



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie
et de la communication DETEC

Office fédéral du développement territorial ARE

Canton de Fribourg

Révision du plan directeur cantonal

Approbation de la partie relative à l'urbanisation

Rapport d'examen

Ittigen, le 9 avril 2019

SOMMAIRE

1	APPRÉCIATION GÉNÉRALE	3
2	OBJET ET DÉROULEMENT DE L'EXAMEN	4
2.1	Demande du canton	4
2.2	Objet et portée du présent rapport	4
2.3	Déroulement de l'examen	6
3	PROCÉDURE	7
3.1	Déroulement des travaux	7
3.2	Collaboration entre autorités - Information et participation de la population	7
3.21	Collaboration avec les autorités fédérales	7
3.22	Collaboration avec les cantons voisins et les régions limitrophes des pays voisins	7
3.23	Collaboration au sein du canton et information et participation de la population	8
4	CONTENU	9
4.1	Stratégie cantonale de développement territorial – Volet stratégique	9
4.2	Urbanisation	12
4.21	Coordination de l'urbanisation et des transports	12
4.22	Développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et requalification urbaine	15
4.23	Délimitation du territoire d'urbanisation	19
4.24	Garantie du dimensionnement des zones à bâtir	25
4.25	Système de gestion des zones d'activités	30
4.26	Autres thèmes liés au domaine de l'urbanisation	35
4.27	Surfaces d'assollement (SDA)	38
5	FORME	40
5.1	Conception générale du plan directeur	40
5.2	Cartographie	41
5.3	Adaptation des documents	41
5.4	Contrôle de la mise en œuvre	42
6	PROPOSITION À L'ATTENTION DE L'AUTORITÉ D'APPROBATION	43

1 Appréciation générale

Le canton de Fribourg a effectué la révision totale de son plan directeur, dont la version précédente avait été approuvée en 2004 par la Confédération avec différentes réserves. L'ensemble des thématiques traitées a fait l'objet d'une réflexion et d'un processus de concertation et de légitimation politique approfondis, même si les échéances liées à la mise en conformité du document aux exigences issues de la révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) entrée en vigueur en 2014 ont constitué une pression temporelle importante, le canton souhaitant respecter le délai du 30 avril 2019 découlant de l'article 38a LAT. C'est la raison pour laquelle le présent examen s'est concentré sur les thématiques et fiches de projet permettant au canton de Fribourg de ne plus être soumis à ces dispositions transitoires, à savoir principalement sur le contenu lié à l'urbanisation. Les autres thématiques et fiches de projet font l'objet d'une procédure séparée qui interviendra ultérieurement.

La Confédération tient à relever le travail important effectué par le canton de Fribourg. La refonte complète ainsi conduite a visé une simplification de l'outil, même si le document reste volumineux. Il convient de saluer en outre l'intégration d'un volet stratégique et de fiches de projets, éléments qui faisaient jusqu'ici défaut.

Pour l'essentiel, le plan directeur cantonal répond au cadre révisé de la LAT. Même si la Confédération a dû préciser et compléter les mécanismes prévus par le canton pour assurer un développement conforme de ses zones à bâtir aux exigences légales fédérales, les orientations générales fixées dans le plan directeur constituent un dispositif crédible. Le canton a étroitement coordonné sa stratégie en matière de dimensionnement des zones à bâtir avec la redéfinition de l'organisation de son territoire en différentes priorités d'urbanisation dont les objectifs de développement diffèrent. Le thème de la coordination entre urbanisation et transports est traité globalement à satisfaction. Enfin, les modifications apportées parallèlement à la LATeC fournissent aux communes des instruments judicieux pour assurer la concrétisation du développement vers l'intérieur, le canton ne disposant pour l'essentiel que d'un rôle incitatif et, notamment dans les zones d'activités cantonales, que d'un rôle subsidiaire.

Sous réserve des conclusions du rapport d'examen, l'ARE peut proposer au Conseil fédéral d'approuver la révision du plan directeur cantonal fribourgeois pour les éléments soumis au présent examen, au sens de l'article 38a, alinéas 2 et 3, LAT, libérant ainsi le canton de Fribourg de l'application des dispositions transitoires correspondantes.

2 Objet et déroulement de l'examen

2.1 Demande du canton

Par lettre du 19 octobre 2018, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions du canton de Fribourg a transmis au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) une demande d'approbation de son plan directeur révisé (ci-après PDc). Le dossier transmis se composait des éléments suivants (en français et en allemand):

- un document intitulé *Plan directeur cantonal* d'octobre 2018 comprenant principalement un volet stratégique, un volet opérationnel (62 fiches thématiques), des projets (71 fiches de projets) et une carte de synthèse;
- le rapport sur la consultation publique qui explique de façon détaillée la manière dont les remarques émises lors de la consultation et de l'examen préalable de la Confédération ont été prises en compte.

Le Service des constructions et de l'aménagement du canton de Fribourg (ci-après SeCA) a en outre fait parvenir à l'ARE un rapport technique intitulé «Rapport complémentaire pour l'examen final de la Confédération» de novembre 2018, actualisant ou complétant essentiellement les données chiffrées transmises lors de l'examen préalable.

Le 26 février 2019, le Conseil d'Etat fribourgeois a transmis par courrier des précisions et corrections portant sur les hypothèses de croissance de la population et des emplois ainsi que sur différentes thématiques du PDc en lien avec l'urbanisation.

La révision du PDc doit permettre au canton de remplir les exigences de la LAT révisée et d'obtenir de la part du Conseil fédéral une approbation de son plan directeur au sens de l'article 38a, alinéas 2 et 3, LAT.

2.2 Objet et portée du présent rapport

Le présent examen ne porte que sur les éléments qui permettent au canton de Fribourg de répondre aux exigences de la LAT révisée, à savoir:

- le volet stratégique,
- les fiches thématiques suivantes:
 - T101 Territoire d'urbanisation
 - T102 Dimensionnement et gestion de la zone à bâtir
 - T103 Densification et requalification
 - T104 Typologie et dimensionnement des zones d'activités
 - T105 Gestion des zones d'activités
 - T106 Grands générateurs de trafic
 - T107 Centres commerciaux
 - T118 Infrastructures publiques
 - T301 Surfaces d'assolement

- les fiches de projet suivantes:
 - P0101 Secteur stratégique « Environs de la gare de Fribourg »
 - P0102 Secteur stratégique « Sortie d'autoroute Fribourg Sud »
 - P0103 Secteur stratégique « Marly Innovation Center (MIC) et Pré aux Moines »
 - P0104 Secteur stratégique « Birch et gare »
 - P0105 Secteur stratégique « Planchy »
 - P0106 Secteur stratégique « Löwenberg »
 - P0108 Secteur stratégique « En Raboud et La Maillarde »
 - P0109 Secteur stratégique « Pra-de-Plan et Dally »
 - P0302 Densification de la zone d'activités de Givisiez
 - P0601 Projet d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg
 - P0602 Projet d'agglomération de l'Agglomération de Mobul
 - P0701 Requalification du quartier du Bourg
 - P0702 Réaménagement du secteur de la gare de Fribourg
 - P0703 Réaménagement du secteur de la gare de Bulle
 - P0705 Réaménagement du secteur de la gare de Châtel-Saint-Denis
 - P0706 Réaménagement du secteur de la gare de Givisiez
 - P0707 Réaménagement du secteur de la gare de Chénens
 - P0708 Couverture de Chamblieux
 - P0709 Densification et requalification du Plateau d'Agy
 - P0801 Centre sportif régional d'Estavayer-le-Lac
 - P0802 Extension de la place de sport de Gurmels
 - P0803 Musée d'art contemporain (MAC) Middel
- ainsi que les représentations cartographiques liés aux éléments précités.

