



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

www.fr.ch/daec

Réf: TB/sc

T direct: + 41 26 305 36 13

Courriel: seca@fr.ch

Fribourg, le 13 janvier 2021

Granges-Paccot, 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 Granges-Paccot, approuvé par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) le 6 juillet 2016;

le dossier,

considérant:

I. Objet

La présente modification a pour objet l'adaptation du PAL de la commune de Granges-Paccot aux conditions d'approbation formulées par la DAEC dans sa décision d'approbation du 6 juillet 2016. Le dossier intègre également quelques 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° 35 du 31 août 2018. Le dossier directeur a été mis en consultation simultanément dans la FO.

Oppositions: 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 n'a pas suscité de remarques au plan directeur communal (PDCom).

Adoption: la modification du PAL a été adoptée par le Conseil communal le 19 mars 2019.

Recours: trois recours contre la décision communale ont été interjetés auprès de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC). Par décisions séparées de ce jour, la DAEC statue sur les recours précités.

Préavis de synthèse: un préavis de synthèse, favorable avec conditions, a été établi par le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA), le 8 avril 2020.

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 la FO n°18 du 1^{er} mai 2020 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 Granges-Paccot, par lettre du 2 juin 2020, 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 du 29 mai 2020 et du 2 juin 2020.

III. Appréciation de la DAEC

1. Urbanisation

1.1. Densification

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

La commune de Granges-Paccot adapte uniquement l'IBUS de la zone résidentielle à faible densité. Etant donné que cette zone se situe entièrement dans des secteurs disposant au minimum d'une desserte C, la DAEC approuve cette augmentation d'indice.

1.2. Dimensionnement de la zone à bâtir

Zones destinées à l'habitat

Selon les critères du plan directeur cantonal, la commune de Granges-Paccot, située en priorité d'urbanisation 1 n'a pas de potentiel de mise en zone destinée à l'habitat. En effet, pour cette priorité, les réserves de zone à bâtir légalisées ne doivent pas dépasser 3 ha. Celles de Granges-Paccot sont de 18.9 ha.

La commune a procédé à un changement d'affectation sur le plateau d'Agy, en zone de développement urbain (ZDU) dans le cadre du dossier de révision générale.

Dans la décision d'approbation de la révision générale, la DAEC a approuvé le principe de la ZDU (affectation unique, densification, caractère urbain, zone centre). Elle a toutefois posé trois conditions.

1. Compléter l'étude de trafic dans le sens demandé par le Service de la mobilité (SMo) et transposer les conclusions relatives à l'aménagement routier dans le PDCom et à l'art. 25 du Règlement communal d'urbanisme (RCU).

Concernant cette première condition, l'étude de trafic du secteur du Plateau d'Agy a été validée par le SMo et les conclusions ont été transposées dans le PDCom et l'art. 25 RCU. Elle n'a pas fait l'objet du droit d'être entendu.

Un tiers s'est toutefois déterminé sur le sujet, demandant des ajouts à l'art. 42 du RCU ainsi qu'au concept de stationnement. Ces éléments ne faisant pas partie du droit d'être entendu et ayant été validés en amont, ils ne sont pas pris en compte ici par la DAEC.

La DAEC valide l'étude de trafic.

2. Revoir les dispositions de construction de la zone et proposer une réglementation applicable en fonction de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) et du concept urbanistique retenu dans le mandat d'étude parallèle. En particulier, il convenait de supprimer toute référence aux directives urbanistique du Plateau d'Agy (DUPA).

Concernant cette deuxième condition, le SeCA a estimé qu'elle n'était pas totalement remplie et a remis en cause trois points au droit d'être entendu.

> L'art. 26 chiffre 2 du RCU relatif à l'IBUS

De l'avis du SeCA, le tableau avec des répartitions par surfaces de plancher (SP) est inopportun et le respect des chiffres sera difficilement vérifiable dans le cadre des demandes de permis de construire, car il s'agit d'un instrument évolutif. De plus, le potentiel constructible est erroné et certains secteurs sont déjà non conformes. Aussi, le transfert d'IBUS qui est proposé entre les secteurs C et B, ne peut se faire hors d'un PAD ou d'une convention.

Ce service ajoute que l'art. 26 chiffre 2 RCU propose également des pourcentages d'activités. Dans sa décision d'approbation, la DAEC avait admis qu'il s'agissait d'une zone centre. Selon la réglementation proposée dans le présent dossier (pourcentage d'activités), la zone s'apparente désormais plutôt à une zone mixte. Il conviendrait donc d'établir des plans d'aménagement de détail (PAD) pour toute la zone, conformément à l'art. 55 al. 2 LATeC.

Le SeCA a donc préavisé défavorablement cet art. 26 chiffre 2, demandé la suppression du tableau et la création de PAD obligatoires sur toute la zone.

