



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 19 janvier 2022

Billens-Hennens, commune. Approbation de la modification 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 Billens-Hennens, approuvé par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) le 10 avril 2019;
le dossier,

considérant:

I. Objet

La présente modification du PAL fait suite aux conditions d'approbation de la révision générale, approuvée par la DAEC le 10 avril 2019.

II. Procédure

Mise à l'enquête publique du PAL: les mises à l'enquête publique de la modification du PAL ont été publiées dans les Feuilles officielles (FO) n° 31 du 2 août 2019 et n° 11 du 19 mars 2021. Le dossier directeur a été mis en consultation simultanément dans les FO.

Oppositions et remarques: les mises à l'enquête publique et consultations n'ont pas suscité d'oppositions ou de remarques

Adoption: la modification du PAL a été adoptée par le Conseil communal le 31 mai 2021.

Recours: aucun recours contre la décision communale a été interjeté auprès de la DAEC.

Préavis de synthèse: un préavis de synthèse, favorable avec conditions, a été établi par le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA), le 29 septembre 2021.

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 SeCA, la DAEC a fait publier dans la FO n° 41 du 15 octobre 2021 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 Billens-Hennens, par lettre du 24 novembre 2021, 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

La commune retire du plan directeur communal (PDCom) les secteurs d'extension de l'urbanisation qui ne font pas partie du territoire d'urbanisation défini par le plan directeur cantonal (PDCant), conformément à la décision d'approbation du 10 avril 2019. Les extensions restantes inscrites au PDCom sont conformes au PDCant. Elles sont donc admises par la DAEC.

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 D, E ou hors-desserte, l'objectif étant de garantir une concentration de population dans des secteurs dotés d'un accès aux transports publics de qualité.

Dans le cadre du présent dossier, la commune n'augmente pas les IBUS, mais adapte la formulation des IBUS complémentaires dévolus au stationnement. Les nouvelles dispositions engendrent de la densification.

Les anciennes dispositions prévoyaient que si 80 % des places de stationnement étaient situées en sous-sol ou intégrées aux bâtiments, l'IBUS pouvait être majoré de 15 %. Dans le présent dossier, la commune fixe un IBUS complémentaire de 0.30 pour le stationnement, sans précision de surface ou souterrain, dans les zones de protection du site construit (ZPSC), de centre village (ZCV) et d'intérêt général (ZIG). Sachant que les IBUS respectifs sont fixés à 1.0 (ZPSC et ZCV) et 1.2 (ZIG), il s'avère que l'indice complémentaire de 0.30 implique de la densification par rapport à l'ancienne majoration de 15 %.

La commune de Billens-Hennens ne bénéficie que très partiellement de la desserte suffisante en transports publics pour permettre de la densification sans limitation. Dans le cas d'espèce, seul l'art.

87 du Registre foncier (RF), affecté en partie à la ZCV, bénéficie de la desserte C et peut donc bénéficier de l'augmentation d'IBUS. Pour le reste, **la DAEC refuse l'augmentation de l'IBUS complémentaire pour le stationnement de l'ensemble des terrains affectés à la ZPSC, la ZCV et la ZIG.** Pour ces parcelles, la commune doit fixer un IBUS complémentaire de 15 %, soit tel quel en pourcentage, soit en le convertissant en valeur d'IBUS selon la zone, soit 0.15 pour la ZPSC et ZCV et 0.18 pour la ZIG. Ces valeurs s'appliquent dès à présent.

La DAEC admet cependant le principe de fixer un "bonus" d'IBUS ou un IBUS complémentaire, dans le cadre du présent dossier puisque dans le cadre de la présente procédure, la commune souhaitait répondre aux conditions fixées dans la décision du 19 avril 2019.

