du plan directeur cantonal. Comme c'est le cas aujourd'hui, il sera possible d'établir des plans sectoriels, documents également compris dans la dénomination «étude de base».

Art. 14

Le programme d'aménagement cantonal remplace les «objectifs d'aménagement» définis à l'article 18 LATeC. L'objectif est de donner plus de liberté aux auteur-e-s du plan directeur cantonal quant à la forme du document ayant pour objet de déterminer le cadre d'une révision du plan: la notion de programme permet d'envisager une forme plus large qu'une simple liste d'objectifs.

Art. 15

Cette disposition définit plus clairement l'instrument qu'est l'étude de base et sa portée juridique. Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral¹, les études de base n'ont pas de valeur légale en tant que telle; la question a d'ailleurs fait l'objet de nombreuses discussions tant au sein de l'administration qu'avec les communes et les particuliers. Ces études sont établies en principe avant la révision du plan directeur cantonal, mais elles doivent faire l'objet d'un réexamen tous les dix ans afin de faire évoluer le contenu de ce plan. Le règlement d'exécution énumérera les domaines de cet instrument, en se basant sur les grands domaines de l'aménagement cantonal; les études découlant de la législation spéciale (p. ex. plan des mesures pour la protection de l'air) sont réservées.

Art. 18

Le rapport sur l'état de l'aménagement cantonal n'est pas une nouveauté de fait; une première version a été établie en 1997. Ce rapport a pour but de répondre à la fois à une motion déposée par le député Ueli Schnyder en 1991, en vue d'exiger qu'un rapport soit établi à l'intention du Grand Conseil à la fin de chaque législature, et de remplir les exigences posées par le droit fédéral. Le PDCant a fait office de rapport en 2002; le prochain rapport devra être établi au début 2008. Quant au délai fixé pour le réexamen du plan, il découle de l'article 9 al. 3 LAT.

Art. 19 à 21

Art. 19

La lettre b est une nouveauté: un PAC doit pouvoir également être élaboré pour permettre une mise en œuvre directe de mesures urgentes qui doivent être prises pour sauvegarder des intérêts publics prépondérants, d'ordre national ou cantonal. Dans des cas d'urgence, il serait éventuellement possible d'élaborer un plan d'affectation cantonal même en l'absence d'une étude de base préalable. La formulation de la let. c, concernant les zones pour des objets naturels ou des biens culturels immeubles d'importance nationale ou cantonale, est plus large que la formulation de l'article 25 al. 1 let. b LATeC. Les buts des let. d (zones agricoles ou sylvicoles) et f (équipements de transports et de communication d'importance cantonale

¹ ATF du 14 avril 2000, commune de Urtenen, Ferenbalm, Recueil de jurisprudence VLP- ASPAN N° 2023, RDAF 2002 I 360.

ou régionale) de cette dernière disposition apparaissent obsolètes compte tenu de la législation actuelle (LAT et loi du 15 décembre 1967 sur les routes, LR, RSF 741.1) et ne sont pas repris.

Art. 20

Les cas dans lesquels un PAC peut être établi ont été revus: les ouvrages et les zones prévus doivent être d'importance nationale ou cantonale; les objets d'intérêt régional ne sont ainsi plus mentionnés, même si des intérêts régionaux peuvent être pris en compte dans la définition de l'intérêt d'ordre supérieur (voir 3.3.2). Il s'agit d'une nouvelle condition qui vise à consolider la légitimité d'un PAC. Elle a pour conséquence d'obliger le canton à entreprendre les démarches nécessaires pour définir les besoins et anticiper d'éventuelles demandes. Cette condition va également dans le sens du principe de subsidiarité, déjà évoqué à l'article 9 let. b, en vertu duquel le canton ne peut se substituer aux communes dans leur tâche d'affectation que si la réalisation des buts de l'article 19 ne peut être obtenue par la voie des PAL. Pour augmenter les chances de succès d'une telle planification, il se justifie que la Direction entende les préfets et les communes concernés avant d'élaborer un PAC.

Art. 21

La procédure applicable n'est pas modifiée, à l'exception de l'accord préalable du Conseil d'Etat qui n'est plus requis; cette modification touche l'ensemble des procédures applicables aux plans communaux et aux règlements (plan directeur communal, PAZ, PAD et leur réglementation). Dans la mesure où il est renvoyé à la procédure applicable aux plans d'affectation communaux et à leur réglementation, les simplifications apportées à celle-ci (art. 82 al. 3; introduction de dispositions réglementaires allant dans ce sens) seront également applicables dans le cadre de la procédure d'approbation d'un PAC, ceci afin de tenir compte de la charge administrative qui découle de l'élaboration de cet instrument (compte tenu notamment du nombre potentiellement élevé des oppositions).

Art. 23 et 24

L'article 23 est une nouvelle disposition qui propose une définition de la région d'aménagement, pour ne pas entrer en conflit avec les travaux de définition des régions, découlant du mandat constitutionnel. Il ne s'agit donc pas de définir géographiquement les régions mais de donner un contenu minimal et de fixer des critères génériques pour une définition de la région d'aménagement, en tant qu'entité à géométrie variable, donc susceptible d'adaptation en fonction des problématiques régionales. Toujours dans l'optique d'une définition de région d'aménagement à géométrie variable, les communes sont ainsi libres de choisir leur appartenance régionale. La possibilité de réexaminer cette appartenance va également dans le sens d'une conception évolutive de la région d'aménagement (art. 23 al. 2 et 3). Dans la mesure où le Conseil d'Etat est l'autorité d'approbation du plan directeur régional (art. 30 al. 2), il est logique qu'il soit compétent pour arrêter le périmètre des régions, ceci même dans le cadre d'un aménagement régional volontaire.

L'association de communes n'étant pas la seule forme juridique que peut prendre une région, compte tenu notamment de la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg, RSF 140.2), l'article 24 al. 1 utilise un terme suffisamment large de «communauté régionale»,

qui, dans tous les cas, doit être dotée de la personnalité morale de droit public.

Art. 25 à 32

Les articles 25, 27 et 28 précisent la structure et le contenu minimum du plan directeur régional. Il s'agit ici de tenir notamment compte des exigences de la Confédération en matière de projet d'agglomération (l'urbanisation, les transports et l'environnement sont les thématiques du contenu minimum exigé). Pour les régions riveraines d'un lac, une planification régionale est indispensable afin de gérer les problématiques liées à l'aménagement des rives, aux ports, aux places d'amarrages et à la coordination des utilisateurs et utilisatrices (art. 28 al. 1). Comme pour le plan directeur cantonal, le déroulement de la procédure de consultation du plan directeur régional est renvoyé au règlement d'exécution. Les solutions proposées aux articles 31 et 32 permettent de faire un parallélisme avec le plan directeur cantonal, tout en adaptant les formulations pour tenir compte de la spécificité et de la portée de l'instrument du plan directeur régional.

Pour le contenu de l'article 26, il est renvoyé au point 3.4.4.

Art. 33 à 36

Art. 33

L'article 33 al. 3 reprend la formulation actuelle, relativement souple, qui permet de tenir de la situation propre à chaque commune. Il est toutefois rappelé que l'article 15 LAT exige que le PAZ soit réexaminé tous les quinze ans. Or, il apparaît difficilement envisageable de réexaminer uniquement cet instrument, indépendamment du règlement qui l'accompagne, ni du plan directeur communal sur lequel il se base. La pratique montre que la nécessité d'une révision générale du PAL s'impose au bout de quinze ans, compte tenu du changement des circonstances, mais aussi de l'évolution de la législation. Il faut ajouter que l'article 45 al. 2 demande aux communes d'examiner les terrains en zone à bâtir et non équipés au bout de quinze ans et que le programme d'équipement (art. 41) doit être établi sur la base du PAZ. Cela n'empêche pas que sur certains points, la commune puisse confirmer l'état existant et ne pas modifier l'un ou l'autre des éléments du PAL.

Art. 34

Pour que les autorités gardent une marge de manœuvre suffisante, compte tenu notamment de la réalité spatiale et de la situation du milieu bâti, il est logique de prévoir la possibilité de limiter le plan intercommunal à des secteurs ou thèmes particuliers (al. 2). La formulation de l'alinéa 3 est volontairement large pour permettre aux partenaires (canton, communes) de trouver une solution acceptable pour tous; il va néanmoins de soit qu'une planification intercommunale ne peut être exigée que pour des motifs fondés liés à l'aménagement du territoire, lorsque des intérêts publics prépondérants sont en jeu, ceci dans le respect des buts et principes fixés dans la loi fédérale et dans le projet de loi (art. 1 et 9).

Art. 35

L'alinéa 2 précise que la commission d'aménagement est permanente: elle appuie le conseil communal non seulement lors de l'élaboration du PAL (révision générale, modification), mais aussi dans l'application de celui-ci. Son rôle ne s'arrête pas une fois que le PAL a été approu-

vé, mais elle intervient aussi dans l'analyse des PAD, en rapport avec les mesures prévues dans le PAL.

Art. 36

Cet article reprend l'article 39 LATeC en y ajoutant un 2^e alinéa rappelant que le PAL doit être accessible à la population.

Art. 37 et 38

Il n'y a pas de motif de modifier fondamentalement les éléments composant le PAL. La seule différence avec l'article 41 al. 1 LATeC est que l'article 38 al. 1 let. a remplace le terme de «plans directeurs» par celui de «dossier directeur» (voir 3.5.4). Le rapport explicatif et de conformité est déjà exigé aujourd'hui sur la base de l'article 47 OAT. Il s'agit d'un élément fondamental du dossier du PAL dans la mesure où il doit principalement permettre de justifier les mesures prises et démontrer leur conformité à la législation. C'est dans ce rapport également qu'une commune devra indiquer les démarches et études qu'elle a entreprises pour assurer une coordination avec les plans des communes voisines. Etant donné que le contenu de ces rapports n'est pas toujours pleinement satisfaisant, il conviendra de fixer dans le règlement d'exécution des critères précis pour son contenu minimum.

Art. 39 à 41

Le dossier directeur est plus qu'un cumul de différents plans directeurs, comme c'est le cas actuellement (art. 43 LATeC). De même que le rapport explicatif et de conformité doit accompagner le PAZ et sa réglementation, un rapport justificatif doit également être joint au plan directeur communal et au programme d'équipement (art. 39 al. 2). Cette exigence permettra de consolider le dossier directeur, en incitant les communes à approfondir leurs réflexions d'aménagement, des réflexions fondamentales pour la gestion future de leur PAL et de leur développement.

Concernant l'introduction de l'article 40 al. 2 et du programme d'équipement (art. 41), il est renvoyé au point 3.5.4. Le programme d'équipement est évidemment établi sur la base du PAZ (art. 41 al. 2 let. a), puisqu'il doit fixer le déroulement et la réalisation de l'équipement des zones à bâtir qui y sont définies. L'aperçu de l'état de l'équipement (let. a) est défini à l'article 31 OAT: il donne une vue d'ensemble sur les zones déjà construites et l'état de l'équipement des zones non construites. Ce document n'a pas de portée juridique. Les conceptions ou les plans relatifs à l'équipement font notamment référence au plan général d'évacuation des eaux (PGEE), lequel doit être coordonné avec le PAL. La coordination avec le plan financier de la commune (let. b) est précisément l'un des buts premiers du programme. Dans la mesure où celui-ci fixe des priorités dans la réalisation de l'équipement et donne ainsi en quelque sorte le rythme dans lequel le PAZ devrait se réaliser, il doit aussi tenir compte du développement de la construction dans la commune (let. c).

Art. 42

La catégorisation de l'alinéa 1 correspond à celle établie par la loi fédérale. Les zones spéciales faisant l'objet de l'alinéa 2 se basent sur l'article 18 al. 1 LAT. L'alinéa 3 reprend le texte de l'article 18 al. 3 LAT. L'alinéa 4, qui se base sur l'article 18 al. 2 LAT, permet d'avoir un système «fermé», afin que chaque surface du territoire

(y compris p. ex. les parois rocheuses, les lacs et cours d'eau) puisse être attribuée à une catégorie. Le terme de «surfaces» est utilisé plutôt que celui de «zones», dans la mesure où ce dernier terme désigne précisément des terrains destinés à une affectation particulière.

Art. 43 à 48

Il est renvoyé pour le commentaire de ces dispositions au point 3.5.5.