L'examen de toutes les autres fiches du plan directeur révisé fait l'objet d'une procédure séparée qui interviendra ultérieurement au présent examen. Le contenu de ces autres fiches a cependant été, au besoin, pris en compte dans l'évaluation afin de permettre à la Confédération de vérifier si le canton répond aux exigences fédérales liées à la LAT révisée. C'est la version française du plan directeur qui constitue la base du présent examen.

Le présent rapport vise à déterminer si les modifications du plan directeur sont compatibles avec le droit fédéral. Pour ce faire, il s'appuie sur les dispositions de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) et de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) ainsi que sur leurs instruments de mise en œuvre, notamment le Complément au guide de la planification directrice (ARE, mars 2014, ci-après Guide) et les Directives techniques sur les zones à bâtir (DETEC-DTAP, mars 2014, ci-après DZB).

La légalité des projets particuliers et mises en zones inscrits dans le plan directeur cantonal est examinée de manière sommaire et les éventuels doutes à leur sujet sont exprimés. Le plan directeur approuvé par le Conseil fédéral devra permettre aux autorités, sur la base des dispositions qu'il contient, de rendre rapidement une décision conforme

au droit et opposable aux tiers sur des projets, dans le respect des priorités et des appréciations émises dans le plan directeur. Il ne garantit toutefois pas en tant que tel la légalité d'un projet particulier. Il en va de même pour les mises en zone qu'il prévoit.

2.3 Déroulement de l'examen

Les documents reçus du canton ont été transmis aux services fédéraux membres de la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT) le 22 octobre 2018.

A la même date, l'ARE a également consulté les cantons voisins du canton de Fribourg, à savoir Berne, Neuchâtel et Vaud.

Le présent rapport d'examen rend compte des avis exprimés par les services fédéraux et les cantons consultés au sujet du volet stratégique et des fiches relatives à l'urbanisation uniquement. Ont notamment été prises en compte au cours de l'examen les diverses interrogations formulées par le canton de Berne montrant son souci que le canton de Fribourg ne canalise pas suffisamment le développement de l'urbanisation, notamment celui des communes limitrophes. Ces préoccupations rejoignent pour certaines l'analyse faite par l'ARE et pour lesquelles des réponses sont apportées dans le cadre du dispositif d'approbation que l'ARE propose au Conseil fédéral. Les autres remarques seront prises en compte dans un rapport d'examen séparé élaboré ultérieurement.

Le SeCA a pu faire part de ses observations sur la version du rapport d'examen du 4 février 2019.

La Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions du canton de Fribourg a été invitée à s'exprimer au sens de l'article 11, alinéa 1, OAT le 7 mars 2019. Par lettre du 25 mars 2019, le Conseil d'Etat prend acte des réserves et mandats formulés par la Confédération tout en demandant quelques modifications. Celles-ci ont été prises en considération dans la présente version du rapport d'examen.

3 Procédure

3.1 Déroulement des travaux

Le plan directeur actuel a été approuvé par la Confédération le 24 septembre 2004. Il a depuis fait l'objet de différentes modifications ponctuelles, sanctionnées - pour une partie d'entre elles seulement - par une approbation de la Confédération le 5 novembre 2015.

Le canton de Fribourg a débuté les travaux de révision totale en 2014 en établissant une structure de projet interne à l'administration cantonale. Outre l'élaboration des études de base, les premières étapes ont été l'adoption par le Grand Conseil fribourgeois du *Décret fixant les principes généraux et les objectifs en matière d'aménagement du territoire* le 2 février 2016, ainsi que celles des modifications de la LATeC du 15 mars 2016 et 21 juin 2018, entrées en vigueur respectivement le 1^{er} janvier 2018 et le 1^{er} janvier 2019.

Les travaux de révision du plan directeur lui-même ont été suivis par un comité de projet technique ainsi qu'un comité de pilotage. La Commission consultative pour l'aménagement du territoire a également été consultée tout au long du projet. En date du 2 octobre 2018, le Conseil d'Etat a adopté le plan directeur révisé.

3.2 Collaboration entre autorités - Information et participation de la population

3.21 Collaboration avec les autorités fédérales

Tout au long du processus d'élaboration, des contacts réguliers entre le SeCA et la section Planification directrice de l'ARE ont permis de discuter de l'avancement des travaux liés au plan directeur et de préciser les exigences fédérales liées à la LAT révisée. Un examen préalable du projet de PDc révisé par la Confédération a débouché le 5 juillet 2018 sur l'envoi de deux rapports (rapport principal et rapport complémentaire), dans lesquels étaient consignés ses mandats et remarques. Dans son rapport sur la consultation, le SeCA indique comment il a répondu aux demandes émises par les services fédéraux lors de l'examen préalable.

3.22 Collaboration avec les cantons voisins et les régions limitrophes des pays voisins

Les cantons voisins (BE, NE, VD) ont été invités par le canton de Fribourg à donner leur avis sur le projet de PDc dans le cadre de la consultation publique.

3.23 Collaboration au sein du canton et information et participation de la population

Le PDc a été élaboré en étroite collaboration par les services les plus directement concernés de l'administration cantonale, dès novembre 2014 dans le cadre des séances d'un Comité de projet, puis au moment de la rédaction des fiches au sein de nombreux groupes rédactionnels thématiques. Un avant-projet de PDc a ainsi pu être mis en consultation en juin 2017 durant un mois auprès des services cantonaux et des préfectures. Le projet de PDc a enfin fait l'objet d'une consultation publique auprès des communes, partis politiques, associations et milieux intéressés ainsi que des territoires voisins entre le 10 novembre 2017 et le 10 janvier 2018; la population a également eu la possibilité de s'exprimer dans ce cadre. Suite à cette consultation publique, des modifications de fiches, ainsi que l'introduction de nouvelles fiches, ont fait l'objet d'une consultation publique complémentaire qui a duré du 20 avril au 20 mai 2018.

De nombreuses prises de position provenant notamment de communes et associations de communes, partis, organisations, bureaux et particuliers ont été déposées. Le rapport de consultation recense toutes les remarques émises et explique la manière dont elles ont été prises en compte.

Les exigences en matière de collaboration entre autorités et d'information et de participation paraissent ainsi remplies.

4 Contenu

4.1 Stratégie cantonale de développement territorial – Volet stratégique

La révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 15 juin 2012 impose aux cantons de préciser dans le plan directeur cantonal le cours que doit suivre l'aménagement du territoire sous la forme d'une stratégie cantonale de développement territorial (art. 8, al. 1, let. a LAT). C'est à cette exigence que souhaite répondre le canton de Fribourg par son Volet stratégique (ci-après VSt).

Remarques générales

Le VSt est composé d'un texte et d'un schéma stratégique, tous deux à valeur contraignante. Il a explicitement pour but de faire le lien entre les principes et objectifs fixés par le Grand Conseil en février 2016 et le contenu du PDc. Il contient également des informations relatives au territoire d'urbanisation et au dimensionnement des zones à bâtir qui n'ont pas valeur stratégique et en rendent la lisibilité malaisée.

Mandat pour le développement du plan directeur

Simplifier le Volet stratégique en retirant les doublons avec le Volet opérationnel, ainsi que les contenus explicatifs ou relevant de la méthodologie.

1. Défis territoriaux, objectifs et stratégies de développement

Le chapitre 1.6 du VSt traite sur un plan général des défis du canton, au premier rang desquels l'explosion démographique attendue et ses implications tant pour la société que sur la nature et l'environnement, le développement vers l'intérieur requis par la LAT, ainsi que la coordination entre urbanisation et transports. Les défis relatifs à l'organisation du territoire cantonal, au vu de l'évolution démographique et socio-économique probable du canton, sont quant à eux évoqués au chapitre 1.5 Dynamiques territoriales actuelles, avec mention des risques qu'encourent certaines portions du territoire cantonal.

