



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

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

Conseil d'Etat
Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

PAR COURRIEL

Département fédéral de l'environnement, des transports,
de l'énergie et de la communication DETEC
Office du développement territorial (ARE)
Dr. Maria Lezzi
Directrice
3003 Berne

Courriel : info@are.admin.ch

Fribourg, le 7 octobre 2024

2024-927

Consultation : modification de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (mise en œuvre de la deuxième étape de la révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire [LAT 2] et de la loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables)

Madame la Directrice,

Le Conseil d'Etat a examiné le projet de révision de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (ci-après : OAT) mise en consultation et à l'honneur de vous faire part, par la présente, de sa prise de position.

Le 29 septembre 2023, le Parlement a adopté le projet relatif à la deuxième étape de la révision partielle de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT 2). Le projet mis en consultation contient les dispositions d'exécution nécessaires à cet effet. Il intègre par ailleurs les dispositions d'exécution de la loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables, approuvée par le Parlement le même jour, étant donné que cette loi prévoit aussi des modifications de la LAT.

L'élément central de la présente révision est la mise en œuvre et la concrétisation de la stabilisation, prévue par le législateur, du nombre de bâtiment et de l'imperméabilisation des surfaces en dehors de la zone à bâtir. Cette stabilisation vise d'une part, à mieux protéger le paysage et d'autre part, à préserver une certaine marge de manœuvre pour un développement modéré de la construction en dehors de la zone à bâtir. Les cantons sont ainsi tenus de contrôler le développement des constructions en dehors de la zone à bâtir et de veiller à ce que les objectifs de stabilisation soient atteints. A cet effet, l'ordonnance met à leur disposition des instruments pour y parvenir. Si un canton n'est pas en mesure de réaliser les objectifs de stabilisation, un mécanisme de compensation intervient : tout nouveau bâtiment doit faire l'objet d'une compensation pour une surface équivalente.

Au niveau de la structure de la présente prise de position, le Conseil d'Etat formulera dans un premier temps ses remarques générales, puis ses observations plus détaillées sur les dispositions de l'OAT modifiées.

1. Remarques générales

A titre préliminaire, le Conseil d'Etat relève la qualité somme toute relative de la traduction française des dispositions de l'OAT et du rapport explicatif, rendant la lecture de certains passages peu aisée, voire fastidieuse, et laissant par ailleurs apparaître des incohérences entre les deux versions linguistiques. Il en résulte des problèmes de compréhension et d'interprétation de certaines dispositions.

De manière générale, il souligne aussi que la plupart des dispositions contenues dans les différents chapitres de l'OAT sont trop longues et souvent peu claires. Leur structure "en cascade" et le nombre trop important d'alinéas péjorent la compréhension du texte, et au final la portée de celui-ci. Quant au rapport explicatif, il n'apporte pas les réponses espérées aux interrogations découlant de la lecture du projet. Au contraire, il amène une confusion supplémentaire dans de nombreux cas et certaines questions concrètes sur les modalités de mise en œuvre sont toujours sans réponse.

La teneur de certaines dispositions de l'OAT pose également un problème de conformité avec le cadre fixé par le législateur. En adoptant la LAT 2, qui marque un changement de paradigme pour les constructions hors de la zone à bâtir, le Parlement fédéral a fixé un objectif stratégique de stabilisation du nombre de constructions et de l'imperméabilisation des sols en dehors de la zone à bâtir, tout en accordant aux cantons une plus grande marge de manœuvre dans la planification des zones non constructibles, ceci pour tenir compte des spécificités cantonales et régionales. Or, tel que formulé, le projet de modification de l'OAT limite drastiquement cette marge de manœuvre. A titre d'exemples, l'art. 25d al. 2 s'immisce dans la compétence des cantons pour réglementer la procédure de permis et les exigences formelles qui s'y rattachent, tandis que l'art. 33a al. 1 limite de manière excessive les possibilités de la nouvelle approche territoriale par des prescriptions détaillées sur la compensation en termes de surface ou de volume. Si le Conseil d'Etat reconnaît que certaines dispositions d'exécution de la LAT 2 sont nécessaires au niveau de l'ordonnance, il estime que le projet de l'OAT devrait être réduit à l'essentiel, en respectant la marge de manœuvre donnée aux cantons pour atteindre l'objectif de compensation et faire usage des nouvelles possibilités offertes par la LAT 2. Cela d'autant que le principal instrument de négociation entre la Confédération et les cantons sera désormais le concept de stabilisation à établir dans le cadre du plan directeur cantonal, par le biais d'une étude de base.