1.3. Dimensionnement et gestion de la zone à bâtir

Zones destinées à l'habitat

La DAEC avait confirmé dans sa décision sur la révision générale que les dimensionnements résidentiels et des zones d'activités (ZACT) de la commune de Billens-Hennens respectaient les anciens critères du PDCant. Dans le cadre du présent dossier, la commune ne procède qu'à une seule modification de sa zone à bâtir, à savoir le dézonage partiel de l'art. 31 RF, de ZIG en zone agricole, ce qui n'a pas de conséquence sur le résultat des dimensionnements résidentiels et des ZACT. Ces derniers restent donc conformes au PDCant.

Secteur Hennens

Dans sa décision du 10 avril 2019 sur la révision générale, la DAEC avait différé sa décision sur le secteur Hennens en précisant que la commune de Billens-Hennens devait étudier la possibilité de planifier des zones à bâtir dans ce secteur uniquement pour les terrains déjà construits, en limitant le potentiel constructible aux volumes existants et en assurant une certaine continuité du bâti existant. Ces indications se basaient sur les principes applicables en vertu de l'ancien PDCant. L'Autorité cantonale avait justifié ce report notamment en raison du moratoire sur les zones à bâtir qui prévalait à l'époque de sa décision, au sens des dispositions transitoires de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT). Dans le cadre du présent dossier, la commune indique simplement que le maintien des mises en zone prévues par le plan d'affectation des zones (PAZ) mis à l'enquête en 2009, dans le but de légaliser le tissu construit, reste un objectif de la commune. De fait, l'analyse et l'examen de la proposition communale ne peuvent plus être repoussés et le canton se doit maintenant d'examiner le bien-fondé des zones à bâtir proposées dans le secteur Hennens, afin de permettre à la commune de disposer d'une planification en vigueur sur l'ensemble de son territoire.

Bien que la commune ait déjà prévu, par le passé, de mettre en zone certaines parties de ce secteur, qui n'ont, pour rappel, jamais été approuvées par la DAEC. Ces modifications du PAZ doivent donc être considérées comme de nouvelles mises en zone à bâtir résidentielles et se conformer aux critères de la LAT et du PDCant. Le secteur d'Hennens ne bénéficie pas d'une desserte en transports publics satisfaisante, ne comprend pas de territoire d'urbanisation selon le PDCant et une étude de densification serait nécessaire avant qu'une mise en zone puisse être envisagée. Par ailleurs, lors de l'examen du PDCant effectué en mai 2019, la Confédération a refusé que des mises en conformité de tissu bâti existant puisse se faire en dehors du territoire d'urbanisation. La marge de manœuvre cantonale pour l'examen des propositions communales est donc fortement réduite.

Dans sa détermination, la commune propose de ne conserver en zone à bâtir que les secteurs déjà bâtis et de n'autoriser que les transformations et rénovations sans possibilité d'extension des bâtiment existants.

La proposition communale est similaire à la garantie de la situation acquise pour les constructions autorisées avec demandes de permis de construire si elles se trouvaient situées en zone agricole. La création de zones à bâtir uniquement sur les secteurs bâtis engendrerait une discontinuité de la zone à bâtir qui n'est pas conforme à la LAT et n'est pas opportune. Ce secteur n'a jamais été affecté à une zone à bâtir et une telle mesure d'aménagement va clairement à l'encontre de l'orientation donnée au droit fédéral ces dernières années.

Tenant compte de l'ensemble des éléments ci-dessus, **la DAEC refuse les mises en zone à bâtir dans le secteur Hennens.**

Dézonage

> Modification n° 2 – De ZIG en zone agricole – Art. 31 (partiel) RF

Cette modification minimale (54 m²) du PAZ découle de la décision d'approbation de la DAEC sur la révision générale. La commune avait mis en ZIG le parking existant de l'hôpital, y compris une partie se situant dans l'espace réservé au ruisseau du Devin, ce qui n'avait pas été admis par la DAEC. Dès lors, la commune adapte la limite de la zone à bâtir en conséquence.

