



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Direction du développement territorial, des  
infrastructures, de la mobilité et de l'environnement  
DIME

Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur,  
Mobilität und Umwelt RIMU

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

[www.fr.ch/dime](http://www.fr.ch/dime)

Réf: EF/ja

T direct: + 41 26 305 36 13

Courriel: [seca@fr.ch](mailto:seca@fr.ch)

Fribourg, le 19 OCT. 2022

## **Villars-sur-Glâne, commune. Approbation de la révision générale du plan d'aménagement local**

*La Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME)*

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<sup>er</sup> 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 Villars-sur-Glâne, approuvé par le Conseil d'Etat le 13 juillet 1993;  
le dossier,

considérant:

### **I. Objet**

La présente révision générale a pour objet la planification du territoire de la commune de Villars-sur-Glâne pour les 15 ans à venir et l'adaptation du PAL approuvé par le Conseil d'Etat le 13 juillet 1993, aux dispositions légales fédérales et cantonales en vigueur.

## II. Procédure

**Mise à l'enquête publique du PAL:** la mise à l'enquête publique de la révision générale du PAL a été publiée dans les Feuilles officielles (FO) n° 21 du 23 mai 2014, n° 11 du 18 mars 2016, n° 18 du 6 mai 2016, n° 25 du 23 juin 2017, n° 20 du 18 mai 2018, n° 38 du 21 septembre 2018, n° 33 du 14 août 2020 et n° 10 du 12 mars 2021. Le dossier directeur a été mis en consultation simultanément dans la FO.

**Oppositions et remarques:** la mise à l'enquête publique a suscité des oppositions qui ont été traitées par le Conseil communal conformément à la loi. La mise en consultation a suscité certaines remarques au plan directeur communal (PDCCom).

**Adoption:** la révision générale du PAL a été adoptée par le Conseil communal le 14 juin 2021.

**Recours:** onze recours contre la décision communale ont été interjetés auprès de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC, actuellement: Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement/DIME). Par décision séparée de ce jour, la Direction statue sur les recours précités.

**Préavis de synthèse:** un préavis de synthèse a été établi par le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA), le 23 novembre 2021. Un préavis complémentaire a été établi le 7 juin 2022.

**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 les FO n° 48 du 3 décembre 2021 et n° 24 du 17 juin 2022 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 Villars-sur-Glâne, par lettres des 17 janvier et du 13 juillet 2022, s'est déterminée sur les points concernés par la publication effectuée par la DAEC. Des déterminations ont également été déposées par des tiers en date des 30 décembre 2021, 3 janvier, 11 janvier, 13 janvier, 15 janvier et 17 janvier 2022. Le SeCA a alors demandé une détermination aux services concernés par les arguments développés par les intervenants. Le Service de l'environnement (SEn) s'est prononcé en date du 10 février 2022. Le Service de la mobilité (SMo) et le Service des biens culturels (SBC) se sont prononcés en date du 14 mars 2022. Suite à l'approbation du projet d'agglomération de quatrième génération de l'Agglomération de Fribourg (PA4), l'Agglomération de Fribourg (Agglo) s'est également déterminée.

## III. Appréciation de la DIME

### 1. Planification supérieure et coordination avec les communes voisines

Le projet PA4 a été approuvé par le Conseil d'Etat le 24 août 2021. Etant donné que cet instrument devient liant pour les autorités dès son approbation (art. 32 LATeC), le SeCA a pris en compte les éléments du PA4 pour établir son préavis et a demandé que la commune apporte une analyse de la conformité de son PAL au PA4 dans le cadre du droit d'être entendu.



La commune se rallie à la détermination de l'Agglo et ajoute certains éléments, présentés ci-dessous.

#### > **Application du PA4 à l'échelle locale**

Dans le chapitre "7.0 – Portée juridique" du PA4, il est précisé que "Lorsque la mise en œuvre d'une stratégie implique un changement de la base légale au niveau communal, un délai général d'adaptation de trois ans prévaut depuis l'adoption du projet par le conseil d'agglomération."

La DIME, dans son préavis de synthèse portant sur le PA4, a indiqué que "Les communes veillent à intégrer les modifications qui ont des conséquences sur le PAL de la commune et qui découlent du PA4 lors d'une prochaine révision du PAL, en principe dans les 3 ans dès l'approbation/adoption du PA4".

L'Agglo estime que les adaptations au PA4 qui n'ont pas d'impact structurel sur le dossier doivent être intégrées par les communes dans le cadre de la prochaine révision générale du PAL. Toutefois, elle concède que certaines adaptations moins conséquentes gagneraient à être intégrées dans le dossier d'adaptation aux conditions d'approbation. L'Agglo laisse à la DIME le soin d'effectuer une pesée des intérêts pour distinguer l'impact des différentes adaptations demandées.

La DIME précise que le terme "prochaine révision" inscrit dans son préavis de synthèse portant sur le PA4 inclut les dossiers en cours, étant donné l'art. 32 al. 1 LATeC indiquant que les autorités sont liées dès l'approbation par le Conseil d'Etat et étant donné la jurisprudence récente (arrêt du Tribunal cantonal/TC 602 2021 136 137, 18.02.2022). Il va de soi que si le PA4 n'est pas appliqué dès à présent pour les révisions générales en cours, il ne sera jamais appliqué dans ces communes puisque que les PAL, une fois approuvés, ne seront pas revus avant 15 ans. Or, plusieurs grandes communes de l'Agglomération sont actuellement concernées par des révisions. Comme le projet d'agglomération est réexaminé tous les 4 ans, sans demander une prise en compte dans le dossier actuellement en examen, les dispositions du PA4 ne seraient ainsi jamais transposées dans les planifications locales, ce qui empêcherait toute mise en œuvre de la stratégie voulue par l'Agglo.

Ainsi, la DIME demande que le dossier d'adaptation aux conditions d'approbation contienne les adaptations nécessaires. Etant donné que l'approbation du PA4 constitue un changement notable des circonstances, le principe de stabilité des plans ne s'opposera pas pour ces adaptations, de sorte que celles-ci pourront cas échéant être entreprises afin de répondre aux exigences du PA4 et être mises en œuvre avant l'établissement du PA5.

#### > **Densités minimales**

Le chapitre "U2 Développement urbanistique par axe" exige le principe suivant: "Dans les PAL (plan d'affectation/PAZ, règlement communal d'urbanisme/RCU), prévoir des dispositions de construction (indice brut d'utilisation du sol/BUS), indice de masse, indice d'occupation du sol/IOS, hauteur, etc.) cohérentes avec les densités minimales prévues par le PA4 en fonction de l'affectation et de la typologie du tissu bâti (compact/couronne)". Pour la commune de Villars-sur-Glâne, cela correspond à une densité de 175 habitants-emploi/hectares (HE/ha) pour les zones résidentielles et mixtes et une densité de 100 HE/ha pour les zones d'activités (ZACT). De manière complémentaire, la stratégie U5.10 précise que le site stratégique d'agglomération "Sortie d'autoroute Fribourg-Sud – Belle-Croix" doit, sous réserve de spécificités territoriales locales, viser une densité de 250 HE/ha pour les zones résidentielles et mixtes et une densité de 150HE/ha pour

les ZACT. Une éventuelle densification des zones à bâtir est donc à envisager dans le respect des principes du plan directeur cantonal (PDCant), notamment en termes de desserte.

Dans sa détermination, la commune estime que l'adaptation des dispositions de construction aux densités minimales prévues par le PA4 impacteraient fortement le contenu et la vision territoriale du PAL actuel. Cette nouvelle exigence vient en effet se greffer dans la phase finale de planification et reviendrait probablement à réviser à nouveau complètement le PAL. La commune ajoute toutefois que la requalification et la restructuration urbaine autour du carrefour de Belle-Croix participeraient déjà à la mise en œuvre de ces objectifs de densité. La commune souhaite donc assurer la mise en conformité de son PAL par rapport à la stratégie U2 ainsi que les densités du secteur stratégique d'agglomération "Sortie d'autoroute Fribourg-Sud – Belle-Croix" lors de la prochaine révision générale.

En raison de l'impact structurant de la problématique des densités sur l'ensemble de l'aménagement local, l'Agglo est d'avis que cette analyse devrait être menée en amont de procédures, soit lors de la prochaine révision générale.

Consciente des adaptations conséquentes induites par cette mesure, la DIME estime cependant, comme expliqué dans le chapitre "Application du PA4 à l'échelle locale", qu'une adaptation du PAL est nécessaire afin de respecter la stratégie de densification imposée par le PA4.

**Condition** L'adaptation du PAL aux densités minimales devra être entreprise dans le dossier d'adaptation aux conditions d'approbation.

#### > **Activités commerciales et administratives dans le secteur stratégique**

Dans la fiche T104 du PDCant, Typologie et dimensionnement des zones d'activités, il est indiqué que les secteurs stratégiques doivent exclure les activités commerciales ou à faible valeur ajoutée, à l'exception des commerces de proximité dans les secteurs stratégiques urbains. Dans le chapitre "Zones d'activités" du PA4, au point U7.7, il est demandé que les communes intègrent dans les PAL (PAZ, RCU) des dispositions permettant de valoriser les vocations existantes des ZACT et limiter l'implantation d'activités commerciales et administratives. Ainsi, le SeCA a demandé que l'art. 36 du RCU sur la zone de développement urbain (ZDU) soit modifié pour exclure les activités commerciales sur l'art. 3023 du Registre foncier (RF) qui se situe dans le secteur stratégique. L'art. 39 RCU sur la ZACT devra également exclure les activités commerciales. Le SeCA a toutefois précisé que les activités de services, dont l'hôtellerie, sont possibles. Quant à l'art. 40 RCU relatif à la ZACT du secteur stratégique de Bertigny (ZACTS), si les commerces de proximité sont autorisés, la formulation "commerces en lien avec l'activité" devrait être revue pour "vente directe de production". Conformément au PA4, le SeCA a estimé que les art. 36, 39 et 40 du RCU devront également limiter les activités administratives.

Le propriétaire des art. 3033 et 3093 RF situés dans la ZACT indique que l'exclusion des activités commerciales et la limitation des activités administratives remettraient en cause la réalisation de l'agrandissement de son entreprise active dans les assurances. En conséquence, il devrait quitter la commune afin de pouvoir poursuivre le développement de ses activités. Le propriétaire relève qu'il existe de nombreuses surfaces commerciales et administratives dans la ZACT et demande que les bâtiments existants puissent conserver leur affectation commerciale et administrative, en particulier lors d'agrandissement et/ou de reconstruction. Il indique que selon la fiche P0102 Secteur stratégique "Sortie d'autoroute Fribourg Sud", *en raison du caractère urbain du secteur, une mixité est autorisée à proximité de la sortie d'autoroute.*

Les propriétaires des art. 3011 et 5161 RF estiment également que les exigences pour les activités commerciales et administratives impacteraient fortement les propriétaires, de la valeur des terrains aux possibilités de transformer leurs bâtiments.

Le propriétaire de l'art. 5160-1 RF souhaite que la DIME autorise dans l'art. 39 RCU sur la ZACT les commerces de proximité afin de maintenir le magasin existant en conformité.

La commune relève que l'art. 36 RCU ne se réfère pas à une ZACT, mais à une zone mixte (ZDU) et que l'art. 3023 RF est occupé par un centre commercial d'importance régionale. Ainsi, elle demande que les activités commerciales et administratives soient maintenues dans l'art. 36 RCU. La commune souhaite également que l'art. 3023 RF soit exclu du secteur stratégique d'importance cantonale (fiche P0102).

