



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Direction de l'aménagement, de l'environnement et
des constructions DAEC
Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion RUBD

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

www.fr.ch/daec

Réf: TL/ja

T direct: + 41 26 305 36 13

Courriel: seca@fr.ch

Fribourg, le 2 décembre 2020

Crésuz, commune. Approbation de la révision générale du plan d'aménagement local

VU:

la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700);

l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1);

la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1);

le règlement du 1^{er} décembre 2009 d'exécution de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATeC; RSF 710.11);

l'ordonnance du 30 juin 2015 fixant le tarif des émoluments et des frais de procédure dans le domaine de l'aménagement du territoire et des constructions (RSF 710.16);

le plan d'aménagement local (PAL) de Crésuz, approuvé par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) le 12 mars 2003;

le dossier,

considérant:

I. Objet

La présente révision générale a pour objet la planification du territoire de la commune de Crésuz pour les 15 ans à venir et l'adaptation du PAL approuvé par la DAEC le 12 mars 2003, aux dispositions légales fédérales et cantonales en vigueur.

II. Procédure

Mise à l'enquête publique du PAL: les mises à l'enquête publique de la révision générale du PAL ont été publiées dans les Feuilles officielles (FO) n° 21 du 26 mai 2017 et n° 45 du 10 novembre 2017. Le dossier directeur a été mis en consultation simultanément dans les FO.

Oppositions: les mises à l'enquête publique ont suscité des oppositions qui ont été traitées par le Conseil communal conformément à la loi.

Adoption: la révision générale du PAL a été adoptée par le Conseil communal le 14 mai 2018.

Recours: trois recours contre la décision communale ont été interjetés auprès de la DAEC. Par décision séparée de ce jour, la Direction statue sur les recours précités.

Droit d'être entendu: en application des art. 86 al. 2 LATeC et 34 al. 1 ReLATeC, et sur la base du préavis de synthèse du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA), favorable avec conditions, la DAEC a fait publier dans la FO n° 22 du 29 mai 2020 les mesures qu'elle entendait ne pas approuver et celles qu'elle comptait prendre dans sa décision d'approbation et qui ne figuraient pas dans le dossier d'enquête publique. Elle en a également avisé la commune.

Déterminations: la commune de Crésuz, par lettre du 23 juin 2020, s'est déterminée sur les points concernés par la publication effectuée par la DAEC.

III. Appréciation de la DAEC

1. Urbanisation

1.1. Territoire d'urbanisation (TU)

La commune fixe un nouveau secteur d'extension à proximité du centre villageois, sis sur l'art. 931 (partiel) du Registre foncier (RF) qui se situe dans le TU défini par le plan directeur cantonal (PDCant). La DAEC admet le secteur d'extension sur l'art. 931 (partiel) RF.

La commune prévoit d'autres secteurs d'extension, correspondant aux terrains dézonés dans le cadre de la présente procédure et dont leur éventuel retour en zone à bâtir semble pertinent. Il s'agit de parcelles dont l'équipement de base est réalisé, localisées au cœur de la zone à bâtir et qui sont propres à la construction. En cas de surdimensionnement, c'est le plan directeur communal (PDCom) qui doit démontrer comment la continuité de la zone à bâtir sera assurée à long terme. Le Service de la mobilité (SMo) relève que les extensions sises sur les art. 850, 863, 865, 867 et 933 RF ne disposent pas d'un raccordement raisonnable en transports publics et, partant, les préavise défavorablement. Pour ce qui concerne les autres terrains identifiés comme extensions au PDCom, ils représentent effectivement des brèches dans le milieu bâti existant et il est donc judicieux, au regard des buts et principes de l'aménagement du territoire, de les fixer comme secteurs d'extension au PDCom. Cependant, toute nouvelle mise en zone devra être conforme aux critères du PDCant, ce qui ne serait pas le cas actuellement étant donné que ces extensions de la zone à bâtir ne se situent pas en desserte en transports publics de niveau D au minimum. Bien que la commune, dans sa détermination, justifie les extensions sans desserte raisonnable qui remplissent des brèches, les secteurs remis en question ne remplissent pas les critères du PDCant concernant le TU dans les communes de priorité d'urbanisation 4. Sur la base de ce qui précède, la DAEC admet les extensions sises sur les art. 728, 802, 804, 810, 762, 763, 765, 766, 736, 737 et 724 RF, mais **refuse les extensions hors desserte raisonnable, sises sur les art. 850, 863, 865, 867 et 933 RF.**



