



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat Fritz Glauser

2014-GC-144

Analyse des potentialités actuelles des zones à bâtir en matière de logement et d'activité

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 12 septembre 2014, le député Fritz Glauser demande que le Conseil d'Etat établisse, par voie de postulat, une analyse approfondie des potentialités des zones à bâtir actuellement légalisées, plus particulièrement celles destinées au logement et aux activités. Cette analyse est demandée en vertu des nouvelles dispositions de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire entrées en vigueur le 1^{er} mai 2014.

II. Réponse du Conseil d'Etat

L'analyse demandée démontre que le changement de paradigme qui découle des nouvelles dispositions de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) a été bien saisi par le postulant. En effet, avec la nouvelle loi fédérale, les actions à entreprendre vont devoir se concentrer sur la gestion de la zone à bâtir, par le biais de la mobilisation des terrains thésaurisés, sur la requalification du tissu bâti et sur la densification des périmètres urbanisés. Ce n'est qu'une fois que toutes les possibilités d'utiliser de manière optimale les zones à bâtir existantes seront épuisées que des extensions de la zone à bâtir – bien plus modestes que ce qui a été pratiqué ces dernières années – pourront être envisagées.

1. Mise en œuvre de la loi fédérale dans le canton de Fribourg

La modification de la LAT implique deux types de travaux pour les cantons

- a) Adaptation des bases légales cantonales
- b) Adaptation du plan directeur cantonal

Pour le canton de Fribourg, il a été prévu dans un premier temps de procéder aux travaux législatifs, puis de réviser le plan directeur cantonal.

a) Travaux d'adaptation de la loi cantonale

La loi cantonale a été révisée récemment. De nouvelles dispositions légales devront être introduites afin de prévoir la perception de la plus-value, encourager la densification, garantir la disponibilité juridique des terrains en zone à bâtir et augmenter la pression sur les propriétaires pour que ces terrains soient effectivement réalisés. Il y a lieu également de relativiser l'autonomie communale en matière d'aménagement du territoire, particulièrement pour le dimensionnement des zones à bâtir. Une révision fondamentale de la base légale n'est pas prévue dans la mesure où le principal instrument de mise en œuvre de la LAT est le plan directeur cantonal, lequel doit fixer la stratégie cantonale d'aménagement du territoire, le

contenu matériel et les modalités de mise en œuvre. La consultation publique de l'adaptation de la LATeC se déroule de décembre 2014 à mars 2015. En fonction de la durée des débats parlementaires, une entrée en vigueur pourrait être envisagée pour mi 2016.

b) Révision du plan directeur cantonal

Le plan directeur cantonal en vigueur a été adopté par le Conseil d'Etat en 2002. Le Conseil fédéral l'a approuvé en 2004. La LAT prévoit que le plan directeur cantonal doit être intégralement réexaminé tous les dix ans. La stratégie fixée par le Grand Conseil en 1999, qui sert de programme de travail pour le plan directeur, doit être réévaluée compte tenu de l'évolution des politiques publiques.

Depuis 2004, la Confédération n'a approuvé aucune modification relative à l'urbanisation ou aux transports. Elle estime que la forme actuelle du plan directeur cantonal ne convient pas aux exigences fédérales, principalement en raison d'une forme jugée trop peu contraignante pour les communes. Cette forme doit ainsi être totalement revue.

Les nouveaux articles 8 al. 2 et 8a LAT changent fondamentalement le contenu à établir pour le plan directeur cantonal. Par ailleurs, le complément au Guide pour le plan directeur cantonal publié en avril 2014 par l'ODT fixe les exigences à remplir pour obtenir une approbation. Celles-ci représentent, principalement pour les cantons romands (à l'exception de Genève) et celui de Berne, un changement fondamental du rôle du plan directeur cantonal dans la hiérarchisation des instruments d'aménagement du territoire.

Par ailleurs, un réexamen des autres chapitres du plan directeur, notamment ceux relatifs aux transports et à l'environnement, doit être effectué pour des questions de cohérence avec les mesures définies pour l'urbanisation.

Les travaux de révision ont débuté. Pour information, la dernière révision complète du plan directeur s'était déroulée de 1997 à 2004.

2. Contenu exigé en matière d'urbanisation pour le plan directeur cantonal

La loi fédérale précise que le plan directeur cantonal doit être établi en fonction d'études de base. Celles-ci prennent des formes différentes, mais elles permettent de comprendre les fondements scientifiques qui ont conduit à fixer des principes ou des localisations dans le plan directeur cantonal.

Le nouvel alinéa 3 let. a de l'article 6 de la LAT exige que les cantons établissent préalablement à leur projet de plan directeur cantonal un état et une analyse du développement de l'ensemble de leur territoire urbanisé. L'analyse exigée par le législateur fédéral est donc plus large qu'une analyse se focalisant uniquement sur les zones affectées au logement et aux activités.

Quant au contenu minimal du plan directeur cantonal en matière d'urbanisation¹, celui-ci devra proposer des principes, des mesures ou d'éventuelles localisations pour:

- > La dimension totale, sur l'ensemble du canton, des surfaces affectées à l'urbanisation (étendue maximale des zones à bâtir à l'horizon de vingt ans), leur répartition sur l'ensemble du territoire et les modalités de futures mises en zones qui devront être coordonnées à l'échelle régionale.

¹ Pour le contenu minimal du plan directeur cantonal en matière d'urbanisation, voir l'article 8a de la LAT.

