

**Zeitschrift:** Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

**Herausgeber:** Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

**Band:** - (2003)

**Heft:** 2

**Artikel:** Le plan directeur communal fribourgeois

**Autor:** Currat, M. Roger / Wiesmann, Christian M. / Dubuis, Anne-Françoise / Bulliard, Patrice

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-957903>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 26.01.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Le plan directeur communal fribourgeois

12

*Im Kanton Freiburg werden die Gemeinderichtpläne gleichzeitig mit dem Zonenplan ausgearbeitet. Sie wurden ursprünglich parallel zu den «provisorischen Entwicklungsperimetern» erstellt, mit denen man in den 70-er Jahren gegen die unkontrollierte Besiedlung anzugehen versuchte.*

*Die in den Gemeinderichtplänen vermittelte Entwicklungsvision geht über den Geltungshorizont der vom Raumplanungsgesetz vorgegebenen Pläne hinaus. Aufgrund dieser Überlegung sind sie für alle Freiburger Gemeinden obligatorisch.*

*Die Erfahrung zeigt, dass diese Pläne als eine Art «erweiterte» Zonenpläne erstellt werden, deren Detaillierungsgrad eher einer Vorstufe des Zonenplans als einem Entwicklungskonzept gleicht. Zukünftig könnten sie es den Freiburger Gemeinden erleichtern, auf interkommunaler Ebene eine nachhaltige Entwicklung anzustreben.*

## Entretiens avec

► **M. Roger Currat**, urbaniste cantonal et chef de service de l'Office des constructions et de l'aménagement du territoire du canton de Fribourg (OCAT) de 1972 à 1993, et

► **M. Christian Wiesmann**, actuel urbaniste cantonal et chef du Service.

Propos recueillis pour la rédaction *Collage* par

► **Anne-Françoise Dubuis** et

► **Patrice Bulliard**.

## Élément stratégique du développement, entre objectifs et réalité

**Les deux urbanistes cantonaux ayant oeuvré sur le territoire fribourgeois depuis la création du service de l'environnement, de l'aménagement et des constructions (SeCA), respectivement l'ancien chef de service, M. Currat ainsi que M. Wiesmann, actuel chef de service, nous ont livré leurs impressions sur l'instrument du plan directeur communal. Interview.**

## Les outils fribourgeois

L'article 43 de la Loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATeC) est on ne peut plus clair:

- 1 Les plans directeurs communaux prévoient les lignes générales du développement de la commune.
- 2 En règle générale, ils comprennent:
  - 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 des infrastructures**, qui justifie le périmètre du plan d'affectation des zones, compte tenu d'étapes de réalisation cohérentes, et apporte la preuve que le plan directeur de l'utilisation du sol peut être desservi par les infrastructures;
  - le plan directeur du paysage et des sites**, qui indique les mesures prévues pour la sauvegarde des sites et des objets dignes de protection.
- 3 Ils sont établis en même temps que le plan d'affectation des zones.

Chaque commune, petite ou grande, doit donc établir ces plans directeurs communaux (PDCom), ceci parallèlement au plan d'affectation des zones (PAZ), par le biais des révisions générales, qui interviennent tous les 15 ans. Le cas fribourgeois permet donc une remise en question complète de la planification du territoire communal lors des révisions générales, incluant le statut de la zone agricole.

## Interview

**collage:** Pour quelles raisons la loi cantonale en vigueur définit avec autant de précision, et pour l'ensemble des quelques 200 communes fribourgeoises, l'obligation d'élaborer des PDCom ?