1.2. Densification

Le PDCant ne permet pas d'augmentation d'indices (indice brut d'utilisation du sol/IBUS en particulier) dans des secteurs situés dans un niveau de desserte en transports publics de niveau D, E ou hors-desserte. La commune ne possède pas de niveau de desserte C sur son territoire.

L'adaptation des indices pour les ZV, ZRFD et ZIG induit une densification. Dans sa détermination, la commune démontre que la ZV recense des bâtiments existants qui ont un volume bâti et un IBUS de 1.10. Par conséquent, une densification peut exceptionnellement être autorisée. Cela étant, **la DAEC ne peut pas admettre l'IBUS de 1.20 en ZV** et demande que cet indice soit réduit à 1.10 dans le dossier d'adaptation. **L'IBUS de la ZRFD n'est quant à lui pas admis** et doit être fixé au minimum légal soit 0.60.

Dans sa détermination, la commune propose de corriger l'IBUS de la ZIG 5 à 0.60 afin que cet indice corresponde à celui de la ZRFD qui se situe aux alentours, ce d'autant plus car le projet envisagé pour cette zone ne nécessite pas d'IBUS supplémentaire. Etant donné que cet IBUS correspond au minimum légal, il est admis par la DAEC. Il sera directement corrigé dans le RCU mais devra tout de même être modifié dans le dossier d'adaptation. Concernant la ZIG 4 au centre du village, la commune, dans sa détermination, justifie l'augmentation de l'IBUS par le projet de bâtiments administratifs voté récemment. Elle estime de plus qu'une harmonisation de l'IBUS avec la ZV alentours est pertinente d'un point de vue urbanistique. La DAEC considère ces justifications satisfaisantes et admet un IBUS de 1.10 dans la ZIG 4. Par conséquent, la DAEC refuse l'IBUS de 1.20 dans les ZIG 4 et 5.

1.3. Dimensionnement de la zone à bâtir

Zones destinées à l'habitat

Selon le PDCant, les communes qui n'ont toujours pas un dimensionnement approuvé par la DAEC doivent se conformer au calcul de dimensionnement de l'ancien PDCant. La commune de Crésuz présentait un surdimensionnement lors de l'examen préalable.

La commune bénéficie d'un facteur de dimensionnement de 1.2 en raison de la présence d'un axe prioritaire traversant le territoire communal. Selon les chiffres du dimensionnement (période utilisée entre 2002 et 2017), 22'319 m² ont été construits au cours des 15 dernières années. La commune aurait donc droit, selon les critères de l'ancien PDCant, à une réserve théorique de surface résidentielle non construite de 26'783 m² (22'319 m² x 1.2). La réserve effective de surface résidentielle non construite, en prenant en compte les modifications proposées dans le cadre du présent examen final, s'élève à 26'168 m².

Le dimensionnement de la zone à bâtir résidentielle est donc conforme au PDCant. Il convient de souligner l'ampleur de l'effort fourni par la commune dans le cadre de sa révision, étant donné le surdimensionnement constaté lors du programme de révision de l'ordre de 55'000 m² en 2014.

En revanche, les nouveaux critères du dimensionnement s'appliquent pour évaluer les nouvelles mises en zone. Il est prévu, dans la LAT, d'utiliser prioritairement les réserves de zone à bâtir non construites avant d'envisager une mise en zone.

