

Notice d'accompagnement des modifications du plan directeur cantonal

—

14 juin 2024



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Service des constructions et de l'aménagement **SeCA**
Bau- und Raumplanungsamt **BRPA**

—

Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité
et de l'environnement **DIME**

Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt **RIMU**

Sommaire

1. Introduction	1
1.1 Modifications du plan directeur cantonal	1
1.2 Déroulement des travaux et procédure	1
2. Modifications thématiques	2
2.1 Modifications du contenu de thèmes existants	2
3. Modification des fiches de projet	3
3.1 Passage à l'état de coordination réglée	3
3.2 Ajout de nouvelles fiches de projet	3

1. Introduction

1.1 Modifications du plan directeur cantonal

Le plan directeur cantonal (PDCant) a été approuvé par la Confédération en deux parties, en mai 2019 et en août 2020. Si la stratégie d'urbanisation et les principaux éléments qui en découlent ne devraient pas évoluer tout au long de la durée de vie de cet instrument, il est toutefois nécessaire d'actualiser certains contenus afin de les adapter à des changements de contextes ou de bases légales.

C'est dans ce cadre que s'inscrivent les présentes modifications du plan directeur cantonal fribourgeois, qui constituent les deuxièmes modifications depuis l'approbation du plan directeur par la Confédération. La modification principale concerne le thème de l'exploitation des matériaux, qui nécessite d'être mis à jour en raison de la révision en cours du plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux. Tous deux nécessitent un traitement rapide et une mise en consultation publique à l'été 2024, raison pour laquelle ce paquet de modification se limite à cette thématique ainsi qu'à quelques autres thèmes et fiches de projet uniquement. Il s'agit donc des thèmes et fiches suivantes :

- › Modification du thème T414 Exploitation des matériaux
- › Modification du thème T411 Accidents majeurs
- › Modification de la fiche de projet P0803 Musée d'art contemporain (MAC) Middel
- › Nouvelle fiche de projet P0804 Extension de l'Établissement de détention fribourgeois – Site de Bellechasse
- › Nouvelle fiche de projet P0513 Parc du Chocolat Cailler
- › Suppression de la fiche de projet P0302 Densification de la zone d'activités de Givisiez

Le présent dossier contient des modifications majeures, ce qui signifie qu'elles concernent la partie juridiquement contraignante du plan directeur et qu'elles entraînent des conséquences pour les autorités communales, régionales et/ou fédérale.

1.2 Déroulement des travaux et procédure

Ces modifications majeures suivent la procédure prévue dans la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) : elles sont mises en consultation publique pendant deux mois – un mois supplémentaire pour les communes – simultanément à l'examen préalable de la Confédération, avant d'être adoptées par le Conseil d'État, puis approuvées par le Conseil fédéral.

Une procédure spécifique aux fiches de projet, plus courte, est prévue par l'article 14a du Règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATeC) afin de ne pas retarder leur mise en œuvre quand cela est requis. En l'espèce, étant donné que ces modifications comprennent à la fois des fiches de projet et des thèmes, c'est la procédure ordinaire qui est suivie.

Le canton a initié les travaux de modification du plan directeur en décembre 2023. Toutes les instances cantonales concernées ont été sollicitées afin de faire part des modifications nécessaires en raison de changements de bases légales ou de nouveautés relatives à des plans sectoriels ou des inventaires. Les régions ont également été invitées à s'exprimer au sujet d'éventuelles modifications des fiches de projets situés sur leur territoire lorsqu'un changement de situation était observé (avancement d'un projet existant ou nouveau projet). Les communes et les porteurs de projets impliqués ont été sollicités afin de faire parvenir leurs demandes de modification au canton. Cette phase de consultation s'est terminée en janvier 2024.

Le présent dossier a été mis en consultation interne au sein de l'administration cantonale entre avril et mai 2024. La mise en consultation publique est prévue en été 2024, simultanément à la mise en consultation publique du plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux. En parallèle, les modifications seront transmises pour examen préalable à la Confédération. L'adoption par le Conseil d'Etat est prévu au début 2025.

En complément, un second dossier de modifications, plus conséquent, va également être lancé cette année encore. La consultation publique est prévue en fin d'année 2024.

