



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2023-GC-130

Caractère évolutif du territoire d'urbanisation défini dans les PDR

Auteurs :	Dorthe Sébastien / Genoud (Braillard) François
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	24.05.2023
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	24.05.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	09.01.2024

I. Question

Le Plan Directeur Cantonal (PDCant) du Canton de Fribourg a été approuvé par l'ARE à condition que le territoire d'urbanisation défini dans le PDCant y soit considéré comme « périmètre d'investigation ». De source sûre, nous savons que certaines régions ont pour objectif de pouvoir réévaluer régulièrement (par exemple, tous les cinq ans) le territoire d'urbanisation cartographié dans le plan directeur régional et, si nécessaire, de proposer une adaptation de ce territoire d'urbanisation.

Selon des informations qui circulent de manière officieuse, la volonté de la DIME serait d'imposer une planification du périmètre du territoire d'urbanisation des plans directeurs régionaux sans possibilité d'adaptation intermédiaire jusqu'à l'approbation du prochain plan directeur cantonal, soit un horizon d'une dizaine d'années au moins.

1. Est-ce que le Conseil d'Etat peut confirmer que la position de la DIME quant au caractère figé du territoire d'urbanisation correspond à une exigence de l'ARE à ce sujet ?
2. Est-ce que le Conseil d'Etat peut confirmer que l'ARE n'autorise pas de modification régulière du périmètre du territoire d'urbanisation dans le PDCant (planification évolutive) et a fortiori du périmètre du territoire d'urbanisation dans les plans directeurs régionaux en dehors de leur révision générale, même si les modifications respectent le cadre quantitatif et les critères fixés dans le PDCant ?
3. Quelle est la base légale qui fixe cette obligation, ayant constaté que ni le guide pour l'aménagement régional ni le PDCant ne mentionnent expressément que le territoire d'urbanisation ne peut pas être mis à jour régulièrement.
4. Le temps de l'économie n'est pas celui de l'aménagement du territoire. Est-ce que le Conseil d'Etat est conscient qu'avec cette pratique, le territoire d'urbanisation cartographié dans les plans directeurs régionaux sont figés pour une période d'au minimum dix ans, avec les conséquences écologiques et économiques que cela comporte ? Figé pendant dix ans le cadre des zones d'activités conduira à un décalage avec les nouveaux besoins de l'économie. Et cela correspond-il à sa volonté ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

Les députés Dorthe et Genoud estiment que le territoire d'urbanisation inscrit dans les plans directeurs régionaux devrait pouvoir être réévalué et adapté régulièrement afin de répondre aux besoins des régions. Ils questionnent les bases légales à l'origine du principe selon lequel le territoire d'urbanisation défini dans le plan directeur cantonal doit rester stable jusqu'à la prochaine révision du plan directeur et remettent en cause sa pertinence.

Le Conseil d'Etat constate que la stratégie d'urbanisation du plan directeur cantonal dont fait partie le territoire d'urbanisation doit impérativement rester stable tout au long de la durée de validité du plan afin de respecter les dispositions fédérales en la matière. En effet, il est inscrit dans l'article 8a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) qu'un plan directeur cantonal doit notamment définir « la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale ». Dans son complément au guide de la planification directrice paru en mars 2014, l'Office fédéral du développement territorial explique que les *surfaces affectées à l'urbanisation* de l'article 8a de la LAT s'apparente au territoire d'urbanisation. Il précise aussi que « le territoire d'urbanisation à définir dans le plan directeur cantonal reflète l'évolution attendue pour les 20 à 25 années à venir et peut, au-delà des zones à bâtir existantes, également englober les extensions prévues pour le futur développement urbain. Le territoire d'urbanisation à définir dans le plan directeur constitue un cadre conceptionnel et spatial qui pose les limites de l'extension à long terme des zones à bâtir » (page 19). C'est dans ce contexte que le Conseil Fédéral a fixé l'étendue maximale des zones à bâtir légalisées et des zones d'activités que le canton se doit de respecter pendant toute la durée de validité du plan directeur cantonal dans sa décision d'approbation sur la planification cantonale.