Selon la commune, les SP ont été déterminées sur la base des DUPA annexées au rapport et l'IBUS global est respecté. Le transfert d'indice prévu sont issus des droits à bâtir du PAD Agy-Est abrogé, il s'agit donc de droits acquis. De plus, ce sont les PAD obligatoires (secteurs A, B, D, G, H, K) qui régleront les questions de répartition des surfaces, donc il n'y aura selon elle pas de difficulté à vérifier le respect des SP lors des demandes de permis de construire. Finalement, la commune considère cette zone comme zone centre, notamment au vu des affectations existantes.

De l'avis de la DAEC, le tableau permet des répartitions de droit à bâtir entre secteurs sans conventions de transfert d'indice et sans justification de l'intérêt public. De plus, ce choix amène des inégalités de traitement entre propriétaires. Aussi, lors de l'abrogation d'un PAD, les droits acquis sont également abrogés.

Par ailleurs, les dispositions sont effectivement formulées de sorte qu'elles susciteront systématiquement des problèmes d'interprétation dans le cadre de l'examen des différentes demandes de permis de construire. En effet, de nombreuses interrogations subsistent quant à l'applicabilité des dispositions de l'art. 26 RCU et en particulier de son tableau, si des projets de permis de construire devaient être mis à l'enquête publique.

A titre d'exemple, si un projet d'agrandissement du bâtiment existant sur le périmètre C devait être mis à l'enquête publique, prévoyant une surélévation pour de nouveaux logements et de nouvelles activités, les autorités cantonales relèveraient d'emblée trois problématiques majeures empêchant de constater la conformité de ce projet à la réglementation voulue par le législateur communal.

De prime abord, et comme relevé ci-avant, l'IBUS maximal de 1.5 ne serait déjà pas respecté puisque la construction existante dépasse ce maximal prévu. Le tableau de l'art. 26 chiffre 2 va également au-delà de l'IBUS maximal prévu par l'article, de sorte qu'une incohérence apparaît, engendrant des premières difficultés de compréhension de la part des propriétaires sur le potentiel maximum constructible de leurs parcelles. Un problème subsidiaire apparaît alors, puisque l'IBUS maximal doit être respecté pour chaque parcelle, mais que le périmètre C regroupe deux parcelles, art. 535 et 571 du registre foncier (RF). Or, le tableau se contente d'énumérer des SP maximales par périmètre et ce, sans prendre en compte les différentes parcelles se situant dans le périmètre.

La deuxième problématique concerne la compréhension des affectations des SP maximales, lesquelles se distinguent dans le tableau comme suit : hors parking, parking, logements, activités hors commerce et commerce. Si un bâtiment prévoit plusieurs affectations, par exemple à la fois des logements, des commerces et des activités hors commerce, la manière dont seront attribuées les SP communes à ces différentes affectations n'est pas claire, de même que les espaces de circulation (couloirs, escaliers, etc.) qui amènent aussi bien aux commerces qu'aux logements. La question se pose également de savoir sous quelle affectation devront être compris les locaux techniques tels que ceux dédiés au chauffage de l'entier du bâtiment. Les services cantonaux ne pourront pas – ou alors devront effectuer des analyses considérables s'opposant au principe de célérité, lequel contient des exigences élevées en matière de permis de construire, cf. arrêt du TC 602 2019 36 du 15 mai 2020 – examiner chacune des SP communes afin de déterminer si elles sont établies uniquement ou en majeure partie pour un type d'affectation, et, cas échéant, si un prorata doit être calculé pour s'assurer que les SP maximales inscrites dans le tableau ne sont pas dépassées.

D'autres questions interviennent également quant à la définition d'un commerce, par opposition à une activité hors commerce. Dans le cas d'un salon de coiffure dans lequel sont également vendus des produits et qui dispose d'un dépôt de meuble à l'arrière, il est difficile de savoir si les SP de ce salon de coiffure ou de ce dépôt doivent faire partie de la colonne du tableau dédiée au commerce ou à celle relative à de l'activité hors commerce. Au surplus, il est rappelé que la notion de commerce ne fait pas l'objet de définition légale dans la LATeC ou dans la LAT, et le SeCA n'a pas connaissance de définition jurisprudentielle ou doctrinale établie. Dès lors, de potentielles inégalités de traitement risquent fortement de survenir, l'autonomie communale en la matière étant d'autant plus grande. Sur ce point déjà, l'art. 26 ch. 2 RCU se révèle inopportun, faute tant pour les

propriétaires que pour les autorités de pouvoir vérifier le respect des SP maximales en fonction des différentes affectations.

