

**Rapport final du Conseil communal au sujet du postulat n° 42 (2021-2026)
de Mme et MM. Sonja Gerber, Laurent Woeffray et Simon Zurich (PS)
demandant d'étudier l'intégration de prescriptions dans la plan d'aménagement local (PAL)
et son règlement communal d'urbanisme (RCU) pour faciliter les affectations intermédiaires
en ville de Fribourg**

En séance du 22 février 2022, le Conseil général transmettait au Conseil communal le postulat n° 42 de Mme et MM. S. Gerber, L. Woeffray et S. Zurich lui demandant d'étudier l'intégration de prescriptions dans la plan d'aménagement local (PAL) et son règlement communal d'urbanisme (RCU) pour faciliter les affectations intermédiaires en ville de Fribourg.

Résumé du postulat

Les postulants constatent que la législation communale ne permet que difficilement d'utiliser temporairement des locaux pour des projets qui ne sont pas situés dans des zones affectées à cet effet. Les procédures sont exigeantes et ont un effet décourageant. Ils estiment que les affectations intermédiaires peuvent contribuer de manière déterminante à l'attractivité de la ville, en augmentant la diversité culturelle, créant des lieux de rencontre sociaux et encourageant l'innovation économique et demandent ainsi au Conseil communal d'étudier l'intégration à sa réglementation de dispositions permettant d'autoriser plus facilement une utilisation temporaire non conforme à la zone ou à l'affectation actuelle d'un bâtiment.

Réponse du Conseil communal

1. Introduction

Une affectation intermédiaire ou affectation transitoire consiste en une utilisation temporaire d'un terrain, d'un bâtiment ou d'un local venant s'intercaler entre une ancienne et une nouvelle affectation ou utilisation des lieux précités. Bien que la définition de cette notion ne se réfère théoriquement pas à un type d'affectation précis, il y est souvent fait référence pour désigner des utilisations à buts culturels ou plus largement d'intérêt public.

L'affectation intermédiaire contribue ainsi à l'application du principe de la LAT (loi fédérale sur l'aménagement du territoire) de développement vers l'intérieur du milieu bâti et s'intègre dans une démarche de développement durable, en permettant de limiter le nombre de locaux et/ou surfaces non utilisés.

Au niveau réglementaire, l'affectation transitoire ne constitue pas une notion en tant que telle du point de vue juridique en Suisse. Ainsi, ces dernières doivent généralement suivre les règles de

construction prévues par les communes. Dans le cas où l'affectation transitoire souhaitée ne respecte pas les prescriptions règlementaires de la zone, il est possible d'octroyer une dérogation.

Il existe toutefois quelques exceptions avec certaines communes qui prévoient des autorisations limitées dans le temps pour des utilisations non-conformes à l'affectation de la zone. C'est par exemple le cas de la commune de Thounne, qui prévoit cette disposition pour une durée de cinq ans, reconductible deux ans, et moyennant le respect de plusieurs conditions spécifiques.

2. Plan d'aménagement local – Etat des lieux

Ce chapitre permet de passer en revue les différentes zones en zone à bâtir présentes dans le plan d'aménagement local de la Ville actuellement en cours de révision et d'examiner les affectations qu'elles permettent. La volonté est de mettre en lumière les zones favorables à l'accueil d'affectations transitoires, telles que mises en avant dans le postulat, à savoir qui permettent "de contribuer [...] à l'attractivité de la ville, augmenter la diversité culturelle, créer des lieux de rencontre sociaux et encourager l'innovation économique", afin de tirer un bilan à l'échelle de la ville.

2.1 Zones d'intérêt général (RCU 2022, chapitres 18 et 19)

Il existe deux zones d'intérêt général dans le PAL en cours de révision, la zone d'intérêt générale (ZIG) et la zone verte d'intérêt général (ZVIG). La ZIG est destinée à servir le bien de la collectivité, elle regroupe notamment les bâtiments de l'administration publique, les écoles et universités mais peut aussi accueillir des installations publiques culturelles. Elle permet des constructions importantes en termes de dimensions, au regard de la diversité des utilisations qu'elle permet (qui peuvent aller d'un petit point de collecte de déchets de quartier à une enceinte sportive telle que la BCF Arena).

