



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

COPIE

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

Réf: CC/ja

T direct: +41 305 36 13

Courriel: seca@fr.ch

Fribourg, le 24 septembre 2025

Gletterens, commune. Approbation de la modification 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 Gletterens, approuvé par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC, devenue l'actuelle DIME) le 5 septembre 2018;

le dossier,

considérant:

I. Objet

La présente modification du PAL fait suite aux conditions d'approbation de la révision générale, approuvée par la DAEC le 5 septembre 2018.

La commune procède également à des adaptations supplémentaires ne découlant pas de cette décision.

II. Procédure

Mise à l'enquête publique du PAL: la mise à l'enquête publique du dossier d'adaptation aux conditions d'approbation du PAL a été publiée dans la Feuille officielle (FO) n° 38 du 21 septembre 2018, puis n° 15 du 16 avril 2021. L'enquête publique complémentaire pour une modification du PAL relative à l'art. 24 al. 2 du règlement communal d'urbanisme (RCU), lié au plan d'aménagement de détail (PAD) "Caravaning", a été publiée dans la FO n° 35 du 2 septembre 2022. Le dossier directeur a été mis en consultation simultanément dans la FO.

Oppositions: les mises à l'enquête publique ont suscité une opposition, qui a été traitée par le Conseil communal conformément à la loi. Les mises en consultation n'ont pas suscité de remarque au plan directeur communal (PDCom).

Adoption: la modification du PAL a été adoptée par le Conseil communal le 8 juin 2021 et la modification du PAL liée au PAD "Caravaning" le 11 octobre 2022.

Préavis de synthèse: un préavis de synthèse, favorable avec conditions, a été établi par le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA), le 23 octobre 2024.

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° 47 du 22 novembre 2024 les mesures qu'elle entendait ne pas approuver. Elle en a également avisé la commune.

Déterminations: la commune de Gletterens s'est déterminée le 16 décembre 2024. Il s'agit de la seule détermination reçue.

III. Appréciation de la DIME

1. Appréciation générale

Le dossier d'adaptation comprend notamment un plan d'affectation des zones (PAZ), un RCU, un RCU partiel intégrant la modification de l'art. 24, ainsi qu'un PDCom, tous dûment adoptés et signés par le Conseil communal.

Toutefois, la DIME relève que les annexes 1 à 3 du RCU sont manquantes. Ces annexes concernent respectivement: le recensement des biens culturels, les prescriptions applicables aux bâtiments protégés, ainsi que les prescriptions relatives au secteur inscrit dans le périmètre de l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS), catégorie 2. Elle rappelle à la commune que le RCU doit impérativement contenir l'ensemble de ses annexes lors de toute mise à l'enquête publique. Elle demande en conséquence que cette exigence soit respectée dans le cadre du prochain dossier d'adaptation.

2. Modifications découlant des conditions d'approbation du 5 septembre 2018

2.1. Conditions d'approbation

Dans sa décision du 5 septembre 2018 sur la révision générale du PAL de Gletterens, la DAEC avait décidé de ne pas approuver les éléments suivants:

- > la conformité au moratoire sur la zone à bâtir, institué en vertu des dispositions transitoires de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire en lien avec le taux des résidences secondaires;
- > le calcul du dimensionnement de la zone résidentielle;
- > l'extension A au PDCom, sise sur les art. 985 et 74 (partiel) du Registre foncier (RF);
- > les extensions B, C, D, E et F au PDCom;
- > le programme d'équipement et l'absence de l'aperçu de l'état de l'équipement;
- > la mise en zone de l'art. 24 RF en raison du non-respect du moratoire de la zone à bâtir et son affectation en zone de centre village (ZCV);
- > les modifications n^{os} 2, 3, 9, 11, 12 et 14 concernant les mises en zone;
- > les modifications n^{os} 15, 16, 18 et 19 ainsi que le maintien de la zone d'intérêt général (ZIG) et du périmètre de PAD obligatoire au secteur "Sur le Château";
- > les modifications n^{os} 20 et 22 concernant les dézonages;
- > l'indice brut d'utilisation du sol (IBUS) complémentaire pour les parkings souterrains aux art. 20 al. 3, 21 al. 3 et 22 al. 3 du RCU;
- > l'IBUS aux art. 22 al. 3 et 23 al. 3 du RCU;
- > l'art. 20 du RCU concernant les périmètres de protection des biens culturels en raison de l'absence de l'annexe;
- > l'abrogation du PAD de la zone caravanning.

