

Ville de Fribourg

LE CONSEIL COMMUNAL

Place de l'Hôtel-de-Ville 3
CH-1700 Fribourg
Tél. 026 351 71 11
www.ville-fribourg.ch
secretariat.ville@ville-fr.ch

Union des villes suisses
Monbijoustrasse 8
Case postale
3001 Berne

N/réf. 521.00/5

Fribourg, le 11 septembre 2024 /cn

MODIFICATION DE L'ORDONNANCE SUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE - CONSULTATION

Madame, Monsieur,

La Ville de Fribourg a l'honneur de vous adresser, dans le délai imparti, sa prise de position relative à la consultation de la modification de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire.

Nous nous référons à votre courrier électronique du 25 juin 2024, par lequel vous sollicitiez notre prise de position sur les instruments de mise en oeuvre de la révision de la LAT 2, adoptée par le Parlement fédéral le 29 septembre 2023.

Nous tenons à remercier votre Direction de nous avoir associés à cette consultation fédérale. En effet, l'aménagement du territoire constitue un domaine toujours plus complexe et les communes sont placées au bas de l'échelle pour la mise en oeuvre de la planification. Elles représentent par ailleurs l'interlocuteur principal des propriétaires. Même si notre Ville peut paraître moins concernée par la LAT 2, elle a un impact majeur sur les opportunités qui se présentent pour la structure territoriale du canton de Fribourg, et donc de fait un lien à venir sur notre territoire communal.

Remarques générales

Nous nous permettons de reprendre une partie du contenu de l'Association des communes fribourgeoises (ACF) que nous partageons pleinement.

« Nous encourageons vivement l'Etat de Fribourg à profiter de cet instrument en l'intégrant dans son Plan directeur cantonal. En effet, le territoire fribourgeois présente de nombreuses régions rurales et il s'agit là d'une véritable opportunité. Néanmoins, le concept global à élaborer et les territoires à désigner seront à penser de manière adéquate, pas trop contraignante, ni trop souple. Les conséquences pour les communes, notamment en termes d'obligation d'équipement, devront être clairement évaluées et prises en compte et leur marge de manoeuvre devra être assurée. Par conséquent, il sera primordial de garantir une démarche participative, avec la collaboration des communes, pour l'élaboration du concept et la désignation des territoires.

Un inventaire des constructions et imperméabilisations hors de la zone à bâtir doit être établi pour l'élaboration du concept global permettant d'atteindre les objectifs de stabilisation; il s'agit de l'état des données de référence au moment du vote final le 29 septembre 2023. Nous apprenons avec satisfaction que les cantons pourront utiliser la couche d'information de la couverture du sol de la Mensuration officielle comme point de départ pour l'état de référence au 29 septembre 2023, tout en procédant à des améliorations ultérieurement.

Le concept global doit en outre présenter les instruments que le canton entend développer et mettre en œuvre pour atteindre l'objectif de stabilisation. L'un de ces instruments concerne la prime à la démolition, ancrée dans la nouvelle loi et qui doit être financée par les cantons. Le rapport explicatif accompagnant les documents de consultation précise que la prime à la démolition aura des conséquences financières considérables pour les cantons, quand bien même il soit prévu de financer en premier lieu cette prime par le produit de la taxe sur la plus-value. En effet, si ce produit est insuffisant, il sera nécessaire de recourir à des moyens financiers généraux ou de prévoir un financement spécial. Nous rendons attentif au fait que l'article 113c LATeC, relatif à l'affectation du produit de la taxe sur la plus-value, ne prévoit pas, en l'état, le financement de la prime à la démolition. Dans tous les cas, ce financement ne doit pas se faire par l'intermédiaire ou la sollicitation des communes; le texte de l'article 5a, al. 2 LAT est clair à ce propos : Les cantons financent la prime de démolition (...).

A ce propos, les contenus des articles 5 et 5a LAT amènent à une situation de confusion : l'article 5 al. 1ter dispose que le produit de la taxe est utilisé pour financer les mesures prévues à l'al. 2, ou d'autres mesures d'aménagement du territoire prévues à l'art. 3, en particulier aux al. 2 let. a et 3 let. a bis. Il ne réserve pas l'article 5a relatif à la prime de démolition, ce qui apparaît problématique. »

Certains points intéressent plus particulièrement la Ville de Fribourg. Nos remarques ou propositions d'adaptions sont les suivantes.

Remarques sur le projet d'ordonnance

La Section 3 de l'ordonnance apporte l'assise nécessaire aux projets de transition énergétique menés dans les villes. Nous relevons en particulier les points positifs suivants :

- Energie solaire

La dispense d'autorisation de construire pour les installations en façade est un outil important qui contribuera à la démocratisation de ce genre de projets, lesquels devront apporter une contribution significative à l'approvisionnement électrique hivernal. Les clarifications pour les installations solaires liées à des constructions ou des installations hors zones à bâtir sont également essentielles pour le développement nécessaire des infrastructures photovoltaïques sur des parkings, des places de sport, des voies de mobilité douce, etc.