Sur le fond, il appert que l'objectif de stabilisation joue un rôle central en tant que ligne directrice à long terme pour la construction hors de la zone à bâtir. L'art. 25b du projet vise à concrétiser cet objectif en établissant une limite maximale pour la quantité de bâtiments et de sols imperméabilisés autorisés. À cet égard, le Conseil d'Etat souligne que le rapport explicatif se concentre uniquement sur l'évolution des bâtiments, sans aborder celle de l'imperméabilisation des sols. Il relève également que la date de référence au 29 septembre 2023 étant bien antérieure à l'entrée en vigueur de la loi, il existe un risque que le seuil soit déjà atteint avant l'approbation du concept de stabilisation à établir dans le cadre d'une modification du plan directeur cantonal, avec une croissance à 1 % prévue dans le projet d'ordonnance.

En ce qui concerne la marge de manœuvre de 101 %, le projet prévoit que la croissance maximale des constructions et des surfaces imperméabilisées dans les zones constructibles ne doit pas dépasser 1 % dès le 29 septembre 2023. Si cette valeur est dépassée, l'obligation de compenser s'applique. Le libellé actuel ne précise toutefois pas si ce pourcentage doit être appliqué séparément à chaque objectif de stabilisation, c'est-à-dire à la fois au nombre de bâtiments et à la surface imperméabilisée. Le Conseil d'Etat demande donc une clarification du libellé du projet afin d'assurer une meilleure compréhension et application de la disposition légale précitée.

En outre, le Conseil d'Etat est favorable, dans un équilibre entre le respect institutionnel de la nature du contre-projet et la nécessité de disposer de suffisamment de réserve pour avoir le temps de mettre en œuvre les adaptations nécessaires du droit cantonal, à une croissance autorisée de 2 %, croissance dont 90 % au moins doit être réservés aux bâtiments agricoles. Il estime que celle-ci est compréhensible et cohérente au regard du principe de séparation des zones constructibles et non constructibles.

Le Conseil d'Etat relève également que le projet d'ordonnance ne traite ni des conséquences juridiques et pratiques en cas de non-respect par le canton de l'obligation de compenser, ancrée aux art. 25e et 25f du projet, ni de la prime à la démolition prévue à l'art. 5a LAT 2.

S'agissant des conséquences juridiques et pratiques du non-respect des objectifs de stabilisation, il convient de noter que celles-ci sont principalement réparties entre les deux articles susmentionnés, lesquels prévoient, l'adaptation du plan directeur d'une part, et l'obligation de compenser d'autre part. Cependant, le projet n'envisage aucune véritable conséquence pratique dans le cas où un canton autoriserait la construction d'un nouveau bâtiment sans compensation par la démolition d'un autre bâtiment. Cette lacune crée une insécurité juridique qu'il convient de combler. Pour une meilleure clarté de l'ordonnance, il serait souhaitable de prévoir une seule disposition légale traitant de manière hiérarchisée les différents cas de figure impliquant des conséquences juridiques.

En ce qui concerne la prime à la démolition, l'art. 5a al. 1 de la LAT 2 prévoit que "les propriétaires de constructions et d'installations situées hors de la zone à bâtir reçoivent, lors de leur démolition, une prime correspondant aux frais de démolition [...]". Toutefois, la portée de cet article n'est pas claire dans la mesure où il ressort implicitement du texte légal, mais aussi d'une interprétation systématique de la LAT 2, que les constructions illicites doivent être comptabilisées dans le nombre de bâtiment au 29 septembre 2023 et que leur démolition pourrait servir de mesure de compensation. Sous cet angle, l'art. 5a al. 1 LAT 2 pourrait laisser croire, sans autre précision dans l'OAT, qu'un propriétaire privé pourrait bénéficier d'une prime pour la démolition d'une construction illicite, exigée par l'autorité compétente dans le cadre d'une procédure de rétablissement de l'état de droit, ce qui non seulement paraît absurde du point de vue de l'ordre juridique, mais aussi compromet la capacité de financement de cette prime. Il paraît ainsi indispensable que l'OAT remédie à cette incohérence.

