



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

T +41 26 305 36 04, F +41 26 305 36 09
www.fr.ch/daec

Réf: GG/ja

Fribourg, le 10 avril 2019

Billens-Hennens, 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);

les plans d'aménagement local (PAL) de Billens et Hennens, approuvés respectivement par le Conseil d'Etat les 1^{er} octobre 1990 et 14 août 1978;

le dossier,

considérant:

I. Objet

La présente révision générale a pour objet l'harmonisation des PAL des communes de Billens et de Hennens, fusionnées en date du 1^{er} janvier 1998, dont les PAL ont été approuvés respectivement les 1^{er} octobre 1990 et 14 août 1978 par le Conseil d'Etat. La présente révision générale a également pour objet la planification du territoire pour les 15 ans à venir et l'adaptation des PAL à la LATeC et au ReLATeC.



II. Procédure

Mises 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 23 mai 2003, n° 40 du 2 octobre 2009, n° 51 du 20 décembre 2013, n° 46 du 14 novembre 2014, n° 39 du 30 septembre 2016 et n° 39 du 29 septembre 2017. Le dossier directeur a été mis en consultation simultanément dans les FO.

Oppositions et remarques

Les mises à l'enquête publique et les mises en consultation ont suscité des oppositions et des remarques. Ces dernières ont été traitées par le Conseil communal conformément à la loi.

Adoptions

La révision générale du PAL a été adoptée par le Conseil communal les 19 mai 2003, 19 avril 2010, 8 mai 2015 et 13 novembre 2017.

Examens finaux

Dans le cadre des différents examens finaux, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a établi trois préavis de synthèse. Il a transmis ses préavis à la commune les 25 août 2004, 22 février 2012 et 20 avril 2016. Suite à ces communications, la commune a décidé, d'entente avec le Service, de retravailler son dossier et de ne pas demander une décision de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC).

Recours

Aucun recours contre la décision communale n'a été interjeté auprès de la DAEC.

Droit d'être entendu

En application des art. 86 al. 2 LATeC et 34 al. 1 ReLATeC, la DAEC a fait publier dans la FO n° 51 du 21 décembre 2018 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.

III. Préavis des services et organes consultés

Le dossier a été mis en consultation auprès des services et organes concernés qui ont émis les préavis suivants:

Favorables, sans condition:

- > Promotion économique,
- > Service de la nature et du paysage,
- > Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires,
- > Groupe E,



- > Région Glâne-Veveyse,
- > Union fribourgeoise du tourisme,
- > Swisscom.

Favorables, avec conditions:

- > Service de l'environnement,
- > Service archéologique de l'Etat de Fribourg,
- > Service de la mobilité,
- > Service des forêts et de la faune,
- > Service de l'agriculture,
- > Service de l'énergie,
- > Transports publics fribourgeois.

Défavorables:

- > Service de l'environnement, section lacs et cours d'eau,
- > Commission des dangers naturels,
- > Service des biens culturels.

Préavis de synthèse du SeCA:

- > Favorable avec conditions.

IV. Appréciation de la DAEC

La DAEC fait siennes les conditions émises par les services et organes consultés et retenues par le SeCA, ainsi que celles mentionnées dans le préavis de synthèse qui font partie intégrante de la présente décision.

A toutes fins utiles, la DAEC précise qu'elle reprend dans sa décision la numérotation des articles du Registre foncier (RF) indiquée sur les plans du présent dossier.

Au surplus, la Direction fait part des observations suivantes. Le présent dossier s'applique essentiellement à répondre aux exigences fédérales en matière de moratoire sur les zones à bâtir et à permettre l'approbation par l'Autorité de céans d'un plan directeur communal (PDCom) et d'un dossier d'affectation conformes et adaptés aux législations en vigueur. La DAEC prend acte de ce parti pris pragmatique, compte tenu notamment de l'historique complexe de la révision générale de la commune de Billens-Hennens débutée il y a plus de 15 ans. Elle précise toutefois qu'un travail devra être fourni pour l'élaboration des instruments faisant également partie intégrante d'un PAL, tels que le programme d'équipement, l'aperçu de l'état de l'équipement (AEE) ou encore le plan communal des énergies (PCE). Il s'agira également de réfléchir sur les éventuelles mesures de planification à prendre dans le secteur Hennens dont la décision d'approbation est différée dans le cadre de la présente révision. Ces éléments pourront être intégrés dans le dossier d'adaptation aux conditions d'approbation.

Il convient également de préciser que la commune a transmis au SeCA, respectivement à la DAEC, deux dossiers d'examen final correspondant aux deux dernières mises à l'enquête publique de 2016 et 2017, et a ainsi adopté deux PDCom, deux plans d'affectation des zones (PAZ) et deux règlements communaux d'urbanisme (RCU). La Direction précise que seuls les instruments du PAL mis à l'enquête en 2017 seront examinés, les PDCom, PAZ et RCU de 2016 étant, de fait, caduques.

Après ces remarques d'ordre général et après examen du dossier de la révision générale du PAL, la DAEC relève les points suivants:

1. Rapport explicatif et de conformité

1.1. Conformité du PAL à la LAT et l'OAT révisées le 1^{er} mai 2014

La révision partielle de la LAT et de l'OAT est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014. Conformément aux art. 38a LAT et 52a OAT, un moratoire sur les zones à bâtir est appliqué jusqu'à l'approbation par le Conseil fédéral du nouveau PDCant, soit en 2019. Pour ce qui concerne la protection des surfaces d'assolement (SDA), les critères cumulatifs de l'art. 30 al. 1bis OAT doivent être respectés pour toute mise en zone à bâtir portant atteinte à des SDA.

Durant la phase du moratoire sur les zones à bâtir, la DAEC a l'obligation de notifier à l'Office fédéral du développement territorial (ARE) toute décision approuvant une nouvelle extension de la zone à bâtir. L'ARE a la possibilité de recourir contre ces décisions auprès du Tribunal cantonal, puis, auprès du Tribunal fédéral. Quant aux mises en zone qui concernent des SDA, toute emprise de plus de 3 ha doit être communiquée à l'ARE et à l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) qui disposent tous deux d'un droit de recours.

