



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

COPIE

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

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

www.fr.ch/daec

Réf: EG/ja

T direct: + 41 26 305 47 98

Courriel: elian.guinnard@fr.ch

Fribourg, le 30 novembre 2022

Commune de Torny. Approbation de l'adaptation aux conditions d'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^{er} décembre 2009 d'exécution de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATeC; RSF 710.11);
l'ordonnance du 30 juin 2015 fixant le tarif des émoluments et des frais de procédure dans le domaine de l'aménagement du territoire et des constructions (RSF 710.16);
le plan d'aménagement local (PAL) de Torny, approuvé par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC, nouvellement: DIME) le 3 mai 2017;
le dossier,

considérant:

I. Objet

La présente modification du PAL concerne d'une part l'adaptation de ce dernier aux conditions d'approbation de la révision générale, approuvée par la DAEC le 3 mai 2017 et, d'autre part, une modification complémentaire du plan d'affectation des zones (PAZ) proposée par la commune de Torny, qui ne répond pas aux conditions d'approbation contenues dans la décision du 3 mai 2017. Ces deux objets sont traités simultanément dans la présente décision.



II. Procédure

Mise à l'enquête publique du dossier d'adaptation du PAL aux conditions d'approbation: la mise à l'enquête publique de l'adaptation du PAL aux conditions d'approbation a été publiée dans la Feuille officielle (FO) n° 35 du 31 août 2018. Le dossier directeur a été mis en consultation simultanément dans la FO.

Oppositions: la mise à l'enquête publique de l'adaptation du PAL a suscité des oppositions qui ont été traitées par le Conseil communal conformément à la loi. La mise en consultation n'a pas suscité de remarques sur le plan directeur communal (PDCom).

Adoption: l'adaptation du PAL aux conditions d'approbation a été adoptée par le Conseil communal le 21 janvier 2019.

Recours: un recours contre la décision communale a été interjeté auprès de la DAEC. Par décision séparée de ce jour, la Direction statue sur le recours précité.

Mise à l'enquête publique complémentaire proposant une modification ponctuelle du PAL: la mise à l'enquête publique complémentaire proposant une modification ponctuelle du PAL a été publiée dans la FO n° 20 du 15 mai 2020.

Oppositions: la mise à l'enquête publique complémentaire proposant une modification ponctuelle du PAL a suscité des oppositions qui ont été traitées par le Conseil communal conformément à la loi.

Adoption: la modification ponctuelle du PAL a été adoptée par le Conseil communal le 23 novembre 2020.

Recours: un recours contre la décision communale a été interjeté auprès de la DAEC. Par décision séparée de ce jour, la Direction statue sur le recours précité.

Préavis de synthèse: un préavis de synthèse a été établi par le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) le 1^{er} mars 2022. Ce préavis était défavorable concernant la modification ponctuelle du PAL mise à l'enquête le 15 mai 2022 et favorable avec conditions concernant l'adaptation aux conditions d'approbation de la révision générale du PAL mise à l'enquête le 31 août 2018.

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 DIME a fait publier dans la FO n° 10 du 11 mars 2022 les mesures qu'elle entendait ne pas approuver. Elle en a également avisé la commune.

Déterminations: la commune de Torny, par lettre du 25 avril 2022, s'est déterminée sur les points concernés par la publication effectuée par la DIME. Des déterminations ont également été déposées par des tiers en date du 11 avril 2022.

Ces déterminations ne soulèvent pas d'éléments nouveaux par rapport à ceux pris en compte dans le préavis de synthèse du 1^{er} mars 2022.



III. Coordination

Le dossier d'adaptation du PAL aux conditions d'approbation contenues dans la décision de la DAEC du 3 mai 2017 ainsi que le dossier d'enquête complémentaire proposant une modification ponctuelle du PAL sont traités simultanément dans la présente décision.