2. Modifications thématiques

2.1 Modifications du contenu de thèmes existants

T411 Accidents majeurs

L'art. 11a de l'Ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM) est entré en vigueur au 1er avril 2013 et a été modifié en 2018. Cet article stipule que les cantons tiennent compte de la prévention des accidents majeurs dans les plans directeurs et les plans d'affectation ainsi que dans leurs autres activités ayant des effets sur l'organisation du territoire (art. 11a, al. 1). Afin d'aider à la mise en œuvre de cette ordonnance, un guide fédéral complété par une aide à l'exécution cantonale ont été récemment publiés. Ces guides ne modifient pas fondamentalement l'approche suivie pour la prise en compte de l'art. 11a OPAM, mais clarifient les étapes à suivre, les méthodes de calcul, et la répartition des tâches. La version actuellement en vigueur de la fiche T411 reflète les exigences de l'art. 11a OPAM et les tâches attribuées aux communes et au service de l'environnement (SEn). Cependant, quoiqu'une procédure générale soit décrite, elle n'est que partiellement définie, et les communes sont en partie renvoyées aux indications du SEn.

Il est donc proposé d'adapter la fiche T411 suite à l'élaboration de ces guides et afin de spécifier cette procédure.

La version modifiée de la fiche T411 délègue à présent l'évaluation sommaire de l'effet de l'accroissement du risque encouru par la population à la commune, conformément aux guides fédéral et cantonal. Cette évaluation sommaire représente une tâche de petite ampleur que les mandataires de la commune peuvent effectuer en suivant la procédure décrite dans les guides. Ce n'est que dans le cas où une étude de risque est nécessaire qu'un travail important est requis, et cette tâche est attribuée à la commune, tant dans la version actuelle de la fiche T411 que dans la version modifiée proposée.

La présente adaptation du thème est également l'occasion de clarifier certaines formulations pour être plus proche des contenus des bases légales. Par exemple, éviter la densification de zone existante et non uniquement les mises en zone dans les domaines attenants des installations assujetties à l'ordonnance sur les accidents majeurs figure d'ores et déjà à l'art. 11a OPAM et est pratiqué par le canton.

T414 Exploitation des matériaux

La modification de ce thème est nécessaire en raison de la révision du Plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux (PSEM), qui, selon la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, doit être menée tous les 10 ans. La révision du PSEM a pour but principal de réévaluer les priorités du canton en matière d'approvisionnement en matériaux de construction, d'actualiser l'estimation des besoins du canton à 25 ans et de revoir les critères de définition des futurs secteurs d'exploitation.

Le plan directeur cantonal traite la thématique de l'exploitation des matériaux dans le thème T414 Exploitation des matériaux. Les changements significatifs sont les suivants :

Pour les gravières et les sables, les secteurs désignés comme prioritaires sont passés de 14 à 18, avec une augmentation principalement en Gruyère, Sarine et Singine. Les secteurs de ressources à protéger sont passés de 138 à 62.

Certains critères de définition des sites pour l'exploitation des matériaux ont changé.

Le volume minimal d'un secteur a été abaissé à un demi-million de mètres cubes. Le critère d'efficacité d'utilisation du sol dans l'aire forestière reste le même, c'est-à-dire $15\text{m}^3/\text{m}^2$, avec un volume minimal de 2 millions de mètres cubes, comme exigé par la directive fédérale pour l'autorisation de défrichement.

L'efficacité d'utilisation du sol minimale pour un secteur en surface d'assolement (SDA) reste également le même, avec $15\text{m}^3/\text{m}^2$ et un volume minimal de 1.5 million de mètres cubes. Le volume minimal a été abandonné pour les extensions d'exploitations existantes avec des installations de traitement. Pour ces secteurs uniquement, l'efficacité d'utilisation du sol en SDA a également été abaissée à $10\text{m}^3/\text{m}^2$ afin de permettre une rentabilisation des installations de traitement.

Certaines modifications concernent la mise en zone : d'abord, il faut nouvellement tenir compte de l'effet combiné des installations existantes sur le bruit et la protection de l'air, car il a été estimé que des mesures de protection adéquates peuvent permettre une exploitation à proximité immédiate des zones à bâtir légalisées. Il faut aussi prendre les mesures nécessaires à la protection des eaux souterraines. Dans certains secteurs de protection des eaux souterraines, l'exploitation de matériaux n'est autorisée qu'aux conditions définies dans la Loi fédérale sur la Protection des eaux (LEaux) et l'ordonnance fédérale sur la protection des eaux (OEaux). En plus, pour les sites potentiellement situés dans l'aire d'alimentation de captages stratégiques, il faut évaluer leur compatibilité avec la présence d'un captage stratégique à l'aval et le cas échéant prendre les mesures nécessaires.