Pour la réglementation des ZACT (art. 39 et 40 RCU), la commune souhaite distinguer la ZACT de Moncor, déjà construite ou occupée par des activités, commerces et surfaces administratives, de la ZACT du secteur stratégique de Bertigny dont le développement n'a pas encore débuté. La stratégie U7.7 du PA4 visant à limiter les implantations d'activités commerciales et administratives s'applique aux extensions des ZACT et non aux zones existantes. Ainsi, la commune souhaite maintenir dans l'art. 39 RCU la possibilité de développer des activités administratives et commerciales. Pour l'art. 40 RCU concernant la zone de Bertigny, la commune juge opportun de maintenir la possibilité d'avoir des services (restaurant, hôtel, infrastructures sportives et loisirs) et des commerces de proximité nécessaires au développement du site et au bien-être des futurs employés. La commune accepte de retravailler la destination de l'art. 40 RCU dans ce sens.

L'Agglo estime que les art. 39 et 40 RCU doivent être modifiés dans le dossier d'adaptation aux conditions d'approbation. Une limitation des affectations aux sports, loisirs, restauration ou hôtellerie paraît nécessaire.

La DIME ne partage pas l'avis de la commune par rapport au fait que la stratégie U7.7 s'applique uniquement aux extensions de ZACT. Toutefois, elle reconnaît que le principe porte sur la limitation de l'implantation de nouvelles activités commerciales et administratives et qu'ainsi les activités existantes peuvent être maintenues et développées.

Concernant l'art. 3023 RF, étant donné son affectation en ZDU, les exigences du PDCant et du PA4, concernant uniquement les ZACT, ne s'appliquent pas. L'activité commerciale peut donc être maintenue.

Une limitation des activités aux sports, loisirs, restauration ou hôtellerie, comme le demande l'Agglo, n'est pas exigée par le PA4. Conformément au PDCant, les commerces de proximité sont autorisés, tout comme les services (restaurant, hôtel, infrastructures sportives et loisirs, services publics).

**Conditions** Préciser dans l'art. 39 RCU sur les ZACT que les nouvelles activités commerciales, hormis les commerces de proximité, et administratives sont interdites.

Préciser dans l'art. 40 RCU sur la ZACT du secteur stratégique de Bertigny que les activités administratives sont interdites.

La formulation "commerces en lien avec l'activité" devrait être revue pour "vente directe de production".

Ces adaptations devront être entreprises dans le dossier d'adaptation aux conditions d'approbation.

#### > **Zones à bâtir non occupées en dehors des limites d'urbanisation**

Dans le chapitre "Territoire d'urbanisation: zones à bâtir légalisées et extensions de la zone à bâtir" du PA4, au point U3.4, il est indiqué qu'il est nécessaire de déclasser ou d'affecter en zone libre toutes les parcelles en zone à bâtir non construites qui sont localisées en dehors des limites d'urbanisation. Ce principe était déjà présent dans le PA3. Or, sur la base du plan du dimensionnement, l'Agglo a remarqué que des surfaces non construites sont maintenues en zone à bâtir sur les art. 3942 RF le long de la route de Condoz, ainsi que sur les art. 3662 et 3663 RF en zone périurbaine. A cette liste, le SeCA a ajouté l'art. 3661 (partiel) RF qui, malgré un bâtiment, contient de grandes surfaces libres. Le SeCA s'est rallié au préavis de l'Agglo concernant le maintien en zone à bâtir de ces parcelles non occupées localisées en dehors des limites d'urbanisation et a demandé à la commune de procéder à un dézonage de ces surfaces.

Dans sa détermination, la commune observe qu'aucune parcelle non construite n'est localisée en dehors de la limite d'urbanisation, celle-ci ayant évolué entre le PA3 et le PA4. L'Agglo partage ce constat.

La DIME se rallie à l'avis de la commune et de l'Agglo et ne retient pas la demande de dézonage du SeCA qui se basait sur l'ancienne limite d'urbanisation du PA3.

#### > **Mesures incitatives pour la mobilisation des réserves**

L'Agglo demande que, conformément à la stratégie U1.5, la commune renseigne sur l'exigence de prendre des mesures d'accompagnement permettant de mobiliser les réserves de zones à bâtir dans le dossier d'adaptation aux conditions d'approbation. La DIME se rallie à cette exigence.

**Condition** Le rapport explicatif devra être complété par rapport à la thématique de la mobilisation des réserves de zones à bâtir dans le dossier d'adaptation aux conditions d'approbation.

#### > **Développement des sites stratégique d'agglomération**

L'Agglo estime que la planification communale du périmètre de réflexion "Sortie d'autoroute Fribourg-Sud – Belle-Croix" est à adapter au vu des récentes évolutions dans le secteur Chamblieux-Bertigny (mandat d'études parallèles/MEP). Conformément à la stratégie U5.9, l'Agglo demande que la commune prenne contact avec elle pour établir une feuille de route visant à assurer un développement du périmètre de réflexion "Sortie d'autoroute Fribourg-Sud – Belle-Croix".

#### > **Mesures infrastructurelles**

L'Agglo, dans son préavis établi avant l'approbation du PA4, a demandé le report dans le PAL des mesures du PA2 et du PA3 présentes sur son territoire. Dans sa détermination, elle maintient cette demande et ajoute les mesures du PA4.

**Condition** Le rapport explicatif et les instruments du PAL devront être complétés au niveau des mesures infrastructurelles dans le dossier d'adaptation aux conditions d'approbation.



## > Plan directeur communal

L'Agglo invite la commune à intégrer certains principes du PA4 dans le PDCom, notamment par rapport au principe de coordination par axe fonctionnel, à la fragmentation de l'espace ouvert et par rapport aux mesures infrastructurelles.

## 2. Urbanisation

### 2.1. Territoire d'urbanisation

La DIME approuve l'extension dans le secteur Le Croset faisant partie du territoire d'urbanisation et située dans les limites d'urbanisation prévues au PA4.

La DIME **n'approuve pas les extensions de l'urbanisation dans le secteur du Pré-Neuf, dans le secteur de Bertigny-Ouest et dans le secteur de Sainte-Apolline** inscrites au PDCom, car elles ne se situent pas dans le territoire d'urbanisation et ne sont donc pas conformes au PDCant.

### 2.2. Densification

Le PDCant ne permet pas d'augmentation d'indices (IBUS en particulier) dans des secteurs situés dans un niveau de desserte en transports publics (TP) de niveau D, E ou hors-desserte.

L'ensemble des zones, hormis la zone résidentielle à faible densité II (ZRFD) se situe entièrement dans des secteurs disposant au minimum d'une desserte C, elles peuvent donc être densifiées.

La commune ne bénéficiant pas de desserte suffisante en TP pour permettre une densification de la ZRFD II pour les art. 3707-3712, 3714-19, 3865, 3889-3898, 3931, 3914, 3915, 3956, 3957 et 5183-5186 RF (dans le secteur Planafaye). Elle a donc effectué une analyse complémentaire de la desserte en mobilité douce.

La commune, dans sa détermination, indique que le quartier de Planafaye dispose d'une liaison attractive et sécurisée. En effet, la route est limitée en zone 30 et deux itinéraires pédestres traversent le quartier d'Est en Ouest. La commune relève également qu'une amélioration de la desserte est prévue dans le plan directeur régional de la Sarine.

Le SMO estime que l'itinéraire mis en avant à l'Ouest du quartier ne permet pas un cheminement attractif et sécurisé pour les vélos (présence d'escaliers). L'itinéraire à l'Est du quartier via le passage sous voies CFF ne garantit pas le sentiment de sécurité et d'attractivité requis (mauvaise visibilité, forte pente, etc.). Ainsi, la densification sur ces articles selon les critères mobilité du PDCant n'est pas admise. Par rapport à la future desserte en TP, le SMO estime que, dans le cas d'une densification, une future cadence améliorée peut être considérée uniquement si une commande ferme a été réalisée, ce qui n'est pas le cas pour les lignes de bus régionaux sur l'axe structurant Fribourg-Gibloux. Seul le niveau de desserte TP actuel est à considérer.

Par conséquent, la DIME **refuse l'augmentation de l'IBUS de la ZRFD II pour les art. 3707-3712, 3714-19, 3865, 3889-3898, 3931, 3914, 3915, 3956, 3957 et 5183-5186 RF (dans le secteur Planafaye)**, disposant d'un niveau de desserte insuffisant.

**Condition** L'IBUS de la ZRFD II pour les art. 3707-3712, 3714-19, 3865, 3889-3898, 3931, 3914, 3915, 3956, 3957 et 5183-5186 devra se limiter à 0.60 conformément au minimum légal.

## > Indices complémentaires

Le SeCA a constaté que la commune prévoit un indice complémentaire pour le stationnement pour certains types de zones. Le SeCA a souligné que des formulations de type "incitatif" ne devraient pas être utilisées, ce type de mesures n'atteignant que rarement le but visé, à savoir de mobiliser le moins possible de surfaces destinées au stationnement.

Il est également à souligner que, pour plusieurs zones, la part dévolue au stationnement semble disproportionnée par rapport aux IBUS fixés. Par exemple, la part due au stationnement des zones de plusieurs zones représente plus d'un tiers de l'IBUS global fixé, ce qui apparaît excessif. Partant, sur la base de ce qui précède, le SeCA a préavisé défavorablement les indices complémentaires des art. 27 al. 2, 28 al. 2, 29 al. 2, 30 al. 2, 31 al. 2, 32 al. 2, 33 al. 2, 35 al. 2, 36 al. 2 et 41 al. 2 du RCU.

La commune souhaite maintenir les indices complémentaires pour le stationnement. Elle relève que la formulation choisie a été proposée par le SeCA et qu'il est regrettable que la DIME demande une nouvelle modification. La commune évoque dans sa détermination plusieurs arguments en faveur des indices complémentaires pour le stationnement.

Au regard de l'application concrète de ces indices complémentaires dans le cadre de demandes de permis, la DIME doit malheureusement constater que les différents calculs nécessaires à la vérification de ce point font presque systématiquement défaut au dossier ou sinon comportent de nombreuses erreurs et lacunes. Des questions se posent également sur la répartition de certaines surfaces comme les accès aux places de parc, les places pour les vélos, etc., à savoir notamment si ces surfaces doivent être comptabilisées en tant que surface de plancher "bonus" ou si celles-ci sont à comptabiliser dans l'IBUS de base. Il apparaît ainsi que ces règles constructibles relatives aux indices complémentaires se révèlent inopportunes et posent d'énormes difficultés d'application, de sorte que leur praticabilité ne saurait être assurée. De plus, comme indiqué dans l'arrêt du TC du 31 janvier 2018 (602 2017 57), ce type de mesures incitatives n'atteignent que rarement le but visé, à savoir de mobiliser le moins possible de surfaces destinées au stationnement. En effet, octroyer un bonus n'incite pas les porteurs de projet à réduire le nombre de places de stationnement, bien au contraire. Pour ces différentes raisons, au printemps 2021, la DAEC a demandé au SeCA de changer sa pratique et de préavisé défavorablement toute solution prévoyant un bonus d'IBUS pour les parkings souterrains.

