

Message du Conseil communal au Conseil général

**OCTROI D'UN CREDIT D'ETUDES POUR LA REVISION GENERALE
DU PLAN D'AMENAGEMENT LOCAL**

(du 17 mars 2009)

VILLE DE FRIBOURG



Message du Conseil communal**au****Conseil général****No 44 concernant l'octroi d'un crédit d'étude pour la révision générale du plan
d'aménagement local de la Ville de Fribourg**

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs les Conseillers généraux,

Le Conseil communal a l'honneur de solliciter un crédit de **Fr 200'000.--** pour la poursuite des études (seconde phase) en vue de l'établissement du dossier de révision générale du plan d'aménagement local de la Ville de Fribourg, de sa mise en consultation publique, de son adoption par le Conseil communal et de son approbation par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC).

I Généralités

Le plan d'aménagement local (PAL) est le document qui synthétise, rassemble et décrit les orientations du développement et de la gestion du territoire de la commune, telles que définies par le Conseil communal. Le plan est établi en coordination avec le plan directeur cantonal, les plans directeurs régionaux ainsi que les plans d'aménagement des communes voisines. Il doit être revu au moins tous les quinze ans.

Le PAL définit et organise le développement territorial, détermine l'utilisation du sol, répartit l'affectation des zones du sol et prescrit les règles qui y sont applicables, notamment pour les constructions, les transformations et toutes les installations fixes. Le processus appliqué et les procédures engagées prennent en compte l'ensemble des exigences légales fédérales et cantonales.

Conformément aux dispositions de la LATeC, le PAL est composé de deux documents majeurs. Le dossier directeur comporte en règle générale les plans suivants :

- **le plan directeur d'utilisation du sol**, qui indique la délimitation et la nature de l'utilisation du sol du territoire communal, ainsi que, le cas échéant, l'éventuelle extension des zones à bâtir ;
- **le plan directeur des circulations** et, le cas échéant, **le plan directeur des transports** indiquant les voies et les installations de transport existantes ou prévues ;
- **le plan directeur du paysage et des sites**, qui indique les mesures prévues pour la sauvegarde des sites et des objets dignes de protection.

Le second document fixe les prescriptions applicables au territoire et opposables aux tiers. Il est constitué :

- **du plan d'affectation des zones**, qui répartit l'ensemble du territoire communal en zones ;
- **du règlement communal d'urbanisme**. Ce document prescrit la réglementation afférente au plan d'affectation des zones avec les prescriptions de police y relatives ayant le caractère de mesures d'aménagement, comme par exemple : le type de zone, les possibilités, les restrictions et les interdictions de construire, ainsi que les autres limitations du droit de propriété, la densité d'utilisation du sol (indice d'utilisation, taux d'occupation), l'ordre et les dimensions des constructions (contiguïté, hauteur, nombre de niveaux, longueur, profondeur, etc.), les limites de construction et les distances entre bâtiments ou encore d'autres dispositions concernant l'implantation et la volumétrie des constructions.

II Etat de la situation

Le PAL en vigueur, élaboré au début des années huitante, a été approuvé par le Conseil d'Etat du canton de Fribourg le 23 décembre 1991.

Il a posé d'importants jalons dans le développement et la gestion du territoire communal en fixant notamment des mesures novatrices relatives au dosage des fonctions. Cette démarche a permis de maintenir la mixité des affectations au centre-ville, essentiellement des logements, garants d'une vie culturelle et de relations sociales. Elle a aussi défini des mesures déterminantes pour la protection du site, qui ont assuré un certain respect du patrimoine construit et, surtout, intégré la prise en compte de cette thématique dans les usages.

La planification directrice a également prévu la réalisation de centres de quartier dans le but de dynamiser la vie associative et la cohésion sociale de secteurs excentrés par rapport au centre-ville. Le quartier du Schoenberg, qui est directement issu de cette volonté, a partiellement atteint son objectif. Si la mixité y a été favorisée par la présence de commerces de proximité, l'inscription du centre dans le réseau des cheminements piétons du quartier est peu lisible, ce

qui nuit à l'attractivité et à la qualité de l'ensemble. La planification directrice a contribué à attirer l'attention sur la spécificité de chaque quartier, étant précisé qu'un développement homogène n'a pas pu être garanti.