IV. Appréciation de la DAEC

1. Urbanisation

1.1. Modifications de la zone à bâtir

Zones destinées à l'habitat

- > **Modification ponctuelle du PAL (enquête publique complémentaire du 15 mai 2020), rocade de zone village de l'art. 581 (partiel) vers l'art. 657 (partiel) du Registre foncier (RF) d'une superficie de 1'835 m².**

La commune souhaite procéder à une rocade de zone à bâtir afin de permettre le développement d'un projet en cours et pour concentrer le développement de l'urbanisation dans le pôle de développement communal.

Cette modification ne correspond pas à la définition d'une rocade de zone à bâtir. En effet, la rocade consiste en un échange de zone à bâtir de petite étendue qui a pour but de permettre la restructuration d'une zone à bâtir existante présentant des défauts ou contraintes limitant fortement les possibilités de développement et de valorisation des terrains concernés. Cela implique par définition qu'une rocade se pratique dans un même secteur de zone à bâtir pour corriger la géométrie de la zone. Le dézonage d'une surface de zone à bâtir existante pour permettre la mise en zone d'une surface ne présentant aucun lien géographique ou fonctionnel avec la première ne constitue pas une rocade de zone à bâtir. Dans le cas présent, les surfaces concernées sont situées dans deux secteurs tout à fait distincts du territoire communal. Il ne s'agit donc pas de corriger la géométrie d'une zone à bâtir par une rocade, mais bien d'une nouvelle mise en zone à bâtir, compensée par un dézonage sur un autre secteur de la commune.

Cette nouvelle modification de la zone à bâtir ne répond en aucune manière aux conditions d'approbation du PAL contenues dans la décision du 3 mai 2017. Elle ne respecte pas le principe de stabilité des plans (art. 21 al. 2 LAT et 89 al. 3 LATeC, ATF 132 II 408), le PAL de la commune de Torny ayant été approuvé il y a moins de six ans. La pesée des intérêts en présence doit favoriser la stabilité du PAL en vigueur depuis le 3 mai 2017 par rapport à l'intérêt de permettre un projet privé de construction sur la parcelle n° 657 RF.

Dans sa détermination du 25 avril 2022, la commune de Torny invoque d'une part, les risques financiers pour la commune, liés à une demande d'indemnisation d'un propriétaire en cas de refus d'affecter l'article concerné à la zone à bâtir et, d'autre part, la parfaite conformité aux règles du plan directeur cantonal (PDCant) d'une mise en zone à bâtir à la localisation concernée. Par ailleurs, la commune de Torny ainsi que les tiers ayant déposé leur détermination, contestent l'analyse du SeCA selon laquelle les modifications n°s 1 et 2 ne répondent pas à la définition d'une rocade pouvant être admise en dehors d'une procédure de révision générale du PAL sans que les circonstances se soient modifiées de manière sensible au sens de l'art. 21 al. 2 LAT.

Les arguments relatifs aux finances communales et à des intérêts privés ne peuvent pas être pris en compte à ce stade dans le cadre de l'examen de la planification communale. Même dans le cas où la mise en zone à bâtir proposée serait conforme aux principes énoncés dans le PDCant (ce qui n'a pas été démontré par une étude de densification), cela ne change rien au fait que cette mise en zone n'était pas prévue dans le cadre de la révision générale du PAL de la commune de Torny, approuvée le 3 mai 2017. Cette mesure, proposée en dehors d'une révision générale et sans modification sensible des circonstances, est donc contraire au principe de stabilité des plans. Enfin, il paraît évident qu'une rocade, telle que pratiquée afin de corriger des défauts de la zone à bâtir sans que le principe de stabilité des plans soit remis en question, ne peut concerner que des surfaces de dimensions limitées situées dans le même secteur. Sans cela, le système des rocades ne serait pas de portée limitée (cf. Arrêt du Tribunal cantonal/TC 602_2021_12) et le principe de stabilité des plans (art. 21 al. 2 LAT et 89 al. 3 LATeC) pourrait être régulièrement contourné par des modifications de grande ampleur.

