



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

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

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

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

Réf: GG/ja

Fribourg, le 20 mars 2019

Vuisternens-devant-Romont, commune. Approbation de la modification du plan d'aménagement local

VU:

la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700);

l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1);

la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1);

le règlement du 1^{er} décembre 2009 d'exécution de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATeC; RSF 710.11);

l'ordonnance du 30 juin 2015 fixant le tarif des émoluments et des frais de procédure dans le domaine de l'aménagement du territoire et des constructions (RSF 710.16);

le plan d'aménagement local (PAL) de Vuisternens-devant-Romont, approuvé par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) le 4 mars 2009;

le dossier,

considérant:

I. Objet

La présente modification du PAL fait suite aux conditions d'approbation du dossier d'adaptation aux conditions d'approbation, approuvé par la DAEC le 19 novembre 2014, suite à la révision générale approuvée par la DAEC le 4 mars 2009. Le dossier intègre également des modifications supplémentaires.

II. Procédure

Mise à l'enquête publique du PAL

La mise à l'enquête publique de la modification du PAL a été publiée dans la Feuille officielle (FO) n° 44 du 3 novembre 2017. Le dossier directeur a été mis en consultation simultanément dans la FO.



Oppositions et remarques

La mise à l'enquête publique et la mise en consultation n'ont pas suscité d'opposition, ni de remarque.

Adoption

La modification du PAL a été adoptée par le Conseil communal le 8 janvier 2018.

Droit d'être entendu

En application des art. 86 al. 2 LATeC et 34 al. 1 ReLATeC, la DAEC a fait publier dans la FO n° 47 du 23 novembre 2018 les mesures qu'elle entendait ne pas approuver et celles qu'elle comptait prendre dans sa décision d'approbation et qui ne figuraient pas dans le dossier d'enquête publique. Elle en a également avisé la commune.

Détermination

La commune de Vuisternens-devant-Romont, par lettre du 17 décembre 2018, s'est déterminée sur les points concernés par la publication effectuée par la DAEC.

III. Préavis des services et organes consultés

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

Favorables, sans condition:

- > Service de l'agriculture,
- > Service de l'énergie,
- > Service de la nature et du paysage.

Favorables, avec conditions:

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

Défavorable:

- > Service des forêts et de la faune.

Préavis de synthèse du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA):

- > Favorable avec conditions.

IV. Appréciation de la DAEC

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

Après examen du dossier de la modification du PAL, la DAEC relève les points suivants:

1. Rapport explicatif et de conformité

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

La révision partielle de la LAT et de l'OAT est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014. Conformément aux art. 38a LAT et 52a OAT, un moratoire sur les zones à bâtir est appliqué jusqu'à l'approbation par le Conseil fédéral du nouveau plan directeur cantonal (PDCant), soit en 2019. Ainsi, pendant la période du moratoire, toute extension de la zone à bâtir doit être compensée par un déclassement antérieur ou simultané d'une surface au moins équivalente.

Pour ce qui concerne la protection des surfaces d'assolement, les deux critères cumulatifs de l'art. 30 al. 1bis OAT doivent être respectés.

Analyse de la conformité au droit fédéral révisé

Selon les indications du rapport, la commune a procédé uniquement à des changements d'affectation dans le cadre de sa modification du PAL. De fait, la planification communale ne semble pas concernée par les aspects précités.

1.2. Planifications supérieures et coordination avec les communes voisines

Remarques par rapport au nouveau PDCant

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

Selon l'art. 18 al. 1 LATeC, dès son adoption par le Conseil d'Etat, à savoir en date du 2 octobre 2018, le PDCant lie les autorités cantonales et communales.

S'agissant du présent dossier et conformément à la lettre du 11 juillet 2018 de la DAEC à l'attention des communes, la Direction précise que son analyse ci-après du volet "Utilisation du sol" du plan directeur communal (PDCom) se base sur le nouveau PDCant et, plus précisément, sur le nouveau territoire d'urbanisation, même si la commune n'apporte pas de modifications à ses secteurs d'extension. Il apparaît en effet contradictoire et peu opportun que la DAEC accepte des secteurs d'extension au PDCom non conformes au territoire d'urbanisation, rendant de fait impossible les futures mises en zone à bâtir de ces secteurs, car elles-mêmes seraient non conformes au territoire d'urbanisation. Il est ainsi dans l'intérêt de la commune que la DAEC base sa décision sur les extensions au PDCom en fonction de ces nouveaux critères, afin que ces mesures de planification ne soient pas inapplicables une fois le nouveau PDCant entré en vigueur.