- > La coordination entre la stratégie d'urbanisation et celle des transports, afin de garantir un équipement rationnel du territoire et économe en consommation de sol.
- > La concentration de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti, tout en assurant une qualité du tissu construit.
- > La méthode à suivre pour s'assurer, dans un délai à définir, que toutes les zones à bâtir du canton seront dimensionnées correctement et qu'elles seront effectivement construites dans un délai de quinze ans.
- > L'encouragement des travaux de requalification du tissu bâti existant.

Simultanément à la LAT révisée, l'Office fédéral du développement territorial a publié le 2 avril 2014, un complément au Guide de la planification directrice qui permet de définir les critères que la Confédération va analyser lors de l'examen du plan directeur cantonal. Dans le domaine du potentiel existant à l'intérieur des zones à bâtir légales, les aspects qui seront examinés sont les suivants:

- > Une étude de base a-t-elle été établie pour l'état et l'évolution du territoire urbanisé (zones à bâtir)?
- > La taille du territoire d'urbanisation proposé est-elle plausible compte tenu des scénarios retenus² et validés pour la croissance démographique et des emplois?
- > La répartition du territoire urbanisé est-elle coordonnée avec la stratégie cantonale de développement territorial³ et est-elle suffisamment justifiée?
- > Le territoire d'urbanisation maximal est-il défini de manière contraignante pour les autorités?
- > Est-il clairement indiqué que les mises en zone futures ne pourront plus se faire qu'à l'intérieur du territoire d'urbanisation?
- > Est-il clairement indiqué que toute mise en zone à l'intérieur du territoire d'urbanisation devra respecter les exigences du dimensionnement correct des zones à bâtir, notamment celles figurant dans l'article 15 LAT?
- > Est-il clairement indiqué que les extensions de zones à bâtir ne pourront être envisagées que lorsque les possibilités de densification, de reconversion de friches et de constructions sur les surfaces libres auront été en grande partie épuisées dans le délai temporel de planification⁴?
- > Le canton prévoit-il des mesures visant à mobiliser les réserves à l'intérieur du milieu bâti existant?
- > Le canton identifie dans quelles communes les zones à bâtir sont surdimensionnées ou mal situées et comment elles doivent être remises en question?
- > Le canton prévoit-il d'intervenir à la place des communes si des mesures pour réduire le surdimensionnement n'ont pas été entreprises dans les 5 ans qui suivent l'approbation du plan directeur cantonal?
- > Le canton prévoit-il que toute mise en zone sera compensée par un dézonage équivalent tant que des communes surdimensionnées subsistent dans le canton? Comment la compensation est-elle garantie?

² Autre contenu obligatoire que la Confédération doit valider.

³ Idem note 2 ci-dessus.

⁴ Quinze ans pour les plans d'aménagement local.

- > Le canton définit-il comment les zones à bâtir doivent être utilisées de manière optimale si des extensions sont prévues sur des surfaces d'assolement?
- > Le canton définit-il à quelles conditions de nouvelles zones d'activités peuvent être envisagées?
- > Le canton prévoit-il un système de gestion au minimum au niveau régional des zones d'activités, organisation préalable à toute nouvelle extension?
- > Le canton prévoit-il comment un lien est établi entre la gestion globale des zones d'activités existantes et la possibilité de planifier de nouvelles zones pour les activités économiques?
- > Le canton définit-il comment la preuve du dimensionnement au niveau supracommunal est à garantir dans les plans d'aménagement local pour tous les types de zones à bâtir?
- > Le canton garantit-il qu'il va mettre en place un système permanent de suivi de l'évolution des zones à bâtir afin de prendre des mesures correctives si nécessaire?

Comme indiqué plus haut, les travaux de révision du plan directeur cantonal ont débuté. Il est prévu de travailler sur le programme d'aménagement cantonal⁵ entre fin 2014 et 2015. Le programme d'aménagement cantonal sera soumis au Grand Conseil fin 2015 – début 2016. Les études de base nécessaires, telle celle demandée par le présent postulat, seront établies entre 2015 et 2016. Les textes et les cartes du plan directeur cantonal seront établis en 2016. La consultation publique se déroulera fin 2017. L'adoption cantonale est prévue, après présentation pour information au Grand Conseil, en automne 2018⁶. L'approbation fédérale est planifiée pour mai 2019.

En résumé, le Conseil d'Etat est favorable à élaborer une étude de base qui répondra aux différentes questions posées par le postulant et fera une analyse approfondie du potentiel des zones à bâtir actuellement légalisées.

Pour ces motifs, le Conseil d'Etat vous propose d'accepter le postulat. Toutefois, l'étude de base relative au potentiel des zones à bâtir légalisées sera rendue publique lors de la mise en consultation du projet de plan directeur cantonal, soit fin 2017. L'analyse demandée ne sera donc pas établie dans le cadre d'une réponse au présent postulat, mais dans le cadre du planning prévu pour la révision totale du plan directeur cantonal.

15 décembre 2014

⁵ Instrument de compétence du Grand Conseil.

⁶ Toute commune qui a une divergence majeure avec le projet de plan directeur cantonal que le Conseil d'Etat prévoit de transmettre au Grand Conseil peut demander une entrevue (cf. art. 12 ReLATeC). Une période suffisamment étendue doit donc être prévue pour le traitement des résultats de la consultation publique.