La troisième problématique majeure soulevée se rapporte à l'interconnexion et la coexistence de l'art. 26 ch. 2 RCU et de son tableau. En effet, en plus de prévoir des SP maximales par périmètre, ce chapitre de l'article prescrit que "les activités de service ne doivent pas dépasser 55 % de la surface de plancher de la zone" et que "les surfaces de vente ne doivent pas dépasser 15% de la surface de plancher de la zone", ce qui engendre des difficultés d'applications en trois temps.

Ainsi, la formulation choisie ne permet pas savoir à quoi se réfère l'article, soit s'il s'agit de la SP totale admissible à la zone (à savoir l'IBUS maximal de 1.5), si les parkings sont pris en compte ou s'il s'agit uniquement que la surface existante sans les parkings. De plus, subsistent toujours les interrogations relatives aux surfaces communes, dévolues à la fois à des surfaces de ventes et à des activités par exemple.

De plus, et ce même si la formulation devenait plus claire, il n'en demeure pas moins que les autorités cantonales ne pourraient exiger d'un requérant pour un permis de construire de délivrer un relevé complet des surfaces déjà utilisées – et de l'affectation pour chacune de celle-ci – pour l'entier de la ZDU. En effet, l'art. 26 ch. 2 RCU indique des pourcentages maximaux pour la SP de la zone, et non par périmètre ou par parcelle. Ainsi, un requérant devrait connaître l'état actuel de l'ensemble de la zone regroupant plus d'une vingtaine de parcelles et autant de propriétaires différents pour s'assurer que les activités de son projet ne dépassent pas les 55 % de la SP de l'ensemble de la zone, respectivement que la surface de vente de son projet ne dépasse pas 15 % de la SP de l'ensemble de la zone. Un tel relevé dépasserait sans nul doute ce qui serait raisonnablement exigible de la part d'un requérant pour démontrer la conformité d'un projet à la réglementation communale, sans oublier que ces informations, réparties sur plusieurs parcelles de propriétaires privées, ne sont pas forcément accessibles au public. Et il ne peut être exigé des autorités cantonales de pallier cette carence en établissement un tel relevé, les exigences en matière de célérité s'y opposant.

A ce point s'ajoute la difficulté supplémentaire d'avoir simultanément plusieurs demandes de permis de construire sur plusieurs périmètres qui sont en cours de procédure et de savoir comment les prioriser. Si la mise à l'enquête publique devait faire foi, il se pourrait que le projet mis en premier à l'enquête publique ne bénéficie en définitive pas de l'autorisation de construire. Le projet mis plus tard à l'enquête publique devrait donc attendre la fin de l'autre procédure pour connaître ses droits à bâtir. Si c'est la délivrance du permis qui faisait foi, même si un permis de construire venait à être délivré, il se pourrait que le projet ne soit pas mené à chef, ou qu'il fasse l'objet d'une modification, ce qui impacterait les pourcentages maximaux autorisés en matière de SP de vente et d'activités, nécessitant de refaire un nouveau relevé. Ainsi, le projet ne bénéficiant pas encore de permis de construire devrait attendre la réalisation de l'autre projet.

Ainsi, tant les autorités que les propriétaires devront faire face au caractère évolutif du tableau et des pourcentages inscrits dans l'art. 26 ch. 2 RCU. En effet, comme il ressort déjà de ce qui précède, un tel relevé est évolutif au gré à la fois des demandes de permis de construire voire même de l'absence de réalisation dans les périmètres. Il ressort notamment du dossier en cause, et en particulier de la détermination de la commune du 2 juin 2020, que le tableau prend en compte l'état souhaité et résultant du mandat d'étude parallèle (MEP), et donc, dans une certaine mesure, l'état actuel. Il s'agit donc majoritairement de projections. Il apparaît notamment que le périmètre K, qui prévoit l'établissement d'un maximum de 29'001 m² de SP affectées aux logements, n'est pour

l'heure pas réalisé. Le périmètre H prévoit lui un maximum de 21'872 m² de SP affectées aux logements, alors qu'actuellement, aucun logement n'y figure.

En conséquence, en reprenant l'exemple d'agrandissement du bâtiment dans le périmètre C, un calcul a été fait afin de savoir si l'hypothétique projet, qui utiliserait le maximum des SP attribuées au commerce inscrites dans le tableau, serait conforme à la limite des 15 % de surfaces de vente par rapport à la SP de la zone (en interprétant que la SP de la zone correspond à la SP totale hors parking). A l'aune des informations transmises par le dossier de PAL, le tableau et les explications de la commune, et en prenant en compte le fait que les périmètres H et K n'ont pour l'heure pas de logements – et doivent donc être retirés de l'équation –, les surfaces de vente atteindraient déjà 16 % et le projet serait non conforme à l'art. 26 ch. 2 RCU, malgré le respect des SP indiquées dans le tableau de ce même article. En revanche, si le périmètre K devait être déjà construit en ayant utilisé l'ensemble des SP dévolues au logement, les surfaces de vente du projet témoin engendreraient cette fois-ci un total de 14 %, désormais conforme au RCU. Ce caractère évolutif ne permettrait pas aux propriétaires de connaître leurs droits à bâtir, ceux-ci évoluant indépendamment de leur projet.