- Energie thermique

Les clarifications apportées aux possibilités de passer des conduites de chaleur hors zone à bâtir sont essentielles au développement des réseaux de chauffage à distance. La mise en relation des gisements d'énergie renouvelable avec les consommateurs nécessite parfois de longues liaisons susceptibles de passer hors zone à bâtir.

- Gaz de synthèse renouvelables

Les clarifications apportées aux possibilités de construire des installations destinées à transformer de l'électricité renouvelable en hydrogène ou en méthane de synthèse assurent la possibilité de développer à l'avenir les infrastructures énergétiques dans les STEP.

Nous apportons les remarques suivantes sur différents articles.

- Art. 32abis OAT-R

Les modifications proposées facilitent le recours aux énergies renouvelables, afin 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 (cf. rapport explicatif du DETEC, chap. 2.4; p. 9). Nous émettons toutefois quelques réserves.

En effet, quand bien même l'art. 32abis al. 1 OAT-R précise quelles sont les installations en façade suffisamment adaptées dispensées d'autorisation, l'expérience a démontré que ce genre de critères n'est de loin pas toujours suffisant. En effet, il semble d'ores et déjà que son exécution, respectivement l'appréciation des conditions ainsi énumérées à l'art. 32abis al. 1 let. a à f OAT-R qualifiant une installation solaire de suffisamment adaptée, ne soit pas aussi aisée.

De ce fait, nous demandons la nécessité d'exiger de la Confédération d'établir des lignes directrices claires. Ces dernières peuvent prendre la forme de directives. Elles s'avèrent précieuses lors du contrôle préalable d'un projet, notamment lorsqu'il s'agit de déterminer si l'installation concernée est soumise à procédure de permis de construire ou, au contraire, si elle ne l'est pas.

S'agissant du respect de nos prescriptions communales, nous craignons que l'ordonnance, telle que proposée, ne permette pas à la Ville de Fribourg d'intervenir dans les cas où nous serions confrontés à des installations solaires dispensées d'autorisation et qui ne satisferaient pas à notre règlement communal d'urbanisme. Nous songeons plus particulièrement aux règles d'intégration et d'harmonisation qui peuvent être particulièrement importantes dans certaines zones. Or, la Ville de Fribourg ne pourrait prétendre à la modification d'un projet, afin de respecter ces prescriptions, qu'à la condition où l'utilisation de l'énergie solaire ne serait pas limitée de manière excessive (cf. art. 32abis al. 3 OAT-R).

L'ordonnance doit créer les bases permettant à l'autorité de planification communale d'intervenir et de demander des modifications au projet. Elle doit être revue dans ce sens.

Nous pouvons suggérer de modifier l'alinéa 3 de l'Art. 32abis OAT-R « Installations solaires en façade dispensées d'autorisation » :

³ ~~Lorsque l'utilisation de l'énergie solaire n'est pas limitée de manière excessive,~~ Les éventuelles exigences d'intégration plus poussées des prescriptions d'aménagement cantonales ou communales liées à la zone doivent être respectées.

- Prime de démolition

L'art. 5a LAT 2 introduit une prime pour la démolition de constructions et d'installations situées hors de la zone à bâtir, dans le but de créer une incitation. Cette prime de démolition doit être financée en premier lieu par le produit de la taxe sur la plus-value, et en second lieu par les impôts. La Confédération peut fournir des contributions à titre subsidiaire.

Dans le présent OAT-R, le financement de la prime de démolition n'est à aucun moment mentionné, pas même en ce qui concerne les contributions de la Confédération en tant que « commanditaire » de la prime de démolition.

Nous émettons une réserve importante. En effet, l'affectation de la taxe sur la plus-value décidée dans le cadre de la LAT 1 en tant que dédommagement pour les déclassements et la promotion du développement interne est ainsi vidée de facto de sa substance. Les fonds de la taxe sur la plus-value sont ainsi vidés et détournés à d'autres fins.

En effet, il est à prévoir que les fonds de la taxe sur la plus-value des cantons seront déjà épuisés après le versement d'une à trois douzaines de primes de démolition (d'environ CHF 50'000.-- chacune). Selon l'organisation des législations cantonales en matière de construction, les communes, les villes et les cantons risquent de ne bientôt plus disposer de fonds pour les déclassements et les mesures de développement internes, car il existe un droit légal aux primes de démolition. Les recettes fiscales générales seront ainsi utilisées pour les primes de démolition. Ce nouveau mécanisme va à l'encontre d'un aménagement du territoire judicieux vers l'intérieur.


Ce risque ne peut être écarté que si le législateur fédéral met à disposition des moyens financiers suffisants et soutient les cantons dans le financement de la prime de démolition.

Nous demandons à ce que cet article soit revu et modifié permettant ainsi de garantir le fond pour son utilisation première.

En vous souhaitant bonne réception, nous restons à votre entière disposition pour tout renseignement complémentaire, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de nos salutations les meilleures.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL DE LA VILLE DE FRIBOURG

Le Syndic :


Thierry Steiert



Le Secrétaire de Ville :


David Stulz