Quant à l'art. 5a al. 2 de la LAT 2, il prévoit que les cantons doivent financer la prime à la démolition principalement grâce au produit de la taxe sur la plus-value, puis avec des moyens financiers généraux si ce produit s'avère insuffisant, l'al. 3 indiquant que la Confédération peut allouer des contributions aux cantons pour couvrir leurs dépenses. Le rapport explicatif souligne que cette nouvelle prime aura des conséquences financières considérables pour les cantons. Malgré ce constat, le projet d'ordonnance reste silencieux sur les modalités de cette aide, ce qui n'est pas acceptable. Dans le canton de Fribourg, la LATeC prévoit une taxe de 20 % sur la plus-value résultant des mises en zone à bâtir, des changements d'affectation et des augmentations des possibilités de construire en zone à bâtir. Les montants perçus sont versés dans un fonds cantonal destiné principalement au financement des indemnités dues par les communes en cas d'expropriation matérielle, ceci en application de l'art. 5 al. 1^{er} LAT. Même s'il n'est pas possible aujourd'hui d'estimer le montant qui devrait être réservé au financement des primes à la démolition, il est clair que la solution retenue par le législateur aura un impact significatif sur la possibilité pour le canton d'assumer ses obligations de financement des autres mesures d'aménagement, un financement qui revêt un enjeu considérable pour les communes, en particulier celles qui doivent faire face à une demande d'indemnisation pour expropriation matérielle. Dans la mesure où le régime applicable aux constructions hors de la zone à bâtir relève d'une tâche de la Confédération, il est indispensable qu'elle assume une part significative de la charge financière qui découle de

l'introduction de l'art. 5a LAT 2. Se ralliant à la prise de position de la DTAP du 30 août 2024, le Conseil d'Etat demande ainsi que la Confédération contribue à hauteur de 70 % à 80 % au financement des primes à la démolition.

Étant donné qu'il est essentiel, pour atteindre les objectifs de stabilisation, que toutes les informations nécessaires à la mise en œuvre de la LAT 2 — en particulier celles mentionnées ci-dessus — soient fournies aux cantons, et que ceux-ci disposent de suffisamment de temps pour répondre aux exigences de la Confédération, il apparaît évident que l'entrée en vigueur de la LAT 2 et du projet d'ordonnance, initialement prévue pour le 1^{er} juillet 2025, soit reportée d'au moins neuf mois après la publication du texte de l'ordonnance définitif et des instruments fédéraux, afin de permettre aux cantons de mener à bien les travaux législatifs nécessaires. À cet égard, il est également primordial de déterminer quelles dispositions légales seront directement applicables dès l'entrée en vigueur de la loi et de son projet d'ordonnance, ce qui n'est pas explicitement mentionné dans les documents soumis à consultation.

Le Conseil d'Etat déplore enfin l'absence dans le rapport explicatif d'indications plus précises sur les conséquences financières et en personnel de la mise en œuvre de la LAT 2 pour les cantons, ceci sans même parler des ressources considérables qu'il faudra mobiliser pour établir l'inventaire des bâtiments et des surfaces imperméabilisées. A cet égard, et si l'on s'attarde sur la question de la police des constructions hors de la zone à bâtir, dont le renforcement est un des piliers du système adopté par le législateur fédéral, la teneur de l'art. 43b al. 3 OAT, selon lequel les cantons doivent doter l'autorité cantonale compétente des ressources nécessaires à l'accomplissement des tâches prévues, témoigne d'une certaine légèreté et d'une mésestimation de la charge en personnel que représente les procédures de rétablissement de l'état conforme au droit hors de la zone à bâtir.

2. Remarques spécifiques

2.1. Objectif de stabilisation en dehors de la zone à bâtir (art. 25a)

Sur le plan matériel, le Conseil d'Etat constate des lacunes dans les bases de données actuelles. Tant que celles-ci ne seront pas comblées, le concept de stabilisation prévu par l'art. 8d LAT 2 ne pourra pas s'appuyer sur des sources fiables.