Pour ce qui concerne le dossier d'affectation, et plus précisément le plan d'affectation des zones (PAZ) et le règlement communal d'urbanisme (RCU), celui-ci est analysé selon les critères de l'ancien PDCant.

1.3. Dimensionnement de la zone à bâtir résidentielle

Conformité du dimensionnement au PDCant

Le dimensionnement de la zone à bâtir résidentielle de la commune de Vuisternens-devant-Romont respecte les critères définis dans l'ancien PDCant, conformément au préavis de synthèse du SeCA.

Par conséquent, il est admis par la DAEC.

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

ZACT d'importance locale

Le dimensionnement de la ZACT de la commune de Vuisternens-devant-Romont respecte les critères définis dans l'ancien PDCant, conformément au préavis de synthèse du SeCA.

Par conséquent, il est admis par la DAEC.

1.5. Etude de base

Energie

Conformément à l'art. 8 de la loi du 9 juin 2000 sur l'énergie (LEn), la commune a élaboré un plan communal des énergies et l'a joint au présent dossier. Le Service de l'énergie (SdE) l'a analysé et n'émet pas de remarque particulière. Partant, le plan est validé par le SdE et la DAEC se rallie au préavis de ce service.

1.6. Remarques des services

La DAEC demande que les modifications identifiées par le SeCA dans son préavis d'examen final au point 4.1.7 soient apportées au rapport dans le cadre d'une prochaine modification du PAL.

2. Plan directeur communal

Remarques générales

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

2.1. Utilisation du sol

a. Position du SeCA

Le SeCA a constaté que certaines extensions, approuvées par la DAEC le 4 mars 2009 lors de la révision générale, se situaient en dehors du territoire d'urbanisation tel que défini par le PDCant adopté le 2 octobre 2018. Il s'agit des extensions sises:

- > sur les art. 2652 et 2739 du Registre foncier (RF) dans le secteur d'Estévenens;
- > sur l'art. 1021 RF dans le secteur de Villariaz;
- > sur l'art 444 RF et partiellement sur l'art. 2892 RF dans le secteur de Vuisternens-devant-Romont;
- > sur l'art. 1702 RF dans le secteur de La Joux.

Sur la base du nouveau PDCant, le SeCA a proposé à la DAEC de ne pas approuver les secteurs d'extension au PDCom susmentionnés. Pour ce qui concerne les autres extensions, le SeCA les a préavisées favorablement.

En se basant sur le préavis défavorable du SeCA sur les extensions précitées, la DAEC a estimé qu'elle ne pouvait pas les approuver. Elle a dès lors publié cette mesure dans la FO n° 47 du 23 novembre 2018.

b. Détermination de la commune

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

En substance, la commune estime que lesdites extensions au PDCom ayant été approuvées par la DAEC en 2009 et ne subissant pas de modification dans le cadre du présent dossier, celles-ci ne font pas l'objet de la présente procédure.

Au surplus, la commune ajoute que bien que ces secteurs d'extension ne fassent pas partie du territoire d'urbanisation, les conclusions d'un futur plan directeur régional ne sauraient être préjugées, à savoir que le territoire d'urbanisation pourrait être modifié dans le cadre de cette planification régionale.

Il est également précisé que l'ensemble des extensions n'aura pas la garantie d'être effectivement mis en zone à bâtir à futur. En ce sens, il n'est pas utile d'adapter le PDCom avant une prochaine révision générale, de l'avis de l'Autorité communale.

Sur la base des éléments ci-dessus, la commune demande à la DAEC de ne pas statuer sur les extensions au PDCom hors territoire d'urbanisation, qui ne font pas formellement partie de la présente procédure selon son avis.

c. Décision de la DAEC

L'Autorité de céans relève au préalable qu'elle dispose de tous les éléments pour apprécier le dossier. En outre, la commune a pu exercer son droit d'être entendu.