Par ailleurs, il apparaît que les périmètres 8 et 9 sont absents du tableau de l'art. 26 ch. 2 RCU, bien qu'ils fassent partie de la ZDU et qu'ils aient donc une incidence sur les pourcentages d'activités de service et de surfaces de ventes admissibles, en particulier, le périmètre 8, lequel contient un centre commercial existant, peut avoir une influence non négligeable sur ce calcul. Ne faisant pas partie du tableau, il est d'autant plus difficile de connaître les surfaces construites et les affectations de ces deux périmètres pour procéder à la vérification du respect des 15 % de surface de vente et 55 % d'activités de service par rapport à la SP de la zone. Par ailleurs, eu égard à leurs affectations et leur emplacement, aucune explication n'est donnée quant à l'opportunité de les traiter différemment des autres périmètres.

En résumé, le choix du planificateur communal d'inscrire des SP maximales par périmètre et par affectation à l'aune des réflexions résultant d'un MEP, ce dans le but de le réaliser, se heurte à la situation actuelle d'une part, et d'autre part aux incertitudes quant aux réalisations qui seront effectivement réalisées. De nombreux permis de construire qui tendraient pourtant à la réalisation de ces réflexions pourraient au contraire être bloqués du fait de la réglementation choisie.

A titre d'illustration, le SeCA a déjà relevé, dans le cadre d'un permis de construire pour un changement d'affectation d'un parking existant (dossier 1910090), que les SP du parking existant dépassent très largement le maximum admissible prévu pour le périmètre J de la ZDU. Il apparaît ainsi que la commune s'est davantage préoccupée de la planification à laquelle elle tend sans prendre suffisamment en compte les nombreux blocages potentiels qui en résulteraient. L'Autorité de céans craint que ce dossier ne soit symptomatique d'autres dysfonctionnements à venir pour les prochaines de demandes de permis de construire dans la ZDU.

Finalement, indépendamment des problématiques liées à l'art. 26 ch. 2 RCU et à son tableau, la DAEC relève encore que la surélévation ne serait pas conforme au plan des alignements obligatoires prévus dans le dossier de PAL, dès lors que les étages inférieurs actuellement existants ne sont pas conformes à ceux-ci.

Au vu de ce qui précède, la DAEC estime que de nombreuses incertitudes et difficultés d'application apparaissent au vu de la formulation choisie et des conditions à la fois de l'art. 26 ch. 2 RCU et de son tableau. Ce dernier, qui n'est pas vérifiable en raison de son caractère évolutif se révèle également inopportun en l'état.

Elle laisse toutefois à la commune le soin de juger si un tableau est la meilleure solution. Si elle conserve ce format, elle devra démontrer qu'il respecte les règles d'opportunité et qu'il permette de définir clairement les possibilités constructibles.

Concernant la question de la répartition des activités, la DAEC admet qu'il puisse s'agir d'une zone centre au vu des affectations existantes et du caractère du secteur. Toutefois, la réglementation doit refléter ce type de zone et ainsi ne pas fixer de pourcentages. Si la commune estime finalement qu'une zone mixte est plus cohérente, des pourcentages d'activités peuvent apparaître, mais des PAD obligatoires devront être inscrits sur l'entier de la zone.

Au vu de ce qui précède, la DAEC **n'approuve pas l'art. 26 chiffre 2 du RCU.**

> L'art. 26 chiffre 6 du RCU, relatif aux hauteurs

Le RCU autorise des hauteurs maximales permettant la construction de tours – 60 m pour les secteurs B et K – sans donner de justification. Le SeCA a demandé les justifier ainsi que d'établir leur impact, sur le paysage par exemple.

Selon la commune, la DAEC avait approuvé la possibilité de dépasser la hauteur de 20 m dans sa décision sur la révision générale. Les directives d'aménagement ont défini cette hauteur de 60 m, ces dernières sont annexées au rapport. Il appartient au PAD de vérifier la pertinence de ces volumétries.

La DAEC corrige la commune: les directives urbanistiques du Plateau d'Agy (DUPA) ne figurent pas dans les documents mis à l'enquête publique le 31 août 2018. Seule une note méthodologique sur les PAD et périmètres du plateau d'Agy selon les DUPA figure en annexe du rapport. De plus, lors de la révision, la possibilité de déroger à la hauteur des 20 m a été supprimée. C'est même plus globalement toutes les références aux DUPA devaient être supprimées. Les réflexions et justifications concernant ces tours doivent donc apparaître dans le corps du rapport. Des objectifs de PAD permettraient par exemple d'autoriser des hauteurs exceptionnelles et également de garantir que le PAD respectera les buts généraux de l'art. 64 LATeC (solution urbanistique et architecturale de qualité, meilleure insertion dans le site, etc.).