L'art. 25a al. 1 du projet d'ordonnance renvoie à l'art. 2 let. b de l'ordonnance du 9 juin 2017 sur le Registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL) pour définir la notion de bâtiment. L'utilisation du RegBL pour l'inventaire et le suivi, exigée par la révision de la LAT, soulève plusieurs difficultés concernant l'exhaustivité et l'actualisation des données. En effet, tous les bâtiments ne sont pas enregistrés dans le RegBL, et certains sont incomplets, notamment sur l'année et la période de construction. Les informations contenues dans ce registre sont également incomplètes au sujet des surfaces d'imperméabilisation des bâtiments.

En raison de la qualité variable des enregistrements effectués par les cantons et les communes, le Conseil d'Etat estime que le suivi des bâtiments hors de la zone à bâtir ne devrait pas reposer uniquement sur le RegBL. Il propose d'utiliser des sources multiples (RegBL, mensuration officielle, photographies aériennes, etc.) pour garantir une égalité de traitement dans le suivi des demandes de permis de construire.

Le Conseil d'Etat recommande ainsi une formulation moins impérative dans le projet d'ordonnance, en laissant aux cantons la possibilité de se baser sur le RegBL, à défaut de données de meilleure qualité. De plus, il juge pertinent de préciser si les bâtiments construits illégalement doivent être inclus dans les données initiales à l'état de référence.

Concernant le champ d'application de cette disposition, le Conseil d'Etat constate que les zones de référence visées à l'art. 1 al. 2 let. b^{quater} LAT 2 et à l'art. 25a al. 2 du projet d'ordonnance diffèrent tant par leur surface que par leur affectation. En effet, l'objectif de stabilisation défini à l'art. 1 al. 2

let. b^{quater} LAT 2 s'applique aux imperméabilisations du sol dans *les zones agricoles exploitées toute l'année au sens de l'art. 16 LAT*, à condition qu'elles ne soient ni nécessaires à l'agriculture ni à des activités touristiques. En revanche, le projet d'ordonnance élargit cet objectif aux sols imperméabilisés situés *en dehors des zones à bâtir*, incluant ainsi une plus grande diversité de surfaces.

Ces deux types de zones ne sont pourtant pas équivalents et ne doivent pas être confondus. Le projet d'ordonnance inclut également la zone agricole, l'aire forestière, le domaine public des eaux ainsi que les zones de protection définies à l'art. 17 LAT, ce qui implique que les surfaces imperméabilisées situées hors des zones agricoles exploitées selon l'art. 16 LAT seraient également soumises à l'objectif de stabilisation. Ainsi, cet objectif s'appliquerait non seulement à l'aire agricole, mais aussi à l'aire forestière et à d'autres zones couvertes par les art. 17 et 18 LAT. Autrement dit, le projet d'ordonnance étend l'application de la stabilisation à une surface plus large que celle prévue par la loi, en instaurant un suivi et une stabilisation des sols sur un périmètre beaucoup plus important. Au vu de ces différences, le Conseil d'Etat demande des clarifications sur le champ d'application du principe de stabilisation de l'imperméabilisation des sols.

En ce qui concerne la définition du sol imperméable explicitée à l'al. 3 de l'art. 25a, le rapport explicatif précise que le critère de perméabilité à l'eau est décisif. Étant donné que ce critère doit s'appliquer de manière uniforme, le Conseil d'Etat recommande de ne pas inclure d'exemples concrets dans le texte de loi.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat constate que l'art. 8d al. 2 LAT 2 exclut certaines infrastructures de l'objectif de stabilisation de l'imperméabilisation des sols. En effet, le législateur considère que les infrastructures nécessaires aux installations énergétiques ainsi qu'aux transports d'intérêt cantonal et national – justifiées par un intérêt public ou une obligation légale – sont indispensables. En revanche, les infrastructures de mobilité communale (routes publiques, voies cyclables et de transports publics) sont soumises à l'art. 1 al. 2 let. b^{quater} LAT 2, ce qui signifie que toute surface imperméabilisée en zone agricole doit être compensée.

2.2. Valeurs déterminantes au 29 septembre 2023 (art. 25c)

Conformément à cette disposition, il est nécessaire de mettre à jour les données de base dès que de nouvelles informations concernant l'état des données de référence sont disponibles. Le Conseil d'Etat reconnaît sur le principe la nécessité d'établir une valeur de référence servant à fixer un seuil à ne pas dépasser. Cependant, il émet quelques réserves quant à l'application de cette disposition.