La DAEC apporte ci-dessous les éléments suivants en réponse à la commune.

Conformément à l'art. 18 al. 1 LATeC, la Direction rappelle que dès son adoption par le Conseil d'Etat, à savoir en date du 2 octobre 2018, le PDCant lie les autorités cantonales et communales. Partant, bien que les secteurs d'extension approuvés en 2009 ne soient pas modifiés dans le cadre de la présente procédure, ceux-ci doivent être analysés par la DAEC sous l'angle du territoire d'urbanisation défini par le nouveau PDCant. Il paraît en effet inopportun que l'Autorité de céans admette des mesures de planification communales non conformes à la planification supérieure et qui ne pourront a priori jamais être mises en œuvre dans le cas d'espèce, car les éventuelles futures mises en zone à bâtir se situeraient, de fait, hors du territoire d'urbanisation.

Sur la base de ce qui précède et conformément aux critères du PDCant adopté le 2 octobre 2018, la DAEC n'admet pas les secteurs d'extension au PDCom, sis sur les art. 2652, 2739, 1021, 444, 2892 et 1702 RF.

2.2. Mobilité

Le Service de la mobilité a souligné quelques adaptations formelles qui pourront être prises en compte lors d'une modification ultérieure du PAL.

2.3. Remarques formelles

La DAEC demande que les remarques formelles identifiées dans le préavis de synthèse du SeCA au point 4.2.5 soient prises en compte lors d'une prochaine modification du PAL.

3. Programme d'équipement

Le programme d'équipement n'a pas été établi, car l'aperçu de l'état de l'équipement (AEF) démontre que tout l'équipement de base a été réalisé pour les terrains en zone à bâtir.

La DAEC prend acte de cet état de fait.

4. Plan d'affectation des zones

La majorité des modifications apportées au PAZ visent à répondre aux conditions d'approbation de la DAEC du 19 novembre 2014. Une modification de la zone à bâtir supplémentaire a toutefois été apportée, à savoir un changement d'affectation de zone d'intérêt général (ZIG) 2 à ZIG 3 dans la localité de Vuisternens-devant-Romont.

4.1. Modifications de la zone à bâtir

Changement d'affectation

De ZIG 2 à ZIG 3 – Art. 282 (partiel) RF, secteur de Vuisternens-devant-Romont

Le rapport indique que les travaux préparatoires pour le futur concours d'architecture destiné à l'agrandissement de l'école ont conclu qu'il était nécessaire de prévoir des surfaces supplémentaires afin d'encourager des projets de qualité. Partant, la commune décide d'affecter des terrains actuellement en ZIG 2, destinés exclusivement aux installations sportives et à la déchetterie, en ZIG 3, destinée notamment aux installations scolaires.

Le SeCA a constaté que cette modification répondait à un besoin concret qui revêt un intérêt public certain. Au surplus, le changement d'affectation reste minime dans le sens où le type d'affectation n'est pas modifié. De fait, cela correspond plus à un changement de destination de terrains déjà affectés qu'à un véritable changement d'affectation.

Il est également à souligner que la révision générale a été approuvée par la DAEC le 4 mars 2009 et que le premier dossier d'adaptation aux conditions de la révision a été approuvé en date du 19 novembre 2014. Au vu de l'ancienneté de ces dossiers, il paraît ainsi logique que des nouveaux besoins en matière d'installations publiques ont pu apparaître ces dernières années, qui justifient la présente modification du PAZ et qui n'auraient pas pu être prévus lors de la dernière révision ou modification du PAL.

Sur la base de ce qui précède, la DAEC suit le préavis favorable du SeCA et admet le changement d'affectation de l'art. 282 (partiel) RF de ZIG 2 en ZIG 3.



Adaptations parcellaires

a. Position du SeCA

Dans le cadre du dossier d'adaptation aux conditions d'approbation de 2014, la commune a procédé à des adaptations parcellaires sises sur les art. 525 et 527 (partiels) RF dans le secteur de Sommentier et sur les art. 37, 216, 2883, 2884 et 2929 (partiels) RF dans le secteur de Vuisternens-devant-Romont. Dans sa décision d'approbation du 19 novembre 2014, la DAEC n'avait pas admis ces adaptations, pour non-conformité au moratoire sur les zones à bâtir.