Quant aux objectifs, le VSt s'appuie sur ceux adoptés par le Grand Conseil dans son décret du 2 février 2016, qu'il décline par domaine dans ses différents chapitres: 1 objectif est intégré dans la partie relative au Projet de territoire Suisse, 10 sont rattachés à la stratégie d'urbanisation et 2 à la stratégie de mobilité, alors que c'est le chapitre 4 qui regroupe les autres thématiques: terres agricoles, tourisme, énergie, environnement, nature et paysage, patrimoine culturel, forêt et dangers naturels. A noter que les différentes fiches du volet opérationnel débutent par des objectifs spécifiques de nature stratégique qui pour certains trouveraient avantageusement place dans les chapitres du VSt relevant du même domaine.

Mandat pour le développement du plan directeur

Assurer la coordination des objectifs du Volet stratégique avec ceux des fiches du Volet opérationnel.

Stratégie d'urbanisation

Dans le domaine de l'urbanisation, les éléments abordés sont la situation cantonale en matière de zones à bâtir selon leurs différents types (habitat, activités et intérêt général), y compris un point sur les communes encore surdimensionnées selon les règles du PDc précédent; la méthodologie ayant permis la définition du territoire d'urbanisation et

sa répartition en fonction des types d'espaces et de priorisation retenus; enfin, et subsidiairement, la garantie du quota de surfaces d'assolement. Le développement de l'urbanisation vers l'intérieur et la densification sont abordés de manière sommaire ou indirecte (telle la mention de l'indice brut d'utilisation du sol (IBUS) minimal de 1 en lien avec l'utilisation optimale des emprises sur les SDA). Quant aux aspects qualitatifs, l'un des deux enjeux de l'objectif 9 du décret du Grand Conseil, ils ne sont évoqués dans le VSt que par un renvoi au thème correspondant (T103 Densification et requalification).

Autres stratégies

Les autres thématiques attendues d'une stratégie de développement territorial sont déclinées par des objectifs spécifiques qui ne font parfois l'objet que d'un développement succinct.

Le VSt présente une image globale du développement futur du territoire dans l'optique du canton. Il intègre, notamment dans le domaine des transports, des éléments dont la réalisation relève de la compétence de la Confédération. La stratégie de développement territorial décrite dans le VSt n'a donc pas d'effet liant concernant le développement de l'offre et des infrastructures de transports entrant dans le domaine de compétence de la Confédération.

2. Positionnement du canton au sein de la Suisse, relations avec les cantons voisins et les pays proches

Le Volet stratégique contient deux chapitres relatifs au positionnement du canton. Dans le premier, *1.1 Le canton de Fribourg en 2050*, le canton explique qu'au vu de sa « position centrale en Suisse », le canton peut se positionner comme un « axe de développement » s'il se fonde sur un « centre cantonal fort ». Dans le second, *1.2 Positionnement du canton au sein de la Suisse*, le canton reprend les éléments explicatifs du principe général 5 du décret du Grand Conseil sans les développer et décrit sommairement le contenu du Projet de territoire Suisse relatif au canton de Fribourg en se basant sur la délimitation des territoires d'action et le réseau de centres qu'il contient. Le canton y explicite aussi en quoi son positionnement propre (constituer un axe de développement) l'amène à nuancer certains aspects de la stratégie territoriale du Projet de territoire Suisse en mettant l'accent sur sa propre organisation et en refusant de jouer un simple rôle d'interface entre les deux territoires d'action qui le recouvrent. La Confédération prend acte de ce positionnement et invite le canton de Fribourg à le faire valoir dans le cadre des discussions aux plans intercantonal et national correspondantes.

3. Evolution de la population et des emplois

Le VSt contient au chapitre *1.4 Evolution de la population et des emplois*, p.5, les chiffres de population fin 2017 et d'emplois équivalents plein temps (EPT) fin 2016, ainsi que les hypothèses d'ici fin 2032 et 2042, calées sur celles du scénario haut publié en 2016 par l'OFS. L'ARE rappelle dans ce cadre qu'il recommande dans les DZB l'utilisation du scénario moyen de l'OFS; quant à l'évolution récente constatée de la population (2015-2017) du canton, elle est largement inférieure aux valeurs de l'hypothèse de l'OFS qu'il a choisies pour les années correspondantes.

En respect du décret du Grand Conseil du 2 février 2016, dont l'objectif 8 requiert la définition des besoins de l'urbanisation en se fondant sur le scénario démographique fédéral le plus élevé, le canton se base sur une hypothèse de population de 460'312 habitants à l'horizon 2042. Pour l'hypothèse relative aux EPT, il est apparu que les chiffres

du VSt, p.5, requéraient des modifications pour que les horizons temporels concordent. Le Conseil d'Etat fribourgeois a transmis à l'ARE les correctifs correspondants par courrier du 26 février 2019:

Données OFS	Population	Equivalents plein temps
Constaté	315'074 fin 2017	114'360 fin 2016 ¹
Hypothèse de croissance d'ici fin 2042	+ 145'238 → 460'312	+ 52'180 → 166'540

4. Répartition spatiale / mise en œuvre territoriale des objectifs et stratégies de développement

La Stratégie Urbanisation du VSt définit 4 types d'espaces propres (urbain, périurbain, rural et naturel), ainsi qu'un type qui apparaît superposé aux autres, selon le schéma p.9 du VSt (touristique préalpin).

Au sein de ces types d'espaces, le canton définit 4 types de tissu construit sur la base de secteurs urbanisés constitués de zones à bâtir sur la même commune: urbain, périurbain, villageois et touristique. Sur la base des limites du tissu urbain ainsi défini, le canton a construit une typologie de centres en deux niveaux: cantonal pour l'agglomération de Fribourg, et régional pour les tissus urbains de Bulle, Estavayer-le-Lac, Romont, Morat, Düdingen-Tafers et Châtel-Saint-Denis.

Le canton dispose également d'espaces fonctionnels liés aux deux projets d'agglomération de Fribourg et Bulle, mais il ne s'exprime par contre pas sur le projet d'agglomération intercantonal Rivelac, présent dans le plan directeur cantonal vaudois (fiche R14 de celui-ci).

Ces différentes typologies permettent au canton de construire un système de priorisation de la répartition de l'évolution de la population et des emplois en 4 catégories: (1) agglomérations, (2) centres régionaux, (3) tissu urbain hors des centres et (4) secteurs urbanisés de tous les autres types d'espace.

L'image directrice du VSt est quant à elle conçue sous la forme d'un schéma qui fait l'impasse sur les types d'espaces et les périmètres fonctionnels d'agglomération. Sont représentés les axes de transport, mais sous une forme indifférenciée, les centres fribourgeois et certains centres extra-cantonaux, ainsi que l'ensemble des secteurs urbanisés qui constellent le canton, colorés en fonction de leur priorité d'urbanisation. L'ensemble demeure difficile à appréhender, malgré les améliorations apportées depuis l'examen préalable.

5. Répartition du développement attendu de la population et des emplois

Au chapitre 2.3, le VSt répartit la croissance de la population comme suit: 45% dans le tissu urbain des projets d'agglomération (priorité d'urbanisation 1), 25% dans le tissu urbain des centres régionaux (priorité 2), 15% dans le tissu urbain hors des centres (priorité 3) et 15% dans les secteurs urbanisés des autres types d'espaces (priorité 4).