Le rôle décisif du PAL comme instrument de planification et de développement peut enfin être évoqué dans le cas du Site Sportif St-Léonard, ainsi que dans le cadre de la réalisation du pôle de formation sur les friches industrielles du Plateau de Pérolles (Ecole d'ingénieurs et d'architectes de Fribourg, bâtiments universitaires destinés aux Sciences économiques et sociales, Ecole des Métiers, Ecole de Multimédia et d'Art de Fribourg).

Le plan d'aménagement a largement favorisé la qualité du développement de la Ville. Il convient pourtant d'en reconnaître les carences actuelles, tant sur les thématiques abordées que sur la rédaction et sur la forme du document.

Conçu au cours des années septante, le PAL doit aujourd'hui être renouvelé en profondeur. Citons à titre d'exemple, le thème des transports qui a fait l'objet de nombreux compléments ponctuels, au cours des ans, sous forme de planifications directrices sectorielles pour répondre partiellement et sur des thématiques particulières, à l'évolution des bases légales et des besoins. Le PAL apparaît désormais comme un document complexe et disparate dont la lecture est fastidieuse.

La planification directrice se caractérise par la prise en compte d'éléments existants, sans réellement définir de stratégies d'aménagement. En outre, certains thèmes majeurs n'y sont pas traités, en particulier la problématique du site naturel ou construit, qui apparaît comme un ensemble figé dont les caractéristiques doivent être préservées, mais pour lesquelles aucune stratégie de mise en valeur ou de développement n'est proposée.

Dans le détail, le PAL fige en l'état une situation préexistante et n'offre pas de liens avec les objectifs de la planification communale. Ce constat vaut en particulier pour le plan d'affectation des zones et ses divers composants qui n'apparaissent pas comme un élément dynamique. Le plan du dosage des fonctions constitue l'unique document qui présente une attitude de planification de nature à servir un objectif, en l'occurrence la mixité des affectations au centre-ville. On constate d'ailleurs que ce dernier a réellement développé des effets dans le sens souhaité.

D'autre part, la structure complexe du règlement communal d'urbanisme ne parvient pas à apporter des réponses claires à des thématiques actuelles déterminantes pour le développement de la cité. La construction de bâtiments contemporains en zone protégée ou à proximité de celle-ci n'est pas abordée ni traitée (vide juridique). D'autre part, les règles imposées dans certains secteurs sont inutilement procédurières, c'est le cas des zones

d'activités. La complexité du document tranche en outre avec la relative simplicité du Plan d'affectation des zones, comme si le texte voulait remplacer ce que les plans ne disent pas. Malgré cela, il ne présente pas de réelles visions dynamiques.

Pour conclure, il convient de noter qu'une étude relative au potentiel du RCU réalisée en 2002 a démontré qu'il est possible d'en simplifier la forme, dans la continuité et le respect des options essentielles mises en œuvre au cours des dernières années.

III Processus de la révision

Afin de structurer la réflexion liée à la révision du PAL, deux groupes de travail ont été constitués. Le premier, interne à l'administration communale, s'est réuni à plusieurs reprises et a élaboré les documents de base du dossier. Le second, nommé par le Conseil communal, est organisé sous la forme de la Commission générale pour la révision du PAL (CGRP). Celle-ci regroupe des personnes directement intéressées par les processus de révision à savoir : les représentants des Associations de quartiers, d'associations professionnelles, d'associations de défense du patrimoine ou de l'environnement, de partis politiques, etc. (voir annexe 2). Cette commission s'est exprimée sur les travaux préparatoires de même que sur les objectifs de la révision du PAL proposés par le groupe de travail de l'Administration communale.

Un état des lieux a d'ores et déjà été établi afin de faire la synthèse des diverses planifications existantes. Il s'agit, d'une part, du plan d'aménagement local en vigueur avec les planifications qu'il contient et, d'autre part, de toutes les autres planifications annexes, en général sectorielles, qui ont été établies ultérieurement en fonction de diverses problématiques à gérer. Cet état des lieux a été communiqué à la commission du PAL pour commentaires et remarques.

Suite à cette première consultation, la liste des thèmes généraux et des objectifs à aborder dans le cadre de la révision générale a été définie et transmise à la même commission, afin qu'elle puisse à nouveau produire ses propres réflexions.