La modification n° 2 du PAZ est admise.

2. Energie

La commune a actualisé son plan communal des énergies qui n'avait pas été validé par le Service de l'énergie lors de la révision générale. Ce service a analysé le plan adapté et peut le valider sous conditions, relevées dans son préavis.

La DAEC demande à la commune d'adapter le plan communal des énergies indépendamment de la présente procédure.

3. Nature, paysage et environnement

La section lacs et cours d'eau (SLCE) du Service de l'environnement (SEn) et la Commission des dangers naturels relèvent que les secteurs de danger résiduel sont manquants sur le PAZ. La SLCE précise dans son préavis que les secteurs de danger résiduel ne sont présents que de manière anecdotique en zone agricole.

Condition La légende et le plan doivent être complétés avec les secteurs de danger résiduel dans le cadre d'une modification ultérieure du PAL.

4. Biens culturels et périmètres archéologiques

Etant donné que la conservation des bâtiments protégés n'est pas garantie en l'état grâce à la formulation de l'art. 7 du règlement communal d'urbanisme (RCU), la DAEC demande de le modifier selon les conditions du Service des biens culturels.

Condition L'art. 7 RCU doit être complété avec les prescriptions particulières concernant les immeubles protégés.

La modification issue de l'enquête publique complémentaire concernant la suppression d'une prescription particulière à l'art. 19 ch. 9 al. 1 du RCU est problématique du point de vue de la protection du site construit et de son environnement direct. Le secteur de la ZCV se situe en effet dans un périmètre environnant de catégorie 2 protégée selon le PDCant qui demande des prescriptions pour les constructions en termes d'implantation, volumétrie, hauteur, teintes et matériaux. La prescription conservée dans l'art. 19 demandant de "tenir compte des caractéristiques du site bâti ou naturel" ne permet pas d'atteindre les objectifs décrits dans le PDCant afin d'assurer la préservation d'un site d'importance régionale. Par conséquent, la suppression du renvoi à l'annexe 2 du RCU (qui décrit des prescriptions bien précises concernant les éléments de constructions précités) n'est pas conforme à l'objectif d'adaptation des nouvelles constructions exigé par le PDCant.

Dans sa détermination, la commune demande de procéder à une exception pour l'art. 160 RF, car un projet de développement en lien avec la ZIG adjacente est prévu. La nature exacte du projet n'est pas expliquée. Cependant, il n'est pas envisageable de permettre une exception sur cette parcelle uniquement puisqu'elle fait également partie du périmètre environnant de catégorie 2 protégé selon le PDCant.

Par conséquent, **la DAEC refuse la suppression de la référence à l'annexe 2 pour les constructions dans l'art. 19 ch. 9 al. 1 du RCU**. La DAEC charge le SeCA d'ajouter cette prescription dans le RCU en attendant que la commune adapte l'art. 19 lors de la prochaine modification du PAL.

5. Mobilité

Conformément à la décision de la DAEC sur la révision générale, la commune a élaboré un concept de stationnement succinct qui a été examiné par le Service de la mobilité. Ce dernier mentionne des éléments à intégrer au concept, notamment des mesures de gestion à mettre en place. Le concept de stationnement pourra être complété indépendamment de la présente procédure.

Au surplus, un chemin piétonnier "à créer" doit être ajouté au PDCom. Ce complément pourra être intégré lors d'une prochaine modification du PAL.

6. Résidences secondaires

Selon le monitoring cantonal, la commune de Billens-Hennens compte près de 16 % de résidences secondaires. Compte tenu de ce taux relativement important et proche de la valeur limite de 20 % fixée par la législation en la matière, la DAEC avait demandé à la commune d'examiner la situation et de détailler cette thématique dans son rapport. Ce dernier indique que selon la commune, le recensement en termes de résidences secondaires est stable depuis de nombreuses années et concerne notamment quelques logements de type "chalet" ou de location à usage touristique. De fait, la situation est acceptable sans devoir mettre en place des mesures particulières.