¹ 114'356 selon STATENT

Hors tissus construits et secteurs urbanisés, la croissance envisagée est nulle. La répartition de la croissance à venir des emplois est quant à elle postulée équivalente à celle de la population.

Avec la répartition de la croissance proposée à l'horizon 2042, le canton anticipe une amélioration de la part actuelle des types de tissu des deux premières priorités, légère pour la première, et significative pour la deuxième. Cette amélioration, particulièrement sensible pour la population, moins pour les EPT, va dans le sens des objectifs généraux de la LAT.

4.2 Urbanisation

4.21 Coordination de l'urbanisation et des transports

L'article 8a, alinéa 1, lettre b, LAT demande que le plan directeur cantonal définisse la manière de coordonner l'urbanisation et les transports et de garantir un équipement rationnel qui permette d'économiser du terrain. La LAT révisée prescrit de plus de répartir judicieusement les lieux d'habitation et de travail, ainsi que de les planifier en priorité sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics.

1. Principes d'aménagement en vue d'une desserte rationnelle et économe en terrain

Dans le décret relatif au programme d'aménagement cantonal adopté le 2 février 2016, le Grand Conseil fribourgeois a fixé de manière globale les bases pour assurer une desserte rationnelle et économe en terrain. Le VSt développe ce point de plusieurs manières: lien entre développement de l'urbanisation vers l'intérieur et mesures de densification avec les conditions de desserte en transports publics et mobilité douce (p.1); développement des zones d'habitation ou d'activités conditionné à la qualité de leur connexion à un réseau de transport public (p.7); exigence de qualité de desserte pour le territoire d'urbanisation (p.10); coordination entre les stratégies d'urbanisation et de mobilité (p.18-19). Différentes fiches du PDc développent ces principes: T407 Protection de l'air et T408 Lutte contre le bruit («définir les secteurs bien desservis par les transports publics comme prioritaires en terme d'urbanisation et leur octroyer un potentiel de développement important»); T103 Densification et requalification urbaine (privilégier le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti par une densification de qualité favorisant les déplacements en transports publics et en mobilité douce).

Pour le canton, ce sont enfin tant les projets de réaménagement de secteurs à proximité des gares, dans le centre cantonal et les centres régionaux, que la réalisation des projets d'infrastructures routières et ferroviaires qui concrétisent cette coordination.

A ce titre, la Confédération attire l'attention du canton sur le fait que si une mesure d'urbanisation rendait nécessaire la création ou l'adaptation d'une infrastructure de transports dans un domaine de compétence fédérale, il faudrait la faire dépendre d'une décision de la Confédération dans le cadre des Programmes de développement stratégique PRODES.

2. Définition d'exigences relatives à la desserte

Aux principes globalement judicieux, mais relativement généraux contenus dans le PDc, le canton de Fribourg ajoute pertinemment des exigences détaillées relatives à la desserte pour de nombreux équipements et utilisations du sol, et ce tant pour les transports publics (TP) que pour le transport individuel motorisé (TIM). La méthodologie qui les sous-tend, reprise du Plan cantonal des transports, est expliquée dans la partie Rapport des fiches T201 et T202.

Desserte en transports publics (TP)

Le canton de Fribourg dispose de sa propre méthodologie de définition des niveaux de qualité de desserte TP, fortement inspirée de la méthodologie de l'ARE. Les différences essentielles portent sur l'ajout d'une catégorie E, d'une catégorie de distance à l'arrêt TP supérieure à 1000 mètres, ainsi que d'une catégorie de cadence supérieure à 60 minutes (cf. T201 Transports publics, p.9).

Au vu de ces modifications, la comparaison avec la méthodologie fédérale est délicate. Selon les chiffres de l'analyse qui a été établie dans le cadre de la Statistique suisse des zones à bâtir 2017, il est cependant déjà possible de noter que seules 20% des zones à bâtir existantes disposent, au sens de la méthodologie fédérale, d'une qualité de desserte au moins suffisante (A, B ou C), que pour 28% elle est faible (D) et inférieure ou inexistante pour les 52% restants. Selon la méthodologie du canton, les chiffres pour 2018 seraient de 23% pour A, B et C, 44% pour D, 28% pour E et 5% hors catégories (cf. rapport complémentaire pour l'examen final de la Confédération, novembre 2018). Sur le plan conceptuel, s'appuyer sur une distance réelle à un arrêt de transport public supérieure à 1000 mètres dans la définition d'exigences de qualité de desserte en matière d'urbanisation ne semble pas répondre aux principes de base de la coordination entre urbanisation et transports telle que définis dans la LAT.

Le PDc fixe, dans les fiches correspondantes du domaine de l'urbanisation, un niveau de qualité de desserte pour les utilisations du sol et équipements suivants:

- Niveau A: Universités (T118)
- Niveau B: Centres commerciaux – alimentaire (T107)
- Niveau C: Secteurs stratégiques (T104), infrastructure publique d'intérêt cantonal (T118), centres commerciaux – produits spécialisés (T107)
- Niveau D: Zones d'activités cantonales (T104), zones d'activités régionales (T104), grands générateurs de trafic (T106)
- Niveau E: Territoire d'urbanisation et zones d'habitation (VSt, p.10, en référence à l'art. 94, al.1, LATeC).

Si ces indications coïncident avec celles du Plan cantonal des transports, celui-ci requiert en outre (p.21) que les communes prévoient une utilisation intensive des secteurs bénéficiant d'un niveau de desserte A ou B et une utilisation adaptée des secteurs bénéficiant d'un niveau de desserte C ou D.

Comme le suggèrent les éléments précités, il s'agira pour le canton de veiller, lors de la pesée des intérêts, à ce que toute affectation en zone à bâtir réponde à des critères de desserte élevés.

Au vu des faiblesses constatées en matière d'exigences relatives à la qualité de desserte des zones destinées à l'habitat, notamment le niveau de desserte E prévu pour ces zones, le canton est invité à réexaminer ces exigences pour les rendre plus sévères

et à soumettre l'adaptation correspondante du PDC à la Confédération pour approbation. Il pourra pour ce faire reprendre les exigences du Plan cantonal des transports en la matière et les différencier en se basant par exemple sur les types d'espaces ou/et les priorités d'urbanisation, afin de réellement favoriser les emplacements disposant des meilleurs niveaux. Dans l'intervalle, le canton veillera, lors de l'examen et l'approbation des plans d'affectation, à ce que toute affectation en zone à bâtir réponde aux critères de desserte en transports publics les plus élevés possibles, le niveau de qualité de desserte E ne pouvant entrer en considération qu'en cas de circonstances particulières, dont la définition fera l'objet d'une élaboration conjointe entre l'ARE et le canton. Les exigences pour la création de zone à bâtir doivent être au minimum aussi élevées que celles qui valent pour la densification et les modifications d'affectation qui lui sont liées.

Réserve / Mandat pour le développement du plan directeur

Le canton réexaminera les exigences relatives à la qualité de desserte en transports publics des zones destinées à l'habitat afin de les rendre plus sévères. Dans l'intervalle, il veillera à ce que toute affectation en zone à bâtir réponde aux critères de desserte en transports publics les plus élevés possibles, le niveau de qualité de desserte E ne pouvant entrer en considération qu'en cas de circonstances particulières.

Desserte en transport individuel motorisé (TIM)

Le canton de Fribourg a également établi une méthodologie spécifique pour définir des niveaux de qualité de desserte TIM (cf. T202, p.13), en fonction du niveau de service (degré de gêne réciproque entre usagers de la route) et de la charge du réseau routier, de la proximité à un axe de grand transit et aux nuisances induites sur les zones d'habitation (traversée de localité ou non). Le canton y fait référence pour un nombre conséquent de projets d'utilisation du sol et de construction d'installations et de bâtiments.

