



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

RECU LE

- 4 MARS 2021

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: TL/ja

T direct: + 41 26 305 36 13

Courriel: seca@fr.ch

*Fribourg, le 3 mars 2021*

## **Surpierre, secteur Villeneuve. Approbation de la révision générale 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<sup>er</sup> décembre 2009 d'exécution de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATeC; RSF 710.11);

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

le plan d'aménagement local (PAL) de Villeneuve, approuvé par le Conseil d'Etat le 20 décembre 1994;

le dossier,

considérant:

### **I. Objet**

La présente révision générale a pour objet la planification du territoire de la commune de Surpierre, secteur Villeneuve, pour les 15 ans à venir et l'adaptation du PAL approuvé par le Conseil d'Etat le 20 décembre 1994, aux dispositions légales fédérales et cantonales en vigueur.

### **II. Procédure**

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

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

**Adoption:** la révision générale du PAL a été adoptée par le Conseil communal le 8 octobre 2018.

**Recours:** aucun recours contre les décisions communales n'a été interjeté auprès de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC).

**Préavis de synthèse:** un préavis de synthèse, favorable avec conditions, a été établi par le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA), le 29 octobre 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° 47 du 20 novembre 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 Surpierre, par lettre du 15 décembre 2020, s'est déterminée sur les points concernés par la publication effectuée par la DAEC.

### III. **Appréciation de la DAEC**

#### 1. **Urbanisation**

##### 1.1. **Territoire d'urbanisation**

La commune de Surpierre possède du territoire d'urbanisation (TU) dans le secteur Surpierre, mais pas dans le secteur Villeneuve. Toute extension au PDCom et toute nouvelle mise en zone au plan d'affectation des zones (PAZ) doivent se situer à l'intérieur de ce périmètre.

La commune prévoit une extension de la zone à bâtir au PDCom le long de la route collectrice parallèle à la route de Lucens, de l'art. 195 du registre foncier (RF) au Sud jusqu'aux art. 29-34 au Nord. En plus des préavis défavorables du Service des biens culturels (SBC) et Service de l'agriculture, l'extension prévue au PDCom est située hors TU et est, par conséquent, non conforme au plan directeur cantonal (PDCant). La DAEC n'admet pas cette extension de la zone à bâtir prévue au PDCom et demande de la supprimer dans le dossier d'adaptation aux conditions d'approbation.

##### 1.2. **Densification**

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

L'adaptation des indices pour les zones de centre I et II (ZC I et II), la zone résidentielle à moyenne densité (ZRMD) et la zone résidentielle à faible densité (ZRFD) avait été préavisée

défavorablement par le SeCA, car elle se situe dans des secteurs de niveau de desserte D, E ou hors-desserte.

Dans sa détermination, la commune démontre que des bâtiments existants dans ces deux zones d'affectation utilisent un IBUS supérieur au 1.20 proposé dans la révision générale (1.00 + 0.20 de bonus parking). Après vérification, l'IBUS proposé par la commune permettrait effectivement d'obtenir une certaine homogénéité entre les constructions des ZC et d'atteindre l'objectif d'urbanisation vers l'intérieur et de densification des centres. La DAEC admet l'IBUS des ZC I et II.

La commune n'ayant pas pu démontrer des volumes bâtis plus importants pour la ZRMD et n'ayant pas la possibilité de bénéficier de cette démonstration pour la ZRFD, **la DAEC n'admet pas l'IBUS de la ZRFD**. La ZRMD ne peut pas être planifiée étant donné que le changement d'affectation des art. 107, 108, 124, 125, 126 et 129 RF ne peut pas se faire en raison d'une densification non conforme au PDCant.

**Condition** L'IBUS de la ZRFD doit être fixé à 0.60 afin de respecter l'art. 80 al. 1 ReLATEC et de ne pas engendrer de la densification non conforme au PDCant. Les art. 107, 108, 124, 125, 126 et 129 RF doivent être affectés en ZRFD dans le dossier d'adaptation.

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

#### *Zones destinées à l'habitat*

Selon les critères du PDCant, la commune de Surpierre, secteur Villeneuve, située en priorité d'urbanisation 4, 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 0.5 ha. Celles du secteur Villeneuve sont de 2.4 ha. Aucune extension des zones résidentielles n'est possible.