En l'état, et faute de justifications, la DAEC **n'approuve pas l'art. 26 chiffre 6 du RCU.**

> La représentation des PAD et des périmètres d'évolution au plan d'affectation des zones (PAZ) ainsi que l'art. 11 RCU, relatif au boulevard urbain.

Pour suivre la demande de la DAEC de supprimer toute référence aux directives d'aménagement, la commune a intégré trois types d'informations dans le (PAZ): des périmètres à prescriptions particulières (PPP), des périmètres d'évolution ainsi qu'un boulevard urbain, réglé par l'art. 11 RCU.

De l'avis du SeCA, une confusion est faite de la part de la commune entre les PPP et les PAD. Les PAD ne doivent pas être prescrits par des PPP, mais par un contexte qui ne peut pas être réglé par le PAZ. Ils impliquent en outre une planification et une procédure supplémentaire. Aussi, le SeCA a demandé que les PAD obligatoires soient formellement identifiés sur le PAZ.

La commune le justifie de la manière suivante dans sa détermination: sur demande du SeCA, la commune a diminué le nombre de PAD et a inscrit des prescriptions particulières pour les remplacer. Aussi, dans un souci de lisibilité du PAZ, elle a estimé que représenter les PAD n'était pas nécessaire et que le RCU indiquait assez clairement les périmètres soumis à PAD.

La DAEC suit le SeCA et réaffirme que les PAD ne sont pas une sous-catégorie des PPP. On doit distinguer clairement les PAD sur le PAZ (cf. art. 63 al. 1 LATeC). Par ailleurs, selon les explications de la commune, la DAEC comprend que des PAD ont été remplacés par des PPP, qui sont finalement utilisés comme des PAD. En dégagant de réels objectifs pour chaque secteur, il sera possible de faire ressortir ceux nécessitant une attention particulière et donc un PAD.

Condition La DAEC demande que les PAD soient clairement inscrits au PAZ.

Concernant les périmètres d'évolution, le SeCA a demandé dans son préavis de supprimer les périmètres d'évolution du PAZ. Ils doivent normalement figurer dans les PAD et ne sont en l'état pas suffisamment normés pour qu'ils puissent être vérifiés dans les demandes de permis de construire.

Selon la commune, les périmètres d'évolution sont issus des directives d'aménagement et doivent notamment garantir des espaces intérieurs de dimensions suffisantes. Le SeCA ne justifie pas pourquoi ils ne sont pas possibles au PAL, vu l'art. 134 al 2 LATeC.

Au vu de ce qui précède, la DAEC demande que les périmètres d'évolution soient supprimés au moins sur les zones où un PAD est prévu, ceci afin d'appliquer le bon instrument à la bonne échelle.

En l'état, la DAEC **n'approuve pas la représentation des périmètres d'évolution au PAZ.**

Finalement, le SeCA a remis en cause l'art. 11 RCU, qui selon lui n'est pas suffisant pour traiter cet axe majeur et stratégique dans son ensemble (vision d'ensemble, différentes temporalités de développement, coordination des acteurs, maîtrise du développement). Il préconise un l'établissement d'un PAD-cadre afin d'assurer une coordination d'ensemble du développement de cet axe.

Dans sa détermination, la commune explique qu'il s'agit d'aménagement de surfaces situées sur fond privé, qui doivent être réalisées par la volonté des propriétaires. L'art. 11 RCU les y oblige et les PAD régleront les détails de cette planification. L'intervention sur le domaine public routier n'est pas de compétence communale et ne fait donc pas partie de la planification communale, mais d'une planification quadripartite pilotée par le SPC.

Contacté suite au droit d'être entendu, le SMO indique quant à lui qu'un PAD-cadre est effectivement un instrument à privilégier dans ce cas. Ce service précise par ailleurs que le boulevard urbain doit être défini comme un espace public. Aussi, la problématique des essenceries pourrait être délicate. En effet, leur présence entrave la réalisation du concept de boulevard urbain, qui nécessite notamment une continuité dans les aménagements des liaisons de mobilité douce.