Desserte en mobilité douce (MD)

Certains types de projets ou de zones contiennent des indications quant à la desserte en MD, mais plutôt qualitatives et sans fixer d'exigence minimale. Ainsi, de manière générale, il convient, pour les déplacements piétonniers, d'assurer une bonne connexion des zones d'habitation entre elles et vers les pôles d'attraction (écoles, commerces, établissements publics, équipements de sports et de loisirs), les arrêts de transports publics et les autres réseaux de mobilité douce (T207). Plus spécifiquement, les infrastructures publiques d'importance cantonale, régionale et locale doivent disposer d'un accès direct et sûr par la MD (T118); quant aux zones d'activités économiques cantonales et régionales, elles doivent être situées dans un secteur présentant des possibilités de création de réseaux de mobilité douce attractifs (T104).

3. Coordination avec les projets d'agglomération

Le canton de Fribourg comprend deux agglomérations qui ont fait l'objet de projets d'agglomération (PA) approuvés par la Confédération, celui de Fribourg, le centre cantonal, qui regroupe dix communes, et celui de Bulle (Mobul), qui en comprend cinq. Toutes deux ont déposé un dossier de PA de 3^e génération à la Confédération en décembre 2016. En ce qui concerne l'agglomération de Vevey-Montreux (Rivelac), dont le PA de 2^e génération n'a pas été évalué positivement par la Confédération et qui n'a pas déposé de PA de 3^e génération, le canton est invité à l'inscrire dans le PDC au plus tard avant la conclusion d'un accord sur les prestations relatif à un PA d'une prochaine génération.

Si l'agglomération Vevey-Montreux est absente du PDc, la coordination entre le PDc et les projets d'agglomération de Fribourg et de Bulle est par contre assurée. Le VSt précise la part des agglomérations dans la croissance démographique prévue qui, avec 45%, la place en tête des priorités d'urbanisation cantonales. Cette priorité aux agglomérations fait écho aux objectifs du décret du Grand Conseil sur l'aménagement du territoire relatifs au renforcement du centre cantonal et des centres régionaux, ainsi qu'au développement d'une stratégie urbaine adaptée aux agglomérations.

Les principes et fiches (thématiques ou de projet) du PDc en matière d'urbanisation et de transports sont globalement en cohérence avec les mesures des PA. Le PDc contient en outre deux fiches, classées en coordination réglée, qui traitent spécifiquement des agglomérations de Fribourg (P0601) et de Bulle (P0602) et précisent comment les mesures structurantes sont traitées dans le PDc.

De manière générale, les différents grands projets ayant un impact important sur le développement de l'agglomération, comme par exemple les nouvelles liaisons routières, les modifications de jonctions et la couverture de Chamblieux devront impérativement être intégrés dans les prochains PA, notamment dans les stratégies sectorielles correspondantes.

Au vu des travaux d'examen des projets d'agglomération de 3^e génération des deux agglomérations, aucune adaptation du PDc ne sera requise pour intégrer des mesures du projet MOBUL; pour Fribourg, le canton n'a pas intégré systématiquement les sites stratégiques d'agglomération (mesure 3U.03 du PA) dans le PDc, mais la majorité d'entre eux comptent en leur sein un secteur stratégique qui, lui, fait l'objet d'une mesure dans le PDc.

A l'instar de la fiche relative à l'agglomération de Fribourg, l'ARE devrait également figurer dans la fiche MOBUL sous Autres instances concernées.

4.22 Développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et requalification urbaine

L'article 8a, alinéa 1, lettres c et e, LAT demande que le plan directeur cantonal indique comment est assuré le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti et comment la requalification urbaine est renforcée.

1. Principes et mandats d'aménagement relatifs à la densification et à la requalification urbaines

En premier lieu, la fiche T102 Dimensionnement et gestion de la zone à bâtir fixe comme objectif l'utilisation des terrains non construits avant l'extension des zones à bâtir et établit le principe général de mise en œuvre des mesures de densification et de requalification antérieurement ou simultanément à tout projet d'extension. Afin de favoriser l'utilisation des réserves, elle requiert des autorités communales qu'elles négocient avec les propriétaires des terrains non construits. La fiche T102 fixe aussi pour les extensions de la zone à bâtir la condition d'atteindre une densité minimale (IBUS de 1 ou dispositions réglementaires équivalentes, couplés à une typologie constructive adéquate).

C'est la fiche T103 Densification et requalification qui concrétise réellement les intentions du canton en matière de développement de l'urbanisation vers l'intérieur et de

qualité urbaine: l'utilisation des terrains à bâtir non construits est ainsi voulue prioritaire par rapport à l'extension des zones à bâtir, celle-ci étant par ailleurs subordonnée à la définition de mesures en faveur de la densification et de la requalification. Mesures qui sont elles-mêmes encadrées par des principes - très généraux - relatifs à la qualité de la desserte en transport public et mobilité douce, ainsi qu'à la prise en compte du patrimoine, des nuisances, des espaces favorables à la biodiversité et des espaces publics, et notamment des espaces verts. Que ce soit pour les espaces publics, les lieux de repos, les zones de loisirs ou les franges urbaines, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) précise que la qualité du processus de densification passe par la prise en compte tant des besoins de tranquillité et de nature de la société que des impératifs de biodiversité et de mise en réseau écologique; les espaces publics doivent ainsi faire l'objet de réflexions en termes d'accessibilité et de connectivité.

Dans la fiche T103, mandat est surtout donné aux communes d'établir lors de toute révision de plan d'affectation (PAL) et de toute extension de la zone à bâtir une étude du potentiel de densification et de requalification de leurs zones à bâtir. Les communes devront transposer les mesures issues de l'étude du potentiel de densification dans le plan d'affectation des zones et le règlement communal d'urbanisme avant que toute extension de zones à bâtir puisse être examinée. Afin d'être conforme aux exigences fédérales, le Conseil d'Etat a transmis à l'ARE le 26 février 2019 un complément du PDc précisant qu'est également prise en compte dans le cadre de cette étude l'évaluation des possibilités de densification offertes par une révision des dispositions réglementaires, et pas seulement de celles permises par les dispositions réglementaires en vigueur. Et l'évaluation de ces possibilités de densification ne doit pas concerner que les habitants supplémentaires, mais également les places de travail et les autres utilisations du sol (en particulier les équipements publics).

Par ailleurs, la fiche T104 Typologie et dimensionnement des zones d'activités, outre l'encouragement des synergies entre entreprises existantes dans le même secteur et l'obligation de réaliser l'étude prévue par la fiche T103, requiert des communes qu'elles établissent des règles de construction visant une densification optimale des zones d'activités et qu'elles réexaminent la pertinence des réserves d'entreprises pour les seules zones d'activités locales lors de toute révision du plan d'affectation. La Confédération a procédé à l'examen de cette disposition au chapitre 4.24 ci-après.

Si le développement vers l'intérieur fait ainsi l'objet de développements dans le PDc, les problématiques de mixité et de qualité urbaine, notamment de l'habitat, sont quant à elles traitées de manière plutôt diffuse, sans qu'il soit possible de déterminer réellement quelles sont les intentions du canton en la matière. Le canton rappelle que la compétence en matière de densification est donnée aux communes et que ces éléments devront être traités dans le cadre de l'étude qui leur est demandée. Cette problématique devra être traitée dans le cadre des prochains rapports sur l'aménagement du territoire selon l'article 9 OAT: le canton explicitera en particulier comment l'utilisation des zones à bâtir concordent avec les objectifs de densification à long terme découlant des exigences légales fédérales.