Les communes qui avaient un surdimensionnement de la zone à bâtir résidentielle lors de l'examen préalable doivent également se conformer au calcul de dimensionnement de l'ancien PDCant. La commune de Surpierre, secteur Villeneuve, présentait un surdimensionnement de 1'522 m<sup>2</sup>. L'analyse développée dans le préavis de synthèse du SeCA permet de conclure que le dimensionnement de la zone à bâtir résidentielle est conforme au PDCant. Par conséquent, la DAEC admet le dimensionnement de la zone à bâtir de la commune.

Concernant les modifications proposées du PAZ, la DAEC les traite comme suit:

#### Mises en zone

##### > **Modification n° 41 – Centre village**

Les mises en zone sises sur les art. 41, 42, 45, 47 et 80 RF se situent dans des secteurs ne disposant pas de niveau de desserte C, hors TU et ne répondent donc pas aux principes fixés par le PDCant. De plus, le Service de la mobilité (SMo) préavise défavorablement les mises en zone à cause du manque de desserte en transports publics sur tout le territoire communal. Il est également démontré que le secteur ne dispose pas de potentiel de mise en zone résidentielle.

Dans sa détermination, la commune rappelle que cette mise en zone vise à renforcer le noyau villageois et que cette mesure a été planifiée en collaboration avec les services de l'Etat, notamment le SMo et le SBC. La proximité de la gare d'Henniez est également évoquée, tout comme le fait que la commune ne dispose pas des pleins pouvoirs concernant la cadence des lignes de bus.

La DAEC rappelle que le présent dossier est analysé sous l'angle du nouveau PDCant et que le travail fait en amont avec les services de l'Etat était basé sur d'autres critères moins restrictifs en matière de mise en zone à bâtir. De plus, les critères du PDCant pour des mises en zone sont cumulatifs, c'est-à-dire que le manque de desserte en transports publics n'est pas l'unique critère qui rend cette mise en zone non conforme au PDCant. Le manque de TU ainsi que les réserves de zone à bâtir résidentielles non construites suffisantes ne permettent pas non plus à cette mise en zone de se conformer avec tous les critères du PDCant. Par conséquent, **la DAEC refuse la mise en zone sur les art. 41, 42, 45, 47 et 80 RF.**

### Changements d'affectation

#### > **Modification n° 107, Le Pommey**

Cette modification a pour but d'adapter l'affectation de la zone à l'utilisation de l'ancien bâtiment scolaire. La commune propose une ZRMD, car une ZC ne correspond pas à la typologie du quartier et que le centre du village est trop éloigné. Cependant, la ZRMD engendre de la densification hors desserte en transports publics ce qui n'est pas conforme au PDCant. Cet élément va dans le sens du préavis du SMO qui, de manière générale, préavise défavorablement les mises en zone et les extensions de la zone à bâtir prévues au PDCant en raison du manque de desserte en transports publics sur tout le territoire communal. Par conséquent, la DAEC admet un changement vers une affectation de type résidentiel, mais **refuse la modification vers la ZRMD des art. 107 et 108 RF.**

**Condition** La commune devra affecter les art. 107 et 108 RF en ZRFD afin de ne pas générer de densification.

#### > **Modification n° 124, Le Pommey**

Bien que la commune estime que ce changement permet de "densifier judicieusement", cette densification hors desserte ne répond pas aux critères du PDCant. Par conséquent, DAEC refuse le changement d'affectation sur les art. 124, 125, 126 et 129 RF.

**Condition** Les art. 124, 125, 126 et 129 RF seront réaffectés en ZRFD afin de ne pas engendrer d'augmentation d'IBUS.

### Zones d'activités (ZACT)

Selon le PDCant en vigueur, les communes qui avaient un surdimensionnement de leur ZACT lors de l'examen préalable doivent se conformer au calcul de dimensionnement de l'ancien PDCant. La commune de Surpierre, secteur Villeneuve, présentait un surdimensionnement de sa ZACT de 8'221 m<sup>2</sup> au début des travaux de révision générale. La commune ayant procédé à des dézonages par étape, le surdimensionnement au début des travaux de révision s'élevait à 96'537 m<sup>2</sup>. La DAEC salue les efforts de la commune afin de rendre le dimensionnement de sa ZACT conforme au droit supérieur.

Conformément aux critères de l'ancien PDCant, la commune de Surpierre, secteur Villeneuve, dispose d'une ZACT d'importance locale. Cette catégorie de ZACT doit être dimensionnée de telle manière que le total des réserves, hormis les réserves destinées à l'extension des entreprises existantes, ne dépasse pas le tiers de la surface effectivement construite, selon les critères du PDCant. L'analyse du SeCA permet de conclure que le dimensionnement de la ZACT d'importance locale est à présent conforme au PDCant. Il est donc admis par la DAEC.