Selon les critères du PDCant, la commune de Crésuz, située en priorité d'urbanisation 4, n'a pas de potentiel de mise en zone destinée à l'habitat. En effet, pour une cette priorité, les réserves de zone à bâtir légalisées ne doivent pas dépasser 0.5 ha. Celles de Crésuz sont de 12.9 ha.

Changements d'affectation

> **Modification n° 10 – De ZRFD en ZV**

La modification n° 10 permet une destination mixte, un projet de tea-room étant actuellement en cours de réflexion. La commune, favorable au projet comme indiqué dans le rapport, passe ainsi la parcelle concernée en ZV, qui permet précisément ce type d'usage.

Le SeCA constate que cette adaptation du type d'affectation de zone est cohérente avec les usages existants et attendus du sol, dans le secteur central de la commune. Toutefois, cette adaptation engendre une densification (augmentation d'indices et changement de typologie) ce qui est non conforme au PDCant. Dans sa détermination, la commune propose d'introduire un périmètre à prescriptions particulières pour limiter l'IBUS à 0.60 sur ce secteur pour de correspondre à la ZRFD. Par conséquent, la DAEC admet la modification n° 10, mais demande que l'IBUS soit limité à 0.60 afin de se conformer au PDCant en termes de densification sans desserte de niveau C.

> **Adaptations mineures**

Les dézonages situés au bord de l'art. 1014 RF et entre les art. 1007 et 1000 RF sont admis, ainsi que les changements d'affectation autour de l'art. 760 RF étant donné qu'ils représentent des surfaces minimes.

Le dézonage de l'art. 1043 (partiel) RF est admis. La commune estime que la mise en zone sur les art. 1089 et 1090 RF sert uniquement à combler une petite brèche dans la zone à bâtir et qu'elle ne crée pas une nouvelle possibilité d'implantation. Cependant, elle ne peut pas être considérée comme une rectification de limite, et elle n'est pas conforme au PDCant en tant que mise en zone à bâtir, la commune devra trouver une autre solution afin de pouvoir résoudre les problèmes d'accessibilités aux parcelles en aval. **La mise en zone sur les art. 1089 et 1090 RF n'est pas admise.**

Les mises en zone sur les art. 703 et 1014 RF sont justifiées comme suit: initialement en domaine public pour construire la place de jeux qui sera finalement construite sur l'art. 741 RF, la commune procède à un échange avec le propriétaire de cette dernière parcelle puis décide de réaffecter la bande de l'art. 703 RF à la ZV. De plus, une zone agricole au milieu de la zone à bâtir serait difficilement exploitable. Concernant l'art. 1014 RF, il s'agit d'une adaptation mineure (74 m²) qui est directement compensée par une surface dézonée plus importante au bord de la parcelle. Ces deux modifications sont donc admises par la DAEC.

Zone d'activités (ZACT)

La commune de Crésuz ne dispose pas de ZACT sur son territoire. Dans la présente révision générale, la commune ne procède à aucune mise en ZACT.

Zone d'intérêt général

La commune a effectué une analyse de ses besoins et réserves en terrains d'intérêt public sur son territoire et a conclu qu'avec l'affectation de l'art. 848 RF en ZIG dans le quartier des Planches

(modification n° 12 du plan d'affectation des zones/PAZ), elle disposait d'une surface totale dédiée à ce type d'usage public dimensionnée et répartie sur son territoire conformément aux besoins auxquels elle s'attend pour les 10 à 15 prochaines années.

> **Modifications n°s 7 et 8 – De ZV en ZIG**

Les modifications n°s 7 et 8 consistent en des changements d'affectation situés au cœur du village de Crésuz qui permettent de faire correspondre l'affectation du sol à son usage réel, à savoir ici un parking et une place de jeux publique. Les terrains concernés sont ainsi affectés en ZIG. Grâce aux IBUS qui seront modifiés pour les ZIG 4 et 5, ces changements d'affectation n'engendrent plus de densification. La DAEC admet les modifications n°s 7 et 8.