Si le contrôle de la DAEC de l'opportunité des mesures de planification prises par la commune doit s'exercer avec une certaine retenue, elle peut toutefois faire une appréciation différente de ces mesures sous cet angle lorsqu'elles nécessitent la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton (ATF 127 II 238 consid. 3b/aa p. 242, et les références citées). En l'espèce, la DAEC relève que l'axe routier en question revêt une importance stratégique significative pour le canton et qu'il est indispensable que les mesures de planification prises par la Commune pour le développement de l'urbanisation le long de cet axe permettent d'assurer un aménagement cohérent de l'espace public et des solutions coordonnées au niveau des projets de construction qui seront élaborés dans ce secteur, tant sur le plan de la qualité urbanistique qu'en matière environnementale et de mobilité. Si le PAD-cadre est un instrument facultatif, il n'en reste pas moins que dans sa teneur actuelle, l'art. 11 RCU ne permet pas de régler de manière

cohérente et coordonnée le développement urbain de secteur particulièrement sensible. La DAEC est d'avis qu'à défaut d'un échelon de planification intermédiaire entre le plan d'aménagement local (PAZ et RCU) et les demandes de permis, la planification de la commune ne permettra pas de prendre en considération de manière adéquate l'intérêt supra-communal à ce que l'urbanisation le long de cet axe stratégique, qui ne peut d'ailleurs pas être qualifié de boulevard urbain en l'état (à défaut de l'existence d'un tel statut défini par une base légale), réponde à un standard de qualité suffisant sous l'angle des buts et principes de l'aménagement du territoire.

Ainsi, bien que l'intention globale de la commune quant au développement de l'urbanisation dans ce secteur ressort du dossier, la DAEC estime que la réglementation prévue à cet effet est lacunaire dans la mesure où son application conduirait à des solutions urbanistiques prises au cas par cas, soit en fonction des projets de construction, et qu'à défaut de proposer une approche d'ensemble cohérente et coordonnée, elle ne peut être approuvée en l'état sous l'angle de l'opportunité.

Aussi, en l'état, la DAEC **n'approuve pas l'art. 11 RCU** et demande à la Commune de réexaminer les solutions de planification et la réglementation pour ce secteur.

3. Revoir la pertinence de l'instrument PAD sur l'ensemble de la ZDU, définir des secteurs qui nécessitent une attention particulière et étudier la possibilité de réaliser un PAD-cadre

Finalement, concernant cette troisième condition, relative aux PAD et PAD-cadre, le SeCA a estimé qu'elle n'était pas totalement remplie et a remis en cause les art. 9 et 26 chiffre 9 RCU.

Selon le SeCA, la commune a établi une méthode pour définir les secteurs nécessitant un PAD, mais elle ne justifie pas ses choix et n'explique pas les différences entre les secteurs. Son application manque ainsi de justification. Un PAD doit en effet être défini lorsque le contexte et les contraintes du secteur ne peuvent être réglés au PAZ. Il n'est donc pas possible de répondre aux différentes contraintes de la même manière partout. Le SeCA a dès lors demandé que la commune définisse des objectifs spécifiques pour chaque PAD et a préavisé défavorablement l'art. 9 RCU (qui définit des objectifs généraux à tous les PAD) et l'art. 26 chapitre 9 RCU (qui définit un objectif spécifique à 6 des 11 PAD de la ZDU).

Selon la commune, l'art. 9 RCU définit des objectifs généraux et l'art. 26 chiffre 9 les complète pour les PAD des secteurs A, B, D, G, H et K de la ZDU exigés par les prescriptions particulières. S'agissant du même secteur et de la même situation, il est logique que cet objectif soit le même à tous ces PAD. De plus, si la commune n'a pas élaboré un seul PAD, c'est que le nombre de propriétaires et la temporalité de leurs besoins notamment rendrait un PAD trop complexe.

Concernant l'art. 9 RCU, la DAEC remarque que la première phrase est erronée. Comme exposé précédemment, un PPP ne définit pas un PAD. De plus, les deux premiers objectifs généraux font partie de la définition d'un PAD, donc ne sont pas de réels objectifs. Les autres sont acceptables comme objectifs généraux, bien qu'ils ne dispensent pas la commune de définir des objectifs spécifiques pour chaque PAD obligatoire proposé.

Ainsi, la DAEC peut admettre cet article. Cependant, elle **n'approuve pas la première phrase de cet art. 9 RCU**.

Concernant l'art. 26 chiffre 9 et au vu de la détermination de la commune, la DAEC comprend que les PAD n'ont pas été définis en fonction de problématiques spécifiques, mais plutôt par élimination des secteurs qui pouvaient se régler sans cet instrument.

Par ailleurs, les éléments avancés par la commune pour justifier qu'elle n'ait pas établi un seul et même PAD pour les différents secteurs soumis à PAD, sachant qu'ils ont les mêmes problématiques, sont justement les buts d'un PAD-cadre. La DAEC laisse libre choix à la commune de la réalisation ou non d'un PAD-cadre, bien qu'elle estime qu'il s'agisse du bon instrument pour ce secteur. La commune peut proposer une autre manière de régler ce secteur, mais celle-ci devra être cohérente et opportune.