La notion de long terme importe non seulement de par sa nécessité découlant du droit supérieur, mais aussi pour des raisons pratiques. La stratégie d'urbanisation du plan directeur cantonal doit en effet rester stable sur le long terme en tant qu'instrument de référence pour les planifications inférieures. Le plan directeur cantonal est notamment l'outil qui permet aux communes de coordonner l'emplacement et la dimension des zones à bâtir par-delà les frontières communales, comme le fixe l'art. 15 al. 3 LAT. De plus, le message relatif à la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire du 20 janvier 2010 explique que, conformément à l'art. 15 al. 4, let. e, une nouvelle affectation à la zone à bâtir implique qu'elle mette en œuvre les prescriptions du plan directeur cantonal : la relation avec l'art. 8a est ainsi établie. Il s'ensuit que toute nouvelle mise en zone doit reposer sur les indications du plan directeur relatives à la dimension et à la répartition des territoires urbanisés (art. 8a let. a).

D'autre part, le *commentaire pratique sur la LAT : planifier l'affectation* d'Espace Suisse rappelle que le nouvel article 8a de la LAT révisée renforce le rôle du plan directeur cantonal en matière de gestion de l'urbanisation. En ce sens, les nouveaux plans directeurs cantonaux impactent la marge de manœuvre des communes par rapport au développement de l'urbanisation. Aussi, le complément au guide de la planification directrice de l'Office fédéral du développement territorial précise que la délimitation du territoire cantonal d'urbanisation est une tâche qui ne peut pas être déléguée à l'échelon régional. Dans ce contexte, et compte tenu des impératifs temporels dictés par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire révisée, les régions n'ont pas été associées dès le début aux travaux de définition du territoire d'urbanisation. En effet, le canton disposait en 2014 d'un délai strict de cinq ans pour adapter son plan directeur cantonal à la nouvelle teneur de la loi sur l'aménagement du territoire. Dans le cas contraire, les zones à bâtir auraient alors été gelées jusqu'à nouvel avis. Disposer d'un plan directeur conforme dans le délai imparti a permis au canton d'éviter

de se retrouver dans une situation de blocage pour une durée indéterminée. C'est précisément en raison de ces contraintes temporelles que la possibilité pour les régions de proposer à une reprise d'une adaptation du territoire d'urbanisation a été négociée avec la Confédération lors des discussions relatives à l'approbation du plan directeur cantonal. Comme la planification régionale devenait obligatoire et que celle-ci est approuvée par le Conseil d'Etat, les instances fédérales ont accepté de donner la possibilité aux régions d'ajuster le territoire d'urbanisation là où cela s'avère nécessaire, dans le cadre de l'établissement de leur planification directrice régionale, moyennant une modification du plan directeur cantonal qui fera l'objet d'un examen fédéral. Les instruments étant désormais en place, cela permettra au canton d'associer les régions aux travaux d'établissement du territoire d'urbanisation dès le lancement des travaux de pour la prochaine révision du plan directeur cantonal.

Il faut également être conscient que la durée des procédures pour la modification du territoire d'urbanisation dans le plan directeur cantonal rend une mise à jour régulière inenvisageable. Dans le contexte actuel, il faut compter environ deux ans pour modifier le plan directeur, avec notamment une étape fédérale nettement plus longue que ce qui avait été initialement prévu. Toutefois, le plan directeur va bientôt atteindre la moitié de sa durée de validité, et devra être entièrement réexaminé d'ici quatre à cinq ans selon l'art. 9 al. 3 LAT. C'est dans ce contexte que la stratégie d'urbanisation sera réévaluée et que des travaux de re-délimitation du territoire d'urbanisation pourront être entrepris par le canton en associant les régions.

Par ailleurs, dans le cadre de l'examen du plan directeur fribourgeois, la Confédération a constaté que la répartition spatiale du territoire d'urbanisation par priorité prévue dans le plan directeur différait sensiblement de celle de la croissance de la population et des emplois attendue par priorité. Au vu de cette différence, elle a invité le canton à adapter son territoire d'urbanisation afin d'en améliorer la répartition en faveur des priorités les plus élevées (dans les agglomérations et les centres régionaux), en s'appuyant sur les planifications régionales. C'est donc également pour cette raison que les régions se sont vu octroyer à titre exceptionnel la possibilité de proposer une modification du territoire d'urbanisation, à condition qu'elle soit en faveur des priorités les plus hautes.

