

T102. Dimensionnement et gestion de la zone à bâtir

Voir aussi

Thèmes :

Territoire d'urbanisation

Densification et requalification

Surfaces d'assolement

Typologie et dimensionnement des zones d'activités

Instances concernées

Instance de coordination :
SeCA

Instances cantonales :
SMo, SAgri, SEn, SBC,
SAEF, PromFR, DAEC

› Voir thème « Territoire d'urbanisation »

› Voir thème « Densification et requalification »

› Voir thème « Surfaces d'assolement »

1. Objectifs

- › Construire les terrains non construits avant d'étendre les zones à bâtir.
- › Dimensionner les zones à bâtir de sorte qu'elles correspondent aux besoins en construction du canton.

2. Principes

- › Identifier les terrains les plus judicieux pour accueillir le développement de l'urbanisation dans le respect du principe de continuité du tissu bâti et moyennant des frais d'équipement supportables pour la collectivité.
- › Négocier avec les propriétaires des terrains stratégiques non construits, afin qu'ils s'engagent à mettre leurs terrains sur le marché ou à construire au cours des quinze années à venir.
- › Garantir la disponibilité juridique des terrains en affectant prioritairement en zone à bâtir les terrains où les propriétaires se sont engagés à construire dans les quinze années à venir, pour autant qu'ils soient situés à l'intérieur ou en continuité des zones à bâtir existantes.
- › Conditionner les extensions de la zone à bâtir à la fixation dans la réglementation communale d'une valeur d'indice brut d'utilisation du sol (IBUS) supérieure ou égale à 1.0 ou à l'application de dispositions réglementaires permettant d'atteindre une densité équivalente ainsi qu'à la définition d'une typologie de construction adaptée aux normes d'utilisation du sol définies.
- › Situer toute extension de la zone à bâtir au sens de l'article 15 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) à l'intérieur du territoire d'urbanisation.
- › Limiter la croissance de la population et des emplois à 15 ans autorisée par la création de nouvelles zones à bâtir à celle autorisée par la densification dans les secteurs urbanisés présentant une qualité de desserte en transports publics et des liaisons de mobilité douce insuffisantes.
- › Prendre toutes les mesures de densification et de requalification possibles dans la zone à bâtir légalisée antérieurement ou simultanément à tout projet d'extension.
- › En cas d'emprise sur des surfaces d'assolement, prouver que l'objectif visé est important pour le canton et que l'utilisation du sol est optimale.



> Voir thème « Typologie et dimensionnement des zones d'activités »

> Traiter le dimensionnement des zones d'activités conformément aux principes définis dans le thème « Typologie et dimensionnement des zones d'activités ».

Dimensionnement des zones à bâtir de type zone résidentielle, zone centre et zone mixte

> Voir « Volet stratégique »

> Dans les catégories de priorités d'urbanisation 1 ou 2, une extension de zone à bâtir de maximum 5 ha peut être planifiée uniquement lorsque la totalité de la surface non construite en zone à bâtir légalisée n'excède pas 3 ha.

> Dans la catégorie de priorité d'urbanisation 3, une extension de zone à bâtir de maximum 3 ha peut être planifiée uniquement lorsque la totalité de la surface non construite en zone à bâtir légalisée n'excède pas 1 ha.

> Dans la catégorie de priorité d'urbanisation 4, une extension de zone à bâtir de maximum 1.5 ha peut être planifiée uniquement lorsque la totalité de la surface non construite en zone à bâtir légalisée n'excède pas 0.5 ha.

> Dans la catégorie de priorité d'urbanisation 4, deux extensions peuvent être planifiées au maximum au cours de la durée de validité d'un plan d'aménagement local.

> Les critères de dimensionnement s'appliquent individuellement par secteur urbanisé.

> Les communes concernées par plusieurs catégories de priorité peuvent regrouper toutes les extensions dans un même secteur pour autant que celui-ci soit situé dans la catégorie d'urbanisation la plus prioritaire de la commune.

> Les zones à bâtir sont dimensionnées sur la base des critères du plan directeur cantonal et d'une justification du besoin à 15 ans.

Dimensionnement des zones d'intérêt général

> Les zones d'intérêt général sont dimensionnées sur la base d'une justification du besoin en fonction des équipements publics existants et des équipements publics à prévoir sur la base du développement démographique prévu à 15 ans.

3. Mise en œuvre

3.3. Tâches communales

> Les communes :

> Voir « Volet stratégique »

> qui présentent un surdimensionnement de leurs zones à bâtir destinées à l'habitat en vertu du précédent plan directeur cantonal disposent d'un délai de 3 ans après l'approbation du plan directeur cantonal pour se mettre en conformité ;

- tiennent compte des critères de dimensionnement des zones à bâtir dans leurs planifications ;
- à l'échéance du délai légal de 12 ans pour la construction, examinent, à la lumière du principe d'intérêt public prépondérant et de proportionnalité, les terrains non construits ou non utilisés conformément à leur affectation sur lesquels elles peuvent exercer un droit d'emption.