Selon le rapport explicatif, les données d'occupation du sol issues de la mensuration officielle peuvent être considérées comme "les meilleures possibles" dans tous les cantons. En réalité, cette approche repose sur des données de qualité variable d'un canton à l'autre, notamment en ce qui concerne l'imperméabilisation du sol. Dans ce contexte, il serait pertinent de revoir la méthodologie de recensement des bâtiments et des surfaces imperméables afin d'assurer une base de données homogène et fiable. Le Conseil d'Etat propose la suppression de l'al. 1 de l'art. 25c du projet.

De manière plus générale, le Conseil d'Etat observe que la recherche, la saisie et la vérification des données nécessitera un effort significatif et que les ressources humaines disponibles pour cette tâche sont limitées, un paramètre que le Parlement n'a pas pris en compte lors de l'élaboration du projet.

2.3. Géodonnées et coordination (art. 25d)

L'art. 25d al. 1 exige que les géodonnées relatives aux surfaces au sol des bâtiments et des surfaces imperméables soient jointes aux demandes de permis de construire. Par cette exigence, la Confédération impose aux cantons un modèle de données. Les al. 2 à 4 de cette disposition décrivent en détail la manière dont les cantons doivent collecter ces données.

Le Conseil d'Etat considère que l'atteinte des objectifs de stabilisation relève entièrement de la compétence des cantons et qu'il n'est donc pas judicieux de prévoir une réglementation détaillée à ce sujet. Il demande donc la suppression des al. 2 à 4 du projet d'ordonnance. Cette demande est également justifiée par le fait qu'un suivi des objectifs de stabilisation est prévu tous les quatre ans dans le cadre du rapport à soumettre à l'Office fédéral, permettant ainsi à la Confédération de surveiller la réalisation de ces objectifs.

En ce qui concerne plus spécifiquement l'al. 1 de l'art. 25d, le Conseil d'Etat note que cette disposition se réfère aux projets situés *hors de la zone à bâtir*. Le champ d'application de cet article diffère de celui de l'art. 1 al. 2 let. b^{ter} et quater LAT, créant ainsi une incohérence qui nuit à la compréhension de la disposition. Le Conseil d'Etat propose de faire référence *au projet soumis aux objectifs de stabilisation selon l'art. 1 al. 2 let. b^{ter} et quater*, ce qui permettrait de ne pas inclure les projets relevant des exceptions prévues par l'article précité et par l'art. 8d al. 2 LAT 2. Cette approche éviterait une surcharge inutile des autorités compétentes en matière de permis de construire.

2.4. Examen périodique de la réalisation des objectifs de stabilisation (art. 25e)

Cette disposition prévoit que la réalisation des objectifs de stabilisation doit faire l'objet d'un examen périodique, avec une éventuelle adaptation des contenus du plan directeur. Si l'examen révèle que les objectifs de stabilisation ne sont pas atteints, le Conseil fédéral ordonnera l'application par analogie de l'article 38b LAT 2 (art. 8d al. 3 et 4 LAT 2).

Le Conseil d'Etat constate également que ni le projet ni le rapport explicatif ne précisent la date à laquelle le premier rapport doit être soumis (est-ce quatre ans après l'entrée en vigueur de la loi, quatre ans après la date butoir du 29 septembre 2023, ou quatre ans après l'approbation du plan directeur ?).

Concernant l'al. 2 de cette disposition, il serait utile de préciser à quel moment le respect des objectifs de stabilisation "semble compromis" afin de garantir une certaine sécurité juridique et une égalité de traitement dans le suivi des demandes de permis de construire.

Enfin, en ce qui concerne le mécanisme des conséquences juridiques et pratiques d'un non-respect du principe de stabilisation, il est renvoyé à la partie générale de ce document (cf. p. 3). Le Conseil d'Etat réitère sa position et suggère de simplifier le système de conséquences en cascade décrit à l'art. 25e du projet d'ordonnance, qui prévoit d'une part l'adaptation du plan directeur dans un délai maximal de cinq ans, et d'autre part l'obligation de compensation si le plan directeur n'est pas adapté dans ce délai. Il propose de regrouper ces différentes conséquences dans une seule disposition légale pour plus de clarté.