Analyse de la conformité au droit fédéral révisé

Le dossier présenté intègre les nouvelles exigences relatives au dépôt d'un dossier pour examen, en particulier le calcul de l'évolution des zones à bâtir soumises au moratoire. La commune procède à des changements d'affectation, à des mises en zone à bâtir et à des sorties de zone dans le cadre de sa révision générale du PAL. Le rapport apporte une justification globale quant aux extensions des zones à bâtir retenues et aux mesures de compensation simultanées proposées, notamment en coordination avec la commune de Massonnens. En effet, la mise en zone à bâtir sise sur les art. 14, 18 et 19 (partiels) RF, est compensée par le retour en zone agricole de terrains d'une surface totale équivalente dans le cadre du dossier d'examen final complémentaire de la révision générale de la commune de Massonnens, approuvé par la DAEC en date du 27 mars 2019.

Selon le bilan du calcul de l'évolution des zones à bâtir fourni, la commune effectue plusieurs mises en zone à bâtir pour un total de 22'271 m² et des dézonages, considérés comme des mesures compensatoires, sur une surface de 20'860 m².

Le calcul démontre que l'emprise de la zone à bâtir sur les terres agricole augmente 1'411 m² ($22'271 - 20'860 = 1'411 \text{ m}^2$). Toutefois, il est précisé dans le rapport que la mise en zone d'intérêt général (ZIG) de l'art. 31 (partiel) RF a pour but la mise en conformité du parking de l'hôpital cantonal et remplit, de fait, le critère de l'art. 52a al. 2 let. b OAT relatif au besoin public d'importance cantonale. Sur cette base, ladite mise en zone de 1'700 m² ne doit pas être comptabilisée dans le calcul de l'évolution des zones à bâtir selon les indications du rapport.

En l'état, tenant compte de cet aspect, il apparaît que l'emprise de la zone à bâtir sur les terres agricoles diminue de 289 m² ($1'411 - 1'700 = -289 \text{ m}^2$).

Pour le surplus, aucune nouvelle mise en zone n'est prévue sur des SDA.

La DAEC en prend note et estime que le dossier semble conforme au nouveau droit fédéral pour les aspects précités. Il convient de préciser que la Direction analyse plus avant dans la décision la conformité de la mise en ZIG de l'art. 31 (partiel) RF au regard de l'art. 52a al. 2 let. b OAT.

1.2. Planifications supérieures et coordination avec les communes voisines

Remarques par rapport au nouveau PDCant

Au vu du calendrier de la présente procédure et des travaux de révision du PDCant en cours, la DAEC précise les points suivants.

Selon l'art. 18 al. 1 LATeC, depuis son adoption par le Conseil d'Etat, le PDCant lie les autorités cantonales et communales. En d'autres termes, depuis l'adoption du PDCant, en date du 2 octobre 2018, le SeCA et la DAEC sont tenus d'examiner la conformité des PAL aux nouvelles exigences cantonales, notamment en matière de dimensionnement de la zone à bâtir.

S'agissant de la présente révision du PAL, les mises à l'enquête du dossier sont toutes survenues avant l'adoption du PDCant. Il fait alors sens que la DAEC base son analyse sous l'angle du PDCant actuellement en vigueur, exception faite pour le volet "Utilisation du sol" du PDCom. Il apparaît en effet contradictoire et peu opportun que la DAEC accepte des secteurs d'extensions au PDCom non conformes au territoire d'urbanisation défini par le nouveau PDCant, rendant de fait impossible les futures mises en zone à bâtir de ces secteurs, car elles-mêmes seraient non conformes au territoire d'urbanisation. Il est ainsi dans l'intérêt de la commune que la DAEC base sa décision pour les extensions au PDCom en fonction de ces nouveaux critères, afin que ces mesures de planification ne soient pas inapplicables une fois le nouveau PDCant entré en vigueur.

Pour ce qui concerne le dossier d'affectation, et plus précisément le PAZ et le RCU, celui-ci est analysé selon les critères de l'ancien PDCant.

A toutes fins utiles, il convient encore de préciser que le dossier d'adaptation aux conditions d'approbation sera analysé selon l'ancien PDCant si la commune se limite à la réalisation des conditions demandées par la DAEC dans sa décision sur la présente révision. En cas de modifications supplémentaires touchant notamment le dimensionnement de la zone à bâtir, les règles du nouveau PDCant seront à prendre en compte.

1.3. Objectifs de développement

Les principaux objectifs de ce dossier sont de répondre aux exigences fédérales en matière de moratoire sur les zones à bâtir et de permettre l'approbation par la DAEC d'un PDCom et d'un dossier d'affectation conformes et adaptés aux législations en vigueur.

1.4. Dimensionnement de la zone à bâtir résidentielle

Conformité du dimensionnement au PDCant

Le dimensionnement de la zone à bâtir résidentielle de la commune de Billens-Hennens respecte les critères définis dans le PDCant, conformément au préavis du SeCA.

Par conséquent, il est admis par la DAEC.



1.5. Dimensionnement de la zone d'activités (ZACT)

ZACT d'importance locale

Le dimensionnement de la ZACT de la commune de Billens-Hennens respecte les critères définis dans le PDCant.

Par conséquent, il est admis par la DAEC.

1.6. Résidences secondaires

La loi fédérale du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires et l'ordonnance du 4 décembre 2015 sur les résidences secondaires sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

En l'état, la construction de nouvelles résidences secondaires reste possible dans la commune puisque la proportion présumée pour ce type d'habitat ne dépasse pas le seuil des 20 % (actuellement autour de 16 % selon le monitoring cantonal).