Dès lors, la DIME considère que la solution à privilégier serait de fixer un IBUS global plus élevé, dans le respect des critères du PDCant, tout en précisant qu'en cas de nouvelle construction ou de transformation importante d'un bâtiment existant, tout ou partie des places de stationnement doit obligatoirement être souterrain et/ou partiellement souterrain et/ou dans le volume fermé des bâtiments principaux. Cette variante permettrait d'atteindre le but visé, à savoir de rendre le stationnement extérieur le moins visible possible, sans permettre la réalisation de volumes plus conséquents. Sur ce point, il sied de rappeler que la volumétrie visible des bâtiments reste dans tous les cas limitée par l'IOS ainsi que la hauteur totale prescrits. Ainsi, quand bien même l'IBUS serait plus élevé, cela ne devrait avoir qu'une faible incidence sur le potentiel constructible visible puisque cette augmentation s'appliquerait majoritairement sur des parties enterrées.

Par rapport aux permis de construire prévoyant un bonus d'IBUS, ceux-ci pourraient être délivrés s'ils correspondent à la solution exposée dans le chapitre précédent, soit l'augmentation de l'IBUS et l'obligation de réaliser tout ou partie des places de stationnement obligatoirement en souterrain et/ou partiellement souterrain et/ou dans le volume fermé des bâtiments principaux.



Ainsi, la DIME **n'approuve pas les indices complémentaires des art. 27 al. 2, 28 al. 2, 29 al. 2, 30 al. 2, 31 al. 2, 32 al. 2, 33 al. 2, 35 al. 2, 36 al. 2 et 41 al. 2 du RCU.**

**Condition** Dans le RCU, la commune fixe un IBUS global et intègre des dispositions obligeant la réalisation de places de stationnement en souterrain et/ou partiellement souterrain et/ou intégrées dans le volume des bâtiments principaux.

### 2.3. Dimensionnement et gestion de la zone à bâtir

Le dossier contient plusieurs plans des modifications. Comme pour chaque enquête publique, la numérotation recommence à 1, la DIME précise ci-dessous le numéro ainsi que l'année de mise à l'enquête. Les modifications mineures qui ne sont pas expressément citées sont approuvées, tout comme les modifications qui ont été annulées lors d'une enquête complémentaire (retour à l'état antérieur).

#### *Zones destinées à l'habitat*

La commune de Villars-sur-Glâne possède deux secteurs urbanisés. Le secteur de Villars-sur-Glâne se situe en priorité d'urbanisation 1 dans le nouveau PDCant et le secteur du hameau de Sainte-Apolline se situe en priorité d'urbanisation 4. Les critères de dimensionnement, définis dans le thème T102, indiquent pour ces deux priorités qu'aucune mise en zone résidentielle n'est possible tant que les réserves de zone à bâtir légalisées sont supérieures à 3 pour la priorité 1, respectivement 0.5 ha pour la priorité 4.

Le SeCA a calculé les surfaces non construites légalisées pour la commune de Villars-sur-Glâne. Ces surfaces diffèrent de celles établies dans le cadre du dossier de révision générale, car elles ne prennent pas en compte les modifications de la zone à bâtir projetées dans le présent dossier et sont calculées par secteur urbanisé. Selon ces chiffres, il apparaît que le secteur urbanisé de Villars-sur-Glâne comprend 30.8 ha de surface non construite totale, ce qui se situe au-delà de la limite fixée par le PDCant. Le secteur de Sainte-Apolline comprend 0.1 ha de surface non construite totale et possède un potentiel d'extension allant jusqu'à 1.5 ha. Etant donné qu'il ne possède pas de territoire d'urbanisation, ce potentiel ne peut pas être utilisé.

En raison des réserves de surfaces non construites existantes et du territoire d'urbanisation figurant dans le PDCant, la commune de Villars-sur-Glâne ne possède pas de potentiel d'extension. Par conséquent, elle ne peut procéder à aucune mise en zone destinée à l'habitat.

Le DIME analyse les mises en zone proposées comme suit:

#### > **Modification n° 10 de 2014 – Adaptations parcellaires secteur Les Esserts**

La DIME approuve la modification n° 10 qui peut être considérée comme une adaptation parcellaire.

#### > **Modification n° 3 de 2016 – Mise en zone des art. 4274 et 4327 (partiel) RF**

La commune procède à deux mises en zone à bâtir au Sud de la route de Matran. Il s'agit de la modification n° 3 (art. 4274 et 4327 (partiel) RF), de zone agricole à ZRFD, pour une surface de 2'917 m<sup>2</sup>. Le but est d'affecter des secteurs construits en zone résidentielle afin, d'une part, de transformer une ancienne ferme dans la totalité de son volume et, d'autre part, de restructurer deux habitations individuelles. La modification n° 3 ne se situe pas dans le territoire d'urbanisation. De

plus, comme expliqué plus haut, en raison de surfaces non construites suffisamment élevées, la commune de Villars-sur-Glâne ne possède pas de potentiel d'extension et ne peut procéder à aucune mise en zone.

Le SeCA a par ailleurs estimé qu'il n'est pas judicieux de créer de nouvelles mises en zone isolées dans un secteur affecté exclusivement en zone agricole. En effet, les parcelles concernées ne sont pas contiguës à la zone à bâtir. La route de Matran marque clairement la limite entre le bâti et les terres agricoles environnantes. De fait, et même si les art. 4274 et 4327 RF sont construits, les nouvelles mises en zone apparaissent comme une avancée dans la zone agricole, ce qui ne participe pas au développement vers l'intérieur. Ainsi, la modification n° 3 tend à miter le paysage et est de ce fait contraire aux principes d'aménagement du territoire, notamment l'art. 1 al. 2 let. a<sup>bis</sup> et b et l'art. 3 al. 3 let. a et a<sup>bis</sup> LAT.

L'Office fédéral du développement territorial (ARE) et le Service de l'agriculture (SAgri, actuellement: Grangeneuve, Section Agriculture) ont également estimé que la mise en zone des art. 4274 et 4327 (partiel) RF n'est pas justifiable au sens des exigences fédérales en matière d'aménagement du territoire.

Pour des questions de conformité à l'ordonnance du 15 décembre 1086 sur la protection contre le bruit (OPB), le SEn et le Service des ponts et chaussées (SPC) se sont également opposés à la modification n° 3.

Les propriétaires de l'art. 4327 RF estiment que leur terrain doit être affecté en ZRFD, car il s'agit de légaliser des bâtiments construits, que le terrain se situe dans la continuité d'une zone largement construite et qu'il est équipé.

Le propriétaire de l'art. 4274 RF souhaite que la mise en zone soit acceptée afin de rénover son bâtiment.

La commune accepte la position des services.

Rejoignant l'avis des services et organes consultés, la DIME ne souhaite pas créer des zones à bâtir au milieu de la zone agricole uniquement pour étendre les possibilités de développement de bâtiments construits. Même si les parcelles sont déjà bâties, des mises en zone permettraient de perpétuer une situation contraire aux principes de l'aménagement du territoire alors que, selon la DIME, ces bâtiments devraient, à terme, disparaître.

La DIME rappelle que sans territoire d'urbanisation et sans potentiel de mise en zone à bâtir résidentielle, les principaux critères du PDCant pour procéder à des mises en zone ne sont pas remplis. Bien que chaque situation soit différente, il n'est pas possible d'accorder des exceptions pour chaque mise en zone qui détient un historique particulier, d'autant plus que la DIME ne saurait valider des mesures de planification sur la base uniquement des intérêts privés (en particulier financiers) des administrés et ce au détriment des buts et principes de l'aménagement du territoire.

En conséquence, la Direction **n'admet pas les mises en zone des art. 4274 et 4327 (partiel) RF au PAZ.**

La DIME analyse les changements d'affectation proposés comme suit:

> **Modification n° 2 de 2014 – Zone résidentielle à moyenne densité (ZRMD) des Dailles**

La DIME approuve la modification n° 2, une ancienne zone libre déjà en grande partie construite par des routes ou des bâtiments.

> **Modification n° 4 de 2014 – Densification de quartiers résidentiels**

La commune procède à une densification de certains quartiers résidentiels. Etant donné que ce secteur dispose au minimum d'une desserte C et que la nouvelle affectation correspond aux constructions existantes, la DIME approuve la modification n° 4.

> **Modifications n°s 5 et 6 de 2014 et 1 de 2016 – ZCV B sur le secteur du Vallon de Villars**

La commune souhaite affecter en ZCV B le secteur du Vallon de Villars, avec l'obligation d'établir un plan d'aménagement de détail (PAD). Compte tenu de sa localisation entre les zones résidentielles et les infrastructures publiques, une affectation en zone village, permettant une mixité d'habitations et de services, paraît appropriée. L'obligation d'un PAD se justifie également étant donné qu'il s'agit d'un des derniers secteurs non construits de la commune d'une taille conséquente, permettant de réaliser un ensemble cohérent.

Compte tenu des éléments ci-dessus, la DIME approuve les modifications n°s 5 et 6 de 2014 et 1 de 2016.

> **Modifications n°s 9, 16 et 20 de 2014 – Affectation en ZRFD II**

La DIME approuve l'affectation en ZRFD II de certains secteurs auparavant affectés en zone résidentielle.

> **Modification n° 11 de 2014 – Affectation du secteur de Sainte-Apolline en zone de hameau**

La commune souhaite affecter le secteur de Sainte-Apolline en zone de hameau.

Le SeCA a constaté que ce hameau est excentré et en discontinuité de la zone à bâtir légalisée, ce qui ne correspond pas aux buts et principes de l'aménagement du territoire qui demandent notamment d'encourager la compacité du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. b LAT). Partant, une augmentation des droits à bâtir ne doit pas être prévue dans ce type de secteur. Actuellement, il n'est pas clairement indiqué dans le RCU que les nouvelles constructions sont interdites.

Les propriétaires de l'art. 4594 RF estiment que le village de Sainte-Apolline remplit les critères du milieu bâti étant donné la compacité des habitations, la proximité des écoles et des TP. Ils estiment que les règles adoptées par la commune sont déjà contraignantes et que l'interdiction de nouvelles constructions serait disproportionnée.

La commune accepte la position de la DIME et inscrira l'interdiction de nouvelles constructions dans son RCU pour la zone de hameau de Sainte-Apolline.

Suivant l'avis du SeCA, la DIME approuve la modification n° 11, mais demande que le RCU soit complété par l'interdiction de nouvelles constructions. En effet, elle estime que si des agrandissements mineurs restent envisageables, de nouvelles constructions ne sont pas souhaitées dans le hameau éloigné des infrastructures communales.

**Condition** L'art. 37 RCU sur la zone de hameau devra être complété par l'interdiction de nouvelles constructions pour le secteur de Sainte-Apolline.

> **Modification n° 13 de 2014 – Création de la zone résidentielle du Platy**

La DIME approuve la modification n° 13 qui, suite à l'abrogation du plan d'affectation partielle, propose la création d'une zone résidentielle pour le secteur du Platy.

> **Modification n° 15 de 2014 – Zone de centre urbain (ZCU) sur l'art. 3512 RF**

La commune souhaite affecter l'art. 3512 RF, en zone d'intérêt général (ZIG) selon l'ancien PAL, en ZCU. Cette parcelle accueille l'ancienne poste qui a été transformée en commerce. Un projet de bâtiment mixant activités et habitations est en cours.

Le SeCA a estimé qu'une centralité ne peut être créée sur une seule parcelle. Pour obtenir une unité avec les parcelles voisines, il serait préférable d'affecter l'art. 3512 RF dans la ZRFD ou dans la zone de Cormanon-Est.