La DAEC invite la commune à observer l'évolution de la situation, notamment dans le cas d'une éventuelle augmentation du taux de résidences secondaires.

IV. Autres éléments

7. Equipement

L'aperçu de l'état de l'équipement et le programme d'équipement ont été établis conformément à la décision de la DAEC du 10 avril 2019. L'équipement de base est réalisé pour l'ensemble des terrains en zone à bâtir et deux secteurs, "En Riau" et "La Petite Croix", sont "propres à la construction dans les 5 ans", lié à la réalisation de l'équipement de détail dans le cadre de planifications de détail.

La section "Evacuation des eaux" du SEN rappelle qu'en cas d'un changement notable des circonstances, le programme d'équipement devra être adapté en conséquence.

Le programme et l'aperçu de l'état de l'équipement devront être adaptés pour le secteur Hennens, dont la zone à bâtir est refusée dans la présente décision.

8. Plans d'aménagement de détail (PAD)

La commune abroge le PAD "Zone d'intérêt général, école et administration", car elle souhaite développer un projet répondant véritablement aux besoins de la population. A ce titre, un processus participatif est en cours et il apparaît que le périmètre d'étude va au-delà du périmètre de ce PAD approuvé en 1993. De fait, tenant compte de ces éléments et que la commune est propriétaire des terrains, le maintien du PAD semble peu pertinent. L'abrogation du PAD "Zone d'intérêt général, école et administration", identifiée comme la modification n° 1 du PAZ, est admise par la DAEC.

Le rapport indique que le PAD en vigueur "La Petite Croix" est en cours d'adaptation en parallèle du présent dossier. Ladite adaptation est en cours d'examen final auprès du SeCA, lequel a informé la commune, par lettre du 12 mars 2020, que le traitement de ce dossier était mis en attente, car la condition fixée lors de la révision générale du PAL, à savoir d'inscrire les objectifs du PAD au RCU, n'a pas été réalisée dans le cadre de la présente procédure. Sans ces objectifs, le SeCA n'est pas en mesure de finaliser l'analyse du dossier de PAD. L'enquête publique complémentaire du PAL visait en partie à ajouter les objectifs de ce PAD dans l'art. 20 du RCU. Ces objectifs sont généraux et ne sont pas spécifiques au PAD en question. Il est recommandé à la commune de rechercher des objectifs spécifiques qui justifient le besoin de ce PAD afin de soutenir les éventuelles futures modifications et d'avoir des objectifs précis sur lesquels s'appuyer.

Sur la base de ce qui précède, la DAEC admet l'ajout dans le RCU des objectifs du PAD "La Petite Croix", mais propose à la commune de les préciser lors d'une prochaine modification du PAL.

9. Conditions et corrections formelles

Dans son préavis du 29 septembre 2021, 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 demande à la commune de les reprendre lors d'une prochaine modification du PAL.



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:
 - > l'augmentation de l'IBUS complémentaire pour le stationnement de l'ensemble des terrains affectés à la ZPSC, la ZCV et la ZIG (sauf l'art. 87 RF);
 - > les mises en zone à bâtir dans le secteur Hennens;
 - > la suppression de la référence à l'annexe 2 pour les constructions dans l'art. 19 ch. 9 al. 1 du RCU.
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 être apportées lors de la prochaine modification du PAL.
5. Les plans et le règlement entrent en vigueur dès leur approbation, sous réserve de l'effet suspensif d'éventuels recours,

décide:

1. La modification 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 Billens-Hennens est fixé à Fr. 6'044.-.

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 Billens-Hennens, avec 2 dossiers et 2 jeux de préavis;
- > au bureau Urbasol SA, Rte Jo-Siffert 4, 1762 Givisiez (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 Glâne, Rue du Château 108, case postale 96, 1680 Romont (1 ex.).