Pour terminer, dans la carte qui montre les secteurs potentiels pour l'exploitation des matériaux, on ne montre plus les secteurs à exploitation non prioritaire.

3. Modification des fiches de projet

3.1 Passage à l'état de coordination réglée

P0803 Musée d'art contemporain (MAC) Middel

Le projet de musée d'art contemporain à Middel est désormais classé en coordination réglée, grâce à une avancée dans sa planification. En effet, ce dernier a fait l'objet d'un examen préalable de modification du plan d'aménagement local qui a été préavisé favorablement par le canton. Dans le but de répondre à certains questionnements soulevés dans le rapport d'examen de la Confédération du 5 juillet 2018, le projet est actuellement en train de faire l'objet d'une étude de faisabilité.

La localisation du projet est clairement définie. En tant que projet imposé par sa destination, ce dernier n'a pas fait l'objet de variantes. En effet, le but du projet est de mettre en valeur les préexistences militaires ainsi que le panorama à 360° sur le paysage suisse.

En outre, le dossier d'examen préalable de modification du plan d'aménagement local ainsi que son analyse par les services de l'Etat permettent d'identifier toutes les contraintes ainsi que la manière de les prendre en compte. Le dossier contient d'ailleurs une étude de mobilité présentant les enjeux et les mesures à mettre en place. Afin d'assurer l'accessibilité du site par les transports publics et la mobilité douce, le projet prévoit d'aménager une liaison de mobilité douce entre Middel et Tornry-le-Grand, permettant de relier les deux villages ainsi que les deux arrêts de bus existants au site. Il est également envisagé d'augmenter la cadence des bus.

Le projet a des incidences mineures sur les surfaces d'assèchement et celles-ci ont été réduites au maximum. L'emprise du projet sur les surfaces d'assèchement est d'environ 1'450 m², et elle concerne d'ailleurs la liaison de mobilité douce qui peut difficilement être réalisée ailleurs.

Enfin, les modalités pour la légalisation du projet sont connues : il nécessite une mise en zone spéciale. La zone spéciale selon l'art.18 de la LAT se justifie dans ce cas en raison de l'emplacement du terrain, légèrement isolé de la zone à bâtir existante qui ne serait pas conforme aux principes dictés par l'art. 15 LAT. L'opportunité de cet emplacement afin d'y développer l'activité envisagée justifie sa localisation.

Il est à noter qu'une convention entre le canton et la Confédération autorise une surface de construction maximale de 14'000 m², sur une surface totale de projet d'environ 80'000 m².

3.2 Ajout de nouvelles fiches de projet

P0513 Parc du Chocolat Cailler

La fiche de projet Parc du Chocolat Cailler est nouvellement inscrite dans le plan directeur cantonal en coordination réglée (et coordination en cours pour l'étape 4). Le musée de la « Maison Cailler », déjà existant, fait partie des musées les plus visités de Suisse et a désormais atteint sa limite de capacité d'accueil. Le projet vise dès lors à dynamiser et à requalifier le site pour en faire non seulement un parc thématique et didactique autour du chocolat mais également un outil de maintien de l'activité de production actuelle. Le parc offrira une combinaison d'attractions thématiques et d'hébergements pour les touristes. Le projet a été pensé en synergie avec les offres touristiques déjà présentes ou projetées dans le secteur Broc-Fabrique et permettra de renforcer le pôle touristique régional.

La localisation du projet est clairement définie et est imposée par sa destination, dans la mesure où le projet vise à requalifier le site existant et à développer le Parc du Chocolat Cailler. Elle présente par ailleurs de multiples atouts, notamment en tant que pôle touristique régional ayant fait l'objet d'investissements dans l'infrastructure ferroviaire et d'une amélioration de sa desserte en transports publics. Les voies de chemin de fer ont été mises aux normes pour permettre une liaison directe avec les villes de Fribourg et de Berne. Le site du Parc du Chocolat Cailler offre dès lors une localisation optimale pour le développement d'activités touristiques attirant des flux importants de visiteurs et permet une intégration au réseau touristique et de loisir régional.