2.5. Obligation de compenser si les objectifs de stabilisation ne sont pas atteints (art. 25f)

Cet article examine la signification de l'obligation de compensation imposée par l'art. 38b al. 3 LAT 2, selon laquelle "tout nouveau bâtiment est soumis à compensation". Le rapport explicatif précise que cette compensation doit être calculée en fonction de la surface des bâtiments, de sorte qu'elle n'entraîne pas d'augmentation de cette surface. Par exemple, un nouveau bâtiment de 100 m² doit être compensé par un bâtiment d'au moins 100 m², ou par deux bâtiments de 50 m² chacun. Inversement, deux bâtiments de 50 m² peuvent être compensés par un seul bâtiment de 100 m².

Selon cette disposition, les bâtiments sont soumis à compensation lorsque les objectifs de stabilisation ne sont pas atteints. Toutefois, il ressort de sa lecture que les surfaces imperméabilisées ne sont pas soumises à cette obligation. Le rapport explicatif n'explique pas pour quelles raisons ces surfaces, bien qu'elles relèvent du principe de stabilisation, ne sont pas incluses dans le champ

d'application de l'art. 25f du projet d'ordonnance. Cette incohérence rend la disposition légale difficile à interpréter et interroge le Conseil d'Etat sur sa mise en pratique. Il est donc demandé de clarifier le champ d'application de l'obligation de compensation.

En outre, le Conseil d'Etat relève un manque de cohérence dans les termes employés. En effet, l'al. 1 de la disposition fait référence aux bâtiments nouvellement autorisés hors des zones à bâtir, ce qui diffère du champ d'application de l'art. 1 al. 2 let. b^{ter} LAT 2. Il serait donc nécessaire de modifier cet alinéa en se référant *aux bâtiments nouvellement autorisés dans les régions visées à l'art. 1 al. 2 let. b^{ter} LAT 2*.

Enfin, pour une meilleure compréhension, il serait opportun de remplacer le terme "renaturation" par "remise en culture des sols", cette dernière expression étant moins sujette à confusion. Il s'agit certainement d'un problème de traduction lors de l'élaboration de la version française.

2.6. Bâtiments et imperméabilisations autorisés par la Confédération (art. 25g)

Cette disposition traite de la manière dont les bâtiments et les surfaces imperméabilisées autorisés par les autorités fédérales dans le cadre des procédures d'approbation des plans doivent être gérés.

A la lecture du projet, il est difficile de déterminer si la Confédération est soumise aux principes de stabilisation énoncés à l'art. 1 al. 2 let. b^{ter} et quater^{er} LAT 2. Par conséquent, le Conseil d'Etat demande que l'art. 25g du projet d'ordonnance soit clarifié pour préciser explicitement que la Confédération doit respecter ces principes et contribuer à la suppression des constructions et des surfaces imperméabilisées inutiles situées en dehors des zones concernées.

2.7. Installations de production d'énergie et installations infrastructurelles (art. 32^{bis} à 32h)

Sur le principe, le Conseil d'Etat est favorable à l'introduction de dispositions relatives aux énergies renouvelables. Cela permet de consolider l'approvisionnement énergétique tout en limitant au maximum les effets négatifs sur la biodiversité ainsi que sur la qualité du paysage, de l'agriculture et du bâti.

Cependant, il relève que l'art. 32a^{bis}, qui concerne les installations solaires en façade dispensées d'autorisation, paraît difficilement applicable et compréhensible pour les propriétaires de bâtiments et les autorités en raison de prescriptions excessivement détaillées. Le Conseil d'Etat propose donc de simplifier ce projet en transposant les dispositions légales de l'art. 32a OAT relatives aux panneaux solaires en toiture aux panneaux solaires en façade. Il relève également que d'après le rapport explicatif, les autres dispositions de l'art. 18a LAT et de l'art. 32b OAT en lien avec l'art. 18a al. 3 LAT concernant les installations solaires sur les biens culturels ou dans des sites naturels d'importance cantonale ou nationale demeurent applicable à titre complémentaire.

Enfin, l'art. 32h al. 1 stipule que, lors du démantèlement d'une infrastructure intégrant une antenne de téléphonie mobile, l'antenne doit également être retirée. Le Conseil d'Etat juge cette approche inadéquate pour la protection contre le rayonnement non ionisant (RNI), car le retrait d'une antenne pourrait entraîner une augmentation de la capacité d'autres antennes ou la construction de nouvelles, augmentant ainsi l'exposition au rayonnement dans les zones d'habitation. Afin de réduire ces émissions, le Conseil d'Etat propose de rendre l'autorisation d'une antenne indépendante de l'existence de l'infrastructure qui l'accueille. L'objectif est de maintenir l'antenne existante aussi longtemps que possible, afin de limiter les augmentations de rayonnement, contribuant ainsi à une meilleure protection préventive de la santé.