Compte tenu de ce taux relativement important, la DAEC demande que la thématique des résidences secondaires soit traitée de manière plus détaillée dans le rapport, dans le cadre du dossier d'adaptation aux conditions d'approbation. En particulier, la commune doit commenter dans son analyse l'évolution de la proportion des résidences secondaires durant ces dernières années ou les raisons de ce pourcentage relativement élevé.

1.7. Exploitation des matériaux

Aucun secteur figurant dans le plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux n'est répertorié sur le territoire communal. Au surplus, aucune exploitation existante n'est présente dans la commune. Cette thématique ne demande ainsi pas de traitement particulier dans le cadre de la présente procédure.

1.8. Etudes de base

Energie

Conformément à l'art. 8 de la loi du 9 juin 2000 sur l'énergie (LEn), la commune doit élaborer un PCE. Dans le cadre de son dossier d'examen final de 2016, la commune avait élaboré un PCE qui n'avait pas été validé par le Service de l'énergie (SdE). Ce dernier avait relevé, dans son préavis du 15 septembre 2015, plusieurs éléments à adapter.

Le présent dossier ne contient pas de PCE. Partant, le SdE a renvoyé à ses remarques émises en date du 15 septembre 2015 pour l'adaptation de ce document.

Compte tenu de ce qui précède, la DAEC demande à la commune d'adapter son PCE dans le cadre de l'élaboration de son dossier d'adaptation aux conditions d'approbation. Le cas échéant, les éventuelles mesures découlant du PCE qui concernent des aspects territoriaux clairement délimités seront reportés dans les instruments du PAL adéquats.

Concept de stationnement

Conformément à l'art. 24 ReLATeC, la commune doit élaborer un concept de stationnement en tant que pôle touristique d'importance cantonale qu'elle forme avec la commune de Romont. Au regard du développement spécifique des deux communes, le Service de la mobilité (SMo) a considéré qu'il

n'était pas proportionné d'imposer à la commune de Billens-Hennens un concept simultané avec la commune de Romont. Toutefois, un concept succinct devra être établi dans le cadre du dossier d'adaptation aux conditions d'approbation, conformément au préavis du SMO.

1.9. Remarques des services

La DAEC demande que les modifications identifiées par le SeCA dans son préavis d'examen final au point 4.1.9 soient apportées au rapport dans le dossier d'adaptation aux conditions d'approbation.

2. Plan directeur communal

Remarques générales

Le PDCom répond aux exigences de l'art. 41 LATeC en matière d'utilisation du sol, de mobilité, de sites et paysage et d'énergie.

2.1. Utilisation du sol

Les trois secteurs d'extension se situant au centre du village de Billens sont compris dans le territoire d'urbanisation et vont dans le sens des buts et principes édictés aux art. 1 et 3 LAT relatifs au développement de l'urbanisation vers l'intérieur du tissu bâti. Ces extensions, sises sur les art. 164, 170, 171, 174, 175 et 641 RF, peuvent donc être admises par la DAEC.

La commune a également prévu des extensions dans le secteur au Nord-Est de la commune, entre l'hôpital cantonal de Billens et la gare ferroviaire de Romont. Celles-ci tiennent précisément compte du développement futur de la commune de Romont aux alentours de la gare. Ce secteur est identifié dans le nouveau PDCant comme une direction d'extensions du territoire d'urbanisation. Partant, la DAEC peut admettre les extensions sises sur les art. 31, 79 à 90, 245 et 248 RF, car elles répondent à la planification cantonale en matière d'urbanisation.

Pour le surplus, la Direction souligne les aspects suivants, relevés par les services dans leur préavis.

Le Service de l'agriculture a signalé que certaines extensions étaient situées sur des SDA et a rappelé que la conformité aux deux critères de l'art. 30 al. 1 bis OAT devra être démontrée lors des futures mises en zone à bâtir de ces secteurs.

La section "Protection contre le bruit" du Service de l'environnement (SEn) a constaté que des extensions étaient prévues à proximité de routes, notamment cantonales. Les valeurs de planification, au sens de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB), devront être respectées au moment de la mise en zone à bâtir future des secteurs concernés.

La section lacs et cours d'eau (SLCE) du SEn a demandé que les contraintes liées à l'espace réservé aux cours d'eau et les dangers naturels liés aux crues soient prises en compte lors des éventuelles futures mises en zone des secteurs d'extensions concernés par ces problématiques.

a. Position du SeCA

Pour ce qui est des extensions prévues sur les art. 116, 117, 129, 150 à 152, 217, 218 et 588 RF, celles-ci ne sont pas identifiées dans le territoire d'urbanisation et n'ont donc pas été préavisées favorablement par le SeCA.

En se basant sur ce préavis défavorable, la DAEC a estimé qu'elle ne pouvait pas approuver les extensions susmentionnées. Elle en a, dès lors, avisé la commune par lettre du 19 décembre 2018.



b. Détermination de la commune

A la suite de cette lettre transmise par la DAEC, la commune n'a pas fait valoir son droit d'être entendu.

c. Décision de la DAEC

L'Autorité de céans relève au préalable qu'elle dispose de tous les éléments pour apprécier le dossier.

Compte tenu des éléments retenus ci-dessus et du fait que la commune ne s'est pas déterminée sur ces points, la DAEC décide de ne pas admettre les secteurs d'extension au PDCom, sis sur les art. 116, 117, 129, 150 à 152, 217, 218 et 588 RF, conformément au préavis du SeCA et des critères du nouveau PDCant.

2.2. Mobilité

Le SMO et les Transports publics fribourgeois ont mentionné plusieurs éléments du PDCom à adapter dans le cadre du dossier d'adaptation aux conditions d'approbation, relatifs notamment aux transports publics, au réseau routier et aux liaisons piétonnes. La DAEC se rallie à ces préavis.

2.3. Energie

Conformément aux dispositions de l'art. 41 LATeC, le volet "Energie" du PDCom sera complété par les éventuelles mesures découlant du PCE qui concernent des aspects territoriaux clairement délimités.