Pour le surplus, il est précisé que l'article 45 al. 1 est prévu dans l'optique d'un renforcement du dossier directeur (3.5.4) et d'un renforcement de la stabilité des plans. Toutefois, pour ne pas figer le PAZ qui doit pouvoir être adapté en cas de modification de circonstances, l'exigence de conformité se limite aux options retenues dans le plan directeur communal: si la mise en zone d'un terrain va dans le sens et reste dans les limites du développement fixé dans ce plan, elle doit pouvoir être envisagée. Les communes sont tenues de réexaminer l'opportunité du maintien en zone à bâtir des terrains non équipés, quinze ans après l'approbation de leur classement (art. 45 al. 2), ce qui signifie qu'elles devront donner dans le rapport explicatif et de conformité les raisons pour lesquelles elles ont éventuellement maintenu l'affectation des terrains concernés en zone à bâtir. Cette exigence est d'autant plus justifiée que les communes sont tenues de prévoir au moins l'équipement de base des zones prévues dans le PAZ (art. 92 al. 1) et sont liées par le programme d'équipement (art. 80 al. 1). Cette obligation subsiste pour les terrains mis en zone, même si le programme d'équipement est modifié par la suite.

Par rapport à l'article 46 al. 2, il faut souligner que la décision de révocation du conseil communal porte aussi sur les éventuels terrains qui ont été mis en zone à bâtir simultanément à un déclassement selon l'alinéa 3 de cette même disposition. Dans ce cas, la révocation entraîne également le retour de ces terrains à leur affectation initiale.

En ce qui concerne le contenu des contrats administratifs (art. 47 al. 2), il est rappelé que, selon la réponse du Conseil d'Etat à la question écrite du député Jean-Jacques Collaud (N° 821.05), les communes ne peuvent pas prévoir par le biais de tels contrats un prélèvement d'une partie de la plus-value résultant d'une mise en zone, à défaut d'une base légale cantonale créée sur la base de l'article 5 al. 1 LAT (voir 3.5.5). En revanche, les clauses de modalités de financement de l'équipement des terrains mis en zone à bâtir sont admises par la jurisprudence fédérale¹. Le droit d'emption constitue pour la commune un moyen de mener une politique foncière active en faisant éventuellement l'acquisition des terrains mis en zone s'ils ne sont pas construits à l'échéance du délai fixé dans le contrat.

Concernant les terrains susceptibles d'être placés en première étape dans le PAZ selon le nouveau système prévu dans le projet, il est précisé à l'article 48 al. 2 que l'équipement de base est garanti lorsqu'il est réalisable du point de vue technique (c'est-à-dire également de façon conforme à la législation, notamment en matière environnementale), juridique (c'est-à-dire que les installations doivent être assurées en droit par un titre juridique valable), et financier (c'est-à-dire que le conseil communal a obtenu les crédits nécessaires de la part de l'assemblée

¹ Arrêt du TF du 26 mars 1985, commune d'Ostermundigen.

communale ou du conseil général). La seule mention de la première étape signifie implicitement que le PAZ peut prévoir plusieurs étapes. Si le conseil communal modifie l'ordre des étapes (al. 3), il va de soi qu'il devra également adapter son programme d'équipement en fonction.

Art. 50 à 55

Art. 50

La définition de la zone de centre est axée sur le caractère de la zone plutôt que sur les activités qui y sont admises. Elle intègre à la fois une notion de préservation et de mise en valeur des sites et bâtiments exprimée dans les buts de la loi (art. 1 al. 2 let. f) et l'idée d'un développement possible du noyau des localités. La notion d'activités moyennement gênantes est utilisée pour tenir compte des prescriptions en matière de protection contre le bruit (art. 43 al. 1 OPB), souvent décisives pour juger de l'admissibilité des activités. L'alinéa 3 mentionne expressément la possibilité qu'ont les communes de fixer un pourcentage minimal d'habitation, afin d'éviter que les activités prédominantes dans une zone qui ne doit pas leur être exclusivement destinée – en raison de changements d'affectation de locaux habitables à des fins commerciales dans des bâtiments en milieu urbain – et que ces activités dénaturent le caractère de celle-ci, en mettant en péril l'objectif de préservation et de réhabilitation.

Art. 51

A la différence des zones de centre, les zones mixtes permettent d'avoir une occupation prédominante par des activités. Elles ont un rôle important à jouer dans l'aménagement du territoire de demain. Dans le cadre du droit actuel, l'expérience montre toutefois qu'elles finissent fréquemment par n'être occupées que par des habitations. Il apparaît donc nécessaire que des nouvelles réflexions soient menées sur les objectifs et le caractère de ces zones, afin d'assurer une réelle mixité, en conformité avec leur fonction initiale. La planification d'une zone mixte se justifie pour autant qu'elle ne consiste pas à créer une «zone alibi», permettant de contourner les exigences de la protection contre le bruit. Alors qu'en application de l'article 43 al. 1 let. c OPB, un degré de sensibilité (DS) III est applicable aux zones mixtes, il arrive que celles-ci finissent par n'être occupées que par des habitations et aient le caractère d'une zone résidentielle, laquelle serait soumise à un DS II, et donc à des valeurs de planification et d'immissions plus élevées. L'alinéa 2 permet de faire une distinction entre les zones mixtes existantes (partiellement construites) et les nouvelles zones mixtes non construites. Le PAD permettra de tenir compte de la problématique de l'OPB de proposer des solutions adaptées. Cette solution devrait inciter les communes à mener des réflexions approfondies par rapport à l'opportunité de la création d'une zone mixte, puisqu'elles devraient aussi fixer les buts de ce PAD dans leur RCU. L'obligation donnée au conseil communal de fixer un pourcentage vise précisément à éviter que les zones mixtes définies ne soient dénaturées en zone résidentielle.

Art. 52

Pour les zones résidentielles, il est précisé à l'alinéa 2 que les activités ne peuvent être admises qu'à l'intérieur des bâtiments d'habitation. Actuellement, bon nombre de règlements communaux restent flous à cet égard, ce qui pose de nombreux problèmes d'interprétation et crée des risques de dénaturation du caractère de la zone.

Art. 53

La définition des zones d'activités est axée sur le type d'activités admises, sans faire mention des entreprises. Toujours en relation avec les prescriptions environnementales (OPB, ordonnance fédérale du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air, OPair, RS 814.318.142.1; ordonnance fédérale du 27 février 1991 sur la protection contre les accidents majeurs, OPAM, RS 814.012), la formulation du critère des nuisances générées par les entreprises permet de mieux définir le caractère de ce type de zones (al. 2). L'alinéa 3 précise que seuls des logements de gardiennage (surveillance et maintenance des installations, conciergerie) peuvent être admis et ceci, pour autant qu'ils se trouvent à l'intérieur des volumes bâtis. Compte tenu des assouplissements apportés à la zone mixte, il se justifie de maintenir un caractère restrictif pour les zones d'activités. La création d'une maison d'habitation indépendante pourrait poser problème en cas de changement de propriétaire (la personne chargée de la surveillance abandonne son activité et celle qui le remplace renonce à venir s'installer dans le site d'exploitation). Par ailleurs, la présence d'habitations en zone d'activités peut être incompatible avec certains types d'activités; l'habitation doit donc rester une exception. La conception technique actuelle des projets dans de telles zones permet en principe la réalisation d'un logement de gardiennage à l'intérieur des volumes bâtis et ce, quel que soit le type d'activité.

Art. 54

Pour les zones d'intérêt général, l'alinéa 2 fait le lien avec les cas d'utilité publique, sans faire une liste exemplative, ce qui permet de renvoyer aux dispositions sur l'expropriation, en particulier les articles 115 et 116. Par rapport à l'alinéa 3, il doit être précisé que des hôtels, des salles de cinéma peuvent présenter un intérêt important pour la collectivité, sans pour autant répondre à une tâche d'intérêt public: de tels ouvrages de nature commerciale n'ont pas leur place dans une zone d'intérêt général. Par opposition à l'alinéa 2, les ouvrages privés admissibles dans cette zone ne constituent pas des cas d'utilité publique et, en conséquence, ne peuvent pas fonder une expropriation par la collectivité.

Art. 55

L'article 55 donne une nouvelle définition des zones libres en vue d'explicitier leur caractère et leur objectif, et ainsi de renforcer leur rôle dans l'aménagement du territoire communal, notamment en relation avec la structure du milieu bâti. Cette définition s'inscrit dans le but formulé à l'article 1 al. 2 let. f; elle fait aussi référence au rôle important que les zones libres peuvent remplir en tant que «zones-tampons» p. ex. pour protéger des habitations d'une entreprise dangereuse au sens de l'OPAM. La disposition précise aussi le régime applicable dans ces zones, aujourd'hui source de problèmes d'interprétation. Les zones libres restent inconstructibles; des constructions de minime importance ou des installations de jeu pour enfants sont par exemple envisageables (al. 2).

Art. 56 et 57

La définition de la zone agricole étant du droit fédéral, l'article 56 al. 1 reprend le texte des let. a et b de l'article 16 al. 1 LAT. Le droit fédéral prévoit le régime applicable tant pour les constructions et installations conformes à la zone agricole (constructions nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice,

servant au développement interne de l'exploitation, périmètres d'agriculture diversifiée) que pour les constructions et installations non conformes à la zone (ouvrages imposés par leur destination, activités agricoles accessoires, transformations partielles, changement d'affectation des bâtiments dignes de protection, constructions et installations à usage commercial). Les dispositions topiques sont les articles 16a, 22, 24 ss et 37a LAT et 34 ss OAT.

L'alinéa 2 spécifie la nature et la destination des zones vinicoles qui doivent être obligatoirement destinées à la production de vin. Les aspects relevant de la coordination des procédures avec la DIAF et découlant de la législation spéciale en la matière seront spécifiés dans le règlement d'exécution.

Compte tenu des intérêts publics sensibles en jeu lors de l'implantation d'un ouvrage dans la zone agricole, il apparaît important de rappeler à titre de principe certains critères d'aménagement à respecter (al. 4).

L'article 57 vise deux types de périmètres particuliers découlant du droit fédéral: les périmètres d'agriculture diversifiée, destinés p. ex. à des halles d'engraissement ou des serres allant au-delà du développement interne (art. 16a al. 3 LAT et 38 OAT) et les périmètres d'habitat à maintenir (art. 33 OAT). Ces deux thèmes sont également traités dans le PDCant (Espace rural et naturel, 3. Diversification des activités agricoles, 4. Hameaux hors de la zone à bâtir). S'agissant de périmètres sis hors de la zone à bâtir, la collectivité ne saurait être tenue de prendre en charge les frais d'équipement. La mention du Conseil d'Etat (al. 3) lui permet de fixer ces critères soit dans le règlement d'exécution, soit dans le PDCant, ce qui est conforme à l'article 38 OAT.

Art. 58

L'article 58 donne une définition des zones de protection plus claire que celle figurant dans la LATeC actuelle, en insistant sur le fait que ces zones doivent répondre à un intérêt public prépondérant et en limitant les activités et constructions admissibles par le but visé par la mesure de protection. Dans la mesure où la formulation de l'article 17 al. 1 LAT peut engendrer des confusions sur le champ d'application des zones de protection (tous les cours d'eau, les lacs et leurs rives ne doivent pas forcément être affectés à une zone de protection), la formulation des objets pouvant être affectés à une zone de protection a été revue (art. 58 al. 2), tout en restant conforme à la teneur du droit fédéral. L'ordre des objets à protéger est modifié. La formulation de la let. a est actualisée. Même dans le cas où elle est inconstructible, une zone de protection n'exclut pas certaines constructions, installations ou activités. La limite des constructions admissibles est donnée par le but de protection: p. ex. même si aucune construction n'est admise dans une zone de protection d'une réserve naturelle, certaines activités (randonnée, baignade) peuvent être admises du moment que leur pratique ne constitue pas un obstacle à la mesure mise en place.