Des études de faisabilité portant sur l'aménagement du territoire, la mobilité et

l'environnement ont préalablement été menées. Accompagnant un projet de modification du plan d'aménagement local (PAL) et un projet de plan d'aménagement de détail (PAD),

trois études de base ont été réalisées :

- › Une étude de mobilité analysant l'accessibilité des visiteurs en train et le désengorgement du site par les transports individuels motorisés ;
- › Une étude d'ingénierie traitant des aspects techniques et financiers du parking « En Liaubon » et de la liaison vers le site de Broc-Fabrique ;
- › Un rapport d'enquête préliminaire (REP), qui constitue la première ébauche du rapport d'impact sur l'environnement (RIE) évaluant les aspects environnementaux sensibles (protection de l'air, protection contre le bruit, espace réservé aux eaux, protection des sols (et surface d'assolement (SDA)), protection de la nature et du paysage).

Les contraintes à prendre en compte ont été identifiées dans le cadre de ces différentes études. Les dossiers de PAL et de PAD ont été soumis pour examen préalable aux instances cantonales. Les préavis d'examen préalable ont permis de fixer différentes conditions et mesures à prendre pour la suite de la procédure. Celles-ci sont listées dans le contenu liant de la fiche. Ces éléments permettent d'assurer la coordination pour les étapes 1,2 et 3 du projet (coordination réglée).

Concernant l'étape 4, la majeure partie de son emprise s'établit sur des surfaces d'assolement (SDA). Il s'agit de la partie non constructible appartenant à la ferme modèle où il est prévu d'installer des animaux de ferme et un jardin des senteurs. L'utilisation et l'affectation du sol envisagée doivent encore être précisées, afin de déterminer si l'activité projetée permet de préserver la qualité SDA, raison pour laquelle cette étape du projet est classée sous le statut de coordination en cours. Des précisions sont nécessaires en vue d'atteindre la coordination réglée pour cette étape du projet, notamment en matière d'impact sur les SDA.

P0804 Extension de l'Etablissement de détention fribourgeois – Site de Bellechasse

Le Canton Fribourg dispose actuellement deux établissements de détention : un dans le centre de Fribourg et l'autre sur le site de Bellechasse, situé dans le Grand Marais, entre les communes de Mont-Vully et de Morat. À l'heure actuelle, l'établissement pénitencier de Fribourg présente diverses problématiques : il n'est plus conforme aux normes de détention modernes et sa localisation au milieu de la ville augmente le risque de perturbation aux riverains. Pour cette raison, le Grand Conseil Fribourgeois a décidé de déménager tous les établissements pénitentiaires cantonaux sur le site de Bellechasse. En 2016 le Grand Conseil a voté pour un premier crédit dédié à une première phase d'expansion du site. Entretemps, le projet a été modifié et est maintenant constitué de trois phases :

- › Étape 1 (horizon 2024) : construction sur la zone spéciale existante de quatre nouveaux bâtiments dédiés à des ateliers sécurisés, à un centre médical, à l'extension du pavillon cellulaire, à un pavillon d'accueil et à une extension du bâtiment cellulaire. Cette étape est d'ores et déjà terminée.
- › Étape 2 (horizon 2028) : construction de nouveaux bâtiments afin de gérer le transfert de la prison centrale de Fribourg vers le site de Bellechasse. Construction de nouvelles cellules pour accueillir les nouveaux détenus venant de la prison centrale. Agrandissement de la centrale au sud du site avec des cellules supplémentaires pour la semi-détention qui, pour des raisons d'exploitation et de sécurité, devront être situées à l'extérieur de la clôture principale.
- › Étape 3 (horizon >2030) : construction d'une nouvelle unité thérapeutique à l'est du secteur, hors de la zone spéciale.

Vu que le projet sera situé entièrement en zone spéciale, une modification du plan d'aménagement local (PAL) de Mont-Vully (secteur Bas-Vully) et de celui de Morat (secteur Galmiz) en vue de la création d'une zone "Pénitencier" uniforme pour les deux communes au sens de l'art. 18 LAT est nécessaire. La modification des PAL des deux communes a fait l'objet d'un examen préalable en 2023, auquel le SeCA a donné un préavis favorable.

La création d'une nouvelle fiche de projet est notamment justifiée par le fait que ce projet nécessite une coordination intercantonale et par le fait qu'il présente partiellement une emprise sur des SDA.

Le site du projet présente diverses contraintes, notamment un danger moyen des crues, la présence de boisements hors forêt et la présence de divers bâtiments protégés de catégorie 1 et 2 selon les valeurs de recensement établies par le Services des biens culturels (SBC) et arrêtées par la Commission des biens culturels.