2. Optimisation de la législation pour créer des conditions favorables à la densification

Le canton a adapté sa loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) et son règlement d'application afin de les rendre conforme à la LAT révisée. La loi cantonale révisée intègre des dispositions sur la gestion de la zone à bâtir, concrétisant notamment l'obligation de construire prévue à l'article 15a LAT, et sur la taxe sur la plus-

value (art. 113a ss.). Ces modifications d'ores et déjà entrées en vigueur ne font l'objet ni du présent examen, ni de l'approbation par le Conseil fédéral qui lui est associée.

A noter en particulier l'article 10, lettre c^{bis}, LATeC, qui établit le principe de prioriser le développement de l'urbanisation vers l'intérieur, et l'article 63a LATeC, qui permet l'établissement de plans d'aménagement de détail-cadres, en particulier pour des projets de grande ampleur destinés à une restructuration ou à une requalification du tissu bâti existant.

3. Principes et mandats d'aménagement portant sur des secteurs importants dont l'affectation doit être modifiée ou qui doivent être requalifiés ou revalorisés

Dans le PDc, les secteurs importants, à requalifier ou revaloriser sont traités sous forme de fiches de projet et localisés sur la carte de synthèse du PDc. Peuvent être cités les secteurs stratégiques destinés à l'accueil d'activités (P0101 à P0109), traités au chapitre 4.25, la densification de la zone d'activités de Givisiez (P0302), la requalification du quartier du Bourg, dans la ville de Fribourg (P0701), le réaménagement des secteurs de gare (P0702 à 0707) ainsi que la couverture de l'autoroute à Chamblieux (P0708) et la densification et requalification du Plateau d'Agy (P0709).

P0701 Requalification du quartier du Bourg, ville de Fribourg (CR)

Ce projet vise la requalification du quartier du Bourg suite à l'ouverture du pont de la Poya qui a libéré le centre historique de la ville de Fribourg du trafic de transit. Le réaménagement a été prévu dans le PA2 et se poursuit dans le PA3. La dimension patrimoniale en sera un élément-clé. La fiche mentionne la nécessité de prendre en compte l'ISOS.

P0702 à P0707 Réaménagement des secteurs de gare

Ces fiches décrivent les études et les projets de réaménagement de divers secteurs de gares.

Les fiches relatives aux secteurs de gare de Fribourg, de Bulle, de Châtel-Saint-Denis et de Givisiez sont classées en coordination réglée. Pour les trois premiers projets cités, les fiches mentionnent la nécessité de prendre en compte l'ISOS. Le canton prend note que la procédure pour le maintien et la mise à disposition de surfaces utiles au transport ferroviaire de marchandises définie dans la Conception fédérale relative au transport ferroviaire de marchandises peut au besoin être appliquée. Il s'agit d'une procédure d'approbation des plans de la Confédération.

Pour le réaménagement du secteur de la gare de Fribourg, le canton estime que les conditions formulées par les CFF lors de l'examen préalable (maintien et garantie des possibilités d'accès et de parages actuelles à la gare de Fribourg pour les différents modes de transports, respect de l'accord CFF relatif à la qualification des gares) seront à assurer dans la phase des travaux et à formuler dans le cadre des procédures d'autorisation.

Le réaménagement du secteur de la gare de Chénens est lui encore classé en information préalable.

Au vu de son interdépendance avec la fiche P0403 Centre logistique au secteur de la Guérite, l'examen de la fiche P0704 relative au réaménagement du secteur de la gare d'Estavayer-le-Lac est reporté à la procédure d'examen ultérieure, avec les thématiques et fiches de projet non directement liées à l'urbanisation.

P0708 Couverture de Chamblieux (CC)

La couverture d'une portion de l'autoroute entre Givisiez d'une part, Granges-Paccot, Fribourg, voire Villars-sur-Glâne pour la variante la plus longue d'autre part, doit permettre non seulement d'assainir le bruit routier, mais également de relier des secteurs densément peuplés de l'agglomération fribourgeoise; avec la variante à 1'400 m, ce sont même de nouveaux quartiers denses qui sont envisagés. Au vu des variantes en cours d'examen, l'état de coordination en cours est justifié. Pour pouvoir être approuvée en coordination réglée, la fiche devra contenir les contraintes spécifiques liées à la variante finalement choisie, notamment en matière de SDA et de coordination avec le secteur stratégique Sortie d'autoroute Fribourg Sud (P0102) et le projet de jonction de Fribourg sud (P0408).

P0709 Densification et requalification du Plateau d'Agy (CC)

Le site stratégique d'agglomération «Plateau d'Agy – Portes-de-Fribourg» s'inscrit sur les communes de Granges-Paccot et de Fribourg. Le projet consiste à développer un quartier mixte à fort caractère urbain par des mesures de requalification, de restructuration et de densification du tissu bâti existant. Des SDA semblent concernées, ce que la fiche ne précise pour l'instant pas et qui devra être complété en vue de l'inscription de cette fiche en coordination réglée.

P0302 Densification de la zone d'activités de Givisiez (CC)

Cette fiche de projet traite en fait du déplacement, ou plus exactement de l'enfouissement plus en profondeur, du gazoduc à haute pression qui traverse la zone d'activités de Givisiez. Cette mesure est nécessaire pour pouvoir densifier le secteur concerné. Le canton justifie l'état de coordination en cours par le fait que les mesures de sécurisation devront être prises au préalable et leurs effets évalués avant de pouvoir établir le potentiel de densification du secteur. L'Office fédéral de l'énergie (OFEN) précise que la demande d'approbation des plans déposée par Unigaz/Gaznat en mars 2018 a été mise à l'enquête publique en novembre 2018.

4. Principes et mandats concernant la prise en considération de l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS)

Le principe général relatif à la mise en place de mesures adéquates pour la densification dans les secteurs concernés par des enjeux patrimoniaux à préserver est abordé dans la fiche T103. Les enjeux relatifs aux sites protégés et aux chemins historiques, prenant en compte les inventaires fédéraux des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) et des voies de communication historiques en Suisse (IVS) sont quant à eux traités dans la fiche T115, qui sera examinée dans le cadre d'une procédure séparée et ultérieure au présent examen.

Pour répondre aux demandes de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) lors de l'examen préalable, le canton estime en outre avoir complété les références à l'ISOS dans les fiches de projet, là où cela s'avérait pertinent au niveau du plan directeur cantonal.

5. Objectifs et mesures visant à garantir une offre de logements répondant à la diversité des besoins

La thématique du logement est absente du PDc, alors que plusieurs districts du canton de Fribourg se caractérisent par une situation tendue sur le marché du logement: entre

2013 et 2017, les districts de la Gruyère, la Sarine et la Singine présentent un taux de vacance moyen proche de 1% et celui de la Veveyse un taux moyen de 0,6%.

Pour l'Office fédéral du logement (OFL), le canton présente dès lors un besoin avéré d'intervention en faveur du logement à prix abordable, et ce pas seulement dans les communes concernées par un taux élevé de résidences secondaires. Le canton a de ce fait été invité lors de l'examen préalable à compléter le dossier du PDc en explicitant par quels objectifs et mesures il vise à garantir une offre de logements répondant à la diversité des besoins, et notamment à promouvoir la construction de logements à prix abordables, adaptés aux familles et aux personnes âgées.

Le canton n'a pas réalisé ce mandat, car suite à une intervention parlementaire sur la nécessité de se doter d'une loi sur le logement, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil fribourgeois ont estimé récemment que les dispositions actuelles en la matière étaient suffisantes. Le canton en conclut qu'il n'est pas du ressort du PDc de définir une stratégie sur la question du logement. Il mentionne toutefois qu'un observatoire du logement est en train d'être mis en place. Au vu du besoin constaté dans le canton, celui-ci est néanmoins invité à reprendre ce thème dans le cadre du développement de son plan directeur.