Art. 59 et 60

L'article 60 reprend essentiellement le contenu des alinéas 1, 3 et 4 de l'article 66 LATeC. S'agissant des bases légales pour les émoluments perçus par les communes en application de leur PAL, les articles 66 al. 5 et 149 al. 4 LATeC sont repris dans une seule disposition, soit l'article 60. Son alinéa 3 a été introduit pour tenir compte

des concepts de stationnement découlant de l'article 25b RELATeC et qui ont pour conséquence de restreindre les places de stationnement dans certains secteurs, pour des motifs liés notamment à la desserte en transports publics et à l'environnement (protection de l'air, contre le bruit). Cette disposition permet aux communes qui disposent d'un concept de stationnement de s'assurer la participation financière des propriétaires en vue de la mise en œuvre de ce concept. Dans cette mesure, elle répond à un intérêt public important.

Art. 61 à 67

Art. 62

Cette disposition apporte une nouveauté par rapport au système actuel: dans la mesure où une commune qui entend prévoir des PAD obligatoires doit avoir des raisons objectives de le faire, il est judicieux d'exiger d'elle qu'elle inscrive préalablement ces raisons dans sa réglementation. Ceci permettra également à la Direction d'examiner si une planification de détail se justifie dans un secteur déterminé, plutôt que d'être contrainte d'approuver un PAD qui n'en est pas un (p. ex. qui ne règle que des questions d'équipement), alors que son principe a déjà été admis. Dans ce contexte, on relève qu'un PAD peut notamment s'avérer nécessaire pour résoudre des problèmes environnementaux (protection contre le bruit, sites contaminés nécessitant un assainissement) ou liés à la protection des biens culturels. Sont visés notamment par l'alinéa 2 les grands générateurs de trafic (voir aussi à ce sujet PDCant, Urbanisation et équipement, 4. Zones d'activités et grands générateurs de trafic). Même si un PAD est facultatif, il doit répondre à des objectifs similaires à ceux visés par un PAD obligatoire. L'alinéa 3 a pour but d'impliquer davantage la commune dans l'établissement de PAD facultatifs élaborés sur son territoire, en favorisant un dialogue avec les requérants et les requérantes.

Art. 65

Pour les projets particuliers mentionnés à l'article 62 al. 2, l'article 65 al. 1 pose une exigence qui correspond à la pratique. Etant donné que les mesures à indiquer dans le dossier visent à limiter également les effets d'un projet à l'extérieur du périmètre du plan, ces mesures sont également une application du principe de prévention de l'article 11 al. 2 de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01). Le principe fixé à l'alinéa 2 n'est pas nouveau, mais il est étendu à l'ensemble des projets prévus à l'article 62 al. 2 et complété par rapport aux frais découlant de mesures de protection (p. ex. contre le bruit) ou de compensation (p. ex. fondées sur la législation en matière de protection de la nature) qui peuvent être exigées du requérant ou de la requérante. Il semble opportun que les conventions réglant la répartition des tâches et la prise en charge des frais soient passées avant la mise à l'enquête publique, pour faciliter le traitement du dossier et ses chances de réalisation (al. 3).

Art. 66

Pour les PAD élaborés à l'initiative des propriétaires, l'alinéa 2 de cette disposition reprend dans la loi la règle de la double majorité figurant actuellement à l'article 7 al. 2 RELATeC. L'alinéa 3 apporte une clarification par rapport au texte de cette norme réglementaire, en ce sens que la modification ou l'abrogation d'un PAD, même si celui-ci a été établi à l'initiative des propriétaires, ne

nécessite pas l'obtention de la double majorité. Dans la mesure où ce plan a été adopté par la commune, puis approuvé par la Direction, il devient un instrument du PAL dont la gestion relève du conseil communal, en tant qu'autorité responsable de l'aménagement local. En revanche, il est indispensable que les propriétaires touchés soient entendus avant qu'une décision de principe soit prise et avant la mise à l'enquête publique (respect du droit d'être entendu). L'alinéa 4 permet aussi d'introduire une base légale (qui fait actuellement défaut) pour permettre aux communes qui élaborent les PAD à la place des propriétaires de les faire participer aux frais de planification et d'approbation.

Art. 67

Compte tenu des problèmes rencontrés en relation avec le maintien de PAD approuvés lors des révisions générales des PAL, plus particulièrement par rapport à la fréquente inadéquation entre la réglementation générale et spéciale ou à l'existence de dispositions qui ne sont plus conformes à la législation, il apparaît utile d'explicitier dans la loi l'obligation pour la commune de procéder à l'examen de l'opportunité de maintenir les PAD en vigueur, et cas échéant, de les adapter au droit en vigueur.

A mentionner enfin que le projet de loi ne reprend pas l'article 67 al. 5 LATeC, qui donne à la Direction la possibilité de subordonner l'approbation d'un PAD à des justifications et à la prestation de garanties financières, ni d'ailleurs l'article 169 al. 4 LATeC, qui permet à la commune d'exiger des justifications et garanties financières pour des projets importants. Ces dispositions ont été conçues pour que les autorités ne subissent pas une charge administrative du fait du traitement de dossiers complexes, mais sans aucun fondement financier. Il s'agissait aussi d'éviter que le développement des communes ne soit entravé par des projets qui ne seront jamais exécutés ou compromis par des constructions ou des ensembles immobiliers inachevés. En pratique, ces dispositions sont d'ailleurs difficilement applicables étant donné que, pour les grands projets, les requérants et requérantes ne sont en mesure de discuter le financement, et donc d'obtenir des garanties, qu'une fois les approbations et autorisations requises obtenues. On relève encore que les conditions restrictives posées par l'article 44 (voir 3.5.5) permettent aussi de limiter l'entrave au développement que pourrait représenter la non réalisation d'un grand projet ayant nécessité une nouvelle mise en zone.

Art. 68 et 69

Avec la nouvelle formulation proposée à l'article 68 al. 1, le principe de la garantie de la situation acquise couvre également les travaux de rénovation en vue d'une adaptation aux standards actuels. Les limites pour une autorisation de changement d'affectation (précision par rapport au régime actuel) ou d'agrandissement d'une construction non-conforme sont désormais constituées par l'aggravation de la non conformité et la présence d'un intérêt prépondérant opposé (al. 2). La disposition ne subordonne plus les possibilités de changement d'affectation et d'agrandissement à l'accord préalable de la commune, laquelle pourra évidemment toujours se prononcer sur la demande dans son préavis, lorsque le dossier est soumis à la procédure ordinaire. En outre, la disposition légale donne également la compétence au conseil communal d'appliquer l'article 68 pour les constructions soumises à la procédure simplifiée (dans les limites posées par cet article; même si l'on peut penser que les cas

relatifs à ces constructions et tombant dans ces limites seront peu nombreux). L'alinéa 3 ne subordonne plus l'octroi de l'autorisation à une renonciation systématique du ou de la propriétaire à réclamer une indemnité pour la plus-value des travaux, en cas de réalisation du plan. Cette condition est laissée à l'appréciation de l'autorité; cependant, dans certains cas, cette exigence de la part des autorités peut être justifiée (p. ex. transformation d'un bâtiment à l'intérieur de l'espace minimal nécessaire aux cours d'eau). L'alinéa 4 constitue en quelque sorte une exception au principe de la garantie de la situation acquise, puisqu'il permet de maintenir une situation non conforme même en cas de destruction ou démolition d'un bâtiment, voire de plusieurs s'ils sont définis dans la réglementation communale (et dans le PAZ). Certaines communes prévoient déjà un tel régime spécial dans leur réglementation alors que l'on peut douter de l'existence d'une base légale suffisante. Cette voie donne un moyen supplémentaire aux communes de protéger la structure de leur milieu bâti pour des raisons de protection, de sauvegarde du site construit. Il est clair qu'elles restent libres de ne pas utiliser cette possibilité.

La commune garde la possibilité de se substituer au propriétaire ou à la propriétaire pour rendre une construction conforme au régime juridique (art. 69 al. 1). Comme les motifs de cette mesure relèvent de l'aménagement et que la situation est fondamentalement différente de celle où un ou une propriétaire a violé la loi ou refuse de se conformer à une mesure de police, il se justifie de mettre les frais de travaux à la charge de la commune et non du ou de la propriétaire comme le prévoit l'article 170 pour les cas qu'il couvre. Quant à la voie de l'expropriation (art. 69 al. 2), elle existe déjà: une formulation plus générale est retenue pour le motif que la commune a la possibilité d'engager la procédure d'expropriation pour une partie de l'immeuble, des droits réels immobiliers ou des droits personnels, en renonçant à acquérir l'immeuble.

Art. 70

Cette disposition renvoie aux articles 24 ss LAT et 39 ss OAT. Elle tient compte du nouveau droit fédéral en matière de constructions hors de la zone à bâtir, puisque celui-ci n'exige plus des cantons qu'ils légifèrent pour permettre les transformations partielles des bâtiments d'habitation agricoles à des fins sans rapport avec l'agriculture (art. 24d al. 1 LAT) et les changements complets d'affectation des constructions et installations dignes d'être protégées (art. 24d al. 2 LAT).

Art. 71 à 75

Art. 71

Cette disposition distingue clairement les périmètres de protection (al. 1), portant sur des secteurs particuliers et accompagnés de prescriptions particulières dans la réglementation communale, et les mesures spécifiques de protection portant sur des objets isolés (al. 2). L'alinéa 3 fait référence par exemple à des zones de protection des eaux souterraines (art. 20 de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux, LEaux, RS 814.20), à des réserves forestières découlant de la législation sur les forêts, ou à des mesures découlant de la LAF. L'article 71 al. 4 confirme la pratique instaurée par le PDCant.

Art. 73

La disposition reprend essentiellement le droit actuel. La deuxième phrase de l'alinéa 1 précise qu'une mesure de

protection déjà validée par le biais d'une procédure spéciale (p. ex. améliorations foncières) peut être reportée dans le PAL sans avoir à suivre une procédure d'aménagement.

Art. 76

A la différence des permis de construire, où la demande préalable est, en principe facultative, il est indispensable que les plans et leur modification fassent l'objet d'un examen préalable: la pratique a montré que de nombreuses questions (notamment par rapport aux exigences des Services de l'Etat) pouvaient être résolues grâce à cet examen préalable qui permet également de consolider le dossier en vue de sa mise en consultation ou à l'enquête publique. Il va de soi que les modifications des plans et des règlements sont aussi soumises à examen préalable.

Art. 77 à 81

Art. 77

Concernant le lieu de consultation, il est cohérent que les documents soient également déposés à la préfecture, comme c'est le cas pour les PAZ et leur réglementation. Le détail de la procédure de consultation est renvoyé au règlement d'exécution.

Art. 79

Pour le droit de recours de la commune contre la décision d'approbation rendue par la Direction sur le programme d'équipement, il est renvoyé au point 3.5.10.

Art. 80

L'accord préalable du Conseil d'Etat a pour effet de ralentir la procédure d'approbation et d'imposer des contraintes à l'administration pour le traitement des dossiers (inscription au bordereau). La suppression de cet accord pour l'ensemble des procédures applicables aux plans et à leurs règlements aboutissant à une décision de la Direction (PAC, plan directeur communal, programme d'équipement, PAZ, PAD) permettra également à la Direction d'approuver des dossiers pendant les fêtes du Conseil d'Etat.

Art. 81

Etant donné que le programme d'équipement se base sur le PAZ pour définir les priorités d'équipement, il est logique qu'il soit réexaminé simultanément à une modification de ce plan (al. 2). L'alinéa 3 implique que toute modification du plan directeur ou du programme d'équipement, même mineure, doit faire l'objet d'une procédure. La possibilité donnée par le droit en vigueur est ainsi abandonnée: la notion «d'importance mineure» est difficile à cerner et suscite des interprétations divergentes de la part des communes et des autorités cantonales; étant donné que le plan directeur communal est un instrument stratégique et que le programme d'équipement se base directement sur le PAZ, il est préférable de soumettre chaque modification à une procédure; pour le cas où seules des modifications minimales seraient apportées, cette procédure peut d'ailleurs être menée rapidement.

Art. 82 à 88

Art. 82

L'alinéa 3 a pour objectif d'accélérer la procédure, en permettant au conseil communal de prendre les devants pour désigner un ou des représentants et ainsi, simplifier

le traitement administratif des oppositions (convocation, notification des décisions...). Il s'agit d'une règle obligatoire qui constitue une *lex specialis* par rapport à l'article 13 al. 4 du code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA, RSF 150.1), pour tenir compte de la particularité de certains dossiers d'aménagement où les mesures de planification envisagées peuvent avoir des effets sur un très grand nombre de personnes.

Art. 83

Il est renvoyé au point 3.5.10.