2.8. Zones non constructibles incluant des utilisations soumises à compensation (art. 33a)

Après examen du projet, le Conseil d'Etat constate que l'art. 33a n'apporte aucune valeur ajoutée par rapport à l'art. 18bis LAT 2. En conséquence, il recommande sa suppression, estimant que cette disposition fait double emploi et n'améliore ni la clarté ni l'efficacité du texte législatif.

2.9. Priorité de l'agriculture dans la zone agricole (art. 38a à 43a)

La deuxième étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 2) vise à renforcer les conditions en faveur de l'agriculture, en lui accordant la priorité dans les zones agricoles. D'une manière générale, les règles proposées dans l'ordonnance, en vue de mettre en œuvre ce principe, posent des conditions trop strictes.

L'art. 38a du projet d'ordonnance encadre cette priorité et propose des allègements concernant les émissions de bruit et d'odeurs. Le Conseil d'Etat relève que la formulation de l'alinéa 1, qui prévoit des allègements en matière de distance relative aux nuisances sonores et olfactives, est imprécise quant à la nature et à l'étendue des allègements envisagés. De plus, elle entre en contradiction avec les bases légales actuelles en matière de protection de l'environnement. D'une manière générale, Le Conseil d'Etat demande à la Confédération de clarifier les bases scientifiques applicables aux dispositions relatives aux émissions d'odeurs. Il recommande de s'appuyer sur le projet de Rapport FAT de 2005 plutôt que sur le document *Environnement Agroscope Science n° 59* (Agroscope 18) pour le calcul des distances minimales à respecter par les installations d'élevage.

L'alinéa 3 de la disposition légale suscite également des préoccupations, car il permettrait aux particuliers de déroger aux dispositions de droit public relatives à la protection de la santé par simple accord. Le Conseil d'Etat s'interroge sur les cas spécifiques auxquels cette dérogation s'appliquerait. Enfin, concernant l'alinéa 5, le Conseil d'Etat peine à comprendre comment une ordonnance pourrait imposer à un particulier l'obligation de déposer une demande de permis de construire.

En résumé, il est essentiel de retravailler cette disposition afin de corriger les imprécisions et de garantir une application cohérente et conforme aux exigences de la législation spéciale.

Par ailleurs, concernant l'art. 43 du projet, le Conseil d'Etat souligne la difficulté à comprendre la disposition en raison de sa formulation complexe et ambiguë. Par exemple, la référence aux "constructions et installations [...] dans le même compartiment de terrain" nécessite des éclaircissements. Il est donc demandé à la Confédération de préciser ce qu'elle entend par cette expression. De même, la référence faite au nombre de lits (limité à 100 par le projet d'ordonnance) est trop stricte et pas déterminant en soi. En effet, il paraît plus judicieux de mettre l'accent sur l'amélioration de la situation globale en prenant en compte les besoins individuels de chaque établissement d'hôtellerie.

2.10. Police des constructions hors de la zone à bâtir (art. 43b à 52b)

A titre liminaire, il est relevé que la LAT 2 ancre désormais au niveau fédéral la compétence des cantons en matière de police de constructions en dehors de la zone à bâtir, ce qui ne constitue pas une nouveauté pour le canton de Fribourg qui prévoit depuis le 1^{er} janvier 2010 la compétence d'une autorité cantonale unique, à savoir la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME), pour ordonner la remise en état des constructions illégales hors de la zone à bâtir et procède à l'exécution de ces décisions conformément à l'art. 167 al. 4 LATeC.

D'une manière générale, le Conseil d'Etat est favorable à l'introduction de nouvelles dispositions relatives à la police des constructions permettant la mise en œuvre d'une procédure simplifiée visant à rétablir l'état conforme au droit. Il estime tout de même que l'objectif de clarification de la procédure de remise en état poursuivi par la LAT 2 ainsi que le projet d'ordonnance n'est pas atteint en raison de la lecture difficile et de la complexité des dispositions contenues dans le projet, lesquelles laissent peu de marge de manœuvre aux cantons.