Mandat pour le développement du plan directeur

Le canton précisera comment il remplit l'obligation de garantir une offre de logements répondant à la diversité des besoins et visant notamment à promouvoir la construction de logements à prix abordables, adaptés aux familles et aux personnes âgées et, le cas échéant, complétera sur ce point le plan directeur.

4.23 Délimitation du territoire d'urbanisation

Selon l'article 8, alinéa 1, lettre a, LAT, le plan directeur cantonal doit déterminer la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale. Le territoire d'urbanisation à définir dans le plan directeur constitue un cadre conceptionnel et spatial - pas forcément quantitatif - qui pose les limites de l'extension des zones à bâtir à l'horizon du plan directeur (20-25 ans). Les classements en zone à bâtir de terrains situés à l'intérieur du territoire d'urbanisation ne peuvent eux-mêmes pas se faire automatiquement mais doivent remplir les critères fédéraux au moment du classement souhaité, et en particulier ceux relatifs au dimensionnement des zones à bâtir, qui comprennent notamment la réponse à un besoin prévisible pour les quinze années suivantes.

Le canton de Fribourg introduit la notion de territoire d'urbanisation dans le Volet stratégique et en précise les modalités dans la fiche T101. Le canton a opté dans un premier temps pour une combinaison des variantes A et B du Complément au guide de la planification directrice (ARE, 2014). Sur cette base, le canton établit que le territoire d'urbanisation recouvre la surface maximale dans laquelle des mises en zone peuvent être étudiées, surface fondée principalement sur les zones à bâtir existantes, sur les options d'extension des plans directeurs communaux, sur les différents périmètres limitant l'extension (périmètres de protection de la nature, dangers naturels, forêts et eaux), et enfin sur les niveaux de qualité de desserte TP dans les trois premières priorités d'urbanisation définies dans le VSt (niveau E), ainsi que la distance aux noyaux urbanisés pour

la quatrième (300 mètres) (T101, p.8 et 9). Le PDc précise que le territoire d'urbanisation ainsi défini «prend en compte les besoins pour les zones à bâtir destinées à l'habitat, aux activités et à l'intérêt public pour les 25 prochaines années» (VSt, p.10); cette liste n'englobe pas les surfaces et zones de transport en territoire urbanisé, qui devront faire l'objet d'un traitement ultérieur spécifique pour être intégrées dans le territoire d'urbanisation. L'ensemble des surfaces du territoire d'urbanisation est représenté sur la carte de synthèse du PDc, comprenant les zones à bâtir existantes, les secteurs d'extension (hachures), ainsi que les directions d'extension (flèches).

Le canton justifie la non prise en compte de la présence de surfaces d'assolement (SDA) dans les critères de délimitation de cette définition du territoire d'urbanisation par le fait qu'une grande partie des secteurs favorables à l'urbanisation y sont situés, et que toute extension de zone à l'intérieur de cet espace requiert le respect des critères de dimensionnement, ainsi que de densification et requalification; le canton a de plus précisé au cours de la procédure d'examen que le mandat explicite attribué aux projets d'agglomération de démontrer le respect des exigences fédérales en la matière dans les rapports explicatifs en cas d'emprise sur le SDA (T101, p.3) s'étend en réalité à l'ensemble des planifications régionales et communales. Pour la Confédération, la renonciation a priori à la prise en compte du critère SDA dans la délimitation du territoire d'urbanisation affaiblit notablement la valeur de la pesée des intérêts menée au niveau du plan directeur cantonal sur ce point, notamment quant au dimensionnement du territoire d'urbanisation et à la représentation cartographique qui en découlent. Comme de plus l'étendue du territoire d'urbanisation représenté cartographiquement est manifestement surdimensionnée par rapport aux besoins du canton en 2042 («logiquement supérieure aux besoins réels», VSt, p.15), celui-ci est approuvé par la Confédération en tant que périmètre d'investigation pour l'urbanisation, et non comme territoire d'urbanisation.

Suite aux discussions menées avec la Confédération dans le cadre du processus d'examen préalable, le canton a procédé dans un deuxième temps à une estimation chiffrée de la surface de territoire d'urbanisation à l'horizon 2042 et de la répartition par district et priorité d'urbanisation à cet horizon, fondée sur un scénario statistique. Les résultats de cette estimation, dont la définition répond aux critères d'établissement de la variante C du Complément au guide de la planification directrice (ARE, 2014), figurent dans le VSt, p.15. Cette estimation chiffrée des surfaces affectées à l'urbanisation répond aux exigences de l'article 8, alinéa 1, lettre a, LAT et est approuvée comme territoire d'urbanisation par la Confédération. Le canton est invité à expliciter la distinction à opérer entre périmètre d'investigation pour l'urbanisation et territoire d'urbanisation et à garantir une mise en œuvre adéquate par les régions et les communes dans le cadre des planifications ultérieures (plans directeurs régionaux et communaux, ainsi que plans d'affectation), notamment par le biais d'une communication appropriée (guides, conseils, etc.). Dans la suite du présent rapport d'examen, lorsqu'il est question de territoire d'urbanisation, c'est à cette seule estimation chiffrée qu'il est fait référence.

Modifications

Au vu des critères de définition du territoire d'urbanisation représenté cartographiquement et de son extension, la Confédération l'approuve comme périmètre d'investigation pour l'urbanisation.

La Confédération approuve comme territoire d'urbanisation et répartition de celui-ci au sens de l'article 8a, alinéa 1, lettre a, LAT l'estimation et la répartition chiffrées de la

page 15 du Volet stratégique du plan directeur cantonal, et non les valeurs présentées page 14 du Volet stratégique et page 2 de la fiche T101.

Mandat pour le développement du plan directeur

Le canton complétera le territoire d'urbanisation (estimation chiffrée) en intégrant les surfaces et zones de transport à l'intérieur du milieu bâti actuelles et à venir à l'horizon 2042.

Mandat pour la planification ultérieure

Dans le cadre des travaux d'élaboration des planifications ultérieures, le canton prendra soin d'explicitier la distinction à opérer entre périmètre d'investigation pour l'urbanisation et territoire d'urbanisation et garantira une mise en œuvre adéquate par les régions et les communes.

1. Estimation des besoins futurs en territoires pour l'urbanisation dans l'ensemble du canton

Le tableau du VSt, p.15, fixe à 708 hectares la croissance du *territoire d'urbanisation* (estimation chiffrée) à l'horizon 2042 selon un scénario statistique qui intègre les différents dézonages que le PDC prévoyait encore conformément aux dispositions de l'ancien plan directeur en 2017 (soit 144 ha). A cette valeur vient s'additionner un maximum de 60 ha de mise en conformité de tissus bâtis regroupés hors de la zone à bâtir (VSt, p.16). Par courrier du 26 février 2019, le Conseil d'Etat fribourgeois a confirmé que la valeur totale du territoire d'urbanisation en 2042 se montait à **10'933** hectares et a annoncé procéder à la modification correspondante du VSt. C'est sur cette valeur que se base l'approbation de la Confédération.

Quant au *périmètre d'investigation pour l'urbanisation* représenté sur la carte de synthèse du PDC, le total des surfaces correspondantes se monte à l'horizon 2042 à 11'459 hectares, soit 1'144 hectares de plus qu'en 2017 (VSt, p.14 et fiche T101, p.2). Logiquement supérieure aux besoins réels selon les propres mots du canton (VSt, p.15) et manifestement surdimensionnée par rapport aux besoins du canton en 2042, cette extension importante a rendu nécessaire l'élaboration d'une estimation plus plausible pour les surfaces affectées à l'urbanisation, établie de manière chiffrée selon la variante C du Complément au guide de la planification directrice.