De plus, des compléments et modifications avaient été demandés.

La DIME ne commente ci-après que les modifications du dossier qui nécessitent des compléments ou une évaluation plus fine.

2.2. Urbanisation

> Secteurs d'extension

La DIME fait sienne la position du SeCA et approuve les secteurs d'extension de la zone à bâtir sur le PDCom.

> Mise en conformité de l'IBUS de la zone résidentielle à faible densité (ZRFD) I et II

La commune de Gletterens a modifié les art. 22 et 23 RCU sur la ZRFD I et II afin de respecter l'art. 80 let. b du ReLATeC, fixant un IBUS minimal à 0.60. La DIME approuve cette modification.

> Complément d'IBUS pour les art. 20, 21 et 28 RCU

Dans le préavis de synthèse du 23 octobre 2024, le SeCA a préavisé défavorablement les compléments d'IBUS pour le stationnement souterrain, tels que proposés aux art. 20 (ZCV), 21

(zone résidentielle à moyenne densité I/ZRMD I) et 28 (ZIG) du RCU. Le SeCA a requis l'instauration d'IBUS globaux.

Dans sa détermination du 16 décembre 2024, la commune de Gletterens a additionné l'IBUS de base avec les compléments d'IBUS relatifs au stationnement. Elle indique son intention de modifier l'art. 34 RCU lors du prochain dossier d'adaptation. Des prescriptions contraignantes imposant un pourcentage minimal de stationnement en souterrain, partiellement souterrain ou intégré aux volumes bâtis seront ajoutées. Dans l'attente, elle demande à la DIME d'approuver les IBUS globaux suivants:

- > IBUS de 1.30 pour la ZCV;
- > IBUS de 1.10 pour la ZRMD I;
- > IBUS de 1.20 pour la ZIG.

Dans le cadre de la présente procédure, seuls les IBUS mis à l'enquête font l'objet de la décision. La DIME n'entre donc pas en matière sur des propositions au stade de la détermination. En effet, les IBUS globaux doivent être complétés par une prescription relative au stationnement afin d'atteindre le but visé. Or, ni ces IBUS globaux ni la prescription associée n'ont été soumis à l'enquête publique.

Par ailleurs, les nouveaux IBUS globaux représentent une densification par rapport aux IBUS actuellement en vigueur. La DIME demande à la commune de démontrer, dans le cadre du prochain dossier d'adaptation du PAL, que cette densification est conforme aux critères du plan directeur cantonal, en particulier pour les périmètres présentant un niveau de desserte en transports publics de catégorie D ou E.

Vu ce qui précède, la DIME décide de ne pas approuver les IBUS complémentaires de 0.30 pour la ZCV, la ZRMD I et la ZIG.

Dans l'attente de la mise à l'enquête publique des IBUS globaux complétés par une disposition sur le stationnement souterrain ou intégré au volume bâti, la DIME approuve les IBUS "de base":

- > IBUS de 1.00 pour la ZCV;
- > IBUS de 0.80 pour la ZRMD I;
- > IBUS de 0.90 pour la ZIG.

La DIME prend acte de la proposition communale dans la détermination visant à fixer un IBUS global et à encadrer le stationnement par une prescription spécifique. Cette approche est jugée conforme aux exigences en vigueur et cohérente avec la jurisprudence applicable.

Condition La commune devra mettre à l'enquête les art. 20, 21 et 28 RCU avec des IBUS globaux et ajouter une disposition sur les places de parc à réaliser en souterrain ou intégrées aux volumes des bâtiments.

Dimensionnement de la zone à bâtir

La DIME fait sien le préavis du SeCA et approuve le dimensionnement de la zone à bâtir résidentielle, basée sur la nouvelle méthode de calcul différencié.



> **Modification n° 103, de ZRMD à ZRFD II, art. 1089 (partiel) RF**

La commune adapte l'affectation de l'art. 1089 (partiel) RF. L'affectation en ZRFD II proposée correspond aux zones avoisinantes. La DIME approuve la modification susmentionnée.

> **Modifications n°s 104 et 105, mises en ZIG et ZCV sur les art. 1227 et 67 RF**

La DIME fait sienne la position du SeCA concernant l'adaptation de l'affectation entre les deux articles du RF. La DIME approuve les modifications n°s 104 et 105.

> **Modification non répertoriée, art. 24 RF en ZCV**

À la suite de l'arrêt du Tribunal cantonal du 16 avril 2019, la DIME prend acte que l'art. 24 RF est affecté à la zone village.