Les propriétaires de l'art. 3512 RF indiquent qu'en raison de l'exposition au bruit, seul un degré de sensibilité (DS) III est envisageable. La ZCU permet également d'obtenir une transition douce entre la ZIG, la zone de Cormanon-Est et la ZRFD. Une affectation en zone de Cormanon-Est créerait une rupture brutale du tissu urbain tant au niveau de la hauteur que de la densité. Finalement, les aménagements extérieurs prévus répondent aux caractères urbains de la ZCU et garantissent une perméabilité avec les espaces publics adjacents. En affectant l'art 3512 RF en ZRFD, l'espace public serait réduit à une portion de trottoir, ce qui serait néfaste pour le trafic piéton induit par l'école primaire.

La commune estime que l'affectation en zone de Cormanon-Est n'est pas envisageable. L'intégration au PAD qui régit cette zone serait en effet une procédure trop lourde et la hauteur n'est pas adaptée. La ZDU permet un passage harmonieux entre les différentes zones et autorise de l'activité sur cette parcelle qui en a toujours contenu. Finalement, la commune relève que cette affectation ne crée pas une nouvelle centralité, mais reconnaît une centralité existante.

La DIME rejoint le SeCA sur l'avis qu'une seule parcelle ne peut être affectée à de la ZCU. Une affectation similaire aux affectations environnantes serait plus adéquate. Si nécessaire, des prescriptions particulières pour cette parcelle pourront être introduites. Par rapport à l'abaissement du DS au bruit de III à II sur cette parcelle, la DIME constate que tout le secteur à proximité de l'art. 3512 RF est concerné par le niveau de sensibilité au bruit II. Dès lors, si des mesures devaient être prises en matière d'ordonnance sur la protection contre le bruit, elles n'auraient pas pour origine le changement d'affectation de cette seule parcelle, mais en priorité l'affectation préexistante du secteur.

Compte tenu des éléments ci-dessus, la DIME **n'approuve pas la modification n° 15.**

**Condition** Proposer une affectation différente qui corresponde à l'une des affectations en vigueur à proximité de l'article 3512 RF.

> **Modification n° 18 de 2014 – Adaptation parcellaire**

La DIME approuve la modification n° 18, qui peut être considérée comme une adaptation parcellaire.



### > **Modification n° 19 de 2014 – Zone périurbaine**

La commune souhaite affecter en zone périurbaine les habitations situées au Sud de la commune (en direction de Hauterive). En vertu de sa localisation en dehors des limites d'urbanisation du PA4, le SeCA a estimé que la zone périurbaine ne devrait pas permettre de nouvelles constructions.

La commune accepte la position de la DIME d'inscrire l'interdiction de nouvelles constructions dans son RCU pour la zone périurbaine.

La DIME constate que la zone périurbaine n'est plus localisée en dehors de la limite d'urbanisation, celle-ci ayant évolué entre le PA3 et le PA4. Compte tenu de cet élément, la DIME approuve la modification n° 19.

### > **Modifications n°s 21, 22, 23, 24 de 2014 et 12, 13, 14, 15 de 2016 – ZDU à Belle-Croix**

Une nouvelle ZDU, avec obligation de réaliser un PAD, est prévue dans le secteur de Belle-Croix. Selon le rapport, le Conseil communal souhaite créer à un pôle de développement important visant à aménager une nouvelle centralité. La résolution des problèmes de trafic devra être intégrée dans un concept urbanistique global permettant une mise en réseau des différents quartiers de la commune.

La DIME approuve les modifications n°s 22, 23, 24 de 2014 et 12, 13, 14, 15 de 2016. Concernant le PAD, la DIME renvoie au chapitre 8 de la présente décision.

Le SeCA a préavisé défavorablement la modification n° 21 (art. 3021 et 3023 (partiel) RF), de zone agricole à ZDU pour une surface de 8'298 m<sup>2</sup>. En effet, bien qu'elle se situe dans le territoire d'urbanisation, le Service a estimé qu'en raison de surfaces non construites suffisamment élevées, la commune de Villars-sur-Glâne ne possède pas de potentiel d'extension et ne peut procéder à aucune mise en zone.

En raison de l'augmentation de la densité de personnes dans le domaine attenant à la route cantonale, le SEn a émis un préavis défavorable par rapport à la mise en zone. En effet, une analyse de la significativité de l'augmentation du risque aurait été nécessaire. Le service s'oppose également à la modification n° 21 sous l'angle du respect des valeurs de planification prévues dans l'OPB.

La commune estime que la mise en zone des art. 3021 et 3023 (partiel) RF est indispensable à la concrétisation du projet de requalification et de développement du secteur de Belle-Croix. Ce projet, qui possède un intérêt public prépondérant, est un modèle de densification vers l'intérieur d'un secteur clé de l'agglomération tant du point de vue urbanistique économique ou de mobilité. La commune précise que la modification du carrefour aura un impact inévitable sur la zone à bâtir dont les limites devront être redessinées.

L'Agglo ne s'oppose pas à cette mise en zone, car le réaménagement routier permettra la requalification qualitative du tissu bâti existant et la valorisation de la zone à bâtir légalisée prévue par l'étape 1 d'urbanisation du PA4. Par ailleurs, le secteur se situe au sein du site à fort potentiel de développement identifié par la cartographie de la stratégie U5 (Site stratégique d'agglomération).

La Direction relève effectivement que ce secteur revêt une importance stratégique pour le développement de l'agglomération. La densification de ce secteur est à juste titre une priorité pour la commune. Toutefois, aux vues de l'avancement du projet routier qui nécessitera une redéfinition des zones à bâtir et en raison des éléments manquants soulevés par le SEn, une approbation de la

modification n° 21 semble prématurée. La DIME accepte cependant de reconsidérer cette modification sur la base d'un projet plus abouti dans le cadre du dossier d'adaptation aux conditions d'approbation.

Compte tenu des éléments ci-dessus et des préavis des services consultés, la DIME **n'approuve pas la modification n° 21**. Toutefois, conformément au PDCant, une extension peut être prévue dans le PDCom.

> **Modification n° 8 de 2016 – ZRFD II**

La DIME approuve la modification n° 8 qui répond à un souci de cohérence territoriale (affectation de l'ensemble du secteur en ZRFD II) et qui propose une légère densification.

> **Modification n° 11 de 2016 – ZRMD sur les art. 3213, 4019 et 4020 RF**

La DIME approuve la modification n° 11 qui permet de rendre le type de zone compatible avec les gabarits des bâtiments conduits, tout en leur donnant de légères possibilités d'agrandissement.

> **Modification n° 16 de 2016 – Modification des périmètres des secteurs A et G**

La DIME approuve la modification n° 16 modifiant les périmètres des ZIG A et G afin de permettre l'extension de l'école et en cohérence avec les limites du tissu construit.

> **Modification n° 4 de 2017 – Intégration de l'art 3904 RF au périmètre à prescriptions particulières**

La DIME approuve l'intégration de l'art 3904 RF au périmètre à prescriptions particulières, ce qui permettra de réaliser un ensemble cohérent sur les art. 3566, 3887 et 3904 RF.

> **Modification n° 11 de 2021 – ZRFD sur l'art. 3193 RF**

Une ancienne ferme nécessitant une rénovation est affectée en ZRFD. Pour la conservation de la typologie originale de la ferme, la commune estime qu'une affectation en logement est plus appropriée qu'une affectation en ZIG. L'affectation en ZRFD est cohérente avec les parcelles adjacentes sur la commune de Fribourg et ainsi le secteur conservera une homogénéité.

Compte tenu des éléments ci-dessus, la DIME approuve la modification n° 11 de 2021.

> **Adaptations graphiques et adaptations mineures**

La DIME approuve les adaptations graphiques et les adaptations mineures du PAZ.

### **Zone d'activités**

La commune de Villars-sur-Glâne procède à trois mises en ZACT: les modifications de minime importance 1a et 1b et la modification n° 26 dans le secteur de Bertigny.

En l'absence de plan directeur régional, toute mise en ZACT doit être compensée au sein de la région, ceci afin de ne pas augmenter le quota cantonal. Dans le cas présent, les mises en ZACT ne sont pas compensées.

Les trois mises en ZACT concernent le secteur stratégique "Sortie d'autoroute Fribourg Sud". Selon le PDCant, la ZACT à l'intérieur d'un secteur stratégique peut être étendue de maximum 10 ha pour autant que la totalité des surfaces non utilisées n'excède pas 5 ha dans la zone cantonale légalisée.

Les mises en ZACT ne répondent pas aux principes fixés par le PDCant, car les surfaces non utilisées sont supérieures à 5 ha (estimées à 12 ha selon le dossier) et que les mises en ZACT ne sont pas compensées.

Par conséquent, la commune de Villars-sur-Glâne ne peut procéder à aucune mise en ZACT.

#### > **Modification n° 1a et 1b de 2014 – Mises en ZACT**

La commune procède à deux mises en ZACT dans le secteur de Moncor. La modification n° 1b peut être considérée comme une adaptation parcellaire. La modification n° 1a se situe sur une parcelle en zone agricole. Etant donné qu'elle n'est pas dans le territoire d'urbanisation et en raison de surfaces non construites suffisamment élevées et de l'absence de compensation, la commune de Villars-sur-Glâne ne possède pas de potentiel d'extension et ne peut procéder à aucune mise en zone.

La commune accepte la position du SeCA.

Compte tenu des éléments ci-dessus, la DIME approuve la modification n° 1b, mais **refuse l'approbation de la modification n° 1a.**

#### > **Modification n° 26 de 2014 – Mises en ZACT dans le secteur de Bertigny**

La commune procède à une mise en zone à bâtir dans le secteur stratégique de Bertigny. Il s'agit de la modification n° 26, de zone agricole à ZACT du secteur de Bertigny, pour une surface de 88'867 m<sup>2</sup>. Cette modification se situe dans le territoire d'urbanisation. Comme expliqué plus haut, en raison de surfaces non construites suffisamment élevées et de l'absence de compensation, la commune de Villars-sur-Glâne ne possède pas de potentiel d'extension et ne peut procéder à aucune mise en zone.

Par ailleurs, le SAgrî a estimé que l'emprise de 8.8 ha sur des surfaces d'assolement aurait dû être justifiée au regard des conditions de l'art. 30 al. 1bis OAT, notamment concernant la démonstration de l'utilisation optimale des surfaces.

La commune accepte d'inscrire l'extension au PDCom. Toutefois, elle souhaite modifier la délimitation de la ZACTS existante en l'orientant de manière perpendiculaire à l'autoroute.

L'Agglo estime que la modification n'est pas conforme au PA4 qui prescrit une priorisation de développement à l'intérieur des zones à bâtir existantes.

Compte tenu des éléments ci-dessus et des préavis des services consultés, la **DIME n'approuve pas la modification n° 26.** Toutefois, conformément au PDCant, une extension peut être prévue dans le PDCom. Le changement de la morphologie de la zone pourrait être accepté puisqu'il correspond aux critères établis pour les rocades de zones à bâtir. Il devra toutefois être reporté dans le plan directeur régional.

Une modification ultérieure du PAL dans ce secteur reste possible en fonction de l'avancement du projet de couverture de l'autoroute, qui constitue un changement notable des circonstances.

### *Zone d'intérêt général*

#### **> Modification n° 3 de 2014 – Parc urbain**

La DIME approuve la modification n° 3 qui a pour but de conserver le parc existant.

#### **> Modification n° 14 de 2014 – Agrandissement de la ZIG à Cormanon**

La commune souhaite affecter en ZIG un terrain auparavant en zone libre, à proximité de l'école de Cormanon.