La ZIG est donc une zone qui offre la possibilité d'installer des affectations transitoires à vocation culturelle ou plus généralement d'intérêt public (associations de quartier ou fondations médico-sociales par exemple). Si toutes les affectations mises en avant dans le cadre du postulat ne pourraient nécessairement être autorisées – la notion d'intérêt public est centrale – la diversité des activités culturelles d'intérêt public possibles au sein de la zone en fait une zone adéquate pour les affectations transitoires.

La ZVIG est quant à elle destinée aux activités sportives extérieures et de délasserment. Elle regroupe les terrains sportifs en extérieur ainsi que les parcs publics. Elle permet des constructions limitées en termes de proportions, qui doivent obligatoirement être liées à la destination de la zone.

Bien que cette dernière zone pourrait permettre quelques affectations transitoires en lien avec certains événements ou manifestations précises, elle offre des possibilités limitées d'affectation et de construction. Il ne s'agit donc pas d'une zone adaptée aux affectations transitoires telles que décrites dans le postulat.

2.2 Zones de ville (RCU 2022, chapitres 4, 5, 6 et 7)

Les zones de ville regroupent les zones de ville I et II (ZV I et II) (zones de protection du patrimoine) et les zones de ville III et IV (ZV III et IV). En termes d'affectation, ces zones sont destinées à l'habitation, aux activités de services à faibles nuisances, aux équipements communautaires d'intérêt général et à d'autres activités à faibles nuisances. Les ZV III et IV permettent également d'accueillir des activités artisanales à faibles nuisances.

Permettant une grande diversité d'affectations, les zones de ville sont idéales pour des affectations transitoires, qu'il s'agisse de lieux culturels, espaces de rencontre ou de lieux dédiés à l'innovation. A titre d'exemple, le Port, cité en introduction, se trouve au sein d'une zone mixte (ZV I).

2.3 Zones d'activités (RCU 2022, chapitres 15, 16 et 17)

Il existe trois zones d'activités sur le territoire communal dans le cadre du PAL en cours de révision. Selon la LATeC, les zones d'activités sont notamment destinées à accueillir des entreprises qui ne peuvent être admises dans d'autres zones en raison des nuisances qu'elles engendrent (art. 54 al. 2 LATeC).

Dans le cadre du PAL en cours de révision, la zone d'activités I (ZACT I) concerne le secteur des Daillettes. Elle est destinée principalement aux entreprises industrielles et artisanales du secteur secondaire, ainsi qu'aux entrepôts, les activités du secteur tertiaire incompatibles avec la destination des autres zones, en raison des nuisances qu'elles engendrent, peuvent également y être admises.

La zone d'activités II (ZACT II) est sensiblement similaire dans sa destination, la ZACT II étant destinée aux bâtiments et installations de plein air du secteur d'activité secondaire.

Au regard de ces premiers éléments, on ne peut réellement considérer les ZACT I et II comme des zones adaptées aux affectations transitoires, peu de ces dernières relevant du secteur secondaire. Les exceptions prévues dans le cadre de la ZACT I liées à la question des nuisances laissent toutefois une marge de manœuvre pour certaines activités (salle de concert, par exemple).

La zone d'activités III (ZACT III), qui concerne le secteur de la Pisciculture, est quant à elle destinée aux activités industrielles, artisanales, de services et administratives. Elle permet également les équipements communautaires d'intérêt général affectés à des activités de recherche et de formation dans le but de créer des synergies avec les activités énumérées ci-dessus. Ne se limitant pas uniquement au secteur secondaire, elle permet donc une diversité d'affectations plus importante que les deux autres zones, ce qui en fait une zone idéale pour l'accueil d'affectations transitoires diverses.