2.4. Remarques formelles

La DAEC demande que les remarques formelles identifiées dans le préavis de synthèse du SeCA au point 4.2.5 soient intégrées dans le dossier d'adaptation aux conditions d'approbation.

3. Programme d'équipement

Le présent dossier ne contient pas de programme d'équipement au sens de l'art. 42 LATeC. Le SeCA a précisé que dans le cadre du dossier d'examen final de 2016, la commune avait indiqué que l'équipement de base était réalisé pour tous les terrains en zone à bâtir. Cet état de fait avait été contesté par le Service qui avait constaté, sur la base de l'AEE, que certains terrains nécessitaient encore d'être équipés. Partant, le SeCA avait demandé à la commune d'apporter les adaptations nécessaires au programme d'équipement pour qu'il soit en cohérence avec l'AEE notamment.

De fait, la DAEC regrette l'absence de ce document dans le présent dossier, qui aurait pu être l'occasion pour apporter les modifications demandées. Elle précise, indépendamment de sa décision d'approuver ce jour le PAZ, qu'il convient d'établir un programme d'équipement en application de l'art. 104 LATeC (droit du propriétaire à l'équipement).

Ainsi, dans le cadre de l'élaboration du dossier d'adaptation aux conditions d'approbation, le programme d'équipement devra être établi et faire partie du dossier directeur. Il contiendra deux tableaux distincts, conformément aux recommandations figurant dans le guide de l'aménagement local (pp. 21 à 23). Un tableau des coûts de l'équipement de base à intégrer dans le rapport et un tableau listant les secteurs à équiper en priorité, soumis à l'approbation de la DAEC, avec un plan

correspondant. Les options retenues dans le programme d'équipement doivent en outre être justifiées dans le rapport. La commune veillera au surplus à assurer la cohérence entre le programme d'équipement, l'AEE et le PAZ.

4. Plan d'affectation des zones

4.1. Modifications de la zone à bâtir

Mises en zone

Modification n° 52 – De zone agricole en ZIG – Art. 31 (partiel) RF

Cette modification vise à affecter en zone à bâtir une partie du parking existant de l'hôpital et représente ainsi une mise en conformité du secteur. Conformément à l'art. 52a al. 2 let. b OAT, un classement en zone à bâtir peut être approuvé si des zones affectées à des besoins publics, dans lesquelles le canton planifie des infrastructures d'une très grande importance et présentant un caractère urgent, sont créées.

Dans le cas d'espèce, le parking est déjà existant et est à disposition des usagers de l'hôpital cantonal de Billens. Il apparaît ainsi que la mise en conformité de ces places de stationnement est indispensable au vu de l'importance de l'établissement qu'elles desservent. L'hôpital de Billens constitue en effet l'un des sites de l'hôpital cantonal fribourgeois (HFR).

Compte tenu des éléments ci-dessus, le SeCA a considéré que la mise en ZIG de l'art. 31 (partiel) RF respectait les critères de la base légale précitée, car elle permet d'assurer la pérennité d'un parking lié à un établissement d'intérêt public majeur et de rayonnement cantonal. Il est également à souligner que l'affectation prévue permet d'accueillir uniquement des installations ou équipements publics en lien avec les activités hospitalières existantes.

La SLCE a relevé qu'une partie de cette mise en zone à bâtir était comprise dans l'espace réservé au ruisseau du Dévin situé à proximité et, de fait, a préavisé défavorablement la présente modification du PAZ. Au vu de la dimension réduite de la partie en zone à bâtir concernée, le SeCA a proposé à la DAEC d'approuver la présente mise en zone à bâtir à l'exception de la partie comprise dans l'espace nécessaire au cours d'eau. Dans le cadre du dossier d'adaptation aux conditions d'approbation, la commune devra adapter la limite de la nouvelle mise en zone à bâtir en conséquence.

Au vu de ce qui précède et compte tenu de l'intérêt public notable de la présente modification, la DAEC décide de se rallier au préavis du SeCA et considère que cette modification répond à un besoin concret et urgent d'une infrastructure d'importance cantonale. Partant, elle admet la mise en ZIG de l'art. 31 (partiel) RF sous l'angle de l'art. 52a al. 2 let. b OAT, à l'exception de la partie concernée par l'espace réservé aux cours d'eau.

Modification n° 54 – De zone agricole en zone de centre village (ZCV) – Art. 152, 153, 154, 156 et 157 (partiels) RF

La présente mise en zone se situe dans un secteur extrêmement proche du centre du village de Billens, en continuité du tissu bâti existant. Une partie du secteur est déjà occupée par une ancienne ferme, qui pourra ainsi être valorisée et transformée en logements. Cette mesure de planification participe ainsi au développement vers l'intérieur du milieu construit, tel que prévu par les art. 1 et 3 LAT relatifs aux buts et principes de l'aménagement du territoire.



Sur la base de ce qui précède, le SeCA a émis un préavis favorable sur la modification n° 54 du PAZ qui encourage la compacité et la densification du tissu villageois existant.

La DAEC suit le préavis du SeCA et admet la présente modification du PAZ.

Modification n° 56 – De zone agricole en zone résidentielle faible densité (ZRFD) – Art. 256 et 257 RF

Cette modification concerne deux parcelles construites dans le prolongement d'un quartier résidentiel. La localisation et le choix de l'affectation sont cohérents avec le tissu bâti environnant. La DAEC n'a pas de remarque particulière à apporter et, partant, admet la mise en zone à bâtir des art. 256 et 257 RF.

Modification n° 58 – De zone agricole en ZRFD – Art. 269 à 271 RF

Les trois parcelles susmentionnées sont occupées par des villas. La présente modification permet ainsi d'assurer la cohérence entre la réalité du terrain et le PAZ.

Sur la base de ce qui précède, la DAEC peut admettre la modification n° 58 du PAZ.