La DAEC demande toutefois à nouveau de revoir la pertinence et la répartition des PAD. Pour tout PAD qui sera prévu, il faudra définir des objectifs spécifiques. La commune peut s'appuyer sur le MEP, les DUPA, la méthodologie qu'ils ont définie ou encore la localisation des PAD pour définir ces objectifs.)

En l'état, la DAEC **n'approuve pas les secteurs soumis à PAD dans la ZDU et donc l'art. 26 chiffre 9 RCU.**

Finalement, compte tenu de la réglementation lacunaire et des nombreux compléments d'étude à apporter, la DAEC précise que le SeCA préavisera défavorablement tout nouveau projet sis en ZDU jusqu'à la mise à l'enquête publique du dossier d'adaptation aux conditions d'approbation faute de dispositions réglementaires suffisantes.

Zones d'intérêt général (ZIG)

La commune de Granges-Paccot procède à une modification de son **art. 100 RF, de zone agricole en zone d'intérêt général (ZIG).**

Lorsqu'une commune envisage d'étendre sa zone à bâtir, elle a, selon le PDCant, l'obligation de réaliser une étude évaluant le potentiel de densification et de requalification qui doit porter sur l'ensemble des zones à bâtir, y compris les ZIG et les zones d'activités (ZACT).

Dans le cas présent, étant donné que la mise en ZIG de l'art. 100 RF répond à un besoin public d'importance cantonale et urgent, une étude de densification n'est pas demandée. La réalisation du parking P+R permettra également de contribuer à régler des problèmes concrets (parking sauvage et trafic important dans l'agglomération). De plus, son emplacement a déjà été examiné dans le cadre du projet d'agglomération de troisième génération (PA3) et de la révision du PAL de Granges-Paccot, de sorte qu'il n'apparaît pas nécessaire d'effectuer une nouvelle analyse dudit emplacement.

Cette mise en zone a toutefois une emprise sur des surfaces d'assolement (SDA) d'une étendue de 5'000 m². De l'avis de la DAEC la commune justifie suffisamment dans son dossier le respect des deux critères cumulatifs relatifs à l'importance cantonale et l'utilisation du sol optimale définis à l'art. 30 al. 1 bis de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT).

Elle a notamment pris en compte la condition posée par la DAEC en 2016 de mieux utiliser le sol, en réduisant au strict minimum la surface mise en zone (de 12'900 m² à 5'000 m²) et en exploitant au maximum cette surface par des prescriptions de constructions relatives aux indices, à la hauteur, etc.

Compte tenu des éléments ci-dessus, la DAEC admet la mise en zone d'intérêt général de l'art. 100 RF.

Au surplus, la commune propose trois modifications de ses ZIG, à savoir:

- > **art. 273 (partiel) RF, de zone de transport en ZIG I**, afin d'agrandir la déchetterie;
- > **art. 409 (partiel) RF, de zone libre en ZIG I**, afin de régulariser le parking réalisé dans le cadre de la nouvelle école de Chavully;
- > **art 236 RF, de zone centre en ZIG I**, dans le cadre de l'adaptation du PAD "Chantemerle" à la nouvelle LATeC, son périmètre a été modifié et cet article occupé par l'école en a été sorti.

La DAEC approuve ces trois modifications. Toutefois, elle remarque que le périmètre inscrit sur le PAZ du présent dossier ne correspond pas à celui proposé dans le dossier d'examen préalable du PAD.

Condition La DAEC demande que le périmètre du PAD soit adapté à celui figurant au PAZ du présent dossier.

Dézonages

La DAEC admet les remises en zone agricole effectuées par la commune suite à sa décision du 6 juillet 2016 ainsi que suite à l'examen préalable du SeCA en ce qui concerne le secteur du Lavapesson.

La partie désormais non constructible de l'art. 597 RF est également dézonée. La DAEC admet cette modification.

Modification non répertoriée

La DAEC remarque qu'en comparaison avec le PAZ approuvé lors de la révision générale, les haies protégées ont été supprimées, sans être reportées sur le "plan des modifications".

Etant donné que cette modification ne faisait pas l'objet de la mise à l'enquête publique et qu'elle n'était pas répertoriée dans le rapport explicatif, la DAEC considère cette modification comme une erreur graphique qui n'était pas opposable par les tiers et qui ne fait pas l'objet de la présente décision d'approbation.

Par conséquent, la DAEC demande à la commune de corriger cette erreur dans le prochain dossier d'adaptation aux conditions d'approbation. En attendant, la protection des haies telle qu'approuvée en 2016 est conservée.

2. Energie

Relativement à l'art 22 (et non 21 comme l'indique le préavis) du RCU, un complément avait été demandé au rapport, mais n'a pas été ajouté. Il conviendrait de préciser qui sera chargé d'établir l'étude de réalisation du chauffage à distance dans le rapport.