Dans le cadre du présent dossier, le tableau annexé au rapport indique que ces modifications ont été abandonnées. Toutefois, le SeCA a constaté que ces adaptations apparaissaient toujours sur le PAZ. Partant, conformément à la décision du 19 novembre 2014, le Service a préavisé défavorablement ces adaptations de la zone à bâtir.

En se basant sur ce préavis défavorable, la DAEC a estimé qu'elle ne pouvait pas approuver les modifications précitées. Elle a dès lors publié cette mesure dans la FO n° 47 du 23 novembre 2018.

b. Détermination de la commune

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

La commune rappelle que, de son avis, ces adaptations parcellaires étaient compensées par le retour en zone agricole d'un périmètre d'habitat rural, compensation qui n'avait pas été acceptée par la DAEC en 2014. Le refus de ces modifications implique le maintien en zone mixte d'un secteur de la route cantonale reliant la ville de Romont à la commune de Vaulruz. Le Conseil communal considère cette exigence comme peu pertinente et n'a donc pas donné suite au refus de ces modifications par la DAEC. Partant, la commune estime qu'il n'y a pas lieu de rendre une décision sur ces éléments qui ne font pas partie de la présente procédure.

c. Décision de la DAEC

L'Autorité de céans relève au préalable qu'elle dispose de tous les éléments pour apprécier le dossier. En outre, la commune a pu exercer son droit d'être entendu.

La DAEC apporte ci-dessous les éléments suivants en réponse à la commune.

En préambule, la Direction rappelle que les périmètres d'habitat rural ne sont pas considérés comme zone à bâtir telle que définie par l'art. 15 LAT et au sens des affectations primaires selon les modèles minimaux de géodonnées "Plans d'affectation" du 12 décembre 2011, sur lesquels la Confédération se base. Partant, ces périmètres ne peuvent pas être utilisés comme mesures compensatoires au sens du moratoire sur les zones à bâtir.

Pour le surplus, la DAEC constate que les adaptations parcellaires refusées en 2014 sont maintenues dans le présent dossier sans aucune justification supplémentaire pour démontrer leur pertinence et leur conformité du point de vue de l'aménagement du territoire.

Partant, la Direction n'admet pas ces adaptations au PAZ, sises sur les art. 37, 216, 525, 527, 2883, 2884 et 2929 (partiels) RF.

4.2. Autres remarques

Dangers naturels

La Commission des dangers naturels (CDN) a demandé que la symbologie et la légende du PAZ soient améliorées pour ce qui a trait à la représentation des dangers naturels. Ces adaptations formelles pourront être réalisées lors d'une prochaine modification du PAL.

Aire forestière

La DAEC ne retient pas la remarque du Service des forêts et de la faune (SFF) de faire figurer sur les plans les dates des décisions de constatations de la nature forestière de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts. Ces informations pourront toutefois être reportées dans le rapport lors d'une prochaine modification du PAL.

4.3. Remarques formelles

La DAEC demande que les remarques formelles identifiées dans le préavis de synthèse du SeCA au point 4.4.3 soient intégrées lors d'une modification ultérieure du PAL.

5. Aperçu de l'état de l'équipement

L'AEE a été établi conformément aux attentes de la DAEC.

6. Règlement communal d'urbanisme

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

Le SeCA a constaté que la commune prévoyait un IBUS complémentaire pour les art. 21, 22, 23 et 25 du RCU, relatifs respectivement à la zone centre village, la zone résidentielle à faible densité, la zone mixte et la ZIG. A ce propos, le Service a apporté les précisions suivantes.

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

La DAEC se rallie aux remarques du SeCA et précise que ces réflexions et adaptations seront à intégrer lors d'une prochaine modification du PAL.

6.2. Remarques particulières

Les remarques suivantes sont à prendre en compte dans le cadre d'une modification ultérieure du PAL.