La commune ne procède à aucune nouvelle mise en ZACT.

### *Zones d'intérêt général (ZIG)*

Grâce au redimensionnement de la ZIG pour les infrastructures liées au terrain de foot, de l'école et de la modification ci-dessous, les ZIG sont entièrement utilisées ou un projet concret y est prévu. La DAEC admet le dimensionnement de la ZIG sur le territoire communal.

#### > **Modification n° 234 RF, Les Ouches**

Une partie de l'ancienne zone industrielle est transformée en ZIG afin d'accueillir le futur local intercommunal des pompiers. La DAEC admet ce changement d'affectation.

#### > **Modification n° 158 RF**

Cette modification consiste en une adaptation parcellaire nécessaire suite aux écarts créés par la digitalisation du PAL. En effet, la ZIG coupait le terrain de foot en deux et les infrastructures se trouvaient donc en zone agricole, ce qui n'est pas conforme à l'affectation. Grâce également au dézonage de plus de 6'222 m<sup>2</sup> de ZIG qui ne correspond plus au parcellaire, cette adaptation de 2'940 m<sup>2</sup> est admise par la DAEC.

### *Dézonages*

#### > **Modification n° 162**

Ce dézonage vise à rendre les terrains non utilisés pour les installations sportives à la zone agricole. La zone à bâtir est donc adaptée au parcellaire ainsi qu'aux installations existantes et aucun besoin en nouvelles infrastructures n'est démontré. Cette modification est admise par la DAEC.

## **2. Energie**

Le Service de l'énergie (SdE) demande plusieurs modifications et corrections afin de valider le plan communal des énergies (PCE). Le PCE devra être adapté selon ces remarques et être transmis pour validation au SdE au plus tard 6 mois après la présente approbation de la DAEC.

**Conditions** La chaudière à mazout du bâtiment "administration communale et auberge" n'est pas conforme aux dispositions légales et devra être changée. Les prises de position de la commune ne doivent pas apparaître dans le chapitre 3.7 concernant l'énergie éolienne. Le chapitre 6, calendrier de réalisation, n'est pas complet et doit être adapté selon les commentaires du service.

Le SdE émet également des conditions concernant le PDCom et le règlement communal d'urbanisme (RCU). La DAEC reprend ces conditions en vue du dossier d'adaptation.

**Conditions** Concernant le PDCom, le secteur "Energies renouvelables" doit au minimum faire l'objet d'une annotation sur le plan. L'art. 8 RCU concernant l'énergie doit également être soit adapté soit supprimé, afin qu'il ne contredise pas le droit supérieur en matière de sondes géothermiques.

### 3. Nature, paysage et environnement

Le Service des forêts et de la faune (SNP) (désormais Service des forêts et de la nature/SFN) émet un préavis partiellement défavorable, car les conditions qui avaient été fixées lors de l'examen préalable n'ont été reprises que partiellement et avec des erreurs. La DAEC demande donc que toutes ces conditions soient reprises dans le dossier d'adaptation afin que le PAL soit à jour et représente la situation existante pour clarifier les droits à bâtir.

**Conditions** Les décisions de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) de constatation de la nature forestière pour les secteurs "Les Iles" et "Village, La Vignetta" sont erronées et devront être corrigées dans la légende du PAZ et dans le rapport pour le deuxième secteur cité. Un rétablissement de l'état légal de la forêt est également nécessaire sur l'art. 158 RF. La lisière forestière doit être rétablie conformément à la décision DIAF du 30 avril 1996.

Concernant la thématique du paysage, le SNP émet plusieurs conditions qui permettront de protéger de manière optimale les éléments identifiés comme sensibles.

**Conditions** La légende du PAZ doit mentionner que les boisements hors forêt de la zone à bâtir sont protégés par la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPNat). Comme demandé à l'examen préalable, le PDCom doit être complété avec des propositions d'améliorations des milieux naturels et de l'arborisation.

Le Service de l'environnement (SEn) émet un préavis défavorable concernant la thématique lacs et cours d'eau. Les deux conditions qui suivent devront apparaître dans le dossier d'adaptation.

**Conditions** Une référence aux dispositions transitoires de l'art. 19 RCU doit être ajoutée dans la légende du PAZ concernant l'espace réservé aux eaux. La légende du PAZ doit également permettre de distinguer les secteurs de danger d'inondation résiduel et les secteurs indicatifs.