> **Modification n° 12 – De ZRFD en ZIG**

La commune réaffecte l'art. 848 RF dans le quartier des Planches, car elle considère ce terrain comme stratégique pour y installer des infrastructures édilitaires, telles que le dépôt de neige ou de bennes à déchets en complément de la déchetterie du centre du village, qui sont actuellement absentes dans cette partie du village.

Le rapport démontre dans le cadre du présent dossier que la localisation excentrée est précisément la raison pour laquelle la commune souhaite permettre l'accueil d'installations édilitaires pour les quartiers éloignés du centre du village et de ses services. Au surplus, le rapport précise que la dimension restreinte du terrain, un peu plus de 600 m², est juste suffisante pour accueillir les infrastructures souhaitées et permet ainsi d'optimiser un terrain peu propice pour la construction d'une habitation.

Compte tenu des nouvelles justifications apportées par la commune, la DAEC considère que la desserte raisonnable en transports publics n'est pas une nécessité au vu de l'usage prévu du terrain en question et la création d'une ZIG "isolée" s'explique par la volonté d'offrir aux quartiers excentrés quelques services d'utilité publique. La diminution de l'IBUS à 0.60 ne crée plus de densification pour cette ZIG. Partant, la DAEC admet modification n° 12.

> **Article 21 RCU – Zone d'intérêt général**

A l'al. 2 de l'art. 21 du RCU, dans les prescriptions de la ZIG 4, il est noté que les logements sont admis. Dans sa détermination, la commune précise que des logements d'intérêt public sont possibles au sens de l'art. 55 al. 2 LATeC. Cependant, il n'est jamais fait mention de logements dans cet article, et implanter des logements dans de la ZIG revient à contourner la LAT concernant le dimensionnement de la zone à bâtir résidentielle. Cependant, la commune propose d'ajouter que seuls les logements d'utilité publique peuvent être admis. Dans ce sens et dans ce cas particulier uniquement, la DAEC demande de préciser dans cet article que seuls les logements d'utilité publique peuvent être admis.

Condition	Préciser à l'al. 2 de l'art. 21 du RCU que seuls les logements d'utilité publique peuvent être admis.
------------------	---

Dézonages

> Modifications n^{os} 1 à 6, 9, 11 et 13 à 19

La commune procède à de nombreux dézonages, afin de se conformer aux principes de la loi fédérale. La démarche suivie pour déterminer les terrains les plus pertinents à dézoner, du point de vue de l'aménagement du territoire, est largement documentée dans le rapport, ce que la DAEC peut saluer, car il permet d'avoir une vision claire des choix effectués par la commune dans un contexte difficile.

A ce titre, la DAEC considère que la méthodologie entreprise par la commune et son mandataire est exemplaire, car elle s'attache à garantir non seulement la conformité des mesures de planifications choisies aux buts et principes de l'aménagement du territoire, mais également l'égalité de traitement entre les propriétaires touchés par les dézonages et la disponibilité ainsi que le développement des terrains maintenus en zone à bâtir, par la mise en place de conventions de construire entre autorité communale et particuliers.

La DAEC précise que les diverses contraintes en présence conduisent la commune à dézoner des terrains situés au cœur de la zone à bâtir légalisée. Si cela pouvait, de prime abord, sembler aller à l'encontre des buts et principes de la LAT, il convient de souligner que la commune se devait de réduire un surdimensionnement conséquent en début de révision générale. Cette situation particulière a ainsi contraint la commune à prendre des mesures de planification exceptionnelles, en conciliant intérêts publics et privés. Au surplus, les terrains dézonés et identifiés comme "brèches" dans le tissu bâti sont inscrits comme secteurs d'extension au PDCom, ce qui garantit, de fait, un futur développement de l'urbanisation, dans un horizon de 10 à 15 ans, vers l'intérieur du milieu construit, conformément aux art 1 et 3 LAT.