Conséquences sur le plan d'aménagement local

➤ Règlement communal d'urbanisme :

- Pour les nouvelles mises en zone, fixer une valeur d'IBUS supérieure ou égale à 1.0 ou des dispositions réglementaires permettant d'atteindre une densité équivalente.
- Prévoir une typologie des constructions adaptée aux normes d'utilisation du sol définies.

➤ Rapport explicatif :

- Présenter l'état du dimensionnement de la zone à bâtir au moyen d'un bilan des surfaces construites et non construites et démontrer que le plan d'affectation des zones est conforme aux principes de dimensionnement.



Références

Directives techniques sur les zones à bâtir, Office fédéral du développement territorial, 2014.

Complément au guide de la planification directrice, Office fédéral du développement territorial, 2014.

Participants à l'élaboration

SMo, SAgri, SEn, SBC, SAEF, PromFR, SFN, DAEC, SeCA

1. Objectifs

La LAT révisée pose de nouvelles exigences quant au développement des zones à bâtir. Celles-ci doivent être dimensionnées de telle sorte qu'elles répondent aux besoins du canton pour les quinze prochaines années. La nouvelle législation n'admet désormais des mises en zone qu'à de strictes conditions : les réserves d'utilisation à l'intérieur des zones constructibles doivent avoir été utilisées et la disponibilité du terrain à bâtir doit être garantie. Ce renforcement des conditions de mises en zone vise à empêcher la dispersion des constructions. Une planification des zones à bâtir judicieuse permet non seulement de respecter les exigences fédérales, mais aussi de prendre en compte les intérêts de la production agricole et de la protection des ressources naturelles.

Avec un taux cantonal d'utilisation de la zone à bâtir supérieur à 100 %, le canton de Fribourg peut planifier une légère augmentation de ses zones à bâtir de type résidentiel, mixte et centre, pour autant que ce développement soit maîtrisé. Dans cette perspective et afin de garantir que les extensions de zone à bâtir ne dépassent pas les besoins du canton, le canton propose des critères de dimensionnement pour les zones à bâtir de types résidentiel, mixte et centre basé sur des mises en zones par étapes une fois que l'essentiel des terrains constructibles a été réalisé. Dans une perspective de développement vers l'intérieur, la nouvelle méthode de dimensionnement est axée en priorité sur le principe de mobilisation des réserves internes.

Les nouveaux critères de dimensionnement, couplés au concept du territoire d'urbanisation et aux mesures de densification et de requalification demandées, visent à garantir un développement durable du canton, c'est-à-dire axé sur la concentration qualitative des activités humaines dans les pôles stratégiques du canton et dans les sites présentant un bon niveau de desserte. Cette orientation doit permettre une meilleure utilisation des surfaces, étant entendu que si celles-ci sont idéalement situées et desservies, elles seront très probablement davantage utilisées que des surfaces inappropriées.

2. Principes

En prenant en compte le scénario démographique « haut » de l'Office fédéral de la statistique ainsi que la fixation d'un IBUS de 1.0 ou plus pour toute nouvelle mise en zone, les besoins cantonaux d'extension en zone d'habitation, zone centre et zone mixte sont évalués à environ 300 ha à l'horizon 2035. Afin de garantir un développement de l'urbanisation qui corresponde à ces besoins et de répondre aux enjeux de la LAT révisée, les critères de dimensionnement de ces zones à bâtir sont redéfinis.

Ces critères étaient précédemment calculés sur la base des terrains effectivement construits au cours des quinze dernières années. La nouvelle méthode ne fait plus référence au développement de l'urbanisation passé puisque cette manière de procéder n'est plus conforme à la législation fédérale. Elle se base désormais sur un bilan effectif de la surface des terrains non construits affectés en zone d'habitation, zone centre et zone mixte. Le principe prévoit des étapes maximales de mises en zone en fonction de l'état d'utilisation des zones à bâtir légalisées. Toute extension de ces zones est ainsi conditionnée à la construction préalable des terrains non construits. Afin de garantir des extensions denses, le plan directeur cantonal prévoit en sus une valeur d'IBUS supérieure ou égale à 1.0 pour toute nouvelle mise en zone. En l'absence d'une

base légale formelle, les propriétaires ne seront pas contraints de construire la totalité de l'IBUS défini. Par contre, les communes ne peuvent inscrire dans leur réglementation une valeur d'IBUS inférieure à 1.0. Concernant les typologies de construction, la loi cantonale autorise jusqu'à 3 logements dans une habitation individuelle et dans la pratique, il est possible d'accoler 2 habitations individuelles, voire plus. Cela signifie que même des parcelles à indice relativement faible peuvent accueillir des habitations individuelles qui, de par leur volumétrie, sont semblables à de petits immeubles. L'objectif étant d'aller vers une augmentation de la densité, le canton favorise, dans la pratique, la réalisation de maisons mitoyennes. De manière générale, il encourage les communes à définir une typologie des constructions aussi large que possible afin de ne pas faire obstacle au potentiel de densité prévu par l'IBUS.