2.4 Zones résidentielles (RCU 2022, chapitres 8, 9, 10, 11, 12, 13)

Dans le cadre du PAL en cours de révision, les zones résidentielles sont au nombre de six. Les zones résidentielles protégées I et II (ZRP I et II), qui constituent des zones de protection et les zones résidentielles à faible densité (ZRFD), à moyenne densité I et II (ZRMD I et II) et à haute densité (ZRHD).

Comme leur nom l'indique, ces zones sont destinées principalement aux habitations. Elles peuvent toutefois accueillir des activités du secteur tertiaire à deux conditions: lesdites activités ne doivent générer que de faibles nuisances et la surface maximale utilisable à cette fin ne peut excéder l'équivalent de celle d'un niveau du bâtiment.

L'affectation mono-orientée de ces zones n'en fait à priori pas des zones idéales pour les affectations transitoires mais elles gardent toutefois un certain potentiel au regard des possibilités de mixité des affectations.

2.5 Zones de place urbaine (RCU 2022, chapitre ...)

La zone de place urbaine (ZPU) et la zone de place urbaine protégée (ZPUP) regroupent les aires publiques à l'intérieur de la ville, servant de lieux de rencontre et de séjour en plein air au profit des habitant-e-s et utilisateur-ric-e-s de la ville.

En termes d'affectation, ces zones paraissent à première vue plutôt intéressantes dans le cas des affectations transitoires. En effet, les constructions et installations ainsi que les équipements servant le bien commun de la collectivité de même que les activités culturelles, touristiques et commerciales y sont autorisées. Toutefois, les constructions et installations sont passablement limitées dans ces zones. Elles ne peuvent dépasser un niveau et ne doivent générer que de faibles nuisances et être limitée aux besoins strictement nécessaire à la fonction.

Au regard de ces éléments, on ne peut considérer ces zones comme adaptées pour les affectations transitoires.

2.6 Bilan

On relève donc les zones suivantes comme étant adaptées aux affectations transitoires: zone d'intérêt général (ZIG), zones de ville I, II, III et IV (ZV I, II, III et IV) et zone d'activités III. Les autres zones mentionnées offrent également un petit potentiel mais présentent plusieurs contraintes qui en font des zones moins "accueillantes".

En termes de surfaces, les zones adaptées citées ci-dessus représentent 45 % du total des zones constructibles au sein de la ville (ce qui exclut donc l'aire forestière, la zone verte de protection du paysage, la zone agricole, les eaux, les routes et la majorité du domaine ferroviaire). Si l'on ajoute à cela les zones de réserves (soit des zones identifiées dans le plan directeur où il est prévu de modifier l'affectation existante dans le futur, à l'image du périmètre militaire de la Poya) ainsi que le PAC blueFACTORY, le total passe à 47%.

Ainsi, pratiquement la moitié des surfaces en zone constructible en ville de Fribourg présentent une diversité d'affectation adaptée aux affectation transitoires.

Si l'on regarde les surfaces brutes de plancher existantes, en incluant les zones de réserves et le PAC blueFACTORY, cela représente un total de 2'731'029 m², soit plus de 67% des surfaces brutes de plancher existantes en zone constructible à l'échelle de la ville. A ceci peut s'ajouter le total de surfaces brutes de plancher exploitables pour des activités du secteur tertiaire en zones résidentielles (soit l'équivalent d'un niveau des bâtiments existants) qui correspond à 354'488 m². On arrive donc à un total de 3'085'517 m² de surfaces brutes de plancher existantes exploitables pour des affectations mixtes, avec quelques variations spécifiques suivant le type de zone. Cela représente un total de 76% des surfaces en zone constructible.

La carte ci-dessous présente la répartition géographique des zones concernées sur le territoire communal.