Art. 84

Il ressort de l'alinéa 2 de cette disposition que le conseil communal ne peut pas adopter les plans et les règlements avant leur mise à l'enquête publique, ni avant d'avoir traité les oppositions.

Art. 85

Concernant la nouveauté introduite à l'alinéa 2, il est renvoyé au point 3.5.10. La publication de la décision d'approbation de la Direction (al. 4) devra mentionner que cette décision est sujette à recours auprès du Tribunal cantonal (art. 87 al. 3) dans les trente jours, à compter du lendemain du jour de la publication.

Art. 86 à 88

Ces dispositions reprennent essentiellement le droit actuel. L'article 87 al. 2 précise que la décision de la Direction sur recours doit être rendue simultanément à sa décision d'approbation; le texte indique également plus explicitement que la Direction peut également refuser d'approuver un plan qui lui est soumis. L'alinéa 3 de cette même disposition inclut également les décisions d'approbation de la Direction (en lien notamment avec l'art. 85 al. 2).

Art. 89 à 91

Art. 89

La zone réservée est un instrument de droit fédéral (art. 27 LAT) qui permet à une autorité de planification ayant l'intention ou l'obligation de modifier son plan de faire en sorte que rien ne soit entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan. Malgré le renvoi de l'article 85 al. 3 LATeC, la loi cantonale ne fixe pas les conditions minimales nécessaires pour que l'instrument puisse être appliqué correctement tant au niveau cantonal que communal. Le droit cantonal doit désigner l'autorité compétente, prévoir la procédure (art. 25 al. 1 LAT) et préciser l'éventuelle prolongation de la durée. L'article explicite les autorités compétentes pour définir des zones réservées, soit le Conseil d'Etat et le conseil communal. S'agissant d'une mesure urgente et provisoire, la zone réservée déploie ses effets dès la mise à l'enquête publique. Il n'en reste pas moins qu'en application de l'article 33 LAT, une procédure de modification du PAL doit être engagée par l'autorité compétente qui doit également définir le type de mesures applicables dans la zone réservée. La durée de validité maximale est fixée à cinq ans (conformément à l'art. 27 al. 2 LAT), avec la possibilité pour la Direction de prolonger cette durée pour de justes motifs. Une prolongation maximale de trois ans semble raisonnable. Il est clair qu'une prolongation doit être justifiée par des motifs sérieux d'aménagement; si tel n'était pas le cas, les conséquences d'une telle prolongation pourraient éventuellement être comparables à une expropriation matérielle donnant droit à une indemnité (voir la

note 3 sous le point 3.5.5). L'alinéa 4 réserve l'article 46 al. 3 dans la mesure où, dans les cas spécifiquement visés par cette disposition, la durée d'une zone réservée peut excéder les cinq ans en raison d'une action engagée devant le ou la juge de l'expropriation en vue de l'obtention d'une indemnité, et qu'il ne se justifie pas dans ce cadre d'exiger de la Direction qu'elle prolonge cette durée.

Art. 90

Le système de l'effet anticipé des plans a fait ses preuves et il est donc repris avec quelques modifications visant à donner plus de flexibilité aux autorités. L'alinéa 2 étend à la commune la compétence pour donner un effet anticipé positif au plan, relativement aux constructions de minime importance soumises à la procédure simplifiée.

Art. 91

L'alinéa 1 étend la compétence de prononcer la suspension d'une procédure à la Direction, celle-ci étant l'autorité d'approbation: il se peut en effet qu'une suspension de la procédure soit nécessaire alors qu'un PAD ait déjà été adopté par la commune et soit en cours d'examen final auprès des Services et de la Direction. Une décision de suspension peut être rendue d'office ou sur demande de la commune. La décision de la Direction pourra faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal dans les dix jours selon l'article 79 al. 2 CPJA. Enfin, compte tenu du fait que l'établissement d'un plan jusqu'à sa mise à l'enquête publique peut facilement dépasser une année, la durée de la suspension de la procédure a été étendue à deux ans (al. 3). Comme pour l'article 90 al. 2, la compétence en matière de permis de construire est aussi étendue au conseil communal pour les objets relevant de sa compétence (procédure simplifiée). L'alinéa 3 étend la durée de la procédure à deux ans, car un délai d'une année fixé par le droit en vigueur peut en pratique se révéler trop court pour permettre à la commune d'élaborer le dossier et d'en obtenir l'examen préalable avant de le mettre à l'enquête publique.

Art. 92 à 98

Art. 92 et 93

Mise à part la notion du raccordement raisonnable à un moyen de transports publics (voir 3.6), ces dispositions reprennent essentiellement le droit actuel, moyennant quelques adaptations de formulation.

Art. 94

Cette définition s'inspire de la jurisprudence du TF en application des articles 19 al. 1 LAT et 24 al. 2 LPE¹. Un équipement complet signifie que l'équipement de base et de détail est réalisé.

Art. 95 et 96

Ces dispositions reprennent essentiellement le droit actuel. La référence du droit en vigueur à la corporation de droit public a été supprimée: en pratique, on ne connaît que très peu de cas où cette voie a été utilisée. Les moyens qui sont prévus dans le projet de loi sont suffisants. Cette suppression va aussi dans le sens de la volonté d'abandonner dans la loi les références au droit civil (voir 3.10).

Art. 97

Cette disposition reprend l'actuel article 100 LATeC.

Art. 98

L'article 88b LATeC est complété avec la réserve de la législation spéciale. Les routes publiques, qui font également partie de l'équipement, sont soumises à une procédure d'approbation des plans aboutissant à une décision de la Direction, selon la procédure prévue par la LR.

Art. 99 à 103

Art. 99

L'obligation des propriétaires de participer aux frais d'équipement par des contributions concerne l'équipement de base réalisé par la commune, ainsi que l'équipement de détail réalisé par la commune en lieu et place des propriétaires. Cette disposition fixe un principe général valable pour l'ensemble des éléments de l'équipement, et ce, que la contribution due par les propriétaires découle de la LATeC ou d'une autre législation. Néanmoins, cela ne signifie pas que la procédure décrite par la loi dans les articles 100 ss soit applicable à toutes les contributions (voir le commentaire des art. 100 et 101). Par rapport aux débiteurs et débitrices des contributions, il faut préciser que les titulaires d'un droit de superficie à caractère distinct et permanent (art. 779 al. 3 du code civil suisse du 10 décembre 1907, CC, RS 210) sont considérés comme des propriétaires fonciers (art. 655 al. 2 ch. 2 CC) et sont donc également tenus de participer aux frais d'équipement, dans la mesure où ils retirent un avantage de la réalisation des infrastructures.

Art. 100 et 101

Pour rappel, le raccordement des fonds privés à l'équipement de base (pour ce qui concerne les canalisations d'eaux usées et conduites d'eau potable) est soumis à la perception de taxes de raccordement auprès des propriétaires des fonds desservis. La taxe de raccordement aux canalisations communales d'eaux usées est fixée par un règlement communal dont la base légale est l'article 33 de la loi d'application du 22 mai 1974 de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (RSF 812.1), loi qui a été abrogée par la LEaux; les travaux de la nouvelle loi cantonale sur les eaux sont en cours. La taxe de raccordement aux conduites communales d'eau potable est fixée par un autre règlement communal ayant pour base légale l'article 13 de la loi du 30 novembre 1979 sur l'eau potable (RSF 821.32.1).

L'aménagement de routes publiques collectrices (équipement de base) et de desserte (équipement de détail) peut faire l'objet de la perception de contributions conformément aux articles 99 à 102. Pour ce qui concerne le financement de l'équipement de détail, ce système est applicable non seulement lorsque la commune réalise l'équipement de détail à la place des propriétaires (art. 96 al. 4), mais également lorsqu'un ou une propriétaire construit les installations d'équipement dont bénéficieront les autres propriétaires (art. 99 al. 2). Il est juste que le ou la propriétaire qui a permis de finaliser l'équipement d'un terrain puisse exiger de la commune qu'elle engage la procédure décrite à l'article 101, afin qu'il ou elle puisse obtenir le recouvrement des frais engagés. Cette précision, qui ne figure pas dans le droit en vigueur, est importante dans la mesure où elle permet d'éviter qu'une éventuelle inaction des propriétaires et de la commune fasse définitivement obstacle à la finalisation de

¹ ATF 123 II 337 = JdT 1998 I 470.

l'équipement d'un terrain ou d'un secteur. Pour que l'alinéa 2 soit applicable, il faut toutefois que la commune soit dotée d'un règlement avant que le ou la propriétaire ne débute les travaux, étant donné que des contributions ne peuvent être exigées rétroactivement des propriétaires concernés. Ainsi, en l'absence d'un tel règlement, le ou la propriétaire qui entend réaliser l'équipement de détail d'un secteur devra l'annoncer préalablement à la commune afin que celle-ci puisse faire approuver la base légale nécessaire par la Direction compétente, avant le début des travaux. Les articles 100 et 101 reprennent le droit en vigueur.

Art. 102

Concernant les modalités de perception des contributions, l'alinéa 2 de cette disposition donne également suite à la motion du député Hubert Carrel (n° 073.04). Le cas spécifique mentionné est rare: il s'agit d'agriculteurs ou d'agricultrices qui entendent poursuivre l'exploitation de leurs terres situées en zone à bâtir et qui risqueraient de se trouver dans une situation financière difficile s'ils devaient payer immédiatement leur contribution. La situation de ces personnes est très particulière pour le motif qu'en général, leurs terres et bâtiments doivent être affectés à la zone agricole. Il se justifie de leur donner cette possibilité. La charge de préférence est définie à l'article 42 alinéa 3 de l'avant-projet de loi sur les eaux. Il s'agit d'un montant correspondant au maximum à 70% de la taxe de raccordement qui doit être perçu par les communes pour les fonds non construits mais raccordables. La taxe de raccordement couvre la participation des propriétaires de fonds bâtis aux coûts de construction des ouvrages publics de protection des eaux existants.

Selon l'article 836 CC, les hypothèques légales créées par les lois cantonales pour les créances dérivant du droit public sont, sauf disposition contraire, valables sans inscription. L'hypothèque légale directe – donc sans inscription – mentionnée à l'alinéa 5 est également appliquée en droit fiscal (art. 217 de la loi sur les impôts directs, RSF 631.1): même si cette solution présente un déficit de transparence, elle permet d'éviter les problèmes pratiques qu'entraîne l'inscription de l'hypothèque. Les articles 107 al. 3, 2^e phrase et 170 al. 4 sont également adaptés dans le même sens.

Art. 103

Il est renvoyé au point 3.6.

Art. 104 à 112

Art. 104

Les termes de «remaniement de terrain à bâtir» de «régularisation des limites» sont repris des articles de la loi du 7 novembre 2003 sur la mensuration officielle (LMO, RSF 214.6.1). Pour faire mieux ressortir le lien de cette thématique avec l'aménagement du territoire et les constructions, l'alinéa 1 met l'accent sur le but du remaniement et de la régularisation qui doit être principalement d'adapter le parcellaire existant au nouveau plan et donc, de permettre la réalisation de celui-ci en respectant le principe d'une utilisation rationnelle du sol. On rappelle que le principe du remembrement de terrains à bâtir est prévu à l'article 20 LAT.

Art. 105

L'article 136 LATeC ne mentionne pas qu'une régularisation de limites peut également être volontaire. Il est co-

hérent de poser dans le même article le principe pour les groupements volontaires et les régularisations de limites. La deuxième phrase reprend l'article 135 al. 3 LATeC.

Art. 106

L'alinéa 1 reprend l'article 106 al. 1 LATeC, en attribuant explicitement la compétence de demander un remaniement également au Conseil d'Etat («L'Etat» selon l'art. 106 al. 1 LATeC). L'alinéa 3 fait la synthèse des principes fixés dans les articles 108 et 109 al. 1 LATeC. A la différence de l'article 112 al. 1 LATeC, l'alinéa 4 désigne le Conseil d'Etat comme étant l'autorité d'approbation. L'alinéa 5 est repris de l'article 112 al. 5 LATeC.

Art. 109

L'alinéa 1 reprend le principe fixé par l'article 113 al. 1 LATeC, la condition pour qu'un remaniement puisse être imposé est formulée de façon plus claire qu'actuellement: dans tous les cas, le critère déterminant est le principe de l'utilisation rationnelle du sol. Ainsi, le conseil communal peut dans certains cas renoncer au remaniement.