Pour rappel, la création d'une ZIG nécessite des projets concrets afin que la ZIG communale soit dimensionnée selon les besoins réels. Le SeCA a préavisé défavorablement la modification n° 14 et a demandé davantage de justification, notamment en termes de besoins concrets pour l'extension des infrastructures scolaires alors que la parcelle 3469 RF en ZIG est en grande partie libre de construction dans le secteur.

La commune relève que la croissance démographique prévue dans le nouveau PDCant prévoit qu'un pourcentage très élevé de la croissance se fasse à l'intérieur des deux agglomérations fribourgeoises. Cette croissance oblige la commune à prévoir des ZIG pouvant accueillir les nouvelles infrastructures publiques nécessaires. La modification prévue permettra de concrétiser le projet d'agrandissement de l'école, de réaménager l'espace de jeux extérieur et d'implanter une nouvelle crèche et/ou un local d'animation.

La DIME estime que la ZIG de Cormanon est idéalement située pour accueillir les besoins de la commune en infrastructures publiques pour ces 15 prochaines années. Ainsi, suite aux compléments donnés par la commune, la DIME approuve la modification n° 14 de 2014.

#### **> Modification n° 25 de 2014 – Extension de la ZIG sur l'art. 3179 RF**

La ZIG G, prévue pour des espaces de détente à l'usage des quartiers d'habitation voisins, à des infrastructures de stationnement de véhicules à l'usage du quartier de Villars-Vert, ainsi qu'à des jardins familiaux, est agrandie sur l'art. 3179 (partiel) RF, auparavant en ZIG Parc urbain (ZIG-PU).

L'Agglo a estimé que la modification n° 25 ne garantissait pas la préservation de la colline glaciaire du Guintzet-Bertigny. Bien que l'avis de l'Agglo se base sur le PA3, le SeCA constate que la protection paysagère des collines glaciaires est toujours d'actualité dans le PA4. Au chapitre NP4.4, il est en effet demandé d'intégrer dans les PAL des dispositions adéquates en matière d'affectation permettant de préserver les parcs urbains.

Compte tenu du préavis de l'Agglo, le SeCA a préavisé défavorablement la modification n° 25. La commune accepte la position du SeCA.

Compte tenu des éléments ci-dessus et du préavis de l'Agglo, la DIME **n'approuve pas la modification n° 25.**

#### **> Modification n° 28 de 2014 – ZIG pour l'hôpital**

Suite à la modification de la limite communale, la DIME approuve l'affectation de la partie Sud de l'hôpital en ZIG.



> **Modification n° 29 de 2014 – Zone de parc urbain**

La DIME approuve l'extension de la zone de parc urbain au Nord du quartier de Cormanon.

> **Modifications n°s 30, 31 et 32 de 2014 – ZIG Dort-Verte**

La DIME approuve les modifications n°s 30, 31 et 32 dont le but est de prolonger le couloir de verdure.

> **Modification n° 7 de 2016 – ZIG pour bassin de rétention**

La commune souhaite affecter l'art. 3702 (partiel) RF, occupé par un bassin de rétention situé en sous-sol, en ZIG afin de permettre la gestion des activités et des éventuels travaux liés au bassin. La DIME approuve la modification n° 7.

> **Modification n° 18 de 2016 – ZIG pour la STEP**

Dans le but d'unifier et de simplifier la réglementation, la STEP existante est affectée en ZIG.

La ZIG-D, où se situe la STEP, dans le secteur de Sainte-Apolline, ne peut être prévue comme une zone à bâtir selon l'art. 15 LAT, car elle est isolée de la zone à bâtir existante. Il est plus opportun et conforme au droit fédéral de prévoir une zone spéciale au sens de l'art. 18 LAT, affectation imposée par sa destination. Concrètement, les seuls changements à apporter sont une modification du titre de l'affectation et de l'article RCU y relatif, qui indiquera que c'est une "zone spéciale STEP". La DIME précisera, dans sa décision d'approbation de la zone spéciale, qu'en cas de cessation des activités, la zone sera automatiquement réaffectée à la zone agricole et devra être remise en état. En effet, une zone spéciale est définie en fonction d'un projet concret. Si le projet n'a plus lieu d'être, la zone doit être supprimée. En attendant le dossier des conditions d'approbation, un projet de construction conforme aux dispositions réglementaires proposées peut être préavisé favorablement.

Compte tenu des éléments ci-dessus, la DIME approuve la modification n° 18, mais demande l'adaptation du nom de la zone.

**Condition** Un article du RCU devra être créé concernant les activités de la STEP à affecter dans une zone spéciale.

> **Modification n° 1 de 2017 – ZIG sur l'art. 3002 RF**

La commune souhaite intégrer la ferme existante en ZIG. Elle explique que la mise en ZACT du secteur de Bertigny va imputer une grande surface de travail proche de l'exploitation. En raison du préavis défavorable de la mise en ZACT, le SeCA a estimé que les conditions de ce changement d'affectation ne sont plus justifiées et a préavisé défavorablement la modification.

Le SAgri a également demandé que l'exploitabilité des terres agricoles soit assurée aussi longtemps qu'elles ne seront pas entièrement construites. Etant donné que la ZIG n'est pas destinée aux activités agricoles, le maintien des activités de la ferme semble compromis.

La commune estime que ce changement d'affectation répond aux besoins du Pôle Santé et activités prévu par le MEP "Concept directeur Chamblioux-Bertigny". La parcelle est en effet entourée de bâtiments à usage d'intérêt public. La commune souhaite donc anticiper le développement de ce secteur par cette modification.

La DIME juge prématuré de prévoir une affectation pour ce secteur. Toutefois, une modification ultérieure du PAL dans ce secteur reste possible en fonction de l'avancement du projet de couverture de l'autoroute, qui constitue un changement notable des circonstances.

Compte tenu des éléments ci-dessus et du préavis des services, la DIME **n'approuve pas la modification n° 1.**

> **Modifications n°s 1 et 2 de 2021 – ZIG pour le home médicalisé**

Le Réseau Santé Sarine souhaite restructurer le home médicalisé existant à la route Jean-Paul II à Villars-sur-Glâne. Afin de réaliser le projet lauréat issu d'un mandat d'études parallèles, une modification des limites des secteurs B et C de la ZIG ainsi que l'ajout de prescriptions particulières sur les art. 3113 (partiel) et 3189 RF sont nécessaires.

Afin de permettre la restructuration du home existant, la DIME approuve les modifications n°s 1 et 2 de 2021.

> **Modification de 2021 – Retour en ZIG-PU des art. 3214 et 3327 RF**

Le dézonage des art. 3214 et 3327 RF avait pour but de compenser la mise en zone à bâtir du secteur Le Croset, ce conformément au moratoire (cf. art. 38a LAT et 52a OAT). Toutefois, selon les nouvelles règles du PDCant, cette mise en zone s'est avérée impossible. La mise à l'enquête complémentaire du 12 mars 2021 a notamment eu pour effet de remettre, d'une part, l'art. 3327 RF situé au Platy en ZIG-PU A et, d'autre part, l'art. 3214 RF situé à Cormanon en ZIG-PU B.

La commune était légitimée à "revenir en arrière" à l'aune des nouvelles circonstances du PDCant, étant précisé que son dossier de révision générale de PAL n'avait pas encore été approuvé par la DIME et ne déployait pas encore d'effet liant pour les autorités et la population (cf. art. 87 al. 1 LATeC). En abandonnant la mise en zone du secteur Le Croset, le dézonage des art. 3214 et 3327 RF ne se justifiait ainsi plus. De plus, la commune a examiné ce retour en ZIG-PU de ces deux parcelles au regard du nouveau PDCant et du PA4, et les considérations émises à ce titre se révèlent correctes et pertinentes.

La DIME peut donc approuver le retour en ZIG-PU des art. 3214 et 3327 RF.

**Autres zones**

> **Modification n° 8a de 2014 – Zone de protection des cours d'eau**

Lors de la mise en zone du secteur Le Croset, la commune avait affecté une partie de l'art. 4284 RF en zone de protection des cours d'eau afin de garantir la protection du ruisseau du Croset. Etant donné que la mise en zone du secteur Le Croset a été supprimée lors de la dernière mise à l'enquête publique du PAL, la zone de protection n'est plus nécessaire.

La commune accepte de supprimer la zone de protection des cours d'eau.

Compte tenu des éléments ci-dessus, la DIME **n'approuve pas l'affectation en zone de protection de l'art. 4284 (partiel) RF.**

> **Modification n° 4 de 2016 – Aire forestière sur l'art. 3327 (partiel) RF**

La commune souhaite affecter cette petite enclave de terre agricole en aire forestière comme réserve afin qu'elle puisse être utilisée comme compensation de déforestation, notamment dans le cadre de l'agrandissement des réservoirs d'eau situés dans la ZIG-E.

La création d'une aire forestière doit être coordonnée avec la procédure de constatation de la nature forestière. Selon l'avis du SFN, la commune pourrait, dans un premier temps, créer une zone boisée, mais pas officiellement une aire forestière. Une plantation d'arbres peut déjà être entreprise. Par contre, sa qualification en aire forestière se ferait avec la procédure habituelle de constatation de la nature forestière. Il faudra encore veiller à la sécurité future de la ligne CFF (risque de chute d'arbres). La création d'une lisière étagée avec des buissons en lisière serait judicieuse le long des voies. Le SeCA a conseillé à la commune de contacter le service compétent.

La commune souhaite inscrire le secteur en tant que "secteur de compensation pour reboisement au PAZ".

Compte tenu des éléments ci-dessus et l'avis du SFN, la DIME **n'approuve pas la modification n° 4**. Un contact avec le SFN est nécessaire afin de représenter au mieux dans le PAL l'intention de la commune.

> **Modification n° 17 de 2016 – Zone de protection de la nature**

La DIME approuve la modification n° 17 qui permet de protéger les biotopes d'importance nationale.

> **Zone libre sur les art. 4293 (partiel) et 4666 RF**

La révision générale est l'occasion de réévaluer l'ensemble de la zone à bâtir définie par le PAZ en vertu de la législation en vigueur. En l'occurrence, le texte de loi concernant les zones libres a évolué avec la nouvelle LATeC. Si les zones libres en vigueur sur la commune étaient conformes à l'ancienne loi, ce n'est plus le cas actuellement. En effet, conformément à l'art. 56 al. 1 LATeC, les zones libres sont destinées à structurer le milieu bâti, à séparer les zones habitées des installations fortement gênantes ou dangereuses, à préserver des espaces de verdure dans les localités, à protéger les points de vue et l'aspect caractéristique de celles-ci et des biens culturels. Les zones libres situées à l'extrémité de la zone à bâtir ou destinées à des aménagements de loisirs ne correspondent pas à cet objectif.

Ainsi, le SeCA a demandé que la zone libre sise sur les art. 4293 (partiel) et 4666 RF soit affectée:

- > soit en zone agricole si l'objectif de ce secteur est de préserver un espace tampon entre les constructions et les éléments naturels. Si nécessaire, un périmètre de protection du paysage pourrait être envisagé;
- > soit en zone de parc urbain ou en zone résidentielle avec un périmètre à prescriptions spéciales (PPS), si l'objectif est de créer des parcs, des places de jeux ou des installations publiques à prédominance non bâtie.

La commune accepte d'affecter ces parcelles en zone agricole.

En l'état, la DIME **n'approuve pas l'affectation des art. 4293 (partiel) et 4666 RF en zone libre**.