Le groupe de travail interne à l'Administration communale a alors établi un document de synthèse. Après avoir été soumis à la Commission d'aménagement qui l'a évalué et complété, le document final a été remis au Conseil communal pour validation.

Les objectifs de la révision générale ont ensuite été communiqués aux Services de l'Etat compétents par l'intermédiaire du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA). Parallèlement à cette démarche, l'information à la population a été largement diffusée, notamment en rendant accessible le programme de révision tel qu'il a été transmis aux Services

de l'Etat au titre de pré-consultation. Ce document peut être retiré auprès de la Direction de l'édilité, ou consulté sur le site internet de la Commune (cf. annexes 3 et 4).

Les membres de la Commission générale pour la révision du PAL continueront à jouer un rôle important dans le cadre du futur processus de révision. Les remarques et propositions que les habitants de la Ville ont souhaité exprimer dans le cadre de cette consultation ont été transmises à l'Edilité, par l'intermédiaire des Associations, partis politiques, groupes etc. qui les représentent et qui les ont évaluées. Le délai de consultation de la population a été fixé à la fin de l'année 2008 et les prises de position de leurs représentants étaient attendues pour la fin janvier de cette année. Ce délai a été prolongé jusqu'à la fin mars, du fait de la présente demande de crédit au Conseil général et afin de permettre aux différents acteurs concernés de pouvoir s'exprimer dans un délai correct.

Conformément à la loi sur les marchés publics, le Conseil communal doit désormais sélectionner, au terme d'une procédure qui reste à lancer, un mandataire qui sera chargé d'établir le dossier de révision générale du PAL.

Suite à l'attribution du mandat pour lequel le présent montant est demandé, la Commission d'aménagement se réunira régulièrement avec l'urbaniste mandaté afin de traiter des différents thèmes à aborder. Il en résultera un dossier comprenant les plans directeurs de l'utilisation du sol, des déplacements, des énergies, du site et du paysage, un rapport explicatif, un règlement et un plan d'affectation des zones. Ce dossier sera transmis aux Services de l'Etat pour examen préalable, conformément à la loi.

Avant son adoption par le Conseil communal, une information publique sera organisée ; elle précèdera la mise à l'enquête publique du dossier.

IV Adaptation du PAL aux planifications supérieures

Le plan directeur cantonal a été adopté par le Conseil d'Etat le 10 juin 2002 et est entré en vigueur le 1er juillet 2002. Il regroupe l'ensemble des thématiques touchant au territoire dans quatre chapitres principaux : "Urbanisation et équipements", "Transports", "Espace rural et naturel" et "Environnement". Le PAL aborde déjà bon nombre de ces différents domaines, mais il conviendra de le compléter et de l'adapter, notamment dans le respect et l'application de la notion de développement durable.

Le plan directeur de l'agglomération, tel qu'adopté par les Communes membres de son périmètre. Ce plan est en cours d'approbation par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC). Même si les résultats de la consultation de la

Confédération imposent sa révision, il faut cependant noter que le document constitue une base de travail avec laquelle le futur PAL devra être coordonné.

Enfin, la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, qui entrera en vigueur durant la révision du PAL, nécessitera l'établissement de nouveaux documents, par exemple un programme d'équipement prévu par le droit fédéral.

V Bases légales

L'aménagement du territoire est régi par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) qui fixe les objectifs et principes généraux à atteindre par les Autorités en charge de l'aménagement.

art. 1 LAT : *" La Confédération, les cantons et les communes veillent à assurer une utilisation mesurée du sol. Ils coordonnent celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et ils s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. Dans l'accomplissement de leurs tâches, ils tiennent compte des données naturelles ainsi que des besoins de la population et de l'économie."*

art. 2 LAT : *"Pour celles de leurs tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire, la Confédération, les cantons et les communes établissent des plans d'aménagement en veillant à les faire concorder."*

art. 10 LAT : *"¹ Les cantons règlent la compétence et la procédure.*

² Ils règlent la manière dont les communes et les autres organismes qui exercent des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire sont appelés à coopérer à l'élaboration des plans directeurs."