Article 16 – Espaces minimaux nécessaires et distances aux cours d'eau

Cet article sera à actualiser conformément au préavis de la Section lacs et cours d'eau (SLCE) du Service de l'environnement (SEn).

Article 19 – Secteurs exposés aux dangers naturels ou aux crues

Cet article sera à adapter conformément aux préavis de la SLCE et de la CDN.

Article 22 – Zone résidentielle à faible densité

Le SeCA a constaté que l'IBUS fixé pour cette zone était inférieur à la valeur minimale prévue à l'art. 80 al. 1 ReLATeC. Partant, il conviendra d'adapter l'indice en conséquence.

Annexe 1

Cette annexe devra être adaptée conformément au préavis du Service des biens culturels.

6.3. Remarques formelles

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

- > à l'art. 11 "Biens culturels, immeubles protégés": remplacer "espaces extérieurs" par "espaces intérieurs";
- > à l'art. 12 "Périmètres archéologiques": remplacer le premier paragraphe par la proposition du Service archéologique de l'Etat de Fribourg (cf. préavis);
- > à l'art. 15 al. 2 "Distances aux routes, à la forêt...": compléter cet alinéa selon la formulation du SFF (cf. préavis);
- > à l'art. 20 "Sites pollués": la mention du guichet cartographique ne doit pas figurer dans le RCU. Cette disposition doit être supprimée;
- > à l'art. 29 "Zone d'exploitation du sous-sol": les dispositions relatives à la remise en état du site n'ont pas leur place dans un RCU. Elles sont donc à supprimer;
- > à l'art. 30 "Aire forestière": remplacer les dispositions par "l'aire forestière est définie et protégée par la législation sur les forêts";
- > à l'art. 38 "Energies renouvelables": remplacer les dispositions par "la procédure liée aux installations solaires est régie exclusivement par le droit fédéral et cantonal. Pour le surplus, la Directive concernant l'intégration architecturale des installations solaires thermiques et photovoltaïques de la DAEC est applicable";
- > à l'art. 43 "Entrée en vigueur": il convient d'ajouter à cette disposition "sous réserve de l'effet suspensif d'éventuels recours".

V. Effets de l'approbation

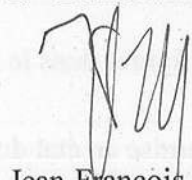
1. La présente approbation porte sur le dossier directeur, le PAZ et le RCU.

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

2. Les éléments suivants ne sont pas approuvés:
 - > les extensions sises sur les art. 2652, 2739, 1021, 444, 2892 et 1702 RF au PDCom;
 - > les modifications sises sur les art. 37, 216, 525, 527, 2883, 2884 et 2929 (partiels) RF au PAZ.
3. Le dossier directeur et le dossier d'affectation doivent être adaptés selon le considérant IV.
4. Ces modifications et adaptations seront à intégrer lors d'une prochaine modification du PAL.
5. Les plans et le règlement entrent en vigueur dès leur approbation, sous réserve de l'effet suspensif d'éventuels recours,

décide:

1. La modification du plan d'aménagement local est partiellement approuvée avec les réserves émises aux considérants III, IV et V.
2. L'émolument à la charge de la commune de Vuisternens-devant-Romont est fixé à Fr. 6'075.-.



Jean-François Steiert
Conseiller d'Etat, Directeur

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

Voie de droit:

La présente décision peut faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal, Rue des Augustins 3, case postale 1654, 1701 Fribourg, dans le délai de 30 jours dès sa communication.



Communication:

au Service des constructions et de l'aménagement avec les dossiers, à charge pour lui de transmettre la présente décision:

- > à la commune de Vuisternens-devant-Romont, avec 2 dossiers et 2 jeux de préavis;
- > au bureau Artefact Urbanisme Sàrl, Avenue de la Gare 14, 1700 Fribourg (1 ex. avec un jeu de préavis);
- > au Service des biens culturels, céans (1 ex. avec un préavis de synthèse);
- > au Service de la mobilité, céans (1 ex.);
- > au Service de l'environnement, céans (1 ex.);
- > à la Préfecture de la Glâne, Rue du Château 108, case postale 96, 1680 Romont (1 ex.).