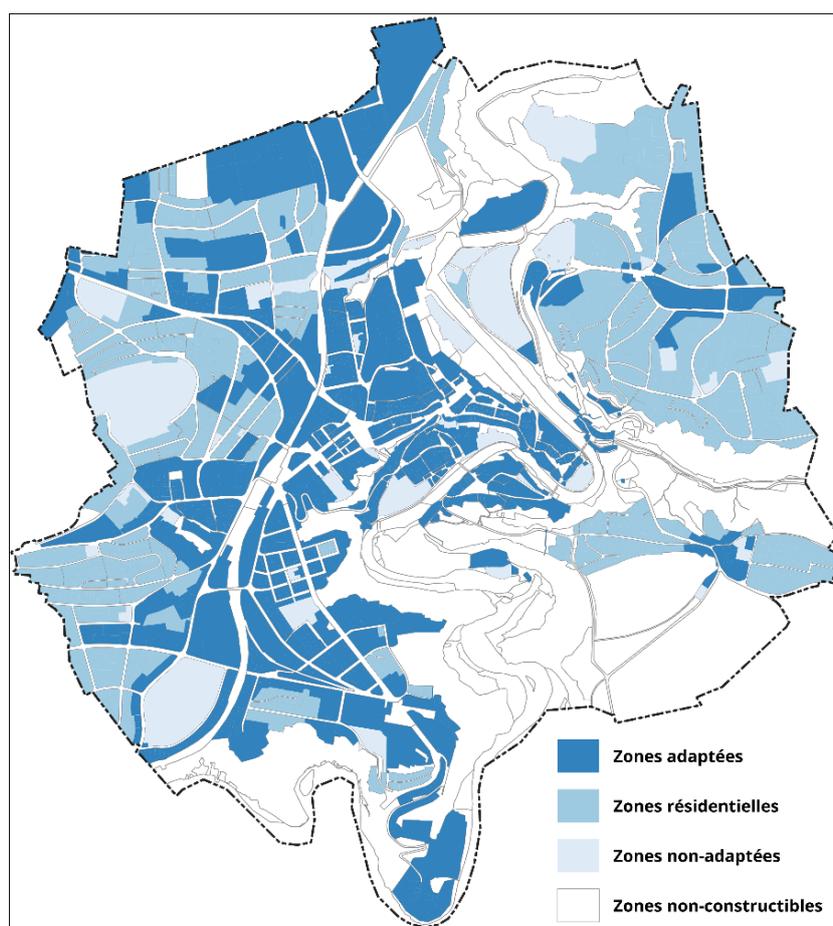


Figure 1: Répartition géographique des zones adaptées aux affectations transitoires

Ces quelques éléments permettent de démontrer que le PAL en cours de révision offre déjà à l'heure actuelle des possibilités importantes au niveau de la mixité d'affectations. De ce fait, la pertinence d'ajouter de nouvelles prescriptions dans le RCU est relativement limitée.

Il convient toutefois de rappeler que les chiffres présentés dans ce chapitre se rapportent uniquement à la question de l'affectation. Il y a en effet d'autres éléments à prendre en considération qui peuvent nuancer les présents chiffres (notamment la question du bruit, qui est développée au chapitre 4).

3. Procédures et règles de droit

Le but du permis de construire est de s'assurer qu'un projet est conforme au droit public et qu'il pourra être réalisé dans des conditions qui ne portent pas atteinte à l'intérêt public. L'autorisation obligatoire de construire constitue un principe fixé dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). Le droit cantonal ne peut ainsi pas restreindre la notion de construction et d'installation soumise à autorisation, telle que la définit le droit fédéral, ni soustraire à l'autorisation de construire la création et la transformation de constructions et/ou d'installation au sens de la LAT (Guide des Constructions, Etat de Fribourg, 2022).

Le Canton est compétent pour définir des règles générales ou spéciales de construction (prescriptions architecturales particulières, stationnement, etc.), des instruments particuliers, ou pour les questions se rapportant à la procédure et notamment la question dérogatoire.