Dans le canton de Fribourg, les compétences et la procédure sont fixées par la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC).

art. 33 LATEC : *"¹ L'aménagement du territoire communal incombe à la Commune.*

² Le plan d'aménagement local doit s'harmoniser avec le plan directeur cantonal et, le cas échéant, avec les plans directeurs régionaux.

³ Il doit être réexaminé au moins tous les quinze ans et, au besoin, modifié."

art. 37 LATeC : "¹ Le Conseil communal est l'autorité responsable de l'aménagement local.

² Il constitue une Commission d'aménagement chargée de formuler des propositions pour l'élaboration du plan et de donner des préavis en vue de son application. La commission est composée d'au moins cinq membres dont la majorité est désignée par l'assemblée communale ou par le Conseil général."

art. 39 LATeC : "Le Conseil communal organise, en collaboration avec la Commission d'aménagement, des séances publiques d'information et ouvre la discussion sur les objectifs d'aménagement, le déroulement des études, le contenu des projets et des plans."

art. 78 LATeC : "¹ Avant la mise à l'enquête publique d'un plan d'affectation, d'un plan d'aménagement de détail et de la réglementation relative à ces plans, la Commune les soumet à l'examen du SeCA.

² Cet office requiert le préavis des organes intéressés qui formulent leurs observations dans un délai maximal de six mois."

art. 79 LATeC : "¹ La Commune met le dossier à l'enquête publique pendant trente jours par dépôt au Secrétariat communal et à la Préfecture.

² L'avis d'enquête est publié dans la Feuille officielle, au pilier public ainsi que, au besoin, dans les journaux locaux."

art. 80 LATeC : "¹ Quiconque est touché par les plans ou leur réglementation et a un intérêt digne de protection à ce qu'ils soient annulés ou modifiés peut faire opposition par dépôt d'un mémoire motivé, auprès du Secrétariat communal ou de la Préfecture, pendant la durée de l'enquête.

² Le droit de faire opposition appartient également aux associations cantonales, affiliées à une association d'importance nationale qui, aux termes de leurs statuts, s'occupent principalement de tâches en matière d'aménagement du territoire et de protection de la nature et du paysage par pur idéal.

³ Sont reconnues comme associations d'importance nationale celles qui sont habilitées à recourir au sens de l'article 12 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage.

⁴ Après la clôture de l'enquête, les opposants sont convoqués à une séance de conciliation devant le Conseil communal ou une délégation de celui-ci. Le résultat des pourparlers est consigné dans un procès-verbal, qui est adressé à chaque opposant. Les opposants disposent d'un délai de dix jours pour se déterminer sur son contenu.

⁵ Le Conseil communal statue, par une décision motivée, sur les oppositions non liquidées."

art. 80 a LATeC : "¹ Les décisions communales sur les oppositions peuvent faire l'objet d'un recours à la Direction.

² La Direction statue sur les recours, en réservant au juge de l'expropriation les prétentions éventuelles à indemnisation des propriétaires dont les immeubles sont touchés par les plans ou leur réglementation.

³ Les décisions de la Direction sont sujettes à recours au Tribunal administratif."

art. 81 LATeC : "¹ Dans un délai maximal de six mois dès la clôture de l'enquête publique, le Conseil communal adopte les plans et leur réglementation et transmet à la Direction l'ensemble du dossier.

² Le SeCA établit un préavis de synthèse après avoir consulté, au besoin, les organes intéressés.

³ La Direction examine et, moyennant l'accord préalable du Conseil d'Etat, approuve les plans et règlements du point de vue de la légalité, de l'opportunité et de leur concordance avec les plans cantonaux et régionaux.

⁴ Les plans et règlements entrent en vigueur dès leur approbation, sous réserve de l'effet suspensif d'éventuels recours relatifs aux oppositions. Le Conseil communal en assure la publication selon la forme prévue dans le règlement d'exécution."

VI Coût financier de l'investissement

Les frais financiers pour la Commune de l'investissement de Fr 200'000.— s'élèvent à :

• Amortissement 15 %	Fr. 30'000.—
• Intérêts (tenant compte d'une marge d'autofinancement à zéro) 3%	<u>Fr. 6'000.—</u>
Total	Fr. 36'000.— =====

Les coûts des intérêts passifs sont dégressifs. Les montants ci-dessus sont prévus dans le plan financier 2009-2013, ainsi que dans le budget 2009 en catégorie III. Ils s'inscrivent dans la limite des amortissements arrêtés à Fr 7,2 mio par le Conseil communal.