Art. 110

Le contenu de l'alinéa 1 est essentiellement identique à l'article 136 al. 2 LATeC, 1^{re} phrase, moyennant la précision que la régularisation peut être demandée par un ou une propriétaire ou par le conseil communal.

Art. 111

La disposition regroupe les voies de droit prévues par le droit en vigueur (art. 111 al. 1, 113 al. 1 et 128 LATeC), à la différence que l'alinéa 2 prévoit que la décision du conseil communal imposant un remaniement est sujette à recours au préfet (selon la LCo) et non plus au Conseil d'Etat.

Art. 112

Cette disposition permet de mieux faire ressortir les aspects sur lesquels portent la délégation de compétences au Conseil d'Etat.

Art. 113 à 117

Art. 113

Les règles fixées dans les articles 114 ss sont particulières et ne peuvent être insérées dans la LEX. Un nouvel article 11a LEX (voir art. 180) reprend avec une formulation générale le contenu de l'article 139 LATeC qui est supprimé. Il ne se justifie pas de maintenir l'article 141 LATeC dans la mesure où il va inutilement plus loin que les règles de la LEX sur l'envoi en possession anticipé (art. 65 ss LEX). Enfin, l'article 142 LATeC est également supprimé, puisque la possibilité pour la collectivité d'exiger la mention du paiement de l'indemnité au Registre foncier est prévue de manière générale à l'article 139 LEX.

Art. 114

Il est renvoyé au point 3.8.

Art. 115

Pour les cas d'utilité publique, l'article 2 al. 1 LEX renvoie à la législation spéciale. L'article 115 reprend la liste de l'article 138 LATeC, avec les modifications suivantes: les places publiques sont ajoutées à la liste, ainsi que les installations publiques culturelles. Il est également précisé que seules les installations publiques de sport et de détente peuvent fonder une mesure d'expropriation. Le caractère public des installations de traitement de déchets

est défini par la loi du 13 novembre 1996 sur la gestion des déchets (cf. art. 18 LGD, RSF 810.2). En particulier, c'est dans le cadre de cette loi qu'il conviendrait éventuellement d'examiner si un caractère public devrait être donné aux installations de collecte des déchets urbains au niveau communal. En revanche, la LGD ne règle pas l'élimination des déchets animaux (art. 1 al. 2 LGD), raison pour laquelle ces installations sont mentionnées à l'article 115.

Art. 116

Le titre de la disposition est modifié puisque celui de l'article 140 LATeC ne correspond pas tout à fait au contenu de cette disposition; le lien est fait avec l'article 54 al. 2 (constructions et installations admises dans la zone d'intérêt général). L'article 140 al. 2 LATeC n'a encore jamais été appliqué, sans doute parce que sa formulation n'est pas suffisante par rapport aux conditions nécessaires à une requête du ou de la propriétaire, ni aux conséquences juridiques d'une inaction de la part de la commune. Ainsi, l'article 116 al. 1 abandonne la condition du dommage subi par le ou la propriétaire: on peut estimer qu'une personne dont le terrain a été réservé en vue de la réalisation d'un ouvrage d'intérêt public, et qui s'est vu imposer une restriction de propriété, a automatiquement le droit de demander à la commune d'entreprendre les démarches nécessaires à l'acquisition du terrain, lorsque la collectivité ne s'est pas montrée conséquente avec son choix de mettre ce terrain en zone d'intérêt général. Si la commune ne donne pas suite à la requête du ou de la propriétaire dans le délai d'une année, elle sera donc tenue d'engager une procédure de modification du PAZ, en prévoyant soit le déclassement du terrain en zone inconstructible, soit son classement dans une autre zone à bâtir. Ceci va dans la même logique que l'article 45 al. 2. On relève également que le délai de dix ans imparti à la collectivité pour acquérir ces terrains a été étendu à quinze ans, en conformité avec la durée fixée par l'article 15 LAT pour les zones à bâtir. Les alinéas 2 et 3 reprennent les alinéas 3 et 4 de l'article 140 LATeC, avec une modification consistant à adapter le point de départ du délai de prescription (al. 2) en fonction de la nouvelle solution retenue à l'article 116 al. 1.

Art. 117

La disposition reprend avec quelques modifications terminologiques l'article 143 LATeC.

Art. 118

Concernant la transposition de l'AIHC dans le droit cantonal, il est renvoyé au point 3.9. L'alinéa 3 fait référence par exemple aux normes de la Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA), de l'Association suisse de normalisation (SN), de l'Union suisse des professionnels de la route (VSS). Pour tenir compte de l'évolution de ces normes, il est renoncé à en faire une liste dans la loi.

Art. 120 à 133

Art. 120 à 122

S'agissant de dispositions sur les dangers naturels, il est utile de rappeler ici brièvement les principes fixés par le PDCant pour les secteurs de danger: trois types de secteurs sont distingués en fonction du degré de danger: les secteurs jaunes, de danger faible et donc, essentiellement, zones de sensibilisation; les secteurs bleus, de danger moyen, essentiellement, zones de réglementation; les

secteurs rouges, de danger élevé, essentiellement, zones d'interdiction. Ces degrés sont choisis de telle manière qu'ils impliquent un type précis de comportement et de prescriptions en matière d'utilisation du sol. Les cartes de dangers en voie d'élaboration indiquent la répartition spatiale de ces trois degrés de dangers et sont ainsi transposables dans les plans en terme de mesures (voir PDCant, Espace rural et naturel, 17, 18 et 19: Dangers naturels, mouvements de terrain, avalanches, crues, ainsi que le Guide pour l'aménagement local, Thèmes, 10. Définition de mesures et représentation des secteurs de dangers naturels).

Les terrains exposés à un danger élevé (art. 120 al. 1) sont compris dans un secteur rouge: en principe, les nouvelles constructions, installations et reconstructions sont interdites dans ce type de secteurs. Les ouvrages admissibles auxquels il est fait référence sont par exemple des ouvrages de protection ou des voies d'accès. Ils doivent rester l'exception. La formulation retenue reprend celle utilisée dans le PDCant (op. cit., T. p. 4 pour chaque thématique). Le danger moyen (art. 120 al. 2) correspond aux secteurs bleus, tandis que le danger faible (art. 120 al. 3) correspond aux secteurs jaunes.

L'article 121 est une application du principe de la garantie de la situation acquise. A cet égard, il faut préciser que ne sont pas admis dans les secteurs rouges, les transformations, agrandissements, et changements d'affectation sur des bâtiments existants avec augmentation significative du potentiel de dommages, de même que toute intervention qui augmente la surface brute utilisable, le nombre de personnes pouvant être mises en danger ou, de manière significative, la valeur des biens exposés (PDCant, op. cit., T. p. 3/4 pour chaque thématique). Le risque correspond à la grandeur (importance) et à la probabilité d'occurrence d'un dommage possible, qu'il soit financier ou humain.

L'article 122 propose une solution cohérente dans la mesure où les cartes de dangers n'ont pas d'effet juridique liant tant qu'elles n'ont pas été transposées dans le PAL à la suite d'une procédure donnant la possibilité à la commune et aux propriétaires de contester l'existence d'un danger. L'alinéa 2 est repris de l'article 152 al. 4 LATeC.

Art. 124

Cette disposition constitue la base légale pour la clause d'esthétique et remplace l'article 155 LATeC dont la formulation n'est pas totalement satisfaisante, car faisant intervenir de notions indéterminées telles que les règles de l'art ou les exigences de qualité architecturales accrues. S'inspirant de l'article 3 al. 2 let. b LAT, la formulation met l'accent sur l'harmonisation des ouvrages avec leur environnement.

Art. 126

Il est renvoyé au point 3.9.

Art. 127

Cette disposition reprend avec une formulation plus générale les principes posés par les articles 157 et 158 LATeC, en mettant l'accent sur le lien entre le but d'un ouvrage, sa conception, et la sécurité et la santé des personnes, des animaux et des choses. Il s'agit de limiter le contrôle des autorités à des aspects liés à la protection d'intérêts publics, en application de l'article 1 al. 2 let. i.

Art. 128

La loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand, RS 151.3) est directement applicable dans les cantons, sans les empêcher d'édicter des dispositions plus favorables aux personnes handicapées (art. 5 LHand). En vertu de son article 3, la LHand s'applique notamment aux constructions et installations accessibles au public (let. a), aux habitations collectives de plus de huit logements (let. c), et aux bâtiments de plus de cinquante places de travail (let. d). La LHand introduit également des droits subjectifs que les personnes handicapées peuvent faire valoir directement dans le cadre des procédures si elles subissent une inégalité au sens de la LHand. Elle fixe également des règles de proportionnalité (art. 11 s. LHand): une élimination de l'inégalité ne sera ainsi pas ordonnée lorsqu'il y a disproportion entre l'avantage qui serait procuré aux personnes handicapées et notamment les dépenses qui en résulteraient, l'atteinte qui serait portée à l'environnement, à la nature ou au patrimoine ou celle qui serait portée à la sécurité du trafic ou de l'exploitation (art. 11 al.1 LHand). Dans un arrêt récent¹, le TF s'est prononcé pour la première fois sur la portée de la LHand, en concluant qu'elle ne contenait aucune disposition de droit matériel des constructions et se limitait à poser des principes qui doivent concrétisés par les cantons. Le champ d'application de l'article 128 al. 1 est essentiellement le même que celui de l'article 156 LATeC, lequel est complété par l'article 34 RELATeC. Conformément au droit fédéral, il est précisé que l'exigence fixée vaut non seulement pour les nouvelles constructions, mais aussi pour les rénovations des bâtiments existants visés par cette disposition. Par rénovation, il faut entendre des travaux de réfection, transformation ou des changements d'affectation, soumis à l'obligation de permis de construire et d'une certaine importance par rapport à la valeur du bâtiment. L'alinéa 2 pose une exigence spécifique pour les logements dans les bâtiments d'habitation collective mentionnés à l'alinéa 1, en renvoyant expressément au document établi par le Centre suisse pour la construction adaptée aux handicapés. Le droit fédéral reste réservé (al. 3).

Art. 129

Les indices mentionnés à l'alinéa 1 sont définis aux articles 8.2 à 8.5 de l'annexe 1 de l'AIHC. Les modes de construction durables (al. 2) font référence p. ex. aux constructions Minergie, ou d'une façon plus générale aux constructions conçues pour consommer le moins d'énergie possible (Niedrigenergiebauten). Cette disposition, qui permet au Conseil d'Etat de prévoir un bonus pour ces constructions, va dans le sens d'une utilisation économe et rationnelle de l'énergie (art. 125) et, en général, du respect de l'environnement. Le système proposé permet au Conseil d'Etat de tenir compte de l'évolution des techniques de construction et des orientations du marché.

Art. 130

Le système permet le report de tous les indices mentionnés à l'article 129, pour autant qu'ils soient prévus dans la réglementation communale, indépendamment d'un PAD. Ce système plus adapté à des situations particulières, offre une grande flexibilité aux propriétaires. La jurisprudence exige que les reports d'indice ne puissent

se faire qu'entre des terrains affectés à la même zone et pour des terrains contigus. La disposition va volontairement un pas plus loin, en ce sens qu'elle permettrait des reports entre des terrains à proximité l'un de l'autre (p. ex. s'ils sont séparés par une route). Le contrôle des reports effectués, tant pour les propriétaires que pour les autorités, se fait grâce à l'inscription d'une mention au Registre foncier et aux documents qui doivent accompagner toute demande de permis (à préciser dans le règlement d'exécution). Etant donné que le préfet est l'autorité compétente pour statuer sur les demandes de permis de construire (procédure ordinaire), en tenant compte du préavis communal, il est logique que la suppression d'une mention ne puisse être levée qu'avec son accord, après consultation de la commune (d'autant que ces deux autorités sont également compétentes en matière de police des constructions).