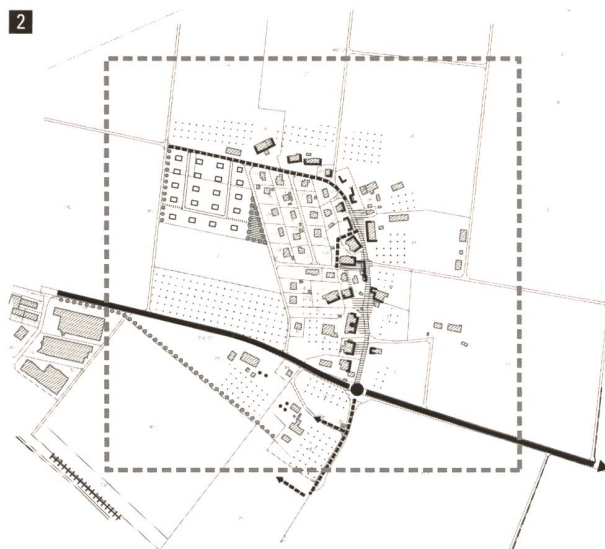
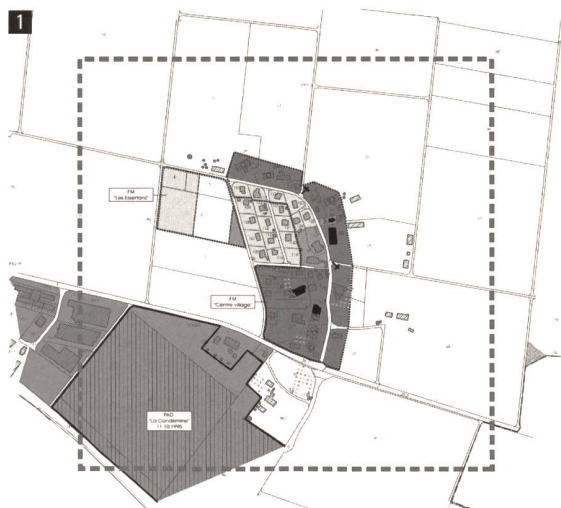
**R.C.:** Pour comprendre, il apparaît utile de replonger dans l'historique de la mise en place de cette réglementation. Avant la loi de 1983, d'ailleurs toujours en vigueur, la loi sur les constructions du 15 mai 1962 considérait les plans directeurs comme facultatifs et sans portée légale. Au surplus, seules les communes de plus de 1'000 habitants avaient l'obligation d'établir un plan d'aménagement et un règlement de police de constructions. Dans la mesure où le canton était à l'époque essentiellement rural, très peu de communes avaient élaboré une planification communale, et encore moins de PDCom. Cette absence de planification au niveau communal avait cependant pour conséquence une urbanisation dite «incontrôlée».

Néanmoins, au niveau fédéral, la création en 1969 de deux articles constitutionnels traitant de la garantie de la propriété et d'une «utilisation judicieuse du sol», suivis en 1973 par les arrêtés fédéraux urgents, allaient permettre l'introduction par les cantons d'une législation plus appropriée. C'est dans cette optique que le canton de Fribourg élaborait des «périmètres provisoires de développement» (PPD), déterminés pour l'ensemble des communes, afin de concentrer au mieux l'urbanisation. En revanche, malgré de longues tractations avec les quelques 280 communes de l'époque, les PPD englobaient encore des secteurs considérables du territoire. La nouvelle législation devait donc parvenir, par le biais du PAZ et des PDCom, à réduire davantage ces périmètres.

Dans ce processus, le rôle combiné des plans directeurs communaux d'utilisation du sol, des circulations et des infrastructures, était fondamental. En effet, les communes n'ayant pas les moyens financiers d'équiper (routes et infrastructures) la totalité des surfaces définies dans les PPD pour les 15 années à venir, elles purent utiliser le plan directeur d'utilisation du sol dans la perspective de réserver les secteurs de développement «excédentaires» pour l'avenir, limitant ainsi les terrains affectés à la zone à bâtir dans le cadre du PAZ.

A ce titre, il apparaît utile de préciser que la planification fribourgeoise ne dispose pas d'un équivalent à la zone intermédiaire vaudoise, qui permet de réserver les options de développement directement sur le PAZ. Cette «lacune» donne d'autant plus de poids aux plans directeurs communaux dans le cadre de la planification à long terme.