Par ailleurs, suite au droit d'être entendu, un tiers s'est prononcé sur la modification qui a été faite à l'art. 22 du RCU. Cette modification plutôt d'ordre formel n'impactant pas le fond de l'article n'a pas été commenté ou soumise au droit d'être entendu. En effet, auparavant l'article précisait les secteurs soumis à prescriptions particulières sur le PAZ, dans lesquels la possibilité d'installer un système de chauffage à distance doit être étudié. La nouvelle formulation est plus large (sans précision de

secteurs, uniquement se référant au PAZ) et l'obligation d'étudier une telle possibilité est précisée dans les articles de zone directement concernés.

3. Nature, paysage et environnement

Les modifications demandées par la DAEC dans sa décision ont bien été prises en compte. La DAEC les approuve sans remarque.

4. Exploitation des matériaux

Les modifications demandées par la DAEC dans sa décision ont bien été prises en compte. La DAEC les approuve sans remarque.

5. Biens culturels et périmètres archéologiques

Les modifications demandées par la DAEC dans sa décision ont bien été prises en compte. La DAEC les approuve sans remarque.

6. Mobilité

Dans son préavis de synthèse, le SeCA a remis en cause l'article 42 chiffre 2 du RCU, difficilement applicable dans la pratique. Il recommande de l'appliquer à l'échelle des PAD et de la faire figurer dans chacun des articles de zone.

La commune ne partage pas l'avis du SeCA. Selon elle, cette disposition s'applique sur l'ensemble du territoire communal, qu'il y ait un PAD ou non.

La DAEC se rallie à l'avis du SeCA s'agissant de l'inopportunité de la disposition litigieuse. Au surplus, elle relève qu'il convient également de prendre en considération dans le cadre du dossier d'adaptation aux conditions d'approbation le principe de stabilité des plans (art. 21 al. 2 LAT et 89 al. 3 LATeC). A cet égard, la DAEC constate d'une part, qu'elle n'a demandé aucune modification de l'art. 42 al. 2 du RCU dans le cadre de sa décision d'approbation initiale et d'autre part, que la commune n'a allégué aucun changement notable de circonstances qui permettrait de justifier que la modification en question ne pouvait pas être entreprise dans le cadre du dossier de la révision générale approuvé par la DAEC le 6 juillet 2016.

Aussi, la DAEC décide de **ne pas approuver la modification de l'art. 42 chiffre 2 du RCU.**

IV. Autres éléments

7. Equipement

La DAEC prend acte de la validation de l'aperçu de l'état d'équipement (AEE) par le SeCA.

8. Plans d'aménagement de détail (PAD)

La DAEC approuve le PAD "Saint-Léonard" qui a été adapté à la LATeC. Elle réserve cependant son examen pour le PAD "Chantemerle", qui est en cours d'adaptation.

Pour les PAD qui se rapportent à la ZDU, elle invite à se référer au chapitre 1.2 ci-avant.

Condition Finalement, la DAEC demande l'adaptation à la LATeC du PAD "Chamblioux-Parc", approuvé le 28 mars 2007.

9. Conditions et corrections formelles

Dans son préavis du 8 avril 2020, 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 DAEC s'y rallie et les reprend en vue d'un dossier d'adaptation.

Elle charge au surplus le SeCA d'effectuer directement les corrections suivantes au RCU:

- > à l'art. 10 chiffre 4: de remplacer "d'une profondeur ou de largeur maximal de 2.00 m" par "d'une profondeur et...";
- > à l'art. 45: d'ajouter à la fin "ni les annexes".

Le dossier d'adaptation aux conditions d'approbation devra toutefois être adapté avec l'ensemble des conditions formelles identifiées.

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:
 - > l'article 9 alinéa 1 RCU;
 - > l'article 11 RCU;
 - > l'article 26 chiffre 2, 6 et 9 RCU;
 - > l'article 42 chiffre 2 RCU;
 - > la représentation des périmètres d'évolution au PAZ.
3. Les conditions qui sont fixées par la DAEC 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 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. La modification du plan d'aménagement local est partiellement approuvée avec les réserves et conditions émises aux considérants III, IV et V.
2. L'émolument à la charge de la commune de Granges-Paccot est fixé à Fr. 5'870.-.



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 Granges-Paccot, avec 2 dossiers et 1 jeu de préavis;
- > au bureau Artefact Urbanisme Sàrl, Avenue de la Gare 14, 1700 Fribourg (1 ex. avec un jeu de préavis);
- > au Service de la mobilité, céans (1 ex.);
- > au Service de l'environnement, céans (1 ex.);
- > aux propriétaire/entreprise qui se sont déterminés dans le cadre de la présente approbation;
- > à la Préfecture de la Sarine, Grand-Rue 51, case postale 1622, 1701 Fribourg (1 ex.).