Art. 131

L'alinéa 1 reprend la solution de l'article 164 al. 1 LATeC, avec une modification d'ordre rédactionnel pour tenir compte de la nouvelle définition de «hauteur totale» d'un bâtiment définie à l'article 5.2 de l'annexe 1 de l'AIHC. Cette définition n'empêche pas les communes d'être plus restrictives dans leur réglementation (art. 59 al. 3) en prévoyant une distance minimale correspondant à la moitié de la hauteur totale maximale admissible dans une zone. Les différents types de construction mentionnés à l'alinéa 3 sont définis aux articles 2.2 à 2.5 de l'annexe 1 de l'AIHC. L'alinéa 2 est introduit pour renforcer la protection des surfaces viticoles (objectif découlant de la législation sur l'agriculture), afin que l'implantation des bâtiments ne porte pas préjudice à la culture de la vigne. L'application générale de la règle de l'augmentation de la distance telle qu'elle est définie actuellement («surlongueur») pose de nombreuses difficultés d'application, surtout en milieu urbain, entraînant régulièrement l'octroi de dérogations (prévue à l'art. 63 al. 5 RELATeC), alors que celles-ci devraient rester exceptionnelles. Toutefois, dans la mesure où une augmentation de la distance peut s'avérer justifiée pour des situations particulières (p. ex. lorsqu'une zone résidentielle où il est possible de construire des immeubles locatifs jouxte une zone résidentielle à faible densité), il apparaît judicieux de la prévoir, mais de manière moins étendue qu'actuellement. L'alinéa 4 utilise une formulation générale, étant donné que la référence aux critères de la hauteur et de la longueur du bâtiment pour définir une augmentation est trop restrictive; d'autres solutions, à examiner dans le cadre du règlement d'exécution, sont aussi envisageables. Concernant l'abandon de la distance entre bâtiments, il est renvoyé au point 3.9.

Art. 133

L'alinéa 1 fait allusion notamment aux distances minimales en matière de routes, de police du feu ou de forêts. La notion d'alignement (al. 2) est définie à l'article 7.3 de l'annexe 1 de l'AIHC.

*Art. 134 à 137**Art. 134*

Plutôt que de donner une définition peu satisfaisante (art. 146 LATeC) de ce qu'est une construction, l'article 134 détermine les objets soumis à l'obligation de permis de construire et de travaux, en se focalisant non pas sur le type d'ouvrages, mais sur le lien de ceux-ci avec le

¹ Arrêt du 20 décembre 2005 (1A 65/2005); voir DC 2/2006.

sol et leur impact durable (selon la jurisprudence fédérale en la matière¹).

Art. 135

Cette disposition découle de l'article 25 al. 2 LAT. La disposition ne prévoit pas de règle particulière concernant les conditions et charges qui peuvent assortir l'autorisation spéciale, au titre de restriction de droit public à la propriété, dans la mesure où la base légale suffisante est donnée par l'article 44 OAT.

Art. 137

La disposition reprend essentiellement l'article 184^{bis} LATeC, en le déplaçant dans les dispositions générales pour des raisons de systématique, avec les modifications suivantes: il se justifie sous l'angle de la protection des biens culturels (plus particulièrement pour ce qui concerne les sites archéologiques), d'élargir les éventuelles interventions à tous les biens culturels, y compris ceux qui sont recensés (titre médian et alinéa 1). En ce qui concerne les frais liés aux examens et sondages, ils sont dans la pratique pris en charge par l'Etat, initiateur de ces démarches: pour cette raison, l'alinéa 2 ne mentionne plus les communes.

Art. 138 à 148

Art. 139

L'alinéa 4 reprend une solution de la pratique qui découle de la jurisprudence du Tribunal administratif² qui a constaté une lacune dans le droit en vigueur, résultant d'un oubli du législateur d'adapter les dispositions du permis de construire aux particularités de la construction d'équipement, dans le cas où un ou une propriétaire s'oppose à la réalisation de l'équipement et refuse de signer la demande de permis, selon l'article 83 al. 2 RELATeC. Le Tribunal administratif est arrivé à la conclusion que la procédure de permis de construire des équipements n'est pas soumise à la disposition précitée, mais qu'en revanche, le préfet doit examiner une condition supplémentaire liée à l'utilité publique et l'intérêt public prépondérant du projet (art. 2 al. 1 LEx). Si tel est le cas, le requérant ou la requérante peut demander l'expropriation nécessaire à la réalisation par la voie de la procédure spéciale, ce qui permet d'accélérer la procédure. En cohérence avec cette nouvelle disposition, l'article 51 LEx est modifié par le biais de l'article 180.

Art. 140

L'alinéa 3 est introduit pour tenir compte des principes d'économie et de coordination des procédures. Il est précisé, par rapport à l'alinéa 5, que les recours contre la décision de la Direction sur l'autorisation spéciale relativement à des constructions ou installations sises hors de la zone à bâtir, sont munis de l'effet suspensif, selon la jurisprudence constante du Tribunal administratif.

Art. 141 et 142

Ces dispositions reprennent essentiellement le droit actuel. Il est toutefois précisé que l'article 141 al. 1 donne au juge ou à la juge la faculté d'exiger des sûretés, conformément à la version allemande de l'actuel article 176a al. 1 LATeC qui ne correspond pas à la version française

de cette même disposition (selon laquelle les sûretés sont obligatoirement requises).

Art. 143

Cette disposition introduit dans la loi l'instrument de l'autorisation anticipée, utilisé dans la pratique. Le règlement d'exécution fixera les conditions pour l'octroi d'une telle autorisation, mais il est clair que celle-ci doit rester exceptionnelle. Une demande d'autorisation de début anticipé des travaux ne doit pouvoir être prise en considération que pour des cas d'urgence et non des motifs de convenance personnelle; il faut de plus que le projet apparaisse conforme aux exigences légales et qu'il n'ait pas suscité d'opposition.

Art. 144

La durée de validité du permis a été étendue à deux ans, pour tenir compte d'un constat fait dans la pratique (al. 1).

Art. 146 à 148

Il est renvoyé au point 3.10. Pour le surplus, il est précisé que l'article 148 al. 1 reprend l'article 166 al. 1 LATeC, avec la suppression de la mention de l'autorisation spéciale, celle-ci pouvant être également être délivrée pour des projets conformes; d'autre part, une autorisation spéciale octroyée à une construction non conforme à l'affectation de la zone ne constitue pas une dérogation dans le sens des articles 146 ss. En revanche, si une construction sise en zone agricole déroge p. ex. à la distance aux limites du fonds, elle doit faire l'objet d'une demande de dérogation sur laquelle le préfet devra statuer (art. 146). La solution du droit actuel, qui prévoit qu'en cas de dérogation, le permis n'est accordé que lorsque l'indemnité est versée ou que sont fournies les sûretés fixées par le ou la juge, est abandonnée: le fait de conditionner l'octroi du permis au règlement de l'indemnité a pour conséquence, dans le cas où cette indemnité doit être fixée par le ou la juge de l'expropriation, de différer la décision sur la demande de permis pour une période indéterminée. Cela n'apparaît pas justifié, puisque la fixation de cette indemnité est une question de pur droit privé qui ne doit pas faire obstacle à l'octroi d'une autorisation de police, lorsque la demande est conforme aux prescriptions de droit public. Cet abandon va également dans le sens d'éliminer les confusions entre la portée du droit public et du droit privé résultant du régime actuel.

Art. 149 et 150

Le régime du permis de démolir n'est pas fondamentalement modifié, mais le champ d'application a été précisé de façon à alléger quelque peu les tâches de contrôle des autorités. Il est ainsi prévu que la démolition des objets de minime importance soit dispensée de l'obligation de permis, pour autant qu'il ne s'agisse pas de biens culturels protégés ou recensés. La compétence de la Direction pour les constructions sises hors de la zone à bâtir répond à l'article 25 al. 2 LAT qui exige qu'une autorité cantonale décide si de telles constructions sont conformes à la zone ou si une dérogation peut être accordée. Par contre, si une demande de démolition vise à la suppression d'un ouvrage dans une zone non constructible, le contrôle de la Direction ne s'impose pas; les services et autorités poseront les exigences nécessaires dans le cadre de la procédure ordinaire pour garantir que les intérêts en matière de protection de la nature et de l'environnement au sens large du terme soient sauvegardés. L'alinéa 3 signifie

¹ ATF 1A 77/2003 et les références citées.

² voir notamment ATA du 7 juin 2004 en la cause C. contre Préfet du district de la Gruyère (2A 04 24).

que le ou la bénéficiaire ne peut faire usage du permis qu'après s'être assuré auprès de l'autorité compétente (le préfet) que la décision n'a pas fait l'objet d'un recours et est ainsi entrée en force.

Art. 151 et 152

Ces articles reprennent en substance le contenu de l'article 185 LATeC et des modifications d'ordre systématique (deux dispositions) et rédactionnel. Il est mentionné à l'article 152 al. 1 qu'un permis d'implantation ne peut être prolongé, précisément en raison de son objet.

Art. 153 à 163

Art. 153

L'alinéa 1 précise l'obligation de coordination entre la planification et le permis pour ce domaine spécifique. Concernant les alinéas 2 et 3, il est renvoyé au point 3.11.

Art. 154

D'un point de vue terminologique, pour éviter des confusions avec l'autorisation d'exploitation, la notion de «permis d'exploiter des matériaux» est abandonnée; ces objets spécifiques doivent être autorisés par le biais d'un permis de construire délivré dans le cadre de la procédure ordinaire, leur particularité se signalant précisément par le biais de l'autorisation d'exploitation à laquelle ils sont soumis.

La valeur de 2000 m³ pour les remblais est retenue sur la base de la jurisprudence en la matière (al. 1 let. d)¹. Les dispositions réservées à l'alinéa 2 sont notamment les articles 21 ss OTD, qui prévoient un régime de double autorisation (autorisation d'aménager suivie d'une autorisation d'exploiter) pour les décharges contrôlées (dont font partie les décharges contrôlées pour matériaux inertes et les décharges bioactives, voir art. 22 OTD). Le principe de l'alinéa 3 est posé en fonction de celui de la coordination des procédures. Toutefois, il se peut que pour certaines exploitations, des travaux préparatoires fondamentaux (aménagement d'un accès, présélection sur une route cantonale...) doivent être effectués et contrôlés avant qu'une autorisation d'exploitation puisse être délivrée. De même, pour une décharge prévue dans une gravière et faisant l'objet des autorisations prévues par l'OTD, l'autorisation d'exploitation pourra être coordonnée avec l'autorisation d'exploiter (art. 21 al. 2 OTD), après la délivrance du permis de construire. La formulation de l'alinéa 4 est suffisamment souple pour tenir compte des différentes situations. Les étapes d'exploitation, qui peuvent être de durées différentes, doivent être fixées dans le permis en fonction du programme d'exploitation (durée de l'exploitation, volume à extraire). La condition de l'alinéa 5 va précisément dans le sens d'un renforcement du contrôle de l'autorité dans le domaine des exploitations de matériaux.

Art. 155

Il est renvoyé à ce sujet au point 3.11.

Art. 156

Cette disposition reprend l'article 180 al. 3 LATeC avec une formulation adaptée au nouveau système de la double autorisation.

Art. 157

Il est renvoyé à ce sujet au point 3.11.

L'alinéa 1 précise que les garanties doivent être remises à la Direction avant que celle-ci délivre l'autorisation d'exploitation. Actuellement, toutes les exploitations ne disposent pas de garanties financières. L'ajout de la deuxième phrase permet d'introduire la base légale nécessaire pour percevoir des garanties par rapport à la problématique des sites pollués ainsi que des décharges contrôlées pour matériaux inertes, lorsque celles-ci sont implantées dans un site d'extraction de matériaux (ce qui correspond déjà à la pratique). Le règlement d'exécution définira la forme juridique que devront prendre ces garanties bancaires. Les garanties mentionnées à l'alinéa 2 et leurs durées découlent implicitement de l'article 7 de l'ordonnance fédérale du 1^{er} juillet 1998 sur les atteintes portées au sol (OSol, RS 814.12), pour ce qui concerne le principe de la garantie de la réutilisation du sol, ainsi que des différentes normes professionnelles applicables dans ces domaines. L'alinéa 3 introduit la base légale nécessaire pour fixer le tarif des différentes garanties.

Art. 158

L'introduction de l'autorisation d'exploitation permet à la Direction de procéder à une évaluation et, cas échéant, une réévaluation, en fonction de l'évolution de l'exploitation et du changement des circonstances. Les garanties ont des durées différenciées suivant le domaine qu'elles recouvrent et pourront donc être libérées au fur et à mesure.