Plus précisément, les dézonages sur les art. 801, 802, 809 et 810 RF se justifient par une topographie inadéquate et peu propice à la construction, une route d'accès non goudronnée, une distance d'accès importante par rapport au centre du village et aux transports publics ainsi qu'une végétation qui a largement repris ses droits depuis des années. Les dézonages situés sur les art. 884, 888, 889, 891, 892, 921 et 922 RF sont justifiés par un éloignement conséquent par rapport au centre, une route d'accès étroite et peu pratique ainsi qu'un emplacement en bordure de zone à bâtir qui n'atteint pas la continuité de cette dernière.

Sur la base de ce qui précède, la DAEC admet l'ensemble des dézonages effectués par la commune dans le cadre de la présente révision générale.

2. Energie

La DAEC prend acte de la validation du plan communal des énergies par le Service de l'énergie.

3. Nature, paysage et environnement

La DAEC prend acte de la validation de l'inventaire préalable des biotopes par le Service de la nature et du paysage. De plus, il est demandé d'apporter des corrections à plusieurs éléments afin que le PAZ soit à jour.

Conditions La limite de construction à la forêt de 15 mètres sur l'art. 884 RF n'est pas correctement reportée au PAZ et doit être adaptée en conséquence. Le réseau hydrographique révisé doit être intégré au PAZ. Les données sont disponibles

auprès de la section lacs et cours d'eau du Service de l'environnement. En matière de dangers naturels, la cartographie doit être complétée, car un secteur indicatif de danger n'est pas représenté. Il convient de se référer au préavis de la Commission des dangers naturels à ce propos.

4. Biens culturels et périmètres archéologiques

Dans sa détermination, la commune rappelle qu'elle a planifié un périmètre de protection du site construit à titre volontaire. Dans le complément de préavis du Service des biens culturels (SBC), le service rappelle que dans le guide pour l'aménagement local il est conseillé de suivre le parcellaire. Ce n'est donc pas une condition, mais un conseil pratique. Le SBC propose également de spécifier dans le RCU que ce périmètre est communal afin que le service ne soit pas consulté pour les éventuelles demandes de permis de construire. Concernant les mesures de protection pour la ZIG 4, le SBC propose à la commune de ne pas intégrer de demande préalable selon l'article 137 LATeC, mais une consultation préalable du SBC au RCU (sans procédure LATeC) pour discuter des nouvelles constructions en ZIG 4. Cette zone d'affectation se trouve à proximité immédiate de l'église et a une incidence sur les vues caractéristiques sur l'église (l'article 22 de la loi fédérale du 20 juin 2014 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé, de catastrophe ou de situation d'urgence/LPBC s'applique ici). Cet élément est à considérer comme une recommandation.

Conditions Les annexes 2, 3 et 4 ainsi que l'al. 3 de l'art. 10 doivent être modifiés selon les recommandations du SBC.

5. Mobilité

En lien avec les préavis du SMO et de l'Union fribourgeoise du tourisme, la DAEC demande d'adapter deux éléments en lien avec la mobilité.

Conditions Les périmètres des éventuelles zones à vitesse modérée projetées doivent être inscrits au PDCom. Une adaptation de détail doit également être apportée au réseau pédestre.

6. Tourisme

En l'état, la construction de nouvelles résidences secondaires n'est plus possible dans la commune puisque la proportion présumée pour ce type d'habitat dépasse le seuil des 20 % (actuellement un peu plus de 39 % selon le monitoring cantonal). Certaines exceptions concernant la réaffectation de bâtiments protégés ou encore un régime de financement croisé dans le cadre d'hébergements touristiques qualifiés reste néanmoins réservé.

Dans le cadre du présent dossier, la commune effectue un calcul de dimensionnement de ses résidences secondaires. Il apparaît que seul un terrain a été construit ces 15 dernières années (art. 861 RF) et qu'aucune réserve spécifique pour ce type d'utilisation n'existe sur le territoire communal. Au surplus, le rapport indique en page 33 que la création d'une zone pour l'hébergement touristique ne se justifie pas dans le cas de la commune de Crésuz, car les logements à usage secondaire sont mêlés aux logements principaux et il n'est donc pas possible de définir une zone spécifique destinée à l'une ou l'autre de ces occupations.



