



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Genoud (Braillard) François
Normes VSS, problématique des places de parc

2021-CE-314

I. Question

Dans le cadre des discussions relatives au programme des mesures structurelles d'économie, un groupe de travail a été constitué pour analyser et réviser une baisse des normes, standards et autres exigences imposées par l'Etat aux communes. Ce groupe de travail était allé à la rencontre de deux communes, à savoir Châtel-Saint-Denis et Morat. Pour donner suite aux différentes discussions, quelques domaines ont été mis en évidence.

Un des thèmes principaux, pris en compte, concernait les normes VSS : application des normes par le Service de la mobilité, exigences élevées, problématiques des places de parc. Ne s'agissant pas de normes fédérales, la pratique a démontré que des allègements de procédures étaient possibles (exemple des dérogations accordées à la commune de Bulle), mais un nombre élevé de cas d'applications posent actuellement, encore des problèmes. La commission ad hoc proposait « ... de tendre à un assouplissement de ces normes et une meilleure prise en compte du contexte général du projet touché et de la commune concernée. » La Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) confirmait que « ... ce sont des objectifs visés pour donner suite aux changements opérés au sein du Service de la mobilité (SMo). »

Par conséquent, je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Le SMo est-il prêt à distinguer les communes rurales et les communes urbaines dans l'application des normes concernant la problématique des places de parc ?
2. Le SMo est-il prêt à avantager les communes, moins bien desservies par les transports publics, dans l'application des normes concernant la problématique des places de parc ?
3. Le SMo est-il prêt à modifier le pourcentage servant à définir le nombre de places « visiteurs » problématique générant souvent des situations difficiles avec le voisinage ?
4. Le SMo est-il prêt à différencier les communes des districts périphériques lors d'une construction d'un parking public dans l'application des normes concernant la problématique des places de parc ?

30 août 2021

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Commission relative aux exigences normatives imposées par l'Etat aux communes (CENEC) et rapport d'évaluation de Maître Overney

Comme indiqué par le Député François Genoud, dans le cadre du programme de mesures structurelles et d'économies 2013–2016 de l'Etat de Fribourg, une commission a été instituée en vue d'une analyse et d'une « révision à la baisse des normes, exigences et standards fixées par l'Etat imposés aux communes » : la Commission relative aux exigences normatives imposées par l'Etat aux communes (CENEC)¹. Ses travaux, menés en 2014 et 2015, ont permis de mettre en évidence certaines thématiques à analyser et d'établir des propositions d'amélioration notamment dans le domaine des normes VSS. Son rapport final du 15 février 2016 au Conseil d'Etat relevait que : *« Les différents acteurs de l'Etat concernés par la problématique des normes VSS ont confirmé une volonté d'harmonisation des pratiques en matière d'application des normes et ont rappelé que peu d'entre elles sont strictement obligatoires. Le dialogue devra donc demeurer privilégié avec les communes. Celles-ci devraient faire valoir leur volonté et leurs spécificités dans les discussions avec les services de l'Etat. Les communes devraient en outre privilégier explicitement un lien « figé/statique » entre le PAL/RCU et les normes VSS, et non un lien dynamique. Cette pratique permettrait d'éviter aux communes de se faire opposer l'application de nouvelles versions de normes plus exigeantes intervenues entre-temps. La DIME a indiqué qu'elle se chargera de soutenir ce message à l'interne et que des mesures seront prises dans ce domaine suite aux conclusions du rapport Overney. »*

Dans son Rapport d'évaluation des processus de permis de construire, de plans d'aménagements locaux et de plans d'aménagement de détail du 3 juin 2015, Maître Alexis Overney soulignait que l'application des normes VSS était problématique notamment parce qu'elles sont « sujettes à interprétation », étant donné qu'elles « donnent des fourchettes à l'intérieur desquelles les autorités peuvent décider », et que parfois « Normes VSS et RCU se contredisent ».

2. Politique cantonale et législation en matière de stationnement

La gestion du stationnement est l'un des instruments permettant de « veiller à un aménagement rationnel du territoire et à une utilisation mesurée du sol » (art. 1 alinéa 2a de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions LATeC), mais aussi de mieux maîtriser les déplacements individuels motorisés et de favoriser ainsi une mobilité durable. La promotion d'une mobilité durable est l'un des buts du canton de Fribourg inscrit dans le programme gouvernemental 2017–2021 du Conseil d'Etat et dans le Plan climat cantonal². Elle l'est également dans le Plan directeur cantonal (PDCant) et le plan cantonal des transports (PCTr) qui contiennent des indications et prescriptions générales en vue de la gestion et du dimensionnement du stationnement par les communes.