VII Conclusion

Le Conseil communal vous invite, par ce message, à lui accorder le crédit d'étude (seconde phase) pour un montant de **Fr 200'000.--** dans le but de poursuivre le processus de révision générale du PAL conformément aux exigences légales fédérales et cantonales.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL DE LA VILLE DE FRIBOURG

Le Syndic

Pierre-Alain Clément

La Secrétaire de Ville

Catherine Agustoni

Annexes :

- Projet d'arrêté (annexe 1)
- Liste des membres de la commission générale pour la révision du PAL (annexe 2)
- Programme de révision et résumé en allemand disponibles sur le site internet, à l'adresse <http://www.fr.ch/ville-fribourg/edilite/amenagement/default.asp>

PROJET

Le Conseil général de la Ville de Fribourg

vu

- la loi du 25 septembre 1980 sur les communes et son règlement d'exécution du 28 décembre 1981;
- le message du Conseil communal no 44 du 17 mars 2009
-
- le rapport de la Commission de l'édilité ;
- le rapport de la Commission financière ;

arrête

Article premier

Le Conseil communal est autorisé à engager un montant de Fr. 200'000.- pour la poursuite des études (seconde phase) en vue de l'établissement du dossier de révision générale du plan d'aménagement local de la Ville de Fribourg.

Article 2

Cet investissement peut être financé par l'emprunt et amorti suivant les prescriptions légales.

Article 3

La présente décision peut faire l'objet d'un référendum facultatif conformément à l'article 52 de la loi sur les communes et à l'article 23 du règlement d'exécution de ladite loi.

Fribourg, le

AU NOM DU CONSEIL GENERAL DE LA VILLE DE FRIBOURG

Le Président :

Jean-Jacques Marti

Le Secrétaire de Ville adjoint :

André Pillonel

Commission générale pour la révision du PAL (CGRP)

Artefact urbanisme Sàrl
 Chambre fribourgeoise de l'Immobilier
 Association Pro Fribourg
 Parti Libéral Radical
 Association des Habitants de Guintzet + Gambach
 Association pour la défense du quartier d'Alt
 Association du quartier de Pérolles
 Parti Chrétien-Social
 Membre de la Commission d'aménagement
 Association des Intérêts de la Rue de Romont et des rues
 Adjacentes
 ATE
 Ass. Transports et Environnement
 Pro Natura Fribourg
 p.a.
 Association des habitants du quartier du Bourg
 Association des Intérêts du quartier Beaumont-Vignettaz
 AIQBV
 Intérêts du quartier de la Neuveville
 Association des commerçants de la rue de Lausanne
 PRO VELO Fribourg
 Association du quartier du Schoenberg
 Société d'Art public
 Membre de la Commission d'aménagement
 Union Patronale du Canton de Fribourg
 SIA Section Fribourg
 WWF Section Fribourg
 AFCAS
 Association Fribourgeoise du commerce, de l'artisanat et
 des services
 AGDF Association des grands distributeurs du Canton de
 Fribourg
 ASLOCA-Fribourg
 Ass. suisse des Locataires
 Association des Amis de Bourguillon
 Association des commerçants du quartier du Bourg
 Association des propriétaires fonciers
 Association du quartier de l'Auge
 Association du quartier Jura-Torry-Miséricorde
 Association Pro Fribourg
 Chambre fribourgeoise du commerce, de l'industrie et des
 services
 Culture et Tourisme
 Direction des écoles
 Ecole d'ingénieurs et d'architectes de Fribourg
 Forum d'Architecture Fribourg
 Fribourg Tourisme
 Groupe des Architectes SIA
 Liste Citoyenne "Les Verts Fribourgeois" et
 Membre de la Commission d'aménagement
 Membre de la Commission d'aménagement
 Membre de la Commission d'aménagement
 Membre de la Commission d'aménagement
 Mouvement "Ouverture"
 Parti Démocrate-Chrétien
 Parti Socialiste
 Réseau Economique
 Service des Affaires bourgeoisiales
 Service des Institutions et Assurances sociales
 Service des Sports
 Service Juridique
 Touring Club Suisse
 p.a.
 UDC .- Section Fribourg