Au niveau communal, dans le canton de Fribourg, il n'est pas possible de définir autrement les notions fixées dans le droit cantonal, ni d'alléger les règles du droit cantonal (sauf si celui-ci le prévoit explicitement). Ainsi, la commune définit dans son RCU les affectations et prévoit les prescriptions associées aux différentes zones mais elle ne peut pas fixer des prescriptions dérogatoires. A ce titre, il est répondu à la question de fond du postulat n° 42, à savoir l'ajout de prescriptions permettant de déroger aux prescriptions de la zone en cas d'affectation transitoire. Il n'est en effet pas possible de fixer un cadre dérogatoire plus large que celui fixé par le droit cantonal.

Il convient toutefois d'examiner la réglementation liée aux demandes de permis de construire, ainsi que les possibilités dérogatoires telles que prévues par la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LATEC) afin d'avoir une vue d'ensemble sur les possibilités existantes.

Selon la LATEC, l'obligation de permis de construire ne s'étend pas uniquement aux constructions ou installations nécessitant des travaux. Les réparations et transformations modifiant la structure des bâtiments ou encore les changements d'affectations de locaux et modifications d'installations doivent également faire l'objet d'un permis de construire. Seules certaines petites installations annexes (cheminées de jardin, piscines démontables ou encore terrasses de jardins non-couvertes) ou travaux d'entretien mineurs sont dispensés de l'obligation de permis de construire. Ainsi, à moins qu'elle concerne une manifestation ponctuelle, soumise à autorisation de police, une affectation transitoire impliquant une nouvelle construction, des travaux de rénovation ou un changement d'affectation devra faire l'objet d'une procédure de demande de permis de construire, et ce même si elle est limitée dans le temps.

Comme détaillé au chapitre précédent, le PAL de la Ville de Fribourg en cours de révision permet une grande mixité d'affectations. Il existe ainsi d'importantes possibilités d'utiliser ou de transformer des locaux existants dans le but d'y aménager des affectations transitoires, tout en étant conforme à la législation.

Dans le cas où l'affectation transitoire envisagée ne serait pas conforme à la zone, la LATEC prévoit la possibilité de déroger. L'article 148 LATEC indique en effet qu'une dérogation peut être accordée, à condition qu'elle soit justifiée par des circonstances particulières et qu'elle ne porte pas atteinte à des intérêts prépondérants publics ou privés. Au regard de ce que prévoit la loi, il paraît pertinent de considérer qu'une affectation transitoire, et donc limitée dans le temps, constitue une circonstance particulière permettant de justifier une dérogation. L'article 148 al. 3 précise d'ailleurs que la dérogation peut être accordée à titre temporaire ou définitif.

La loi prévoit que les demandes de dérogation doivent être justifiées et notifiées aux voisin·e·s par lettre recommandée. La commune doit veiller à exiger les compléments nécessaires. On peut ainsi estimer qu'une dérogation dans le cadre d'une demande de permis de construire implique un rallongement des procédures, qui peut varier selon le type de dérogation demandée. Toutefois, comme indiqué plus haut, la commune ne peut prévoir des prescriptions allégeant la réglementation cantonale. Un ajout de prescriptions à ce sujet dans le règlement communal d'urbanisme (RCU) ne permettrait donc pas d'accélérer les procédures.

Il est toutefois à préciser que la pratique établie par la Préfecture de la Sarine est qu'en dessous d'une durée de trois mois, une affectation ou un aménagement peut être entrepris sans permis de construire.

Le PAL de Fribourg en cours de révision offre une mixité d'affectations favorable à l'implantation d'affectations transitoires sur le territoire communal rendant moins pertinent l'ajout de prescriptions dans le RCU, ce qui serait dans tous les cas inutile car il n'est pas possible de prévoir des dispositions communales allégeant la réglementation cantonale en matière de droit dérogatoire.

4. Autres éléments à considérer

Afin d'offrir une vue d'ensemble complète de la question des affectations transitoires, il paraît important de s'attarder sur quelques thématiques complémentaires.