¹ La CENEC était formée de 3 représentants de l'Association des Communes Fribourgeoises (ACF), d'un représentant de chaque direction de l'Etat, d'un représentant de la Conférence des Préfets et du Chef de Service des communes. Elle a notamment rencontré les communes de Châtel-Saint-Denis et Morat et discuté avec certaines unités administratives.

² Le Grand Conseil a adopté le 10 septembre 2021 l'octroi d'un crédit d'engagement pour la mise en œuvre du Plan Climat cantonal du canton de Fribourg de 21 millions de francs pour la période 2022–2026, tel que demandé par le Conseil d'Etat dans son message adressé le 8 juin 2021.

Des dispositions légales particulières de stationnement sont inscrites dans le Règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATEC). L'article 27, Réglementation communale – Dimensionnement et gestion du stationnement, stipule que :

- ¹ La réglementation communale fixe le nombre de places à aménager en fonction du type de constructions et de leur affectation, sur la base des normes de l'Union suisse des professionnels de la route (VSS). La commune qui s'écarte de ces normes doit justifier son choix dans le rapport explicatif et de conformité au sens de l'article 21.*
- ² Les communes concernées par l'article 24 fixent, sur la base du concept de stationnement, le nombre minimal et maximal de places de stationnement ainsi que l'affectation et la gestion de celles-ci.*

L'article 62, Stationnement des véhicules, précise que :

Toute construction doit disposer de places de stationnement dont le nombre et l'attribution aux usagers et usagères sont fixés par la réglementation communale conformément à l'article 27.

Enfin l'article 24 est consacré au concept de stationnement destiné à fixer « les mesures visant à gérer qualitativement et quantitativement le stationnement ». Ce concept est établi en fonction :

- a) des objectifs d'urbanisation ;*
- b) des impacts admissibles sur l'environnement ;*
- c) de la protection des biens culturels immeubles ;*
- d) des charges de trafic acceptables sur le réseau routier ;*
- e) de la desserte en transports publics et de la mobilité douce ;*
- f) de la complémentarité d'usage des places de stationnement.*

« Elément du plan directeur communal », il est obligatoire lorsque la commune :

- a) est comprise dans le périmètre d'un plan régional des transports au sens de la loi sur les transports ou du plan de mesures au sens de la loi fédérale sur la protection de l'environnement, ou*
- b) a un minimum de 5000 habitants ou habitantes, ou*
- c) fait partie d'un pôle touristique d'importance cantonale.*

3. Norme VSS relative à l'offre de stationnement

Le ReLATEC renvoie, pour ce qui est du dimensionnement du stationnement par les communes, aux normes de l'association des professionnels de la route et des transports (en abrégé VSS)³. C'est plus précisément la norme VSS 40 281 « Stationnement – Offre en cas de saisonnement pour les voitures de tourisme » qui s'applique en la matière⁴. Cette norme décrit les démarches, avec des valeurs indicatives, permettant d'établir les besoins en cas de stationnement à mettre à disposition en fonction du genre d'affectation.

³ Cette association indépendante et autonome élabore et gère, sur mandat de la Confédération et de l'Association suisse de normalisation, le recueil des normes suisses relatives à la route et aux transports.

⁴ La norme VSS 40 281 vise à établir l'offre en cas de stationnement selon les principes fixés dans la norme VSS SN 640 280 « Stationnement – Bases ». La norme VSS SN 640 280 explique également la démarche générale pour traiter de la conception d'installations de stationnement.

Par exemple, pour l'habitat, la norme préconise 1 case par 100 m² de surface brute de plancher (SBP) ou 1 case par appartement pour les habitant-e-s, et 10 % pour leurs visiteurs/euses. Le nombre de cases de stationnement est arrondi à l'entier supérieur à la fin de tous les calculs. En règle générale, pour l'habitat, aucune réduction liée à la localisation n'est prévue. La norme permet de s'écarter de ces valeurs pour des cas spéciaux (par exemple foyer d'étudiants) et en cas de conditions particulières (par exemple habitat sans voiture). Le point 3 (but) de la norme prévoit que les spécialistes « sont au besoin en mesure de tenir compte eux-mêmes des particularités de chaque cas concret », pouvant « conduire à une offre en cases de stationnement plus élevée ou plus faibles que celle qui serait obtenue en appliquant la norme ». Dans la pratique le Service de la mobilité (SMo) applique ce point (voir chapitre 4 du présent document). Il évalue la plausibilité des réflexions effectuées et se positionne dans le cadre de son préavis.

Pour le stationnement lié aux activités (entreprises, divertissements, équipements sportifs, etc.), les besoins sont calculés à partir de valeurs indicatives puis réduits en fonction du type de localisation.