Ainsi, grâce à cette possibilité d'adapter le territoire d'urbanisation à une reprise, les régions disposent d'une marge de manœuvre et peuvent le réorganiser de manière à anticiper leurs besoins. De plus, il est important de souligner que la surface de territoire d'urbanisation cartographiée dans le plan directeur cantonal est largement supérieure aux besoins réels afin de laisser le choix aux communes sur les secteurs où une possible extension de l'urbanisation peut être étudiée. En effet, le territoire d'urbanisation couvre une surface qui est égale à deux fois et demie les besoins estimés lors de l'établissement du plan directeur cantonal. Or, les scénarios démographiques ont été revus à la baisse depuis lors. C'est dans ce contexte que la Confédération a estimé que le territoire d'urbanisation constituait un territoire d'investigation (soit un espace où des mises en zone pouvaient être étudiées) et a validé qu'à l'horizon 2042, il serait possible de légaliser 708 hectares de zone à bâtir supplémentaire par rapport à 2017. Or, le territoire d'urbanisation représente une surface de 1144 hectares supérieure aux zones à bâtir légalisées en 2017. Il y a donc suffisamment de territoire d'urbanisation à disposition pour anticiper les éventuels besoins des régions.

En conclusion, le canton se doit de garder en vue l'objectif fixé par le droit fédéral, soit que l'urbanisation doit être répartie par le plan directeur cantonal pour toute sa durée de validité. La Confédération va vérifier que la stratégie va dans le bon sens grâce au rapport sur l'aménagement

du territoire du canton qui sera transmis au Grand Conseil et aux instances fédérales en fin d'année. Si elle n'est pas satisfaite, elle pourra alors fixer une convention avec les objectifs à atteindre, voire demander un gel des zones à bâtir. Le Conseil d'Etat confirme dès lors qu'il n'est pas possible d'adapter le territoire d'urbanisation à répétition et au gré des besoins.

1. *Est-ce que le Conseil d'Etat peut confirmer que la position de la DIME quant au caractère figé du territoire d'urbanisation correspond à une exigence de l'ARE à ce sujet ?*

Le caractère figé du territoire d'urbanisation n'est pas une position de la DIME, mais bien une caractéristique qui découle de la définition de ce principe dans la LAT, comme une représentante de l'ARE l'a d'ailleurs confirmé récemment dans le cadre d'une rencontre avec des représentant-e-s d'autorités politiques cantonales, régionales et locales du canton de Fribourg. Le complément au guide de la planification directrice de l'Office du développement territorial indique que le territoire d'urbanisation à définir dans le plan directeur constitue un cadre conceptionnel et spatial qui pose les limites de l'extension à long terme des zones à bâtir. Afin de l'inscrire dans une vision à long terme, le territoire d'urbanisation doit alors impérativement rester stable.

2. *Est-ce que le Conseil d'Etat peut confirmer que l'ARE n'autorise pas de modification régulière du périmètre du territoire d'urbanisation dans le PDCant (planification évolutive) et a fortiori du périmètre du territoire d'urbanisation dans les plans directeurs régionaux en dehors de leur révision générale, même si les modifications respectent le cadre quantitatif et les critères fixés dans le PDCant ?*

Dans le cadre de l'examen du plan directeur fribourgeois, la Confédération a constaté qu'à l'horizon 2042, la répartition spatiale du territoire d'urbanisation par priorité prévue dans le plan directeur différerait sensiblement de celle de la croissance de la population et des emplois par priorité. Au vu de cette différence, elle a invité le canton à adapter son territoire d'urbanisation afin d'en améliorer la répartition en faveur des priorités les plus élevées, en s'appuyant sur les planifications régionales. Plus précisément, elle a demandé de renforcer la part de croissance dans la priorité 1 à 45 %, en diminuant le poids des priorités 3 et 4. C'est en partie dans ce but que les régions se sont vu octroyer la possibilité de proposer à une reprise une modification du territoire d'urbanisation, dans le cadre de l'élaboration de leur plan directeur régional, à condition qu'elle soit en faveur des priorités les plus hautes.

La Confédération entend vérifier que la stratégie évolue dans la bonne direction par le biais du rapport sur l'aménagement du territoire que le canton doit lui fournir et dans lequel il doit démontrer la solidité de sa stratégie cantonale d'urbanisation par rapport aux objectifs fixés. Pour cette raison, la stratégie du plan directeur cantonal ne peut pas être continuellement adaptée ni reposer sur un principe de planification évolutive des plans directeurs régionaux. En effet, si la Confédération juge que la stratégie n'est pas bonne, elle pourrait fixer une convention avec des objectifs à atteindre, voire demander un gel des zones à bâtir. Ceci aurait de lourdes conséquences sur les planifications locales et doit impérativement être évité.

