

Résumé du postulat

Le canton de Fribourg a connu l'implantation de nombreux centres commerciaux et grandes surfaces. Avec l'expansion économique et démographique annoncée pour les prochaines années, cette tendance va se poursuivre non seulement autour des agglomérations urbaines mais sur l'ensemble du territoire cantonal. Le canton doit actualiser sa politique en la matière, non pas pour empêcher mais pour maîtriser le développement et la localisation de tels équipements commerciaux. Le Conseil d'Etat est invité à revoir les outils légaux et de planification dans les domaines des autorisations, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement.

Réponse du Conseil d'Etat

1. Problèmes posés par l'implantation des centres commerciaux

Les centres commerciaux ont connu un fort développement dans les années 80 et cet essor s'est encore intensifié ces dernières années. Le recensement fédéral des entreprises 2005 indique que le domaine du commerce de détail connaît dans le canton de Fribourg une croissance largement supérieure à la moyenne suisse. Et de nouvelles implantations ou extensions sont probables, compte tenu du développement démographique escompté.

Même si ces centres permettent une diversification de l'offre et donc, participent au développement commercial du canton, comme le reconnaissent d'ailleurs les postulants, il est indéniable que leur implantation, plus particulièrement hors des centres urbains, pose de nombreux problèmes qui ne peuvent être appréhendés que par le biais d'une analyse transversale, intégrant non seulement des éléments liés à la planification, à la mobilité et à la protection de l'environnement, mais aussi des aspects économiques et sociaux.

Du point de vue de l'aménagement du territoire, il est clair que la multiplication et la dispersion des grands consommateurs de terrains que sont les centres commerciaux, entrent en conflit avec les principes de l'utilisation mesurée et l'occupation rationnelle du sol, ancrés dans la Constitution fédérale (art. 75) et concrétisés dans la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT). Il est à relever que les activités commerciales recherchent généralement les mêmes emplacements que les activités à forte valeur ajoutée, d'où l'émergence d'une nouvelle problématique: une concurrence territoriale entre les activités économiques et la nécessité de fixer des priorités en matière d'aménagement du territoire en vue de préserver des terrains pour de futures activités à forte valeur ajoutée. Par ailleurs, les secteurs destinés à ces activités se caractérisent souvent par des qualités urbanistiques faibles, contribuant à une banalisation certaine du paysage. Enfin, il s'agit de garder à l'esprit que tous les centres commerciaux autorisés ne se sont pas réalisés.

Le fort développement des centres commerciaux hors des centres urbains s'accompagne encore de toute une série d'autres effets collatéraux, non désirés. La mobilité induite par ces grands générateurs de trafic est source de bruit et de pollution atmosphérique, des nuisances susceptibles de constituer une gêne considérable pour la population riveraine. Dans la majorité des cas, les secteurs à forte concentration commerciale se caractérisent aussi par une surcharge des réseaux de transport, avec parfois un trafic généré en des endroits mettant en péril le fonctionnement optimal du système de transport. L'exploitation de

ces secteurs se traduit par une forte augmentation de pointes de charges souvent incontrôlables à la proximité des nœuds autoroutiers et par des perturbations fréquentes de la fluidité du trafic de transit sur certains axes. En outre, la desserte en transports publics, pour autant qu'elle soit assurée, ne l'est pas toujours de manière efficace. D'un point de vue social, le phénomène a des effets non négligeables sur la vie locale: les commerces de proximité disparaissent, entraînant une perte d'attractivité des centres des localités.

2. Cadre légal

S'agissant du cadre légal en vigueur, on relève que la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) attribue la responsabilité de l'aménagement local aux communes (art. 33). D'une façon générale, la loi met à disposition des différentes autorités compétentes les instruments nécessaires pour aménager le territoire et traiter les demandes de permis de construire, en analysant la conformité des projets avec les exigences légales, tout en donnant aux particuliers les moyens juridiques de faire valoir leurs droits. Au niveau de la planification cantonale, différents critères et principes pour les grands générateurs de trafics sont fixés par le plan directeur cantonal en vigueur (PDCant, Urbanisation et équipements, 4. Zones d'activités et grands générateurs de trafic) et par le plan cantonal des transports, principalement décision 2.6.3).

L'un des buts premiers de l'aménagement du territoire est de gérer les sites stratégiques de manière à promouvoir un développement territorial durable, tout en respectant les conditions-cadre, et notamment la garantie de la propriété et la liberté économique. La planification devrait permettre d'envisager les moyens dont disposent les collectivités pour assurer une localisation optimale des centres commerciaux et réduire, si possible éviter les effets non souhaités de cette localisation. Même si l'on devait considérer que le cadre légal et les instruments de planification actuels permettent de trouver des solutions adaptées pour planifier les zones commerciales et traiter les différentes demandes d'implantation, l'accentuation du phénomène constaté fait ressortir avec toujours plus de netteté les problèmes liés à :

- la coordination en matière d'aménagement (y compris entre les plans d'aménagement local des communes);
- la mobilité;
- la protection de l'environnement.

De même, elle soulève des questions fondamentales par rapport au développement économique futur et à la stratégie de développement territorial de l'ensemble du canton.

Actuellement, certaines communes sont confrontées à des demandes concrètes de projets sur des terrains déjà affectés à des activités commerciales ou nécessitant une modification de leur réglementation. Ces demandes d'implantation renvoient les autorités communales aux problématiques évoquées ci-dessus et les contraignent à mener des réflexions par rapport à l'orientation qu'elles aimeraient donner à l'aménagement de leur territoire, compte tenu également des attentes de leur population. Le plan directeur de l'agglomération de Fribourg, en cours de consultation publique, intègre également cette problématique, puisqu'il prévoit un moratoire jusqu'au 1er janvier 2020 pour les nouveaux centres commerciaux d'importance régionale prévus en dehors des centres urbains.

3. Prise de position du Conseil d'Etat

Dans le contexte actuel, et compte tenu de l'évolution récente de la situation, le Conseil d'Etat estime que la préoccupation des postulants est légitime, d'autant qu'ils ne demandent pas que le développement de ces centres soit empêché, mais qu'il soit maîtrisé. Dans la mesure où le développement durable est un but consacré par la Constitution du canton de

Fribourg, le Conseil d'Etat reconnaît la nécessité d'entreprendre une étude afin de dresser un bilan de la situation actuelle et d'apprécier de façon complète tous les enjeux de la problématique. Sur la base de cette appréciation, il se prononcera sur l'opportunité de définir une politique cantonale en la matière et d'instaurer de nouveaux instruments légaux ou de planification.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat vous propose d'accepter le postulat.

Fribourg, le 21 août 2007