**Condition** Les art. 4293 (partiel) et 4666 RF sont à affecter en zone agricole.

### 3. Energie

Le plan communal des énergies n'est pas validé par le Service de l'énergie (SdE).

**Condition** Le plan communal des énergies doit être mis à jour selon les remarques du Service, puis transmis au SdE pour validation au sens de l'art. 8 al. 5 de la loi du 9 juin 2000 sur l'énergie (LEn) avant la mise à l'enquête publique du dossier d'adaptation aux conditions d'approbation. Les éléments du PAL en lien avec la thématique énergie devront être transposés dans les instruments de planification, notamment le PDCom, le PAZ et le RCU.

### 4. Nature, paysage et environnement

#### > Protection contre le bruit

Les parcelles 4331-4333 et 4559-4564 RF sont situées au bord de la route cantonale. Le DS a été modifié de DS III à DS II. Le SPC, en tant que propriétaire de la route cantonale, s'est opposé à l'abaissement du DS puisque cette modification influence l'assainissement de la route cantonale au sens de l'art. 12 de l'ordonnance d'exécution de l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit (OEOPB). Le SEN a également préavisé défavorablement ce changement de DS en raison du non-respect des valeurs limite topiques de l'annexe 3 de l'OPB.

Le DIME se rallie au SPC et au SEN **n'approuve pas l'attribution du DS II pour les parcelles 4331-4333 et 4559-4564 RF.**

**Condition** Le DS III doit être conservé. Concrètement, un PPS, faisant référence au DS III dans l'art. 27 al. 9 du RCU, est à ajouter au PAZ pour les parcelles 4331-4333 et 4559-4564 RF.

#### > Protection contre les accidents majeurs

Concernant la problématique de l'ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM), le SEN a demandé que l'effet sur la densité de population de plusieurs modifications soit précisé. En cas d'augmentation de la densité de population dans ces secteurs, un rapport de risque pour évaluer la significativité de l'augmentation du risque doit être produit et soumis au SEN. Le SeCA a demandé qu'un complément soit apporté au plus vite par la commune afin de vérifier la conformité à l'OPAM.

La commune accepte la demande et fournira les compléments dans le cadre du dossier d'adaptation aux conditions d'approbation.

Le SEN demande donc à la commune de prendre contact avec leur service pour discuter du cahier des charges de la réalisation d'une telle étude.

**Condition** Un rapport pour évaluer la significativité de l'augmentation du risque selon l'OPAM doit être produit.

#### > Nature et paysage

**Condition** Le SFN (anciennement SFF) demande que le corridor à faune d'importance locale FR-483 soit reporté au PDCom sous forme de surface. D'un point de vue de la protection de la nature, le service demande que les périmètres de protection des sites

naturels et paysages soient explicités au niveau de leur contenu et du devenir de ces différents périmètres, selon les exigences émises lors de l'examen préalable. Ces compléments sont à fournir dans le rapport explicatif.

Selon la stratégie NP1.5 du PA4, l'Agglo demande aux communes de prendre des dispositions adéquates permettant de préserver et/ou valoriser les continuités et les césures paysagères. L'Agglo estime que les dispositions au RCU pour la ZIG A doivent être complétées afin de limiter et de compenser l'impact de l'urbanisation sur l'espace libre.

Afin de garantir la préservation des parcs urbains (stratégies U3.4 et NP.4.4), l'Agglo demande de compléter l'art. 43 RCU afin de garantir la substance non bâtie du parc urbain de Bertigny.

L'Agglo émet d'autres suggestions afin d'améliorer la qualité de la nature en milieu urbain.

**Condition** Les art. 41 et 43 du RCU sont à compléter.

### > Agriculture

Le SAgri s'oppose à l'inscription de prescriptions particulières dans la zone agricole, qui est régie uniquement par le droit fédéral.

**Condition** Ainsi l'al. 6 de l'art. 46 est à supprimer.

### > Cours d'eau et dangers naturels

**Conditions** Par rapport aux cours d'eau, le SEn demande une adaptation du réseau hydrographique ainsi que de l'espace réservé aux eaux.

La Commission des dangers naturels demande des modifications de la cartographie des dangers naturels reportée dans le PAZ.

## 5. Biens culturels et périmètres archéologiques

### 5.1. Périmètres archéologiques

**Condition** Le Service archéologique de l'Etat de Fribourg demande plusieurs modifications des périmètres archéologiques représentés sur le PAZ. Le service se tient à disposition pour fournir les données numériques à ce sujet.

### 5.2. Protection des sites construits

Le Service des biens culturels (SBC) a demandé d'inclure les art. 3748 et 3595 RF dans le périmètre soumis à des mesures d'harmonisation, étant donné que ces parcelles sont adjacentes de bâtiments protégés. La commune relève que l'art. 3748 RF se situe déjà dans ce périmètre, mais accepte d'inclure l'art. 3595 RF.

Le SBC valide l'analyse de la commune.

**Conditions** L'art. 3595 RF devra être ajouté au périmètre soumis à des mesures d'harmonisation.

Les exigences du PDCant pour le site construit de Cormanon de catégorie 1 devront être reportées au PAL ainsi que les mesures d'aménagement prises pour conserver ce site. L'annexe 3 du RCU sera adaptée en conséquence.

Le SBC demande que soit ajouté à l'art. 41 al. 10 du RCU sur la ZIG, l'exigence de soumettre toute nouvelle construction dans le PPS1 au préavis du service.

### 5.3. Protection des immeubles

D'un point de vue de la protection des immeubles, le SBC a demandé des justifications complémentaires pour la mise sous protection du Centre de distribution Cartier Richemont et du Four, chemin du Croset 11B. Le service a exigé également de protéger les bâtiments suivants: habitations route de la Glâne 102 et 118, fontaine de l'hôpital cantonal, chemin des Pensionnats 2-6 et vieux moulin de Sainte-Apolline, route de Sainte-Apolline 16.

**Conditions** Les bâtiments suivants devront être protégés: habitations route de la Glâne 102 et 118 et chemin des Pensionnats 2-6.

La pastille de protection pour le Pont de Sainte-Apolline doit être déplacée.

Le recensement des biens meublés protégés est à ajouter au RCU.

#### > Mise sous protection du Centre de distribution Cartier Richemont

La commune estime que le Centre de distribution Cartier Richemont, œuvre du célèbre architecte Jean Nouvel, présente une architecture contemporaine intéressante et significatif dans le paysage. En préservant sa façade, la commune souhaite maintenir un objet contemporain remarquable qui fera partie de son futur patrimoine.

Le SBC prend bonne note de la mise sous protection de la façade du centre Richemont. Ce bâtiment date de 1989-90. Lors de la révision du recensement, le service avait signalé son importance en lui attribuant une valeur B. Par principe, une protection sur les bâtiments de moins de 30 ans n'est pas exigée, mais la proposition de la commune attribuant une catégorie 3 à cette façade peut être acceptée.

#### > Mise sous protection du Four, chemin du Croset 11B

Selon la commune, le Four marque le passé agricole du secteur Le Croset, tout comme les bâtiments situés sur les parcelles 3072 et 4282 RF, avec lesquels il forme un ensemble. La mise sous protection du four garantit le maintien de l'histoire du site.

Le SBC relève que le Four a été évalué sans valeur lors de la révision du recensement. Effectivement, ce Four fait partie d'un ensemble bien conservé. Une valeur C avec une catégorie 3 reportée au PAZ permettrait sa réaffectation. La catégorie de protection peut être admise.

#### > Mise sous protection du vieux moulin de Sainte-Apolline

Les propriétaires du vieux moulin de Sainte-Apolline s'opposent à la protection de leur bâtiment. Ils expliquent que le SBC avait renoncé à protéger le vieux moulin et que ce bâtiment a donc été rénové récemment de manière contemporaine. La commune partage cet avis.

Le SBC abonde dans le sens de la commune et des propriétaires. Suite au préavis du SBC du 13 mars 2013, la protection peut être levée. Comme le bâtiment ne fait pas partie d'un site construit protégé, aucune catégorie de protection n'est nécessaire. Toutefois, une valeur C au recensement est conservée.

### > Mise sous protection de l'hôpital cantonal

Le SeCA a constaté que la mise sous protection du bâtiment de l'Hôpital fribourgeois sis sur l'art. 3187 RF et les règles constructibles y relatives engendrent de grandes restrictions à de futurs développements tant intérieurs qu'extérieurs du site hospitalier et limiteraient sérieusement des possibles rénovations, transformations ou agrandissements au cours des 15 prochaines années. Il estime que cette mise sous protection se révèle disproportionnée eu égard à l'intérêt public de la santé prépondérant, en particulier en ce qui concerne la qualité des prestations de soins à fournir au sein de ce bâtiment.

Depuis le 22 mars 2022, le Conseiller d'Etat, Directeur de la DIME, siège au conseil d'administration de l'Hôpital fribourgeois (HFR), recourante à l'encontre de cette mise sous protection de son bâtiment. Cette nomination constituant un motif de récusation au sens de l'art. 21 le code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA), la DIME a transmis le dossier de recours pour compétence à la Direction de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS), autorité suppléante en cas de récusation.

La DSJS a ainsi rendu ce jour une décision sur ce recours et dans ce cadre, elle a considéré que la mise sous protection du bâtiment de l'HFR sur l'art. 3187 RF se révèle disproportionnée eu égard à l'intérêt public de la santé prépondérant s'y opposant. Partant, par décision séparée rendue ce jour, **la DSJS n'approuve pas la mise sous protection de l'hôpital cantonal.**

La DIME prend acte de cette décision à laquelle il y est renvoyée.

### > Mise sous protection de la fontaine de l'hôpital cantonal

L'Hôpital fribourgeois conteste l'intention de demander la mise sous protection de la fontaine de l'hôpital, estimant qu'il s'agit plutôt d'un concept que d'une construction, avec des éléments démontables et qui a été modifiée en 2012 pour sécuriser l'ouvrage. De l'avis du propriétaire, l'intérêt public à la mise sous protection de l'œuvre originale fait défaut, et aucune justification n'est apportée dans le préavis de synthèse ou dans le préavis du SBC. Sa mise sous protection empêcherait son déplacement, qui pourrait être nécessaire en cas de modification de l'hôpital.

Le SBC relève que ce plan d'eau réalisé en 1989 par Claude Magnin a été évalué en valeur A au recensement. La catégorie de protection minimale (3) a été proposée lors de la révision du recensement en 2006. Le service estime que le dialogue de la fontaine avec l'architecture est important et que la protection n'empêche pas le déplacement de la fontaine. Comme l'architecture de l'hôpital va changer, la place de cette fontaine devra être discutée lors du projet. La catégorie 3 permet de l'intégrer dans le futur concept et lui donner une chance de retrouver la volonté d'origine de l'artiste. Le SBC propose donc de conserver cette catégorie 3 dans ce but.

Tout comme la protection de l'hôpital, la mise sous protection de la fontaine a été contestée par l'HFR et le dossier a été transmis pour compétence à la DSJS en raison de la récusation précitée. Par décision séparée rendue ce jour, la DSJS a également considéré que la mise sous protection de la fontaine se révèle disproportionnée eu égard à l'intérêt public de la santé prépondérant. Partant, par décision séparée rendue ce jour, **la DSJS n'approuve pas la mise sous protection de la fontaine de l'hôpital cantonal.**

La DIME prend acte de cette décision à laquelle il y est renvoyée.