La DAEC prend note des indications fournies par la commune et précise, compte tenu de ce qui précède, que la présente problématique devra ainsi être prise en compte dans le cadre de l'analyse des éventuelles futures demandes de permis de construire pour des résidences secondaires.

IV. Autres éléments

7. Equipement

Le rapport indique à la page 36 que le programme d'équipement n'est pas établi, car une analyse effectuée par un ingénieur spécialisé a démontré que tout l'équipement de base a été réalisé pour les terrains en zone à bâtir. La DAEC prend acte de cet état de fait qui correspond aux indications de l'aperçu de l'état de l'équipement (AEE).

Condition Une colonne supplémentaire doit être ajoutée dans le tableau pour les transports publics. L'AEE sera corrigé par la commune dans le dossier d'adaptation aux conditions d'approbation.

8. Conditions et corrections formelles

Dans son préavis du 15 mai 2020, le SeCA a posé des conditions formelles et listé celles des services et organes consultés. Dans la mesure où aucune de ces conditions n'a été contestée, la DAEC s'y rallie et les reprend en vue d'un dossier d'adaptation.

Le SeCA avait proposé à la commune de revoir la pertinence de l'art. 27 RCU concernant les lucarnes. Dans sa détermination, la commune justifie la validité de ces mesures sur son territoire. Par conséquent, la DAEC ne retient pas la remarque du SeCA.

V. Effets de l'approbation

1. La présente approbation porte sur le dossier directeur, le PAZ et le RCU.
2. Les éléments suivants ne sont pas approuvés:
 - > les extensions au PDCom, sises sur les art. 850, 863, 865, 867 et 933 RF;
 - > l'IBUS de 1.20 en ZV et l'IBUS de 0.70 en ZRFD;
 - > l'IBUS de 1.20 pour la ZIG 4 et 5;
 - > l'absence de périmètre à prescription particulière qui limite l'IBUS à 0.60 pour la modification n° 10 sur l'art. 984 RF.
 - > la mise en zone sur les art. 1089 et 1090 RF.
3. Les conditions qui sont fixées par la DAEC aux considérants III et IV ci-dessus, font partie de la présente décision.
4. Ces modifications et adaptations doivent faire l'objet d'une mise à l'enquête publique et/ou d'une consultation dans un délai de 6 mois dès l'entrée en force de la présente décision.



5. Les plans et le règlement entrent en vigueur dès leur approbation, sous réserve de l'effet suspensif d'éventuels recours,

décide:

1. La révision générale du plan d'aménagement local est partiellement approuvée avec les réserves et conditions émises aux considérants III, IV et V.
2. L'émolument à la charge de la commune de Crésuz est fixé à Fr. 11'700.-.

Jean-François Steiert
Conseiller d'Etat, Directeur

La décision d'approbation du PDCom, du PAZ et du RCU fait l'objet d'une publication par la DAEC dans la FO dans un délai de 30 jours dès la date d'approbation (art. 86 al. 4 LATeC; art. 36 ReLATeC).

Voie de droit:

La présente décision peut faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal, Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg, dans le délai de 30 jours dès sa communication.

Communication:

au Service des constructions et de l'aménagement avec les dossiers, à charge pour lui de transmettre la présente décision:

- > à la commune de Crésuz, avec 2 dossiers et 2 jeux de préavis;
- > au bureau Archam et Partenaires SA, Rte du Jura 43, 1700 Fribourg (1 ex. avec un jeu de préavis);
- > au Service des biens culturels, céans (1 ex.);
- > au Service de la mobilité, céans (1 ex.);
- > au Service de l'environnement, céans (1 ex.);
- > au Service de l'agriculture, céans (1 ex.);
- > au Service des forêts et de la nature, céans (1 ex.);
- > à la Préfecture de la Gruyère, Le Château, case postale, 1630 Bulle (1 ex.).