Modification n° 100 – De zone agricole en zone de protection du site construit (ZPSC) – Art. 14, 18 et 19 (partiels) RF

Cette mise en zone se situe au cœur du village de Billens et de ses infrastructures publiques. Elle répond ainsi aux objectifs de centralité et de densification du milieu bâti compact. L'affectation choisie, à savoir la ZPSC, permet de garantir la protection des caractéristiques architecturales historiques du village. Au surplus, ce secteur, "En Riau", est soumis à plan d'aménagement de détail (PAD) obligatoire.

La SLCE a relevé dans son préavis qu'une partie de cette nouvelle mise en zone à bâtir était concernée par un danger naturel moyen et l'a préavisé défavorablement conformément aux critères du PDCant de 2002. Toutefois, après des échanges entre le SeCA et la SLCE et selon une analyse plus fine de la situation, les éléments suivants ont pu être relevés.

Le nouveau PDCant, adopté par le Conseil d'Etat le 2 octobre 2018, définit des principes pour les nouvelles mises en zone à bâtir en secteur de danger moyen. Pour autoriser de telles mises en zone, les critères cumulatifs suivants doivent être respectés:

- > le risque est évalué acceptable;
- > il existe un intérêt public prépondérant;
- > le secteur n'est pas concerné par une aire propice à réserver pour les crues extrêmes.

Dans le cas d'espèce, la cause de la présence d'un secteur de danger moyen provient de l'amont du village, dans le secteur du terrain de football. A cet endroit, le ruisseau du Devin est encore enterré et il existe un risque de ruissellement le long de la route reliant le terrain de sport au centre du village. Après analyse, il apparaît que l'intensité du danger est faible, que des mesures de protection globales pourraient être prises par la commune en amont, telles que l'aménagement d'un dévers sur la route pour diriger l'eau vers le cours d'eau à l'air libre à l'entrée Ouest du village, et que des mesures de protection peuvent également être prises dans le cadre des permis de construire,

permettant de respecter le niveau de sécurité visé. Dans le cas où des mesures d'aménagement en amont sont prises, il n'y aura pas de transfert de risque. Pour ce qui est des mesures de protection, si celles-ci sont réalisées, il n'y aura pas de mise en danger de personnes. Sur la base de cette analyse, le risque peut être évalué acceptable dans le cas d'espèce.

Concernant l'intérêt public, le SeCA a pu renvoyer aux remarques ci-dessus relatives au fait que la présente mise en zone répondait parfaitement aux buts et principes de l'aménagement du territoire, de par sa localisation centrale et l'affectation choisie. En effet, la ZPSC permet de concilier harmonieusement un usage résidentiel et la protection patrimoniale du centre villageois. Pour le surplus, le secteur "En Riau" constitue pratiquement la seule et dernière réserve notable de zones destinées à l'habitat dans la commune de Billens-Hennens. En cela, la présente mise en zone à bâtir répond aux besoins de la population.

Sur la base de ce qui précède, et compte tenu que le secteur n'est pas identifié comme une aire à réserver pour les crues, le SeCA était d'avis que la présente modification pouvait être acceptée sous l'angle des principes du nouveau PDCant et aux strictes conditions suivantes: la commune doit réaliser des mesures pour gérer le ruissellement depuis le terrain de football et ainsi éventuellement abaisser le niveau de danger dans le secteur "En Riau". Dans l'intervalle de la réalisation de ces mesures, le PAD "En Riau", actuellement en cours d'approbation, devra prévoir des mesures et un concept global de protection pour l'ensemble du secteur. Sous réserves du respect de ces conditions, le SeCA a ainsi préavisé favorablement la modification n° 100.

La DAEC prend acte de l'analyse fine effectuée par la SLCE et le SeCA. La Direction partage l'avis de ce dernier et considère pertinent d'appliquer les principes du nouveau PDCant dans le cas d'espèce. Partant, la DAEC admet la présente mise en zone à bâtir sur la base de ce qui précède.

Changements d'affectation

Modification n° 53 – De ZCV en ZPSC – Secteur de l'ancien village

L'objectif de ce changement d'affectation est de garantir la protection des caractéristiques architecturales historiques du village de Billens. Outre la réglementation relative à la ZPSC, des "périmètres d'implantation des nouvelles constructions" sont indiqués sur le PAZ et un secteur à PAD obligatoire est fixé au cœur du village afin de coordonner et de contrôler au mieux l'urbanisation dans un secteur sensible (modification n° 101 du PAZ).

Le SeCA a salué cette modification qui visait à préserver les valeurs typiques du lieu et à garder un certain contrôle sur le développement.

La DAEC se rallie à l'avis du SeCA et accepte la modification n° 53 du PAZ.

Modification n° 55 – De zone d'intérêt public en ZACT – Art. 260 et 643 RF

La surface concernée par ce changement d'affectation accueille une laiterie. Cette modification du PAZ vise donc à adapter le type d'affectation des articles susmentionnés en fonction de leur usage réel.

Compte tenu de ce qui précède, la DAEC admet cette modification du PAZ.

Modification n° 57 – De ZRFD en zone libre – Art. 165 (partiel) RF

Ce changement d'affectation se situe au cœur du quartier résidentiel "La Petite Croix", soumis à un PAD approuvé le 31 mai 1994 par la Direction des travaux publics. Selon ce PAD, cette surface

doit rester libre de construction afin de servir d'espace de détente et de place de jeu. La présente modification permet de répondre à ces objectifs.

La DAEC n'a pas de remarque particulière et peut accepter ce changement d'affectation.

Modification n° 62 – De ZRFD en ZCV – Art. 180 (partiel) RF

Cette modification vise essentiellement à harmoniser les types d'affectation existants avec les limites parcellaires. Au surplus, la ZCV correspond aux projets de construction en cours dans le secteur, ainsi qu'aux affectations alentours.

La DAEC considère ce changement d'affectation judicieux et pertinent du point de vue de l'aménagement du territoire et l'admet.