4. Exigences et pratiques du Service de la mobilité (SMo)

Dans le cadre des plans d'aménagement locaux (PAL), il est demandé que les articles du Règlement communal d'urbanisme (RCU) concernant le stationnement se basent sur les normes VSS et que leurs références soient indiquées pour la stabilité du droit. Le Service de la mobilité (SMo) recommande de préciser les dispositions relatives à l'affectation, ce en application des principales recommandations du rapport Overney.

En ce qui concerne le stationnement lié à l'habitat, le SMo admet qu'il est envisageable de s'écarter des valeurs indicatives de la norme VSS 40 281 dans la réglementation communale. Par exemple, certaines communes rurales disposent de terrains voués à l'habitat collectif mais sont moins bien desservies par les transports publics que les communes urbaines ou périurbaines. Ainsi, notamment afin d'éviter des problèmes d'ordre public, il peut être adéquat de dimensionner l'offre en stationnement en conséquence. De même, il est possible de réduire les valeurs indicatives données par la norme pour les communes urbaines disposant de transports publics performants et de nombreux équipements publics accessibles rapidement en mobilité douce. Le ReLATEC (voir plus haut, chapitre 2) le permet, mais impose à la commune de justifier son choix dans le rapport explicatif et de conformité du PAL.

Les communes concernées par les règles de dimensionnement spécifiques doivent alors justifier leur choix dans une évaluation qualitative de la problématique du stationnement, traitant :

- > de la définition des enjeux communaux en matière de stationnement
- > des effets de l'application de la norme (dysfonctionnements)
- > des conséquences induites par une réglementation spécifique (buts)

Lors de la vérification du dimensionnement du stationnement, le SMo prend en considération les justifications données par les communes pour les cas particuliers.

Cela étant précisé, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées par le Député François Genoud (Braillard).

1. *Le SMo est-il prêt à distinguer les communes rurales et les communes urbaines dans l'application des normes concernant la problématique des places de parc ?*

2. Le SMO est-il prêt à avantager les communes, moins bien desservies par les transports publics, dans l'application des normes concernant la problématique des places de parc ?

Comme expliqué en préambule, le ReLATEC et les normes VSS permettent une certaine souplesse en matière de dimensionnement de l'offre de stationnement. Le SMO tient compte de ces possibilités, notamment pour l'application des normes de stationnement pour les communes moins bien desservies par les transports publics (voir chapitre 4) et pour autant qu'elles soient justifiées. Ceci permet un traitement adapté en fonction de la localisation des communes. Il ne s'agit en revanche pas d'avantager certaines communes plutôt que d'autres, mais bien de tenir compte de la situation des communes, ce qui peut justifier des écarts tant vers le haut que vers le bas en fonction des leurs situations particulières.

3. Le SMO est-il prêt à modifier le pourcentage servant à définir le nombre de places « visiteurs » problématique générant souvent des situations difficiles avec le voisinage ?

Pour l'habitat, la norme VSS 40 281 préconise 1 case par 100 m² SBP ou 1 case par appartement pour les habitant-e-s, et 10 % pour leurs visiteurs/euses. Le nombre de cases de stationnement est arrondi à l'entier supérieur à la fin de tous les calculs. Le SMO est disposé, si cela est justifié, à reconsidérer le pourcentage supplémentaire pour les visiteurs. A la connaissance du SMO, ces dernières années une telle demande n'a jamais été formulée, ni justifiée.

4. Le SMO est-il prêt à différencier les communes des districts périphériques lors d'une construction d'un parking public dans l'application des normes concernant la problématique des places de parc ?

En ce qui concerne les parkings publics, une telle différenciation peut se faire. Les concepts de stationnement évoqués au point 2 permettent de justifier ce type de demande. Le ReLATEC ne rend son établissement obligatoire que pour certaines communes. S'agissant d'un outil d'aide, le SMO recommande les concepts de stationnement pour chaque commune connaissant des dysfonctionnements. A noter que le niveau de détail de ce document doit être en adéquation avec le concept recherché.

Cet outil de planification permet de répondre de manière appropriée à des problématiques courantes (besoin spécifique en places de parc, pression sur le stationnement, dysfonctionnements ponctuels ou récurrents, etc.), par des mesures adaptées et durables. Il concerne également le stationnement pour les vélos. Il se base sur un diagnostic de la situation.

Ce diagnostic permet de définir

- > les objectifs et contraintes communaux puis
- > des scénarios afin de déterminer le concept le plus approprié et les mesures permettant de gérer qualitativement et quantitativement le stationnement,
- > et enfin les règles de dimensionnement et de gestion, à inscrire dans la planification communale.

8 février 2022