## 6. Mobilité

Dans le chapitre "Transports individuels motorisés" du PA4, au point M3.7, de nouvelles règles pour le dimensionnement du stationnement public sont rendues liantes pour les communes. La DIME demande donc que l'art. 57 du RCU sur le stationnement ainsi que le concept de stationnement soient adaptés selon la nouvelle fourchette de dimensionnement du stationnement pour les activités, conformément à la mesure M3.7 du PA4.

La commune s'engage à effectuer une nouvelle analyse du territoire communal intégrant les directives du PA4 et d'adapter ses instruments en conséquence. Elle estime toutefois que les dispositions sur le stationnement sont à adapter en tenant compte des conditions locales.

L'Agglo demande que l'art. 57 du RCU intègre les valeurs seuils du PA4 pour le dimensionnement du besoin en stationnement lié aux activités. L'article devra également être complété avec des dispositions en matière d'installations générant un trafic important (stratégie U6 du PA4). L'Agglo recommande également d'inclure des dispositions pour réduire les besoins en matière de stationnement pour les logements.

**Condition** L'art. 57 du RCU sur le stationnement ainsi que le concept de stationnement devront être adaptés en fonction du PA4.

La disposition de l'art. 38 al. 10 PPS2 permettant de conserver l'implantation du bâtiment original n'est pas acceptée. En effet, le SMO demande qu'en cas de remplacement, les bâtiments respectent les limites de construction à l'axe de la route de la Glâne, soit 15 m. La DIME suit l'avis du SMO et **n'approuve pas les dispositions de l'art. 38 al. 10 PPS2 du RCU.**

**Condition** Le PDCom est à adapter selon les remarques du SMO.

## IV. Autres éléments

### 7. Equipement

L'aperçu de l'état de l'équipement a été établi conformément aux attentes du Service. Il devra toutefois être adapté en fonction de la décision de la DIME.

Le programme d'équipement a été établi en 2014. En raison de son ancienneté et au vu du retrait de la mise en zone du Croset et des préavis défavorables pour la mise en ZACT de Bertigny (modification n° 26) et la mise en zone à Belle-Croix (modification n° 21), il doit être adapté en conséquence.

En l'état, la DIME **n'approuve pas le programme d'équipement.**

**Condition** Le programme d'équipement devra être actualisé.

### 8. Plans d'aménagement de détail

Le SeCA a demandé à la commune de fournir un complément par rapport aux abrogations, maintiens et nouveaux PAD afin que la DIME puisse se prononcer dans sa décision d'approbation.

La commune a réalisé une analyse détaillée des nouveaux PAD et des PAD actuellement en vigueur afin de vérifier la pertinence de leur maintien ou de leur abrogation. Les conclusions de cette analyse (abrogation de certains PAD et ajout de prescriptions particulières au RCU, inscriptions d'objectifs pour les PAD maintenus) seront intégrées au PAZ et au RCU dans le dossier

d'adaptation aux conditions d'approbation. Concernant l'adaptation des PAD maintenus à la LATeC, la commune estime qu'il est vraisemblable que certains PAD soient modifiés après le dépôt du dossier d'adaptation aux conditions d'approbation. La commune considère par ailleurs que chaque nouveau périmètre à PAD obligatoire possède des objectifs qui lui sont spécifiques et que des compléments ne sont pas nécessaire.

Suite à l'analyse complémentaire de la commune, et après avoir consulté le SeCA, la DIME se prononce de la manière suivante sur les PAD.

#### > Nouveaux PAD

La DIME accepte la création du PAD n° 71 "Vallon de Villars". En raison de l'état de planification de ce PAD, la DIME ne demande pas d'adaptation de l'objectif sur le développement durable. Cet aspect sera analysé dans le cadre de l'approbation du PAD.

Le PAD n° 75 "Bertigny Ouest" peut être également accepté sur le principe. Toutefois, en raison du refus de la mise en zone de la partie Est du PAD et de la demande de la commune dans sa détermination du 17 janvier 2022 de modifier la morphologie de la zone existante, le périmètre du PAD devra être revu. Le premier objectif exposé dans le RCU, à savoir de créer un accès unique depuis la semi-autoroute, est en contradiction avec les accès prévus au PDCom. Cet instrument est donc à adapter. Le deuxième objectif, faisant référence au parcellaire, n'est pas conforme au principe des PAD et doit donc être modifié.

Concernant les PAD n°s 70a, 70b, 70c, 70d, 70e et 70f "Villars-Vert", si le SeCA ne s'oppose pas à la création de PAD sur ces secteurs, la proposition communale n'est pas satisfaisante. En effet, la multiplication de PAD entraîne une surcharge procédurale difficilement gérable par la commune et le canton. Si la commune planifie un PAD, c'est qu'elle juge que le secteur en question revêt des enjeux particuliers et nécessite donc une planification plus poussée. Or, calquer les mêmes objectifs à plusieurs PAD contrevient à cet esprit. De plus, les objectifs des PAD concernés s'appliqueraient mieux à une plus large échelle. En effet, comme la commune, le SeCA remarque que les enjeux de plusieurs PAD méritent une gestion coordonnée. La mise en œuvre telle que proposée par la commune n'est pas conforme aux exigences légales dès lors que les réflexions en amont pour ces PAD ne sont pas assez concrètes (cf. arrêt du TC 602 2020 141 du 27 septembre 2021, consid. 2.1 et 4.2). Par ailleurs, le SeCA a estimé que les PAD 70c, b et e sont problématiques dans la délimitation qui inclut les voies de desserte.

La commune précise qu'une division a été effectuée pour des raisons géographiques, de phasage et de facilité de gestion des projets avec les propriétaires. Toutefois, elle consent à revoir sa planification afin de ne pas multiplier les procédures et de garantir une vision harmonieuse de l'évolution de cette entrée Nord. Pour ce faire, la commune souhaite intégrer des prescriptions au RCU pour l'entier de la zone résidentielle haute densité (ZRHD). De nouveaux périmètres à PAD obligatoires seront introduits pour les secteurs possédant un important enjeu d'évolution.

Suivant l'avis du SeCA, les **nouveaux PAD n°s 70A, 70B, 70C, 70D, 70E et 70F "Villars-Vert" sont refusés par la DIME**. Une nouvelle planification devra être envisagée par la commune. La proposition de faire des prescriptions pour la zone et de revoir les périmètres est validée. Toutefois, les nouveaux périmètres devront être justifiés et ne devront pas recouvrir l'entièreté de la ZRHD. Par ailleurs, chaque PAD devra avoir des objectifs propres. Les objectifs subjectifs tels que "propositions allant dans le sens du développement durable" seront par ailleurs à éviter ou à préciser.

Concernant les PAD n<sup>os</sup> 73 a, b et c "BelleCroix", si le SeCA ne s'oppose pas à la création de PAD sur ces secteurs, la proposition communale n'est pas satisfaisante. En effet, la multiplication de PAD entraîne une surcharge procédurale difficilement gérable par la commune et le canton. Si la commune planifie un PAD, c'est qu'elle juge que le secteur en question revêt des enjeux particuliers et nécessite donc une planification plus poussée. Or, calquer les mêmes objectifs à plusieurs PAD contrevient à cet esprit. De plus, les objectifs des PAD concernés s'appliqueraient mieux à une plus large échelle. De plus, les enjeux de plusieurs PAD méritent une gestion coordonnée, notamment en ce qui concerne la requalification de la route cantonale. Finalement, les périmètres des PAD 73a et 73b englobent du domaine public cantonal, ce qui est proscrit dans le cadre d'un PAD, mais est possible si l'on établit un PAD-cadre (PADc).

La commune a indiqué que la planification du secteur est issue du Masterplan "Centralité de Belle-Croix". Une division a été effectuée pour des raisons de phasage, de temporalité et de facilité de gestion des projets avec les propriétaires. Si le maintien des PAD n<sup>os</sup> 73 a, b et c est demandé, elle propose d'intégrer les éléments du Masterplan, tels que les bandes d'implantation, alignements, césures, dans un zoom au PAZ et d'intégrer les prescriptions y relatives dans le règlement de la zone, afin de garantir l'harmonie et la continuité entre les périmètres soumis à PAD.

Concernant l'intégration de la route cantonale dans les périmètres, la commune indique qu'elle ne souhaite pas planifier la route par l'intermédiaire des PAD, mais planifier les abords de la route et assurer la coordination avec le projet routier. Elle précise que la loi ne prévoit nullement que le périmètre du PAD doive s'arrêter en limite de route cantonale.

Suivant l'avis du SeCA, **les nouveaux PAD n<sup>os</sup> 73 a, b et c "Belle-Croix" sont refusés par la DIME**. Une nouvelle planification devra être envisagée par la commune. Chaque PAD devra avoir des objectifs propres. De plus, des indications au niveau des procédures routes et de l'ordre de réalisation sont à ajouter.

Si l'intégration de la route cantonale dans le PAD peut sembler dans ce cas opportune d'un point de vue urbanistique, le statut de celle-ci reste régi exclusivement par la législation spéciale. Par ailleurs, la Direction a pour compétence de juger de l'opportunité d'un projet et il a été constaté que cette pratique induit une grande complexité par rapport à la coordination des procédures. Par ailleurs, la nouvelle loi sur la mobilité (LMob) (entrée en vigueur prévue en 2023) demande que la Direction donne son aval pour l'intégration d'une infrastructure routière dans un PAD (art. 102 al. 4).

Le SeCA a suggéré à la commune d'étudier la possibilité de prévoir un PADc afin de garantir une planification sur l'ensemble des secteurs de Belle-Croix et Villars-Vert. Ce nouvel instrument, introduit par la LATeC le 1<sup>er</sup> janvier 2018, est adapté à l'échelle des secteurs bâtis qui doivent faire l'objet d'une requalification et/ou d'une densification. Les objectifs fixés par la commune dans le RCU correspondent aux objectifs généraux auxquels pourraient répondre un PADc. La DIME laisse libre choix à la commune de la réalisation ou non d'un PADc, bien qu'elle estime qu'il s'agisse du bon instrument pour ce secteur. La Direction ajoute que le PADc permettrait également d'inclure les réflexions sur les art. 3021 et 3023 (partiel) RF dont la mise en zone est refusée dans la présente décision. La commune peut cependant proposer une autre manière de régler ces secteurs, mais celle-ci devra être cohérente et opportune.

Situé dans le prolongement des secteurs précédents, le nouveau PAD n<sup>o</sup> 74 "Cité de Moncor" est accepté, mais le SeCA recommande fortement de l'intégrer dans les réflexions concernant le futur PADc (notamment en ce qui concerne l'élargissement de son périmètre pour englober la route de Moncor). La commune souhaite conserver une planification indépendante, car un projet



d'adaptation du PAD n° 74 est à bout touchant. Suite à ces nouveaux arguments, la DIME accepte le périmètre à PAD obligatoire n° 74 "Cité de Moncor". Toutefois, la DIME estime que des objectifs plus précis sont nécessaires et que le périmètre à PPS2 est à supprimer, car il est en contradiction avec la nécessité d'établir un PAD.

**Conditions** Le périmètre du PAD "Bertigny-Ouest", le deuxième objectif et les accès au PAD dans le PDCom sont à modifier.

Pour le périmètre du PAD n° 74 "Cité de Moncor", des objectifs plus précis devront être définis et le PPS 2 est à supprimer (art. 35, al. 11 du RCU).

La commune devra revoir la planification des secteurs de Villart-Vert et de Belle-Croix. En attendant une nouvelle planification, aucun permis de construire ne pourra être délivré sur ces secteurs.