Dézonages

Modifications n^{os} 50, 51, 59 à 61

Les présentes modifications font office de mesures compensatoires aux nouvelles mises en zone à bâtir prévues dans le présent dossier. Ces dézonages se situent sur des terrains non construits depuis un certain temps et sur lesquels aucun projet particulier n'est prévu.

La DAEC admet l'ensemble de ces modifications du PAZ.

Autre modification

Modification n° 102 – Périmètres d'implantation dans la ZPSC

La présente modification porte sur l'adaptation des périmètres d'implantation pour les nouvelles constructions, inscrits au PAZ à l'intérieur de la ZPSC. Le rapport indique que ces adaptations découlent des échanges de travail entre le Service des biens culturels (SBC) et la commune.

Le SBC a confirmé dans son préavis que les nouvelles délimitations des périmètres correspondaient aux résultats des discussions.

Compte tenu de ce qui précède, la DAEC accepte cette modification du PAZ.

Secteur Hennens

La DAEC a relevé au considérant IV de la présente décision que le secteur Hennens faisait l'objet d'une décision différée, tel que mentionné sur le PAZ. A ce titre, la Direction peut apporter les éléments de précision suivants.

Le thème "T101. Territoire d'urbanisation" du nouveau PDCant fixe, entre autres, comme principe d'autoriser les mises en zone à bâtir de tissus bâtis regroupés en dehors du territoire d'urbanisation, afin de permettre leur mise en conformité. Le potentiel pour de nouvelles constructions ne doit toutefois pas être augmenté. A ce titre, il a été pris en compte une certaine part de mise en conformité dans les chiffres de mises en zone à bâtir à 15 ans fixés dans la planification directrice. Sous réserve de la teneur de la décision d'approbation du Conseil fédéral relative au PDCant, la commune de Billens-Hennens pourra étudier la possibilité de planifier des mises en zone dans le secteur Hennens uniquement pour les terrains déjà construits, en limitant le potentiel constructible aux volumes existants et pour autant qu'une certaine continuité du bâti existant et des mises en zone soit assurée.

Dans le cadre de ces travaux, la DAEC indique à la commune que le SeCA se tient à sa disposition afin d'assurer la bonne suite du dossier. A toutes fins utiles et dans l'intervalle, les éventuelles futures demandes de permis de construire dans le secteur Hennens seront examinées sous l'angle des dispositions de la législation fédérale régissant les constructions hors de la zone à bâtir.

4.2. Autres remarques

Biens culturels

Le SBC a constaté que la localité d'Hennens faisait l'objet d'une décision différée. Ce site est répertorié d'importance régionale à l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (ISOS). De fait, il conviendra de fixer des mesures de protection du site construit en fonction de la décision prise pour ce secteur.

Le SBC a relevé que la liste des bâtiments protégés était absente du présent dossier, ce qui ne lui permettait pas de contrôler la correspondance entre ladite liste et le PAZ. Au surplus, des adaptations doivent être apportées aux éléments protégés suite à l'actualisation du recensement des biens culturels. Les voies de communication historiques avec les catégories de protection y relatives doivent également être reportées au PAZ.

Pour l'ensemble des thématiques abordées ci-dessus, il convient de se référer au préavis du SBC.

La DAEC demande à la commune d'apporter les modifications demandées dans le cadre du dossier d'adaptation aux conditions d'approbation. Dans l'intervalle, l'issue des éventuelles futures demandes de permis de construire concernées par ces aspects reste réservée.

Cours d'eau et dangers naturels

Conformément au préavis de la SLCE, le réseau hydrographique sera complété par les tronçons manquants.

Au surplus, la symbologie proposée par la Commission des dangers naturels (CDN) sera utilisée pour la représentation des secteurs de dangers naturels.

4.3. Remarques formelles

La DAEC demande que les remarques formelles identifiées dans le préavis de synthèse du SeCA au point 4.4.3 soient intégrées dans le dossier d'adaptation aux conditions d'approbation.

5. Plans d'aménagement de détail

La DAEC souligne qu'en vertu de l'art. 175 LATeC, applicable par analogie, le délai d'ordre imparti aux communes pour l'adaptation des PAD a pris fin au 31 décembre 2014. Partant, il est demandé d'adapter l'ensemble des PAD à la nouvelle législation afin de ne pas exposer le traitement des demandes de permis de construire à des difficultés. Il convient également de souligner que des objectifs spécifiques à chaque PAD doivent être définis pour chaque PAD maintenu, les dispositions au RCU permettant de fixer les règles générales. Le cas échéant, les éventuelles adaptations des PAD suite à la présente révision générale du PAL seront à intégrer dans ces travaux. Le rapport doit être complété avec des éléments permettant d'identifier les PAD qui doivent être adaptés à la LATeC. Ces compléments seront intégrés au dossier d'adaptation aux conditions d'approbation.

La commune fixe un secteur à PAD obligatoire dans le secteur "En Riau", qui correspond à la modification n° 101 du PAZ. Les objectifs inscrits dans le RCU sont pertinents dans leur ensemble, bien que légèrement généraux. Conformément aux remarques apportées au point 4.1 de la présente décision, relatives à la modification n° 100 du PAZ, le PAD devra prévoir des mesures de protection liées à la présence d'un secteur de danger moyen.

Compte tenu de ce qui précède et sous réserve du respect de la condition relative au danger naturel, la DAEC admet ce secteur à PAD obligatoire, ainsi que ses objectifs.

Au surplus, la commune abroge le PAD "Le Jordil" qui était situé dans un petit quartier résidentiel entièrement construit. La DAEC accepte cette abrogation.

6. Aperçu de l'état de l'équipement

L'AEE doit être établi conformément à l'art. 31 OAT et faire partie du dossier. La commune veillera à assurer la cohérence et la correspondance entre ce document, le programme d'équipement et le PAZ dans le dossier d'adaptation aux conditions d'approbation.