Art. 159

La Direction doit au minimum recevoir l'attestation de l'assurance de la part du requérant ou de la requérante avant de délivrer l'autorisation (ce qui n'est pas toujours le cas pour les exploitations en cours). Cette nouvelle exigence va également dans le sens d'un renforcement du système et de la crédibilité de la procédure.

Art. 160

Cette disposition reprend l'article 182 al. 2 LATeC en modifiant sa formulation.

Art. 161

Il est renvoyé à ce sujet au point 3.11.

Art. 162

Pour le principe du caractère public du remblayage, il est renvoyé au point 3.11. Les modalités du remblayage, et plus particulièrement celles liées à son caractère public, doivent être fixées de façon concrète dans le règlement d'exploitation, sur la base des contraintes d'exploitation et du programme de celle-ci (durée, étapes, etc.). Ces conditions devront être définies en étroite collaboration avec l'exploitant ou l'exploitante. A préciser que la solution du caractère public du remblayage implique que les exploitants et exploitantes édictent un règlement d'exploitation qui permet de connaître les horaires, les tarifs appliqués.

Art. 163

En matière de remise en état, cette disposition apporte une modification à l'article 183 LATeC pour essayer d'accélérer la remise en état finale de l'exploitation. Une fois l'exploitation terminée (extraction et remblayage), l'exploitant ou l'exploitante disposera d'un délai d'un an

¹ RFJ 1992, p. 333 et la référence citée.

pour évacuer toutes ses installations (hangar, machines, etc.).

Art. 164 à 171

Art. 164

Par souci de cohérence par rapport au système mis en place pour la police des constructions et les autorités compétentes, l'alinéa 3 fait ressortir dans la loi le rôle du préfet, en tant qu'autorité de surveillance des communes.

Art. 165

Il est renvoyé au point 3.12.

Art. 166

Il est renvoyé au point 3.12.

On précise que la compétence de la Direction instaurée par l'alinéa 4 (voir 3.12) se limite à la question du rétablissement de l'état conforme au droit pour les seules questions liées à l'application du droit hors zone. Il apparaît justifié en revanche de laisser la compétence du préfet pour les autres mesures (arrêt des travaux, fixation d'un délai pour déposer une demande de légalisation). De même, le préfet reste compétent pour se prononcer sur un éventuel rétablissement de l'état conforme au droit en cas de non respect des prescriptions de constructions fixées par le droit cantonal et communal (p. ex. non respect de la hauteur, de la distance à la limite etc.).

Art. 167

Etant donné qu'en pratique les préfets délèguent généralement leur compétence pour octroyer les permis d'occuper, cette disposition attribue directement cette compétence aux communes. Il est cependant important de laisser également au préfet la compétence de retirer ce permis si les locaux ne remplissent pas les conditions de sécurité et d'hygiène (al. 3), afin de permettre à la collectivité d'intervenir le plus efficacement et le plus rapidement possible dans des cas d'urgence. La formulation choisie à l'alinéa 1 implique que le permis d'occuper ne peut être délivré que si un certificat de conformité a été préalablement établi. Les termes de «locaux destinés au séjour ou à l'accueil de personnes» couvrent les bâtiments ouverts au public, pour lesquels un contrôle final de la collectivité est indispensable. Clarifiant le droit actuel, l'alinéa 2 précise que le permis d'occuper peut être délivré de façon provisoire avant la fin des travaux si ceux-ci sont suffisamment avancés pour sauvegarder la sécurité et la santé des habitants et si les équipements nécessaires sont réalisés.

Art. 168

Cette disposition reprend le droit actuel, à l'exception de l'esthétique des lieux, notion jugée trop subjective pour fonder une mesure de police et qui ne figure donc plus à l'alinéa 1.

Art. 169

La disposition reprend pour l'essentiel le droit actuel, avec des modifications d'ordre rédactionnel ou systématique. En outre, pour la raison évoquée ci-dessus, la raison d'esthétique a été abandonnée (al. 1). La possibilité pour l'autorité d'ordonner la suppression d'une installation hors d'usage (let. c) est nouvelle.

Art. 170

L'alinéa 2 est introduit conformément à la jurisprudence du Tribunal administratif¹. Il semble important de préciser que le montant des frais peut faire l'objet d'un recours; étant donné que le principe de l'exécution par substitution ne peut plus à ce stade être remis en cause, il est logique que le recours se limite à l'arbitraire (al. 3). L'alinéa 4 prévoit une hypothèque valable sans inscription, pour les motifs expliqués dans le commentaire de l'article 102 al. 5.

Art. 171

Cette disposition existe déjà dans la loi en vigueur. Pour permettre aux propriétaires éventuellement concernés de faire valoir leur droit suffisamment tôt, mais aussi afin que les décisions communales en la matière soient consolidées, il est exigé des communes qui entendent appliquer cette norme de prévoir dans leur réglementation les secteurs concernés par l'obligation de reconstruction d'un bâtiment détruit par force majeure ainsi que les conditions de reconstruction. Si la reconstruction s'impose pour des raisons d'urbanisme, cela signifie que la commune souhaite retrouver l'état du milieu construit avant l'incendie: cette disposition permet qu'un bâtiment non conforme ou ayant obtenu des dérogations puisse être reconstruit de la même manière. Elle va cependant plus loin que l'article 68 al. 4, puisqu'elle permet à la commune d'exiger la reconstruction. A préciser que l'article 171 s'applique dans l'ordre contigu ce qui n'est pas forcément le cas pour l'article 68 al. 4.

Art. 172

Afin de respecter le principe de la base légale en droit pénal, l'alinéa 1 mentionne avec plus de précision qu'aujourd'hui les différentes contraventions. Les règlements mentionnés à la let. b font également référence aux règlements communaux d'urbanisme. Pour renforcer les moyens de dissuasion à l'égard des contrevenants, les sanctions pénales sont aggravées: ainsi, le montant maximal de l'amende est porté de 30 000 à 50 000 francs (al. 1), montant qui peut atteindre 100 000 francs pour des cas graves (al. 2). L'alinéa 3 constitue une nouveauté importante qui va dans le sens d'un renforcement des sanctions pénales encourues par les personnes violant la loi: il introduit une base légale cantonale pour permettre à l'autorité pénale de confisquer les valeurs patrimoniales résultant d'une des infractions décrites aux alinéas 1 et 2 ou de prononcer une créance compensatrice de l'Etat pour un montant équivalent, dans le cas où le montant correspondant au gain obtenu n'est pas disponible. Les articles 70 et 71 du code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP, RS 311.0) sont applicables par analogie. L'alinéa 5 reprend avec une formulation plus large une règle du droit pénal administratif (art. 7 de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif, DPA, RS 313.0). La compétence du préfet pour prononcer la peine (al. 4) est conforme à la nouvelle loi portant adaptation de la législation cantonale aux nouvelles dispositions du code pénal suisse. L'alinéa 6 est repris du droit actuel.

¹ ATA du 21 mars 2003, en la cause G. c. Préfet de la Sarine (2A 02 117).

Art. 173 à 177**Art. 174**

Un délai de cinq ans semble raisonnable pour permettre aux communes d'adapter leur PAL. Comme les périmètres d'habitat rural instaurés par l'article 53 LATEC sont abandonnés pour le motif qu'ils ne sont pas conformes au droit fédéral, les communes concernées disposent du même délai pour adapter leur PAL en conséquence: elles devront soit définir une zone à bâtir sur leur territoire, soit réaffecter les terrains concernés à la zone agricole.

Art. 176

Cette disposition découle de l'article 154. La réévaluation faite par les Directions permettra également de revoir la forme juridique des garanties.

Art. 177

La transposition de l'AIHC dans le droit cantonal entraîne notamment le remplacement de la notion de l'indice d'utilisation par celle de l'indice de surface de plancher. A la différence de l'indice d'utilisation, qui ne comptabilise que la surface totale brute utilisable, l'indice de surface de plancher comprend également les surfaces non directement utilisables, telles que les caves, les galetas, les buanderies, locaux de chauffage, garages etc. Ceci a évidemment pour effet d'augmenter la valeur des indices fixés dans les RCU. Il convient donc de fixer des tables de correspondance pour permettre une adaptation immédiate des valeurs fixées dans les RCU (al. 1). Cette table évitera la mise en place d'un double régime tant que l'ensemble des communes n'auront pas révisé leur PAL. Des comparaisons menées sur des exemples types (villa en zone résidentielle à faible densité; locatif en zone résidentielle à haute densité; habitation et atelier en zone mixte...) ont permis de trouver qu'une augmentation d'un tiers de la valeur fixée pour un indice d'utilisation était adéquate pour un régime transitoire applicable. Les communes pourront ensuite adapter les valeurs d'indice fixées dans leur RCU à l'occasion de la prochaine modification/révision de leur PAL.

En revanche, compte tenu des conséquences de ce changement de notion, il convient d'introduire une disposition transitoire pour les règlements communaux sur l'évacuation et l'épuration des eaux, sur la distribution d'eau potable et sur la participation des propriétaires au financement des routes (al. 2). Pour les communes dont les règlements se basent sur l'indice d'utilisation afin de calculer la participation financière des propriétaires à l'équipement (routes, évacuation et épuration des eaux, eau potable), l'augmentation linéaire prévue dans l'annexe 1 (1/3 de plus) devrait leur permettre d'adapter ces règlements de façon simple et équitable (une augmentation d'un tiers de l'indice correspondant à une diminution d'un tiers du montant de la taxe au m²). S'agissant de règlements qui régissent des aspects financiers, et pour un motif de sécurité juridique, il apparaît nécessaire de prévoir dans cette disposition qu'une éventuelle adaptation d'un tel règlement soit adoptée par le pouvoir législatif et approuvée par la Direction compétente. Le délai de trois ans est un délai d'ordre. Pendant la période transitoire, la notion de l'indice d'utilisation figurant dans ces règlements reste applicable pour le calcul de la participation financière des propriétaires.

Art. 178 à 185

L'opportunité d'une modification de la LACC sous l'angle de ses liens avec l'aménagement du territoire et les constructions a été examinée dans le cadre des travaux de révision. La LACC est une loi d'application très ancienne dont certaines règles, en plus d'être formulées de façon désuète, ne sont pas claires ou dépassées. C'est le cas de celles qui règlent les droits de voisinage (p. ex. les vues, les règles sur les plantations). Dans la mesure où il s'agit d'une loi importante qui nécessite une révision approfondie au vu du cadre juridique actuel, il a été renoncé à une simple adaptation de ses dispositions au droit public de l'aménagement et des constructions, par le biais de dispositions finales.

Art. 178

La modification de l'article 23 LPBC permet d'intégrer dans cette législation spéciale le contenu de l'actuel article 64 LATEC. Le nouvel article 58 LPBC permet notamment de fixer les attributions de la Commission des biens culturels (CBC) dans la législation spéciale. Par rapport à la situation actuelle, cette disposition redéfinit ces attributions en limitant le préavis de la CBC dans le cadre des procédures LATEC, aux objets particuliers ou importants par rapport à la protection des biens culturels. Il en résulte une modification des attributions du Service des biens culturels qui devient l'autorité de préavis pour les dossiers courants. La modification de l'article 59 LPBC découle du renvoi de l'article 8 (voir le commentaire de cette disposition).

Art. 179

Les modifications apportées sont purement d'ordre formel. En ce qui concerne la modification apportée à l'article 37 let. b LR, il est utile de rappeler que les articles 82 à 88 (régissant la procédure applicable aux PAZ, PAD et à leur réglementation) ne sont applicables dans le cadre de la procédure d'approbation des plans de routes communales ou d'objets éditaires sur routes cantonales que par analogie (selon le texte de l'art. 37 LR): à cet égard, la nouveauté introduite par l'article 85 al. 2 n'est donc pas applicable dans le cadre de la procédure d'approbation des plans de routes, compte tenu de la nature et de la spécificité de ces projets.

Art. 180

L'introduction de l'article 11a découle de la suppression de l'article 139 LATEC (voir le commentaire de l'art. 113), celui-ci pouvant également trouver application dans d'autres domaines. La modification de l'article 51 LEX est apportée pour assurer une cohérence avec le nouvel article 139 al. 4.

Art. 181

La teneur de cet article ne correspond déjà pas à la législation actuelle puisque la seule autorité en mesure d'approuver un plan directeur communal est la Direction (art. 75 al. 1^{bis} LATEC et art. 79 du projet de loi).