Tout d'abord, un élément important à prendre en considération est la protection contre le bruit. La Ville définit (art. 13 RCU) son plan des degrés de sensibilité au bruit (DS) conformément à l'article 44 OPB (ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit), soit au droit fédéral. L'attribution des DS permet de fixer les niveaux de bruit admissibles selon les affectations des diverses zones à bâtir. Dans les faits, un DS II est attribué aux zones résidentielles, un DS III dans les zones de ville, d'intérêt général et dans la ZACT III et un DS IV dans les autres zones d'activités. Il s'agit d'un élément important à prendre en considération lorsqu'on réfléchit à une affectation transitoire car les valeurs autorisées au sein d'un DS II sont inférieures à celles d'un DS III ou IV. Ainsi, cela limite quelque peu la diversité des affectations possibles en zones résidentielles.

Dans le cas d'un permis de construire, les valeurs limites d'expositions de l'OPB doivent être respectées. Ainsi, les effets contraignants ne se limitent pas seulement au périmètre en question mais s'étendent aussi à l'extérieur. Le DS attribué au bien-fonds voisin est déterminant pour le respect des valeurs limites d'exposition. Cela signifie par exemple qu'une affectation en zone de ville conforme à la zone de fond et dont les valeurs correspondent à celles d'un DS III pourrait ne pas être autorisée en raison de la proximité de la zone à une zone résidentielle voisine, elle en DS II.

Il n'est toutefois pas possible de déterminer la conformité à l'OPB d'un projet sur la base d'un seul plan d'affectation. De nombreux éléments entrent en considération (orientation des constructions, topographie, distances, isolation des bâtiments, etc.) et demandent une analyse fine. Parfois, des adaptations dans le projet permettent d'assurer le respect des normes et prescriptions.

Cette même réflexion s'applique également à d'autres éléments tels que ceux relatifs par exemple à l'équipement des parcelles concernées (raccordement aux réseaux d'eau et d'énergie, etc.) qui doit être assuré pour qu'un permis de construire puisse être délivré.

Enfin, il paraît important de prendre en considération les conséquences que pourraient avoir l'ajout de prescriptions permettant des dérogations aux règles de construction dans le RCU. En premier lieu, cet ajout impliquerait une modification des documents et donc une nouvelle mise à l'enquête qui pourrait ouvrir la voie à de nouvelles oppositions au PAL. En effet, en offrant des possibilités de dérogations, ces prescriptions limiteraient le droit des éventuels opposants au moment de la demande de permis de construire, ce qui pourrait être considéré comme contraire au principe démocratique. Aussi, le risque est que ces prescriptions ouvrent la voie à une multiplication des affectations temporaires non-conformes ne présentant aucune plus-value du point de vue de l'intérêt général. Elles permettraient simplement à des propriétaires d'attendre plusieurs années avant de se conformer aux réglementations applicables.

5. Conclusion

Le Conseil communal constate que le PAL en cours de révision permet déjà une importante mixité d'affectations qui permet, dans les cas où le contexte des locaux ou des lieux est adapté, à des affectations transitoires de voir le jour de manière conforme à la réglementation.

De plus, le fait de prévoir des prescriptions spécifiques dans le RCU ne permettrait pas d'accélérer les procédures de demande de permis de construire, qui dépendent en outre également d'éléments externes aux règles de construction figurant dans le RCU.

A ce titre, le Conseil communal est d'avis qu'il n'est pas pertinent d'ajouter des prescriptions prévoyant un régime dérogatoire pour des affectations transitoires, estimant que ces prescriptions seraient contestées par des oppositions dans le cadre de leur mise à l'enquête, et qu'elles offriraient une marge de manœuvre trop importante aux propriétaires.

Afin de répondre rapidement à une demande de dérogation à titre temporaire ou définitif, une bonne connaissance des procédures de demande de permis est avantageuse. Elle permet à l'Inspectorat des constructions de traiter la demande dans les meilleurs délais, avant que le Conseil communal prenne sa décision.

Le postulat n° 42 est ainsi liquidé.