Dézonage

Les modifications n°s 100, 102 et 106 sont supprimées. Les dispositions liées aux développements de la ZIG III ainsi que les prescriptions pour le PAD "Sur le Château", abrogé et dézoné, ont été supprimées. La DIME prend acte que la commune applique la décision d'approbation du 5 septembre 2018.

2.3. Energie

Dans sa détermination du 16 décembre 2024, la commune de Gletterens accepte la remarque du préavis concernant la suppression de l'alinéa 1 de l'art. 10 RCU.

Condition L'alinéa 1 de l'art. 10 RCU doit être supprimé.

2.4. Biens culturels et périmètres archéologiques

Le Service des biens culturels (SBC) avait initialement émis un préavis défavorable concernant l'art. 20 du RCU, en raison de l'absence de l'annexe 3 à laquelle cet article fait référence. Dans sa détermination, la commune de Gletterens a transmis l'annexe 3 à la DIME, en précisant que celle-ci avait été mise à l'enquête publique en 2018. Par courriel du 22 mai 2025 adressé à la DIME, le SBC émet désormais un préavis favorable à l'égard de l'art. 20 du RCU, sur la base de l'annexe transmise. La DIME décide en conséquence d'approuver l'art. 20 du RCU.

Elle rappelle toutefois à la commune qu'un RCU doit impérativement contenir l'ensemble de ses annexes lors de toute mise à l'enquête publique. Cette exigence devra être respectée dans le cadre du prochain dossier d'adaptation.

2.5. Tourisme

Afin de garantir une meilleure lisibilité, le chapitre *Plans d'aménagement de détail (PAD)* regroupe la décision relative à l'intégration du PAD "Caravaning" dans le calcul des résidences secondaires.

Dans sa détermination, la commune accepte la demande formulée par le SeCA relative aux analyses sur les résidences secondaires. La démarche vise à permettre à la commune de Gletterens de définir, à terme, des mesures appropriées pour infléchir ce taux. Elle s'engage à fournir les compléments requis dans le prochain dossier d'adaptation.

Condition Le rapport explicatif doit être complété, dans le futur dossier des conditions d'approbation, par une analyse précise de la situation communale relative aux résidences secondaires, ainsi que par une évaluation de l'évolution prévisible de leur taux.

2.6. Plan d'aménagement de détail

La commune de Gletterens compte quatre PAD en vigueur, "Fin de Gros-Bois Dessous", "Port et plage", "Pré Riva" et "Caravaning". Le SeCA a demandé que les PAD soient adaptés à la LATeC. Dans sa détermination, la commune mentionne son souhait de procéder à une analyse en vue de l'abrogation des trois premiers PAD. Le PAD "Caravaning" est sujet à de plus amples discussions.

> PAD "Fin de Gros-Bois Dessous"

La DIME partage la position de la commune et considère l'abrogation du PAD "Fin de Gros-Bois Dessous" comme pertinente. Elle émet la condition suivante pour le prochain dossier d'adaptation du PAL:

Condition La DIME demande l'abrogation du PAD "Fin de Gros-Bois Dessous". Dans ce contexte, une analyse des mesures majeures du PAD doit être effectuée, afin que, si besoin, les plus significatives puissent être adaptées et intégrées au RCU.

> PAD "Pré Riva"

La DIME partage la position de la commune et considère l'abrogation du PAD "Pré Riva" comme pertinente. Elle émet la condition suivante pour le prochain dossier d'adaptation du PAL:

Condition La DIME demande l'abrogation du PAD "Pré Riva". Dans ce contexte, une analyse des mesures majeures du PAD doit être effectuée afin que, si besoin, les plus significatives puissent être adaptées et intégrées au RCU.

> PAD "Port et plage"

En vertu de l'art. 63 al. 2 LATeC et spécifiquement de l'art. 28 al. 1 ReLATeC, les ports soumis à une étude d'impact sur l'environnement (EIE) doivent faire l'objet d'un PAD. L'annexe 1 de l'ordonnance sur les études d'impact sur l'environnement et les procédures décisives (OEIEP) liste les installations soumises à EIE. L'annexe 1 de l'OEIEP énumère les installations soumises à EIE. Sont notamment concernés les ports de plaisance disposant de plus de 100 places d'amarrage sur les lacs, ou de plus de 50 places sur les cours d'eau.

Le port de Gletterens, qui compte plus de 100 places d'amarrage, entre ainsi dans le champ d'application de cette obligation. Dès lors, si la commune envisage l'abrogation du PAD existant en raison de son obsolescence, un nouveau PAD devra être établi pour ce secteur, conformément aux exigences légales en vigueur.