7. Règlement communal d'urbanisme

7.1. Remarques générales

L'ensemble du RCU a été adapté à la nouvelle LATeC, tant au niveau terminologique que matériel.

7.2. Remarque par rapport au bonus d'indice brut d'utilisation du sol (IBUS) ou IBUS complémentaire

Le SeCA a constaté que la commune prévoyait un IBUS complémentaire à l'art. 29 du RCU, relatif au stationnement. A ce propos, la DAEC apporte les précisions suivantes.

Le principe d'un "bonus" ou d'un IBUS complémentaire n'est pas formellement contesté, mais il s'agit de développer une formulation permettant effectivement d'atteindre le but visé par une telle disposition. De fait, et tenant également compte de la jurisprudence récente, les formulations de type "incitatif" ne devraient plus être utilisées. A ce titre, la DAEC renvoie aux trois variantes jointes en annexe du préavis du SeCA, charge à la commune de les étudier et, le cas échéant, opter pour l'une ou l'autre solution.

Dans le cas d'espèce, les dispositions prévoyant un IBUS complémentaire devraient être intégrées dans chaque article du RCU relatif à un type de zone d'affectation, par souci de clarté et de compréhension.

7.3. Remarques particulières

Les éléments relevés ci-après devront être intégrés au dossier d'adaptation aux conditions d'approbation.

Article 6 – Secteurs à prescriptions particulières

Cet article fait référence à des secteurs qui devraient être illustrés sur le PAZ. Le SeCA a constaté qu'il n'y avait pas de tels secteurs sur le plan. Dès lors, soit cette disposition est à supprimer, ainsi que toutes celles se référant à ces secteurs, soit le PAZ doit être complété avec l'inscription de tels secteurs.

Article 7 – Bâtiments existants non soumis à l'indice d'utilisation du sol

Cet article fait référence à l'art. 80 al. 4 ReLATEC de manière partielle. Dès lors, et en sachant que la base légale s'applique de toute manière, l'article du RCU doit être adapté en conséquence ou supprimé. Au surplus, il manque le terme "brut" dans l'intitulé et il s'agit de l'art. 80 al. 4 ReLATEC et non de l'alinéa 5.

Article 8 – Immeubles protégés

Il convient de compléter cet article selon le préavis du SBC.

Article 9 – Installations solaires

Il convient de remplacer l'entier de l'article par les dispositions suivantes:

"La procédure liée aux installations solaires est régie exclusivement par le droit fédéral et cantonal. Pour le surplus, la Directive concernant l'intégration architecturale des installations solaires thermiques et photovoltaïques de la DAEC est applicable".

Article 10 – Périmètres archéologiques

Il s'agit d'adapter cet article selon le préavis du Service archéologique de l'Etat de Fribourg.

Article 11 – Objets IVS

Selon la remarque du SBC dans son préavis, l'article fait mention de chemins historiques qui ne sont pas reportés sur le PAZ. La DAEC demande à la commune de vérifier ces éléments et d'adapter le PAZ ou le RCU en conséquence.

Article 12 – Mesures de protection et d'aménagement du site paysager

Cet article se réfère au PDCom. En particulier, il fait référence aux éléments caractéristiques du paysage qui ne sont pas identifiés au PAZ. Conformément aux art. 60 LATEC et 26 ReLATEC, le RCU est un document juridique avec des prescriptions précises en matière d'aménagement et de construction relatives au PAZ. Ces prescriptions définissent le statut juridique du sol et lient les autorités et les particuliers. Or, toute référence au PDCom n'a pas sa place dans un RCU et doit être supprimée.

Article 13 – Prescriptions particulières relatives aux cours d'eau

Cet article devra être adapté conformément à la demande de la SLCE.

Article 14 – Distances aux routes, à la forêt, aux haies naturelles, aux rangées d'arbres

Cet article est à adapter selon les remarques du SMO et du Service des forêts et de la faune.

Article 15 – Secteurs de dangers naturels

Cet article devra être modifié selon les remarques émises par la CDN et la SLCE dans leur préavis.

Article 18 – Zone de protection du site construit

L'alinéa 9.3 doit être complété en fonction du préavis du SBC. L'alinéa 9.5 viole le principe de la garantie de la situation acquise qui permet les transformations pour autant qu'elles n'aggravent pas la non-conformité et doit donc être supprimé. L'alinéa 9.8 est à supprimer, car le contenu des demandes de permis de construire n'a pas sa place dans un RCU.

Article 19 – Zone de centre

Le PAZ fait mention de la "zone de centre village". Il doit y avoir une cohérence dans la terminologie utilisée, ainsi le PAZ ou le RCU doit être adapté en conséquence.

Article 20 – Zone résidentielle à faible densité

Les dispositions de l'alinéa 9.1 sont trop vagues. Il convient de préciser dans quels cas précis un PAD doit prévoir l'implantation des habitations.

Article 22 – Zone d'intérêt général

Le PAZ indique une ZIG 3, secteur de l'hôpital, qui n'est pas mentionnée dans le RCU. La commune doit adapter le PAZ ou le RCU en conséquence.

Article 26 – Zone de protection des cours d'eau

Un renvoi à l'art. 13 RCU est souhaité par la SLCE.

Article 27 – Dépôts de matériaux

L'alinéa 2 n'est pas clair. La notion d'enclos n'a pas lieu d'être dans le cas de dépôts de matériaux. Si les dépôts existants ne sont pas licites, ils doivent être évacués. S'ils sont licites, il n'y a pas de justification pour exiger la construction d'un enclos. Il convient de préciser ces aspects ou de supprimer ces dispositions.

Article 29 – Stationnement des véhicules

L'alinéa 1 doit faire précisément référence aux normes VSS SN 640 281 de 2013 pour les voitures de tourisme et VSS SN 640 065 de 2011 pour les vélos.

Les dispositions prévoyant un IBUS complémentaire doivent être intégrées dans chaque article du RCU relatif à un type de zone d'affectation, par souci de clarté et de compréhension.

a. Position des services

Au surplus, le SMO a relevé le point suivant.