3. *Quelle est la base légale qui fixe cette obligation, ayant constaté que ni le guide pour l'aménagement régional ni le PDCant ne mentionnent expressément que le territoire d'urbanisation ne peut pas être mis à jour régulièrement.*

Ce principe découle de l'article 8a de la LAT selon lequel le plan directeur cantonal doit définir « la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale ». Dans son guide pour la planification directrice

paru en mars 2014, l'Office du développement territorial précise que le territoire d'urbanisation est l'outil qui permet de répondre à cette exigence inscrite dans la LAT. Ce guide indique également que le territoire d'urbanisation à définir dans le plan directeur constitue un cadre conceptionnel et spatial qui pose les limites de l'extension à long terme des zones à bâtir. Afin de respecter cette disposition fédérale, le territoire d'urbanisation doit rester stable tout au long de la durée de validité du plan directeur cantonal et il n'est pas envisageable de l'adapter à répétition et au gré des besoins. C'est donc la base légale fédérale et le guide qui dirige les travaux du plan directeur cantonal qui le précisent.

Par ailleurs, le guide pour l'aménagement régional mentionne bien que les régions ont la possibilité de proposer une adaptation du territoire d'urbanisation par le biais du plan directeur régional, pour autant qu'elles respectent la stratégie globale du canton. Ce principe a également été communiqué à plusieurs reprises aux régions à travers le groupe de travail pour l'aménagement régional, et ce dès sa création, en 2020. Dès lors, le canton a toujours tenu le même discours à ce sujet.

4. Le temps de l'économie n'est pas celui de l'aménagement du territoire. Est-ce que le Conseil d'Etat est conscient qu'avec cette pratique, le territoire d'urbanisation cartographié dans les plans directeurs régionaux sont figés pour une période d'au minimum dix ans, avec les conséquences écologiques et économiques que cela comporte ? Figer pendant dix ans le cadre des zones d'activités conduira à un décalage avec les nouveaux besoins de l'économie. Et cela correspond-il à sa volonté ?

Le principe selon lequel une planification doit rester stable et adopter une vision à long terme n'est pas propre aux plans directeurs régionaux, mais s'applique à toutes les échelles et par ailleurs à tous les plans directeurs de Suisse. Contrairement aux cantons qui ont choisi de spatialiser entièrement leur potentiel de développement et qui n'ont donc aucune marge de manœuvre pour des modifications pendant la durée de vie de leur plan directeur, le canton de Fribourg dispose d'une flexibilité, puisqu'il peut modifier l'emplacement des zones d'activité à l'intérieur du territoire d'urbanisation prévu à cet effet. Au niveau communal, selon l'art. 15 al. 1 LAT, les zones à bâtir doivent être définies de manière à répondre aux besoins prévisibles pour les quinze années à venir. Ainsi, les communes sont également tenues d'élaborer une stratégie à long terme concernant le dimensionnement des zones à bâtir. Cette stratégie peut être adaptée hors d'une révision générale du plan d'aménagement local uniquement si un changement notable de circonstances intervient.

D'autre part, le territoire d'urbanisation a été calculé et réparti de manière bien plus généreuse que les possibilités effectives de mises en zone d'ici 2042, afin de donner une marge de manœuvre aux régions et aux communes dans l'établissement de leur stratégie d'urbanisation. Il convient de rappeler que l'inscription au territoire d'urbanisation est certes un prérequis pour envisager une mise en zone, mais que d'autres critères doivent être analysés au niveau du plan d'aménagement local (respect des critères de l'art. 15 de la LAT, critères de dimensionnement, études de densification, etc.). De manière générale, conformément aux principes de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, les extensions des zones à bâtir seront très limitées à l'avenir, quelle que soit la surface de territoire d'urbanisation disponible. Elles représentent dorénavant la dernière mesure d'aménagement du territoire, après la construction des réserves non construites, les changements d'affectation et la densification.

Enfin, la grande taille du territoire d'urbanisation cartographié et la stratégie régionale des zones d'activités permettent aux communes de disposer de toute la marge de manœuvre que permet le droit de l'aménagement pour satisfaire les besoins de l'économie. La surface des zones d'activités

non construites existantes est très importante et suffit à absorber les besoins pour les 15 prochaines années. Il appartient aux régions de définir, sur cette base, là où les réserves devront dorénavant se situer. Par le biais du plan directeur régional, les régions peuvent d'ailleurs adapter leur stratégie de localisation des zones d'activités en tout temps, tant qu'elles s'inscrivent dans les limites du territoire d'urbanisation. Le Conseil d'Etat a tout mis en œuvre pour donner le maximum de marge de manœuvre aux régions au sein du cadre légal existant. La région de la Singine, pour citer un exemple, a ainsi entrepris très tôt des démarches de relocalisation des zones d'activité dans une démarche concertée.