Pour les raisons précitées, la DIME **refuse les modifications n° 1 et 2** consistant en une mise en zone à bâtir d'une surface de 1'835 m² sur la parcelle n° 657 RF du secteur Torny-le-Grand et un dézonage d'une surface équivalente sur la parcelle n° 581 RF du secteur Middel.

Zones d'intérêt général (ZIG)

Le dossier d'enquête complémentaire mis à l'enquête publique le 15 mai 2020 comprend un dézonage de ZIG sur les art. 234 et 245 RF d'une superficie de 300 m². La commune justifie cette mesure par la réévaluation de ses réserves en ZIG qui sont suffisantes pour répondre aux besoins communaux à 15 ans. Cette modification ne répond pas formellement aux conditions d'approbation de la décision de la DAEC du 3 mai 2017. Toutefois, le dimensionnement de la ZIG et le maintien de l'entier des art. 234 et 245 RF dans ladite zone avaient été questionnés par la DAEC dans la décision d'approbation.

Le dézonage en question peut être considéré comme une modification de minime importance et ne remet pas en question la stabilité du PAL. Ce dézonage se situe à l'extrémité de la zone à bâtir de Torny-le-Grand et répond aux objectifs de la LAT et du PDCant en matière de zone à bâtir compacte.

En conséquence, la DIME **admet la modification n° 3** consistant au dézonage partiel des art. 234 et 245 RF pour une surface de 300 m².

Autres modifications

Les modifications suivantes, sont comprises dans **le dossier d'adaptation du PAL aux conditions d'approbation mis à l'enquête publique le 31 août 2018**:

La modification n° 1 consiste en l'adaptation des bâtiments protégés selon le recensement des biens immeubles. Exceptés les deux bâtiments qui doivent être modifiés selon le préavis du Service des biens culturels (SBC), cette modification répond aux conditions d'approbation de la décision du 3 mai 2017. **La modification n° 1 est admise par la DIME.**

La modification n° 2 correspond à l'intégration du périmètre de protection des Châteaux à Torny-le-Grand. Le SBC préavise favorablement cette modification. **La modification n° 2 est admise par la DIME.**

La modification n° 3 répond à la condition qui demandait d'intégrer l'art. 695 RF au périmètre de protection du site construit. Cette modification répond strictement à la condition émise dans la décision du 3 mai 2017. **La modification n° 3 est admise par la DIME.**

La modification n° 4 vise à corriger deux périmètres de protection de la nature. Les périmètres PN 1 et PN 2 sont retirés du PAZ selon la demande du Service des forêts et de la nature. **La modification n° 4 est admise par la DIME.**

La modification n° 5 répond aux conditions du Service archéologique de l'Etat de Fribourg (SAEF) qui avait remarqué des imprécisions dans les périmètres archéologiques. Le SAEF indique que cette modification répond en tout point aux conditions d'approbation. **La modification n° 5 est admise par la DIME.**

La commune indique qu'elle a procédé à une série de modifications diverses, notamment concernant la version la plus récente du cadastre, le cadastre des sites pollués, la carte de synthèse des dangers naturels, le réseau hydrographique et la cotation des bandes d'alignement. Les conditions formelles issues de la décision d'approbation de 2017 ont également été intégrées. **La DIME admet ces modifications sous réserve des conditions et remarques des services compétents.**

2. Energie

Le plan communal des énergies (PCE) qui avait fait l'objet de remarques lors de la révision générale de la part du Service de l'énergie (SdE) n'est pas joint au dossier. Le SdE ne peut donc pas juger la pertinence des adaptations apportées. Le PCE devra être adapté et transmis au SdE au plus tard dans un délai de six mois suite à la présente décision.

Conditions Conformément à la remarque du SdE, l'art. 30 du règlement communal d'urbanisme (RCU) devra être adapté.