La commune doit justifier sa volonté de s'écarter des normes, comme il l'est prévu à l'alinéa 2. A défaut de justification dans le concept de stationnement succinct qu'elle doit établir, cet alinéa doit être supprimé, conformément au préavis du SMO. Dans l'intervalle, ces dispositions sont préavisées défavorablement.

En se basant sur ce préavis défavorable, la DAEC a estimé qu'elle ne pouvait pas approuver l'art. 29 al. 2 du RCU. Elle a dès lors publié cette mesure dans la FO n° 51 du 21 décembre 2018.

b. Détermination de la commune

A la suite de la publication requise par l'art. 86 al. 2 LATeC, la commune n'a pas fait valoir son droit d'être entendu.

c. Décision de la DAEC

L'Autorité de céans relève au préalable qu'elle dispose de tous les éléments pour apprécier le dossier.

Compte tenu des éléments retenus ci-dessus et du fait que la commune ne s'est pas déterminée sur ces points, la DAEC décide de ne pas admettre l'alinéa 2 de l'art. 29 du RCU.

Article 30 – Arborisation

Si la commune souhaite fixer des "prescriptions d'implantation", elle doit les prévoir expressément dans le RCU. En outre, le RCU ne doit pas faire référence au PDCom. L'alinéa 3 doit être adapté en conséquence.

Article 33 – Matériaux, couleurs

Il convient de remplacer "sont soumis à l'approbation" par "nécessitent l'accord".

Article 36 – Plans d'aménagement de détail en vigueur

a. Position du SeCA

A l'alinéa 2, la commune fixe un délai de deux ans suite à l'approbation du PAL par la DAEC pour adapter les PAD "La Petite Croix" et "ZIG école et administration" aux bases légales. Un tel délai ne peut être accepté. La commune doit adapter ces deux PAD en conséquence dans le dossier d'adaptation aux conditions d'approbation. Partant, cette disposition a été préavisée défavorablement par le SeCA.

En se basant sur ce préavis défavorable, la DAEC a estimé qu'elle ne pouvait pas approuver ce délai de deux ans pour l'adaptation des PAD concernés. Elle a dès lors publié cette mesure dans la FO n° 51 du 21 décembre 2018.

b. Détermination de la commune

A la suite de la publication requise par l'art. 86 al. 2 LATeC, la commune n'a pas fait valoir son droit d'être entendu.

c. Décision de la DAEC

L'Autorité de céans relève au préalable qu'elle dispose de tous les éléments pour apprécier le dossier.

Compte tenu des éléments retenus ci-dessus et du fait que la commune ne s'est pas déterminée sur ces points, la DAEC décide de ne pas admettre les dispositions de l'art. 36 du RCU prévoyant un délai pour l'adaptation des PAD.

Annexes

L'annexe 1 est manquante et doit être jointe au RCU. Les annexes doivent être complétées et adaptées selon les préavis des services consultés, notamment le SBC.

7.4. Remarques formelles

Pour faciliter l'application du RCU, la DAEC demande au SeCA d'annoter au RCU les éléments suivants qui s'appliquent immédiatement:

- > à l'art. 5 "Secteurs à plan d'aménagement de détail obligatoire": supprimer la fin des dispositions après "obligatoire";



- > à l'art. 14 al. 1 "Distances [...]": supprimer cet alinéa qui fait référence au PDCom;
- > à l'art. 17 al. 2 "Sites pollués": la mention du guichet cartographique ne doit pas figurer dans le RCU. Cette disposition doit être supprimée. En revanche, elle peut figurer dans le rapport;
- > à l'art. 24 al. 3 "Zone agricole": remplacer "est obligatoire" par "est recommandée";
- > à l'art. 25 "Aire forestière": remplacer l'entier de l'article par "L'aire forestière est définie et protégée par la législation sur les forêts";
- > à l'art. 38 "Entrée en vigueur": il convient d'ajouter à cette disposition "sous réserve de l'effet suspensif d'éventuels recours".

V. Effets de l'approbation

1. La présente approbation porte sur le dossier directeur, le PAZ et le RCU.

Les conditions des préavis des services et organes consultés et celles du préavis de synthèse du SeCA, qui sont retenues par la DAEC aux considérants III et IV ci-dessus, sont comprises dans la présente décision.

2. Les éléments suivants ne sont pas approuvés:

- > les extensions au PDCom, sises sur les art. 116, 117, 129, 150 à 152, 217, 218 et 588 RF;
- > la partie de la modification n° 52 au PAZ, concernée par l'espace réservé aux cours d'eau;
- > l'alinéa 2 de l'art. 29, ainsi que les dispositions relatives au délai pour l'adaptation du PAD de l'art. 36 du RCU.

3. La décision sur le secteur Hennens est reportée.

4. Le dossier directeur et le dossier d'affectation doivent être adaptés selon le considérant IV.

5. Ces modifications et adaptations doivent faire l'objet d'une mise à l'enquête publique et/ou d'une consultation.

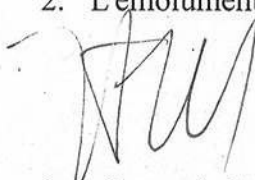
6. Les plans et le règlement entrent en vigueur dès leur approbation, sous réserve de l'effet suspensif d'éventuels recours,

décide:

1. La révision générale du plan d'aménagement local est partiellement approuvée avec les réserves émises aux considérants III, IV et V.



2. L'émolument à la charge de la commune de Billens-Hennens est fixé à Fr. 21'012.-.



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 1654, 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);
- > à l'Office fédéral du développement territorial ARE, 3003 Berne (1 ex. avec un préavis de synthèse);
- > au Service des biens culturels, céans (1 ex. avec un préavis de synthèse);
- > 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 de la nature et du paysage, céans (1 ex.);
- > à la Préfecture de la Glâne, Au Château, case postale 96, 1680 Romont (1 ex.).