Art. 182

Cette disposition découle de l'article 40.

Art. 183

Cette disposition découle du renvoi fait à l'article 8 (voir aussi le commentaire de cet article).

5. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL

La loi n'attribue pas de nouvelles tâches fondamentales aux communes, ni aux préfets, ces autorités conservant leurs compétences telles qu'elles sont définies dans le droit en vigueur (moyennant quelques adaptations résultant de modifications apportées à des dispositions de procédure).

Au niveau de l'aménagement local, il apparaît que les communes devront mener des études d'aménagement local plus conséquentes, en raison des nouvelles exigences posées pour le dossier directeur (art. 40) et plus particulièrement en lien avec l'introduction du programme d'équipement (art. 41).

Au niveau de l'administration cantonale, il faut relever une tendance à la surcharge des Services de l'Etat, et pour ce qui concerne directement l'application de la LATeC, du SeCA; en particulier, le nombre des demandes de permis de construire a fortement augmenté ces dix dernières années (1998: 2792; 2002: 2979; 2004: 3701; 2005: 3908; 2006: 3874), à raison de 35% sur les cinq dernières. Malgré cette charge de travail, découlant également de la complexité toujours plus grande des dossiers, un contrôle complet et détaillé est absolument indispensable à une correcte application de la loi. Une baisse d'exigence à ce niveau risquerait d'exposer l'Etat à des actions en responsabilité pour contrôle déficient.

Face à cette situation, et dans le cadre de l'application de la nouvelle loi, il s'agira d'envisager dans le cadre du règlement d'exécution d'éventuelles facturations de nouvelles prestations offertes par le SeCA, ainsi qu'une hausse du tarif des émoluments (notamment pour les cas où des dossiers déposés n'ont pas une qualité suffisante et engendrent du travail supplémentaire pour l'administration). En outre, des critères de qualité minimale des dossiers devront être fixés dans le règlement d'exécution, permettant au SeCA de ne pas entrer en matière si des dossiers sont manifestement insuffisants. Toujours dans le cadre du règlement, il est prévu de simplifier les critères de qualification (et ainsi de diminuer la charge administrative du SeCA relative à cette question) et d'alléger la charge de la section constructions de ce service, en augmentant le nombre d'objets soumis à l'autorisation du conseil communal et de ceux dispensés de l'obligation de permis.

Concernant les conséquences en personnel de la nouvelle loi, les instruments et les nouvelles exigences qui sont introduits n'auront pas pour effet, d'une façon générale, d'augmenter significativement la charge de travail de la Direction et du SeCA, sauf bien évidemment durant les premières années suivant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, dont l'application nécessitera notamment un accompagnement des communes.

Seules les tâches de la section «aménagement cantonal» seront modifiées par la nouvelle loi, du fait de la mise en place du nouveau système d'exploitation de matériaux (art. 153 ss), avec l'introduction de l'autorisation d'exploitation délivrée par la Direction (art. 154). Il faut relever qu'actuellement, la section ne peut effectuer que les tâches minimales, correspondant à l'examen des dossiers et à leur gestion administrative. Jusqu'en 1995, le suivi des exploitations était assuré par une personne à plein temps, poste qui n'a pas été remplacé au départ à la retraite du titulaire. Cet état de fait n'est pas sans consé-

quences sur un relâchement dans le suivi effectué par le canton. Pour que le nouveau système soit efficace, il est indispensable que la Direction ait les moyens d'assurer un meilleur suivi des exploitations (contrôle du respect des conditions du permis, gestion des garanties bancaires, contrôle de remise en état) et de réagir rapidement en cas de problèmes. Pour ces motifs, un demi-poste supplémentaire est nécessaire dans cette section. Les conséquences en terme de personnel de la nouvelle loi consistent donc en la création de l'équivalent d'un demi poste supplémentaire au SeCA (état actuel: 26,33 équivalents plein-temps), à raison d'un montant total annuel d'environ 45 000 francs. Comme il l'a déjà mentionné plus haut, le Conseil d'Etat se réserve la possibilité d'augmenter les émoluments perçus sur les dossiers concernés pour couvrir le financement de ce demi-poste.

Pour le surplus, le Conseil d'Etat relève qu'il conviendra d'analyser les conséquences financières et en personnel de la politique fédérale des agglomérations dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle répartition des tâches entre le Confédération et les cantons (RPT), par rapport à la mise en place de mécanismes de financement, à d'éventuelles modifications de bases légales et à de nouvelles tâches de planification et de coordination.

6. INFLUENCE DU PROJET SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ÉTAT-COMMUNES

Le projet de loi maintient pour l'essentiel le régime actuel des compétences en matière d'aménagement du territoire et de constructions. Il n'a donc aucune influence sur la répartition des tâches Etat-communes.

7. CONSTITUTIONNALITÉ, CONFORMITÉ AU DROIT FÉDÉRAL ET EUROCOMPATIBILITÉ

Le projet de loi est conforme au droit constitutionnel et fédéral en vigueur, tant du point de vue des instruments mis en place que des règles de droit matériel. Les solutions proposées tiennent compte de la prochaine actualisation de la LAT (annoncée pour 2008), notamment en évitant des renvois précis aux dispositions du droit fédéral. Il n'en reste pas moins que les orientations de la révision de la LAT ne peuvent être anticipées et que la loi devra probablement faire l'objet d'une adaptation au droit fédéral peu de temps après son entrée en vigueur (voir 1.2.1 let. b).

Le projet est conforme au droit de l'Union européenne.

8. CONCLUSION

En conclusion, nous vous invitons à adopter le projet de loi sur l'aménagement du territoire et les constructions.

Liste des abréviations

ACF	Association des communes fribourgeoises
AIHC	Accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907

CPJA	Code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative	LMO	Loi du 7 novembre 2003 sur la mensuration officielle
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999	LOCEA	Loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration
Cst. FR	Constitution du 16 mai 2004 du canton de Fribourg	LPBC	Loi du 7 novembre 1991 sur la protection des biens culturels
DAEC	Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions	LPE	Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement
DIAF	Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts	LR	Loi du 15 décembre 1967 sur les routes
DICS	Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport	OAT	Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire
DPA	Loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif	ODT	Office fédéral du développement territorial
DTAP	Conférence des Directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement	OPair	Ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air
LACC	Loi d'application du 22 novembre 1911 du code civil suisse pour le canton de Fribourg	OPAM	Ordonnance du 27 février 1991 sur la protection contre les accidents majeurs
LAF	Loi du 30 mai 1990 sur les améliorations foncières	OPB	Ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit
LAgg	Loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations	OSol	Ordonnance du 1 ^{er} juillet 1998 sur les atteintes portées au sol
LAT	Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire	OTD	Ordonnance du 10 décembre 1990 sur le traitement des déchets
LATeC	Loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions	PAC	Plan d'affectation cantonal
LCo	Loi du 25 septembre 1980 sur les communes	PAD	Plan d'aménagement de détail
LEaux	Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux	PAL	Plan d'aménagement local
LEx	Loi du 23 février 1984 sur l'expropriation	PAZ	Plan d'affectation des zones
LFCN	Loi du 2 mars 1999 sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles	PDCant	Plan directeur cantonal en vigueur depuis le 1 ^{er} juillet 2002
LGD	Loi du 13 novembre 1996 sur la gestion des déchets	RCU	Règlement communal d'urbanisme
LHand	Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées	REAL	Règlement du 24 mai 2005 sur l'élaboration des actes législatifs
LMI	Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le marché intérieur	RELATeC	Règlement du 18 décembre 1984 d'exécution de la LATeC
		SeCA	Service des constructions et de l'aménagement
		SIA	Société suisse des ingénieurs et des architectes
		TF	Tribunal fédéral

BOTSCHAFT Nr. 43 20. November 2007
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Entwurf des Raumplanungs- und
Baugesetzes (RPBG)

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zum Entwurf des Raumplanungs- und Baugesetzes.

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Entsehung und Notwendigkeit des Gesetzesentwurfs

1.1 Einleitung

1.2 Rechtlicher Rahmen

1.2.1 Auf Bundesebene

- a) Bundesverfassung
- b) Bundesgesetz über die Raumplanung

1.2.2 Auf interkantonaler Ebene

1.2.3 Auf Kantonsebene

- a) Verfassung des Kantons Freiburg
- b) Kantonaler Richtplan

1.3 Die wichtigsten Lücken des RPBG

1.4 Allgemeine Ziele der Revision

2. Vorbereitende Arbeiten

2.1 Organisation

2.2 Interne Vernehmlassung

2.3 Öffentliche Vernehmlassung

2.3.1 Ablauf und Teilnahme

2.3.2 Vernehmlassungsergebnis

- a) Allgemeine Bewertung
- b) Kritiken allgemeiner Natur
- c) Die wichtigsten Änderungen am Vorentwurf

3. Die wesentlichen Punkte des Vorentwurfs

3.1 Allgemeine Bestimmungen

3.1.1 Ziele

3.1.2 Kompetenzen

3.1.3 Koordination der Verfahren

3.1.4 Befähigung für die Einreichung von Baubewilligungsgesuchen

3.2 Raumplanung: allgemeine Bestimmungen

3.3 Kantonalplanung

3.3.1 Kantonaler Richtplan

3.3.2 Kantonaler Nutzungsplan

3.4 Regionalplanung

3.5 Ortsplanung

3.5.1 Verantwortlichkeit und Zuständigkeit

3.5.2 Ersatzmassnahmen

3.5.3 Interkommunale Koordination und Planung

3.5.4 Richtplandossier

3.5.5 Verwaltung der Bauzone

3.5.6 Zonen

3.5.7 Detailbebauungspläne

3.5.8 Bestandesgarantie

3.5.9 Besondere Schutzmassnahmen

3.5.10 Anwendbares Verfahren für Pläne und Vorschriften

3.6 Erschliessung und finanzielle Beteiligung der Grundeigentümer

3.7 Baulandumlegung und Grenzberreinigung

3.8 Enteignung

3.9 Bauvorschriften

3.10 Bau-, Abbruch- und Standortbewilligung

3.11 Materialausbeutung

3.12 Baupolizei

4. Kommentar zu den einzelnen Artikeln

5. Finanzielle und personelle Folgen

6. Folgen des Entwurfs für die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

7. Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit Bundesrecht und Eurokompatibilität

8. Schlussfolgerung

1. ENTSEHUNG UND NOTWENDIGKEIT DES GESETZESENTWURFS

1.1 Einleitung

Das Raumplanungs- und Baugesetz vom 9. Mai 1983 (RPBG, SGF 710.1) war eines der ersten kantonalen Gesetze, das nach Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG, SR 700) ausgearbeitet wurde. Zusammen mit seinem Ausführungsreglement vom 18. Dezember 1984 (ARRPBG, SGF 710.11) bildete es ein Gesetzesinstrument, das sich in hohem Mass bewährt hat. Es bot einen geeigneten rechtlichen Rahmen sowie die erforderlichen Instrumente, um die Raumplanung in Angriff zu nehmen und voranzutreiben – namentlich durch den kantonalen Richtplan sowie durch die von den Gemeinden erstellten Ortspläne. Im Bereich des Baurechts stellte das Gesetz ein kohärentes und vollständiges System bereit, das den Behörden die rasche Erledigung der Baubewilligungsgesuche und die insgesamt effiziente Erfüllung ihrer baupolizeilichen Aufgaben ermöglichte. Letztlich kann in allgemeiner Weise festgehalten werden, dass die vom Gesetzgeber geschaffenen Verfahren zufrieden stellend waren: Die Anhörung der Interessierten sowie die Geltendmachung ihrer Rechte wurde ermöglicht, ohne dass dies die Behandlung der verschiedenen Dossiers, die Umsetzung der Pläne und Reglemente oder die Verwirklichung der Bauprojekte behindert hätte. Trotz dieser überwiegend positiven Bilanz erweist sich die Totalrevision des RPBG als nötig, um den Entwicklungen im von diesem Gesetz geregelten Bereich und den neuen Herausforderungen, die sich dem Kanton stellen, Rechnung zu tragen. Konkret heisst dies:

- Die Raumplanung spielt im Rahmen der Entwicklung des Kantons eine zentrale Rolle. Sie hat eine geordnete Besiedlung und haushälterische Nutzung des Bodens sicherzustellen, den Schutz der Umwelt und das Wohl-