### 4. Biens culturels et périmètres archéologiques

Dans son préavis, le SBC demande que les parcelles mises en ZC, issues de la modification n° 41, soient intégrées au PAZ dans le périmètre de protection du site construit. Cependant, étant donné que la modification n° 41 n'est pas admise, la DAEC ne retient pas cette remarque.

Le SBC émet plusieurs conditions dans son préavis concernant le dossier d'affectation. Ces éléments impactent les droits à bâtir et doivent être corrigés.

**Conditions** Les art. 22 et 179 RF doivent être inclus dans le périmètre de protection de l'environnement du site construit. Le SBC a rédigé une liste de 3 objets (+ un chemin creux) qui ne sont pas protégés et qui doivent être supprimés, ainsi que 5 objets manquants qui doivent être répertoriés comme protégés au PAZ. L'art. 9 RCU doit reprendre un paragraphe qui précise les possibilités en termes d'agrandissement dans le périmètre de protection du site construit.



## 5. Mobilité

Le SMO demande plusieurs adaptations et corrections sur les documents en lien avec la gestion des aspects de mobilité dans le PAL. Le Service des ponts et chaussées demande que la thématique du trafic et de la protection contre le bruit routier figure dans les prescriptions générales ou spéciales pour chaque zone concernée du RCU. Ces modifications en lien avec la mobilité et le trafic doivent apparaître dans le dossier d'adaptation.

**Conditions** Les accès aux zones à bâtir non construites doivent notamment être indiqués sur le PDCom. Pour des raisons de rationalisation du sol, les accès groupés pour deux ou plusieurs parcelles sont à privilégier. Les liaisons des quartiers Bois des Roches et Vieux St-Jean vers le centre du village doivent être inscrites au PDCom (chemins piétons). La sécurisation du cheminement piéton qui relie le quartier Le Pommey au centre du village est à prolonger le long des art. 107 et 108 RF. L'indication "Les aspects liés au trafic supplémentaire généré sur les routes cantonales suite à un projet de PAD sont à vérifier et devront être conformes aux exigences de l'art. 9 OPB" doit être ajoutée dans les art. RCU qui sont impactés par ce type de planification.

## IV. Autres éléments

### 6. Equipement

L'aperçu de l'état de l'équipement (AEE) a été établi conformément aux attentes de la DAEC.

Le rapport indique à la p. 26 que le programme d'équipement n'est pas établi, car l'AEE a démontré que tout l'équipement de base a été réalisé pour les terrains en zone à bâtir.

Ces documents sont donc admis par la DAEC.

### 7. Plans d'aménagement de détail (PAD)

Le rapport explicatif et de conformité contient des indications relatives à l'examen des PAD que la commune est tenue de faire dans le cadre d'une révision générale, selon l'art. 68 LATeC. D'une manière générale, les créations, maintiens ou abrogations de PAD sont à justifier dans le rapport. Des objectifs sont à inscrire au rapport et au règlement pour tous les PAD maintenus (en vigueur ou à créer). Ces objectifs devront être spécifiques à chaque PAD et présenter un concept. Les PAD en vigueur et maintenus devront être mis en conformité avec la nouvelle LATeC. La liste des PAD abrogés par la présente révision générale devra figurer au RCU.

Les justifications concernant l'abrogation du PAD "Champ à l'Abessaz" sont jugées pertinentes. Le PAD "Place du Tilleul" est abrogé suite à l'étude du centre village et à des discussions avec le SBC. La DAEC admet ces abrogations de PAD.

Le nouveau PAD "Pommey" est justifié dans le rapport et est jugé comme pertinent par la DAEC. A noter que l'IBUS devra s'adapter à celui de la ZRFD selon le point 1.2 de la présente décision d'approbation. En prenant en compte la condition indiquée ci-dessous, le PAD "Pommey" est admis par la DAEC.

**Condition** Selon le préavis du SEN, une étude acoustique devra être établie lors de l'élaboration du PAD et devra démontrer la conformité du projet à l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB).

## **8. Conditions et corrections formelles**

Dans son préavis du 29 octobre 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.

## **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'IBUS de la ZRFD;
  - > la mise en zone sur les art. 41, 42, 45, 47 et 80 RF;
  - > le changement d'affectation des art. 107 et 108 RF en ZRMD;
  - > le changement d'affectation des art. 124, 125, 126 et 129 RF.
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 révision générale 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 Surpierre, secteur Villeneuve, est fixé à Fr. 9'670.-.



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

- > à la commune de Surpierre, avec 2 dossiers et 2 jeux de préavis;
- > au bureau Urbaplan SA, Boulevard de Pérolles 31, case postale 87, 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 de l'agriculture, 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.).