3. Environnement

Conditions Suivant le préavis du Service de l'environnement, la DIME demande que tous les sites inscrits au cadastre des sites pollués figurent sur le PAZ sous forme d'emprise, en différenciant sites de stockages, aires d'exploitations, buttes de tir et lieux d'accidents sans spécifier le statut du site. Ces adaptations devront être prises en compte lors du second dossier d'adaptation.

4. Biens culturels et périmètres archéologiques

Dans son préavis du 8 juillet 2019, le SBC demandait pour le périmètre de Middel, évalué d'importance régionale par l'ISOS (inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse), que les espaces libres non-constructibles significatifs pour la structure du site soient identifiés au PAZ et que des mesures de conservation soient prises au RCU.

Cette condition n'apparaissait pas de manière explicite dans la publication de la DIME du 11 mars 2022, la commune de Torny a toutefois pu évoquer ses griefs contre cette condition envisagée dans sa détermination du 22 avril 2022. Elle indique que la condition susmentionnée ne faisait pas partie des conditions d'approbation du PAL de Torny contenues dans la décision du 3 mai 2017 et que,

partant, il convient de prendre en compte cette exigence dans le cadre d'une future modification du PAL ou de sa prochaine révision générale.

Ayant pris connaissance de la détermination communale précitée, le SBC admet que l'exigence en question puisse être traitée dans le cadre d'une prochaine modification du PAL et au plus tard lors de la prochaine révision générale.

Considérant que l'exigence portant sur l'identification au PAZ des espaces libres non-constructibles pour les périmètres classés en catégorie de protection 2 et la définition de mesures de protection correspondantes au RCU découle du PDCant, adopté par le Conseil d'Etat le 2 octobre 2018, que la décision d'approbation de la révision générale du PAL est antérieure à l'entrée en vigueur du PDCant actuel, que la décision d'approbation du 3 mai 2017 ne contenait donc pas d'exigence relative à l'identification et à la protection des espaces libres non-constructibles sur le périmètre de Middel, que l'intérêt public à la protection dudit périmètre, défini comme d'importance régionale et non nationale, est mesuré d'une part, et que ce périmètre, même sans le respect de l'exigence susmentionnée, fait déjà l'objet de mesures permettant une certaine garantie de protection, la DIME ne retient pas dans le cadre du présent dossier l'exigence relative à l'identification des espaces libres non-constructibles au PAZ pour le périmètre ISOS d'intérêt régional de Middel. Cette exigence devra être remplie au plus tard lors de la prochaine révision générale du PAL.

Conditions Suivant le préavis du SBC, la DIME demande de supprimer la protection des bâtiments sis à la route de Romont 21 et 25 ainsi qu'à la route de Villarimboud 4. Le bâtiment protégé en catégorie 3 à la route de Payerne 5A doit être déplacé sur l'art. 359 RF. Ces éléments devront être adaptés dans le second dossier d'adaptation.

5. Mobilité

Conditions Suivant le préavis du Service de la mobilité (SMo), la DIME demande qu'un accès au Nord de l'art. 339 RF ainsi qu'un trottoir au Sud de la route cantonale soient prévus dans le PDCom afin de compléter l'équipement de base. Cette modification devra apparaître dans le second dossier d'adaptation.

V. Autres éléments

6. Dispositions relatives à la police des constructions

Dans son RCU, la commune a procédé aux modifications demandées dans la décision d'approbation de 2017 ainsi qu'à diverses adaptations mineures concernant les art. 9, 12, 21 et 30. **Ces modifications sont admises par la DIME.**

7. Conditions et corrections formelles

Dans son préavis de synthèse du 1^{er} mars 2022, le SeCA a posé des conditions formelles et listé celles des services et organes consultés. Dans la mesure où aucune de ces conditions n'a été contestée, la DIME s'y rallie et demande à la commune de les reprendre en vue du prochain dossier d'adaptation.