### > PAD maintenus

Suite à l'analyse complémentaire, la commune propose de maintenir certains PAD et d'inscrire les objectifs au RCU. La DIME accepte le maintien des PAD n° 12 "La Pépinière", n° 28 "Planafaye", n° 34-35 "Route de la Glâne", n° 43 "Village Route des Préalpes", n° 47 "Village Eglise", n° 57 "Parc du Platy", n° 58 "Cormanon Est" et n° 60 "Villa Beata".

La DIME approuve le maintien du PAD n° 44 "Village Route de l'Eglise inférieure" moyennant une adaptation de son périmètre et l'inscription du périmètre d'évolution des constructions souterraines.

**Conditions** Les PAD suivants doivent être adaptés à la LATeC: n° 12 "La Pépinière", n° 28 "Planafaye" et n° 57 "Parc du Platy". Des objectifs précis pour chaque PAD sont à intégrer au RCU. Il est nécessaire d'adapter les PAD à la nouvelle législation au plus vite afin de ne pas exposer le traitement des demandes de permis de construire à des difficultés. La DIME précise qu'aucune demande de permis ne sera octroyée dans ces PAD tant qu'ils ne sont pas conformes à la LATeC.

Une adaptation du périmètre PAD n° 44 "Village Route de l'Eglise inférieure" et l'inscription du périmètre d'évolution des constructions souterraines sont à entreprendre.

### > PAD abrogés

Dans le dossier adopté, la commune a abrogé certains PAD. La DIME approuve l'abrogation des PAD "Les Dailles-Ouest avenant 2", "Les Dailles-Ouest secteur sud", "Pérolles d'En Haut", "SI Bertigny SA", "Sous Belle-Croix", "Le Coulat", "Route du Platy inférieur secteur ouest", "Ecole des Rochettes", "Pavillon Villars-Vert" et "Les Echelettes".

Suite à l'analyse complémentaire, la commune propose d'abroger de nouveaux PAD étant presque réalisés dans leur totalité et d'inscrire certaines prescriptions particulières dans le RCU. La DIME accepte que la commune abroge les PAD n° 5 "Les Dailles-Sud", n° 8 "Les Rochettes inférieures", n° 22 "Hameau de Cormanon", n° 27 "Les Martinets", n° 46 "Les Rochettes", n° 16-52 "Bertigny Résidence Route de Villars inférieure", n° 53 "Platy Nord", n° 54 "Platy centre I", n° 55 "Platy centre II" et n° 56 "Platy Sud".

Pour les PAD n° 22 "Hameau de Cormanon" et n° 43 "Village/Route des Préalpes", le SBC a demandé d'ajouter des objectifs permettant la conservation des bâtiments protégés et leurs abords.

La commune estime que suite à l'analyse complémentaire, le maintien du PAD n° 22 "Hameau de Cormanon" n'est pas nécessaire et que la protection et la mise en valeur des biens protégés et de leurs abords est garantie par les prescriptions du RCU en lien avec les bâtiments protégés et le périmètre du site construit. Le SBC accepte ce constat.

La commune propose d'abroger le PAD n° 16-52 "Bertigny Résidence Route de Villars inférieure" et de créer un nouveau PAD sur ce périmètre. La commune ne souhaite pas intégrer ce PAD à la planification du secteur de Villars-Vert tel que proposé par le SeCA. En effet, elle estime que l'urbanisation des abords de la route de Villars est indépendante du quartier résidentiel au Nord de part sa topographie, son affectation et ses enjeux différents. Une planification indépendante est donc nécessaire. Suite à ces nouveaux arguments, la DIME accepte l'abrogation du PAD.

La DIME demande que la commune renforce les prescriptions particulières à inscrire dans le RCU dans l'optique de garantir le maintien de l'identité et de la cohérence des différents quartiers. Pour ce faire, elle peut par exemple introduire des notions supplémentaires au sein de PPS concernant une hauteur totale maximale ou conditionner systématiquement la construction à la preuve du respect de l'harmonie avec le reste du quartier à l'aide de critères précis (pour d'autres exemples, voir en particulier l'arrêt du TC 602 2021 103-104 du 14 février 2022, consid. 4.4).

**Conditions** L'abrogation des PAD devra être mise à l'enquête, tout comme les prescriptions particulières à introduire dans le RCU et le PAZ.

A l'art. 32 RCU sur la ZCV A, des prescriptions particulières devront être ajoutées afin de garantir la conservation des bâtiments protégés et leurs abords.

Sur le PAZ, l'inscription du PAD n° 46 "Les Rochettes" est à déplacer.

## **9. Dispositions relatives à la police des constructions**

### **> Art. 26 RCU ZRFD I**

La pente du terrain de référence est une valeur impossible à déterminer en raison de l'irrégularité de la pente. La DIME propose à la commune de définir les parcelles qui seraient concernées et d'établir pour elle un PPS définissant une hauteur différenciée.

### **> Art. 27 RCU ZRFD II**

L'art. 27 ch. 9 RCU prévoit des PPS1 autorisant des hauteurs supérieures au reste de la ZRFD II. Toutefois, le dossier n'apporte pas d'explications suffisantes justifiant un tel régime pour quelques parcelles. De plus, le SeCA n'a pas constaté de situation particulière (topographie du terrain, milieu bâti, etc.) démontrant l'opportunité de prévoir des hauteurs supérieures pour ces parcelles.

La commune justifie les hauteurs supérieures par la présence de la voie de chemin de fer, la déclivité du terrain et l'harmonisation avec le quartier du Vallon de Villars. La commune fait également valoir la densification, mais celle-ci ne saurait suffire en elle-même sans autres développements pour une mesure qui manque de cohérence. Il y a aussi lieu de préciser que l'IBUS et l'IOS restent identiques pour toute la ZRFD II, avec ou sans PPS1, de sorte que l'on ne saurait considérer ces PPS1 comme une mesure apte à densifier le secteur. Ces PPS1 semblent ne reposer en définitive sur aucun intérêt public et aucun véritable principe et but de l'aménagement du territoire. En l'absence de justifications sérieuses et cohérentes, la DIME n'approuve pas les PPS1 de l'art. 27 ch. 9 RCU.



#### > **Art. 39 RCU ZACT**

L'alinéa 5 de l'art. 39 RCU prévoit des dérogations à la hauteur. Cet article est à supprimer, car les art. 147 ss LATeC permettent déjà des exceptions au règlement. De plus, la commune ne peut pas préavisser favorablement des dérogations sans réserver l'issue de la procédure.

La DIME n'approuve pas l'alinéa 5 de l'art. 39 RCU.

#### > **Annexe 4: liste des vues protégées**

Dans l'annexe 4 sur les vues protégées, il est indiqué pour la vue protégée n° 14, que des prescriptions sont à définir de façon plus précise lors du futur aménagement de la zone. Etant donné que le secteur concerné n'est pas soumis à un PAD, ces prescriptions doivent être introduites dans le dossier d'adaptation aux conditions d'approbation.

### **10. Conditions et corrections formelles**

Dans son préavis du 23 novembre 2021, le SeCA a posé des conditions formelles et listé celles des services et organes consultés.

La commune souhaite maintenir les art. 2 et 3 RCU, car il s'agit de mesures incitatives qui ne portent pas atteinte au droit de la propriété et n'entraînent pas de sanctions en cas de non-respect, le but étant de favoriser le dialogue entre les différents acteurs dans un souci de qualité des projets et d'efficacité des procédures. Même si la DIME estime que ces articles n'apportent pas de plus-value, elle accepte que la commune les maintienne.

L'art. 49 RCU est également à maintenir selon la commune, car il s'agit de la mise en œuvre de la clause d'esthétisme de l'art. 125 LATeC et permet de préciser sous quel angle la commune appréciera les circonstances locales dans le cadre de son autonomie. Même si la DIME estime que cet article n'apporte pas de plus-value, elle accepte que la commune le maintienne.

Hormis pour les art. 2, 3 et 49 RCU, la DIME se rallie aux conditions du SeCA et demande à la commune de les reprendre en vue d'un dossier d'adaptation.

## **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 dans le secteur du Pré-Neuf, dans le secteur de Bertigny-Ouest et dans le secteur de Sainte-Apolline au PDCoM;
  - > l'augmentation de l'indice de la ZRFD II pour les art. 3707-3712, 3714-19, 3865, 3889-3898, 3931, 3914, 3915, 3956, 3957 et 5183-5186 RF;
  - > les indices complémentaires des art. 27 al. 2, 28 al. 2, 29 al. 2, 30 al. 2, 31 al. 2, 32 al. 2, 33 al. 2, 35 al. 2, 36 al. 2 et 41 al. 2 du RCU;
  - > la modification n° 3 de 2016 au PAZ: art. 4274 et 4327 (partiel) RF, de zone agricole à ZRFD II;
  - > la modification n° 15 de 2014 au PAZ: art. 3512 RF de ZIG à ZCU;



- > la modification n° 21 de 2014 au PAZ: art. 3021 et 3023 (partiel) RF, de zone agricole à ZDU;
  - > la modification n° 1a de 2014 au PAZ: art. 3042 (partiel) RF de zone agricole à ZACT;
  - > la modification n° 26 de 2014 au PAZ: art. 4026 (partiel) RF de zone agricole à ZACT du secteur stratégique de Bertigny;
  - > la modification n° 25 de 2014 au PAZ: art. 4022 (partiel) RF de ZIG-PU à ZIG;
  - > la modification n° 1 de 2017 au PAZ: art. 3022 (partiel), 3003 et 4029 RF de ZIG-PU à ZIG;
  - > la modification n° 8a de 2014 au PAZ: art. 4284 (partiel) RF de zone agricole à zone de protection des cours d'eau;
  - > la modification n° 4 de 2016 au PAZ: art. 3327 (partiel) RF de zone agricole à aire forestière;
  - > l'affectation des art. 4293 (partiel) et 4666 RF en zone libre au PAZ;
  - > l'attribution du DS II pour les parcelles 4331-4333 et 4559-4564 RF au PAZ;
  - > l'al. 6 de l'art. 46 du RCU;
  - > conformément à la décision séparée de la DSJS rendue ce jour, la mise sous protection du bâtiment de l'Hôpital fribourgeois sur l'art. 3187 RF;
  - > l'art. 38 al. 10 PPS2 du RCU;
  - > l'art. 27 al. 9 PPS1 du RCU;
  - > le programme d'équipement;
  - > les nouveaux périmètres à PAD obligatoire n°s 70A, 70B, 70C, 70D, 70E et 70F "Villars-Vert";
  - > les nouveaux périmètres à PAD obligatoire n°s 73 a,b et c "BelleCroix".
3. Les conditions qui sont fixées par la DIME 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 **1 an** 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 et IV et V.



2. L'émolument à la charge de la commune de Villars-sur-Glâne est fixé à Fr. 13'610.-.

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 DIME 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 Villars-sur-Glâne, avec les 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.);
- > à Grangeneuve, Section Agriculture, céans (1 ex.);
- > au Service des forêts et de la nature, céans (1 ex.);
- > au Service archéologique de l'Etat de Fribourg, céans (1 ex.);
- > au Service de l'énergie, céans (1 ex.);
- > au Service des ponts et chaussées, céans (1 ex.);
- > à la Commission des dangers naturels, céans (1 ex.);
- > au propriétaire/entreprise qui s'est déterminé dans le cadre de la présente approbation (1 ex.);
- > à la Préfecture de la Sarine, Grand-Rue 51, case postale 1622, 1701 Fribourg (1 ex.).