Compte tenu des enjeux de l'époque et du rôle que ces PDCom ont joué, il apparaît évident que



cette obligation devait être appliquée à l'ensemble du territoire, et par conséquent à toutes les communes.

**collage:** *Quelle est votre perception du rôle actuel des PDCom ?*

**C.W.:** Ils constituent toujours un élément stratégique du plan d'aménagement local des communes, car ils décrivent leur développement à long terme, au-delà des 15 ans préconisés par la législation fédérale. Ils permettent ainsi aux communes de fixer par le biais de principes, les grandes lignes du développement communal, et font l'objet d'une approbation par l'Autorité cantonale, ce qui permet à la commune d'acquiescer la «sécurité» de son développement et «d'assurer son futur», tout en ménageant une certaine flexibilité dans la mise en oeuvre des principes décrits.

Une telle conception du territoire a l'avantage de favoriser un développement communal «sur mesure». Cette vision opérationnelle partagée induit par la même occasion une accélération des procédures, ainsi que des investissements mieux échelonnés dans le temps.

Cependant, dans la pratique, les communes ont souvent élaboré en guise de PDCom un plan avec un degré de précision qui ressemble plus à un plan de «pré-affectation» plutôt qu'à un concept de développement à long terme. Cette méthode a par conséquent le désavantage de varier en fonction des desideratas des propriétaires et des aléas du moment.

**collage:** *Comme on le constate, la réalité communale peut être en décalage avec les différentes visions de la planification à l'échelon cantonal. Que faire pour améliorer cette situation ?*

**C.W.:** Seule une sensibilisation des communes permettra d'atteindre les buts que se fixe le canton en matière de développement.

Le nouveau plan directeur cantonal ainsi que le guide de l'aménagement local poursuivent ce but.

Néanmoins, cette planification directrice communale implique aussi de la part des différents acteurs de l'aménagement du territoire une plus grande maîtrise professionnelle. Se pose dès lors le problème du manque de formation au niveau communal. Une collaboration intercommunale, par le biais de l'élaboration de plans directeurs intercommunaux peut cependant palier à ce déficit. C'est l'un des buts poursuivis.

**collage:** *Quel bilan tirez-vous de l'application des plans directeurs communaux et, dans la mesure où le nouveau plan directeur cantonal les a reconduits, quel peut être leur avenir ?*

**R.C.:** Globalement, les plans directeurs communaux ont clairement contribué à la sensibilisation des autorités et de la population aux principes fondamentaux de l'aménagement du territoire. Plus spécifiquement, ils ont participé activement à la limitation des zones à bâtir ainsi que dans une moindre mesure à la mise sous protection, avant les législations y relatives, des sites naturels et construits.

En ce qui concerne l'avenir des plans directeurs communaux, il est vrai que les circonstances initiales ayant conduit à leur création ont fortement évolué, ce qui pourrait remettre en question leur raison d'être. Néanmoins, il s'agit d'outils qui peuvent continuer d'agir comme instruments d'échange et de dialogue entre les différents acteurs.

Cependant, pour continuer à avoir l'effet d'anticipation des mécanismes d'urbanisation qui a été la sienne à ses débuts, le futur de la planification directrice communale réside aujourd'hui plutôt dans une réflexion à une autre échelle intercommunale, voire régionale.

**C.W.:** Qu'il s'agisse de petites ou de grandes communes, la réflexion au travers du plan directeur communal, voire intercommunal, demeure indispensable. L'objectif reste celui «d'atteindre une réflexion globale de qualité en matière d'aménagement du territoire». C'est en tout cas l'espoir que je formule. ■

*Illustration 1:  
Affectation du sol avec  
le plan des zones*

*Illustration 2:  
Vision à long terme du  
développement avec le  
plan directeur  
d'utilisation du sol*