VI. Effets de l'approbation

1. La présente approbation porte sur le dossier d'adaptation du dossier directeur, du PAZ et du RCU.
2. Les éléments suivants ne sont pas approuvés:
 - > **modification ponctuelle du PAL mise à l'enquête publique complémentaire le 15 mai 2020: les modifications n^{os} 1 et 2** consistant en une mise en zone à bâtir d'une surface de 1'835 m² sur la parcelle n° 657 RF du secteur Torny et le dézonage d'une surface équivalente sur la parcelle n° 581 RF du secteur Middel;
 - > **la protection des immeubles sis à la route de Romont 21 et 25 ainsi qu'à la route de Villarimboud 4 qui ne doivent plus être protégés;**
 - > **le bâtiment protégé en catégorie 3 à la route de Payerne 5a qui doit être déplacé sur l'article 359 RF.**
3. Les conditions qui sont fixées par la DIME aux considérants IV et V ci-dessus, font partie de la présente décision. Ces conditions sont récapitulées ci-dessous:
 - > le PCE devra être adapté et transmis au SdE au plus tard dans un délai de six mois suite à la présente décision;
 - > l'art. 30 RCU devra être adapté conformément à la remarque émise par le SdE dans son préavis;
 - > tous les sites inscrits au cadastre des sites pollués doivent figurer sur le PAZ sous forme d'emprise, en différenciant sites de stockages, aires d'exploitations, buttes de tir et lieux d'accidents sans spécifier le statut du site;
 - > la protection des bâtiments sis à la route de Romont 21 et 25 ainsi qu'à la route de Villarimboud 4 doit être supprimée. Le bâtiment protégé en catégorie 3 à la route de Payerne 5A doit être déplacé sur l'art. 359 RF;
 - > suivant la remarque du SMO, un accès au Nord de l'art. 339 RF ainsi qu'un trottoir au Sud de la route cantonale doivent être prévus dans le PDCom afin de compléter l'équipement de base;
 - > la référence exacte de la donnée transposée dans le PAZ concernant les dangers naturels doit être indiquée dans le rapport explicatif;
 - > le chapitre 11 de l'art. 21 RCU doit être supprimé;
 - > la limite ORNI devra être corrigée dans le PDCom conformément à la remarque émise par le SeCA à l'annexe 3 du préavis de synthèse;
 - > la zone de présence de la salamandre tachetée devra être ajoutée au PDCom conformément à la remarque émise par le SeCA à l'annexe 3 du préavis de synthèse.
4. Ces modifications et adaptations doivent faire l'objet d'une mise à l'enquête publique et/ou d'une consultation dans un délai de 6 mois dès l'entrée en force de la présente décision.



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

décide:

1. L'adaptation du PAL aux conditions d'approbation de la décision du 3 mai 2017 et la modification complémentaire du PAL mise à l'enquête publique le 15 mai 2020 sont partiellement approuvées avec les réserves et conditions émises aux considérants IV, V et VI.
2. L'émolument à la charge de la commune de Torny est fixé à Fr. 7'760.-.

Jean-François Steiert
Conseiller d'Etat, Directeur

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

Voie de droit:

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

Communication:

au SeCA avec les dossiers, à charge pour lui de transmettre la présente décision:

- > à la commune de Torny, avec 2 dossiers et 2 jeux de préavis;
- > au bureau Archam et Partenaires SA, Rte du Jura 43, 1700 Fribourg (1 ex. avec un jeu de préavis);
- > au Service des biens culturels, céans (1 ex.);
- > au Service de la mobilité, céans (1 ex.);
- > au Service de l'environnement, céans (1 ex.);
- > au Service des forêts et de la nature, céans (1 ex.);
- > aux propriétaires qui se sont déterminés dans le cadre de la présente approbation;
- > à la Préfecture de la Glâne, Rue Château 108, case postale 96, 1680 Romont (1 ex.).