Les critères de dimensionnement sont différenciés et hiérarchisés en fonction des priorités d'urbanisation : ainsi, le tissu urbain des secteurs régis par des projets d'agglomération et celui des centres régionaux ont des potentiels de mise en zone plus larges que les secteurs urbanisés situés en périphérie des centres. Ceci permet une répartition du potentiel de développement dans les endroits que le canton estime être les plus judicieux. Les surfaces des étapes de mise en zone ont été fixées en tenant compte de la surface que pourrait représenter un nouveau quartier et des équipements nécessaires à la réalisation de celui-ci, en fonction du tissu bâti existant et de l'importance du secteur urbanisé. Le terme « secteur urbanisé » est ici à comprendre comme un « tissu bâti regroupé ».

La réalisation de scénarios de développement de l'urbanisation tenant compte de la nouvelle méthode de dimensionnement a permis de vérifier que celui-ci ne dépasserait pas les besoins du canton. La méthode de dimensionnement par étape de mise en zone présente en outre l'avantage de ne pas être dépendante de l'évolution effective de la démographie. Etant entendu que la croissance démographique réelle aura des répercussions sur les constructions effectives, dans le cas où celle-ci devait ne pas suivre le scénario OFS, les constructions escomptées ne seront pas réalisées et les mises en zone seront donc restreintes. Dans le cadre du rapport sur l'aménagement du territoire exigé par la Confédération et le Grand Conseil 5 ans après l'approbation du plan directeur cantonal, une vérification de l'évolution effective de l'urbanisation sera effectuée et des adaptations du plan directeur cantonal pourront être proposées si besoin.

Ces critères de dimensionnement ne s'appliquent pas aux zones d'intérêt général qui doivent être justifiées par une démonstration du besoin en fonction des infrastructures publiques existantes ou à réaliser et mises en relation avec les zones à bâtir planifiées. Toutefois, un réexamen systématique des zones d'intérêt général, de leur dimensionnement, de leur localisation et de leur utilisation actuelle est nécessaire en cas de révision générale du plan d'aménagement local.

Les exigences fédérales demandent également que des mesures soient prises pour garantir la disponibilité juridique des terrains. La loi cantonale prévoit que les zones à bâtir doivent être construites et utilisées conformément à leur affectation dans les 12 ans suivant la décision d'approbation. Passé ce délai, les communes et le canton ont 3 ans pour pouvoir exercer un droit d'emption. Le canton peut exercer ce droit sur les zones d'activités cantonales de manière prioritaire, tandis que la commune est l'autorité compétente pour toutes les autres zones à bâtir. Toute décision d'exercer le droit d'emption doit être fondée sur la justification d'un intérêt public prépondérant,

soit en démontrant que la construction du terrain revêt une importance stratégique particulière pour le développement du canton, respectivement de la commune. La possibilité pour le canton et les communes d'exercer pour ces zones un droit d'emption de manière subsidiaire va dans le sens d'un renforcement de la politique foncière active tout en permettant de renforcer le système légal en cas d'inaction des propriétaires. A préciser que dans la pratique, les communes qui envisagent, lors de la révision générale de leur plan d'aménagement, de mettre des terrains en zone à bâtir ou bien de reconduire l'affectation de terrains déjà en zone à bâtir mais non construits, passent avec les propriétaires des contrats de droit administratif (art. 48 LATeC) dans lesquels les délais pour la construction sont bien souvent inférieurs au nouveau délai légal de 12 ans.

3. Mise en œuvre

3.3. Tâches communales

Dans le cadre d'une révision générale ou de modifications du plan d'aménagement local impliquant des extensions de zone à bâtir, les communes feront état du dimensionnement de leurs zones à bâtir selon les règles de dimensionnement du plan directeur cantonal. Elles suivront pour ce faire les directives fixées dans le guide pour l'aménagement local, qui explique comment appliquer la nouvelle méthode de dimensionnement.

Conséquences sur le plan d'aménagement local

Le rapport explicatif contiendra la démonstration du respect des critères de dimensionnement. Il présentera le bilan des zones à bâtir en identifiant les zones à bâtir construites, les zones à bâtir non construites et les nouvelles mises en zone planifiées.