Par ailleurs, la DIME constate que le périmètre dudit PAD empiète sur le PAC "Rive sud du lac de Neuchâtel", ce qui contrevient aux objectifs de protection définis pour ce périmètre. Les conditions suivantes sont émises pour le prochain dossier d'adaptation du PAL:



- Condition** Le PAD "Port et plage" doit être modifié pour être adapté à la LATeC ou nouvellement défini par une abrogation et création d'un nouveau PAD. Les objectifs du PAD doivent être mentionnés dans le RCU, en tenant compte de la modification du périmètre et de l'exigence d'une EIE.
- Condition** Le périmètre du PAD "Port et plage" doit éviter tout empiètement sur le PAC. Il peut être réduit aux strictes infrastructures portuaires et à l'accès par le lac.

> PAD "Caravaning"

Préavis de synthèse du SeCA et position de la commune dans sa détermination

Dans son préavis de synthèse du 23 octobre 2024, le SeCA a exprimé des réserves quant à l'absence de prise en compte de la zone de caravaning dans le calcul du taux de résidences secondaires. Il a toutefois reconnu que cette exclusion était conforme aux bases légales en vigueur, tout en anticipant une évolution future de ces dernières. Le SeCA indique par ailleurs que la quasi-totalité des installations sont posées sur des fondations en béton, ce qui rapproche le tissu bâti d'un usage résidentiel. Il invite ainsi la commune à prendre des mesures visant à infléchir le taux de résidences secondaires.

La commune de Gletterens, dans sa détermination du 16 décembre 2024, conteste cette demande. Elle relève que le SeCA reconnaît lui-même la conformité du décompte aux dispositions actuelles et que fonder une telle demande sur une modification législative hypothétique, dont la teneur reste inconnue, n'est pas pertinente juridiquement. En conséquence, l'intégration du périmètre du PAD "Caravaning" au décompte des résidences secondaires n'est pas fondée. La commune répond que les installations sont uniquement posées sur une dalle, sans fixation, ce qui leur confère un caractère amovible. En vertu de la loi sur les résidences secondaires (LRS), de telles structures ne peuvent être qualifiées de résidences secondaires. Une analyse parcellaire menée en 2016 avait confirmé le caractère amovible de toutes les parcelles, à l'exception d'une seule, et cet état demeure inchangé à ce jour.

Le SeCA demande une réflexion à long terme sur l'évolution du camping et l'intégration de mesures correspondantes dans le RCU et le règlement du PAD. Trois points principaux sont soulevés:

1. Le SeCA demande que l'objectif "Délimitation des espaces dédiés aux infrastructures communes et de ceux dédiés aux caravanes et mobil-homes" soit reformulé, afin d'éviter toute limitation aux seules caravanes et mobil-homes. L'objectif est de permettre une ouverture vers d'autres formes de tourisme temporaire.

La commune considère que cet objectif est déjà atteint, en raison du caractère amovible des installations et de l'interdiction de l'habitat à l'année dans le RCU.

2. L'ajout d'un objectif contraignant, limitant l'influence des usagers sur l'environnement proche. Notamment sur la distance à la forêt et la gestion des déchets verts.

Dans sa détermination, la commune accepte d'étoffer le RCU avec un tel objectif.

3. L'objectif "Gestion des accès aux véhicules de secours" est soit à préciser, soit à retirer.

Dans sa détermination, la commune accepte cette demande.

Décision de la DIME

La DIME prend acte de la position de la commune, notamment en ce qui concerne les résidences secondaires et l'insistance sur le caractère mobile des installations dans le périmètre concerné.

La DIME souligne toutefois que le tissu bâti observé dans le périmètre de caravanning de la commune de Gletterens s'apparente davantage à un tissu résidentiel de faible densité qu'à un camping mobile au sens usuel. Une sédentarisation non maîtrisée risque d'engendrer la création d'un tissu résidentiel pérenne, équipé d'infrastructures non conformes, ce qui est à éviter. La sédentarisation risque à terme d'entraîner l'intégration du périmètre dans le décompte des résidences secondaires, ce que la commune souhaite éviter. Le caractère mobile du périmètre doit être renforcé afin de limiter le risque de sédentarisation, laquelle peut conduire à une garantie de situation acquise au sens de l'art. 69 LATeC. En conséquence, la DIME demande le retrait de la notion de "sédentaire" à l'art. 24 du RCU et le retrait de la limitation aux seuls mobil-homes et motor-homes à l'art. 24 RCU.