A ce propos, il convient de soulever les problèmes posés par l'application de l'art. 43b du projet dans la mesure où la mise en œuvre de cette disposition engendrerait une lourdeur administrative et des besoins en personnel accrus. Le caractère complexe de la procédure de rétablissement de l'état conforme au droit ainsi que sa durée impliquent effectivement un suivi rigoureux, sous peine d'entraîner un rallongement considérable des procédures et, compte tenu du nombre de cas dont sont saisis les autorités cantonales compétentes, un certain immobilisme dans le traitement des dossiers. Le rapport explicatif ne donne cependant pas de précisions sur la manière d'assurer ce suivi et de nombreuses interrogations subsistent sur la conduite et les ressources nécessaires à l'exécution de cette disposition. A cet égard, il est inapproprié que l'art. 43b al. 2 du projet impose aux cantons de doter l'autorité compétente des ressources nécessaires à l'accomplissement de ses tâches. Les cantons, en tant que partenaires fiables, assument déjà pleinement les responsabilités qui leur incombent. Ce rappel dans une ordonnance semble donc inutile et pourrait même entrer en contradiction avec le principe d'autonomie budgétaire cantonale.

Le Conseil d'Etat propose en conséquence de modifier l'alinéa 2 comme suit : "*Les cantons dotent l'autorité visée à l'art. 25 alinéas 2 et 3 LAT des compétences décisionnelles nécessaires à l'accomplissement des tâches prévues par l'art. 25 alinéa 3 LAT.*"

Enfin, le Conseil d'Etat émet des réserves concernant l'art. 52b al. 1 du projet, qui permet aux propriétaires fonciers et autres personnes intéressées de soumettre aux autorités cantonales des documents prouvant l'existence de bâtiments ou de surfaces imperméabilisées au 29 septembre 2023. Bien que l'intérêt des particuliers à établir ces faits soit compréhensible, cette disposition engendrerait un surcroît de travail pour l'administration, qui devrait trier les informations fournies. En cas de contradictions, l'autorité serait contrainte de rendre des décisions judiciaires susceptibles de recours. La collecte de ces données relève principalement de la compétence des collectivités publiques, et il est essentiel de ne pas interférer dans ce processus. Par conséquent, le Conseil d'Etat demande la suppression de l'al. 1 de l'art. 52b du projet.

3. Synthèse

Le Conseil d'Etat estime qu'il est extrêmement difficile pour le canton de Fribourg de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs de la LAT 2, notamment la collecte des données sur l'ensemble du territoire, la révision et l'approbation du plan directeur cantonal, et l'adaptation des législations cantonales.

Pour atteindre ces objectifs, il est impératif que toutes les informations nécessaires à la mise en œuvre de la LAT 2 soient fournies aux cantons, et que ces derniers disposent de suffisamment de temps pour répondre aux exigences imposées par la Confédération. Le Conseil d'Etat souligne également les charges administrative et financière supplémentaires que représente pour le canton la mise en œuvre des dispositions du projet.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat demande :

- > de reporter l'entrée en vigueur de la LAT 2 et du projet d'ordonnance, initialement prévue pour le 1^{er} juillet 2025, d'au moins neuf mois après la publication du texte de l'ordonnance définitif et des instruments fédéraux, afin de permettre aux cantons de disposer de suffisamment de temps pour engager les travaux législatifs nécessaires ;

- > de clarifier les délais en indiquant précisément quels aspects de la LAT 2 et du projet d'ordonnance (par exemple, la prime à la démolition) entreront en vigueur à quelles dates (depuis le 29 septembre 2023, dès l'entrée en vigueur de la LAT 2 et de l'ordonnance, ou après l'approbation des plans directeurs cantonaux) pour assurer une cohérence entre les différents aspects de la loi et du projet ;
- > que la Confédération contribue à hauteur de 70 % à 80 % au financement des primes à la démolition ;
- > que la marge de manœuvre envisagée par le Parlement fédéral pour la réalisation des objectifs de stabilisation soit de 2 %, dont 90 % au moins doit être réservé aux bâtiments agricoles.

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

Au nom du Conseil d'Etat :

Jean-Pierre Siggen, Président



Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

L'original de ce document est établi en version électronique

Copie

—
à la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement, pour elle et le Service des constructions et de l'aménagement ;
aux autres Directions ;
à la Chancellerie d'Etat.