Compte tenu de la situation particulière du périmètre et afin de garantir l'aspect mobile, la DIME demande que celui-ci soit affecté en zone spéciale, conformément à l'art. 18 LAT, et que le PAD soit maintenu et adapté aux exigences de la LATeC.

Ainsi, la DIME pourra entrer en matière pour retirer la zone de caravanning du décompte des résidences secondaires.

La DIME rejoint par ailleurs la position du SeCA quant à la modification des objectifs du PAD dans le RCU.

Vu ce qui précède, la DIME émet les conditions suivantes à remplir dans le cadre du prochain dossier d'adaptation du PAL:

- Condition** L'art. 24 al. 1 RCU doit supprimer le terme "sédentaire".
- Condition** L'art. 24 al. 2 RCU, qui traite de la "délimitation des espaces réservés aux infrastructures communes et à l'implantation des caravanes et mobil-homes", doit être reformulé de manière à ne pas restreindre le périmètre aux seules installations de type mobil-homes et motor-homes.
- Condition** L'art. 24 al. 2 RCU doit se voir ajouter un objectif contraignant limitant l'influence des usagers sur l'environnement proche, notamment sur la distance à la forêt et la gestion des déchets verts.
- Condition** La DIME demande des précisions ou le retrait de l'objectif de l'art. 24 al. 2 RCU "Gestion des accès aux véhicules de secours".
- Condition** Le périmètre concerné par le PAD "Caravanning" doit être affecté en zone spéciale dans le PAZ, conformément à l'art. 18 LAT, qui régit ce type d'affectation.



3. Modifications supplémentaires ne découlant pas des conditions d'approbation du 5 septembre 2018

3.1. Mobilité

La DIME fait sienne la demande du Service de la mobilité relative à la liaison cyclable, qui n'a suscité aucune contestation dans le cadre du droit d'être entendu.

Condition La liaison cyclable doit être continue entre la route de la Ria et la Place du Tilleul sur le PDCOM.

3.2. Nature, paysage et environnement

Dans sa détermination, la commune accepte les demandes faites par le Service de l'environnement (SEn) et la Commission des dangers naturels (CDN), telles que décrites dans le préavis de synthèse, et s'engage à les intégrer au prochain dossier d'adaptation.

Condition La représentation de l'espace réservé aux eaux doit être corrigé au PAZ, tel que demandé par le SEn.

Condition Les sites pollués doivent être représentés sous forme d'emprise et doivent apparaître dans la légende sous la rubrique "Information indicative", comme mentionné par le SEn.

Condition La légende du PAZ relative aux dangers naturels doit être adaptée et faire référence à la "Carte des dangers naturels du canton de Fribourg", conformément aux indications du CDN.

Condition Les rives sud du lac de Neuchâtel ainsi que de la zone de réserve naturelle doivent être représentées correctement. La limite à figurer est celle définie par le PAC, tel que demandé par l'Association de la Grande Carrière.

3.3. Biens culturels et périmètres archéologiques

Dans sa détermination, la commune accepte la demande du Service archéologique de l'Etat de Fribourg.

Condition Le nouveau périmètre archéologique situé à la Place du Tilleul doit être ajouté au PAL.

IV. Effets de l'approbation

1. La présente approbation porte sur le dossier directeur, le PAZ et le RCU.
2. Les conditions qui sont fixées par la DIME au considérant III ci-dessus, font partie de la présente décision.
3. Ces modifications et adaptations doivent faire l'objet d'une mise à l'enquête publique et d'une consultation dans un délai de 6 mois dès l'entrée en force de la présente décision.

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

décide:

1. La modification du plan d'aménagement local est partiellement approuvée avec les réserves et conditions émises aux considérants III et IV.
2. L'émolument à la charge de la commune de Gletterens est fixé à Fr. 8'103.-.

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 Gletterens, avec 2 dossiers et 2 jeux de préavis;
- > au bureau Urbasol SA, Rte Jo-Siffert 4, 1762 Givisiez (1 ex. avec un jeu de préavis);
- > au Service des biens culturels, céans (1 ex.);
- > au Service de la mobilité, céans (1 ex.);
- > au Service de l'environnement, céans (1 ex.);
- > au Service des forêts et de la nature, céans (1 ex.);
- > à la Préfecture de la Broye, Ch. du Donjon 1, case postale 821, 1470 Estavayer-le-Lac (1 ex.).