Territoire d'urbanisation et surfaces d'assolement (SDA)

Selon l'article 30, alinéa 2, OAT, les cantons doivent garantir que leur part minimale de surface d'assolement selon le plan sectoriel fédéral soit respectée de manière durable. Pour le canton de Fribourg, cette part minimale se monte à 35'800 ha. La plausibilisation de l'inventaire cantonal des SDA mis à jour parallèlement à la procédure d'examen d'approbation du PDC et transmis à la Confédération a laissé ouvertes certaines questions. Ainsi, à l'heure actuelle, les emprises prévues par le canton dépassent légèrement la marge à disposition du canton. Cependant, au vu des travaux de correction de l'inventaire encore en cours, le canton sera en mesure de disposer à moyen terme d'une marge suffisante pour considérer d'ores et déjà la coordination entre le PDC et le plan sectoriel des surfaces d'assolement comme assurée de manière à garantir le respect des dispositions légales. Le territoire d'urbanisation est quoi qu'il en soit approuvé avec la réserve que le canton respecte en tout temps sa part minimale de surface d'assolement.

La fiche T101 formule comme principe que toute extension de la zone à bâtir à l'intérieur du territoire d'urbanisation est à considérer comme importante pour le canton en cas d'emprises sur les SDA. Cette généralisation découle d'une interprétation erronée du droit fédéral (art. 30, al. 1bis, OAT), formulée également p.17 du VSt. En effet, si procéder à une extension de la zone à bâtir à l'intérieur du territoire d'urbanisation peut constituer un indice de son importance aux yeux du canton, cela n'exempte nullement les autorités de mener une pesée des intérêts qui concrétise explicitement, lors de la procédure d'affectation, en quoi ladite extension répond effectivement à un objectif que le canton estime important: un tel principe général est inopérant et ne saurait lier les autorités. Cette concrétisation devra intervenir soit dans le rapport explicatif au sens de l'article 47 OAT, soit dans la décision d'approbation correspondante. La fiche T102 semble d'ailleurs aller dans ce sens (p.1). Le principe correspondant de la fiche T101 est modifié en ce sens par la Confédération.

Modification

Le 8^e principe de la page 2 de la fiche T101 est modifié comme suit:

- Considérer la localisation ~~des~~ extensions de zone à bâtir ~~situées~~ à l'intérieur du territoire d'urbanisation comme un indice de leur importance ~~importantes~~ pour le canton en cas d'emprise sur les surfaces d'assolement.

Réserves à l'approbation

La Confédération approuve la valeur totale du territoire d'urbanisation (estimation chiffrée) de 10'933 ha à l'horizon 2042. Dans le cadre des discussions et des travaux menés avec les communes, la valeur totale du territoire d'urbanisation constitue un maximum et non un objectif.

La valeur du territoire d'urbanisation est approuvée pour autant que le canton respecte en tout temps sa part minimale de surface d'assolement.

2. Principes et justification de la répartition spatiale retenue, compte tenu de la stratégie cantonale de développement territorial

C'est à la p.15 du VSt que figurent les indications relatives à la répartition et la coordination de l'expansion régionale par priorité d'urbanisation et par district des surfaces affectées à l'urbanisation, c'est-à-dire le territoire d'urbanisation. Cependant, comme ces données intègrent déjà le résultat des dézonages encore à opérer par les communes qui n'ont pas révisé leur plan d'affectation conformément aux dispositions du PDc précédent (état 2017), la pertinence de l'expansion régionale du territoire d'urbanisation (TU) choisie par le canton, notamment par rapport à la stratégie cantonale de développement, ne peut être évaluée qu'en analysant l'évolution entre les données avant prise en compte de ces dézonages (TU 2017) et les données futures (TU 2042). Le tableau suivant, combinant celles du tableau de la p.15 (données futures) et les données actuelles transmises par ailleurs par le canton, en constitue un résumé:

	Priorité d'urbanisation				Total
	1	2	3	4	
TU 2017	2'681	1'101	2'232	4'295	10'309 ha
Répartition TU 2017	26%	10.7%	21.65%	41.65%	100%
Croissance TU 2017-42	175	140	127	122	564 ha
Croissance % TU 2017-42	6.5%	12.7%	5.7%	2.8%	5.5%
TU 2042	2'856	1'241	2'359	4'417	10'873 ha
Mises en conformité (tissus bâtis)	-	-	-	-	60 ha
Répartition TU 2042	26.3%	11.4%	21.7%	40.6%	100%
<i>Part croissance TU 2017-42</i>	<i>31%</i>	<i>24.8%</i>	<i>22.5%</i>	<i>21.6%</i>	100%
<i>Part croissance H+E 2017-42</i>	<i>45%</i>	<i>25%</i>	<i>15%</i>	<i>15%</i>	100%

Avec la répartition proposée par le canton avant dézonages des communes encore soumises aux règles de dimensionnement de l'ancien PDc, la part de chaque priorité d'urbanisation évolue favorablement entre 2017 et 2042 au détriment de la priorité 4. Quant à la répartition de la croissance du territoire d'urbanisation par priorité pour ce même intervalle, elle diffère sensiblement de celle de la croissance de la population et des emplois pour la priorité 1. Au vu de cette différence, le canton est invité à fournir dans les quatre ans suivant l'approbation du PDc par le Conseil fédéral un rapport justifiant la répartition du territoire d'urbanisation choisie et à procéder le cas échéant à une adaptation du PDc; celle-ci pourra s'appuyer sur les travaux menés ces trois prochaines années par les régions dans le cadre de leur planification régionale qui permettraient de mieux répondre aux objectifs de la fiche T101 (Renforcer le réseau urbain du canton; Concentrer principalement le développement de l'urbanisation dans le tissu urbain).

Hors périmètre d'investigation pour l'urbanisation, le canton prévoit des extensions de la zone à bâtir pour mettre en conformité des tissus bâtis regroupés à l'horizon du PDc, et pour autant que le potentiel de nouvelles constructions ne soit pas augmenté. Ces extensions estimées à 60 ha (VSt, p.16) sont comprises dans le territoire d'urbanisation, mais leur répartition entre les différentes priorités d'urbanisation n'a pas été calculée par le canton.

Mandat d'information / pour une prochaine adaptation du plan directeur

Dans les quatre ans à compter de l'approbation du plan directeur par le Conseil fédéral, le canton fournira à l'ARE un rapport justifiant la répartition du territoire d'urbanisation choisie et procédera le cas échéant à son adaptation en modifiant le plan directeur cantonal.

3. Exigences générales concernant l'aménagement des secteurs d'extension de l'urbanisation et critères pour une adaptation ultérieure du territoire d'urbanisation

Le PDc indique que toute création de zone à bâtir doit en principe intervenir au sein du périmètre d'investigation pour l'urbanisation. Ces extensions doivent non seulement répondre aux principes fixés dans la fiche T101, mais également à ceux des fiches T102 à T104 sur le dimensionnement des zones à bâtir, la densification et le dimensionnement des zones d'activités. L'ensemble de ces exigences s'applique par analogie au territoire d'urbanisation, qui doit être entièrement compris dans le périmètre d'investigation pour l'urbanisation, à l'exception de l'enveloppe de mises en conformité des tissus bâtis regroupés hors zone à bâtir mentionnée ci-dessous.

Les régions ont la possibilité d'adapter le territoire d'investigation par le biais d'une planification ad hoc, mais elles doivent respecter l'enveloppe attribuée au district et les autres critères de définition et de répartition. A noter que ces adaptations, si elles ne modifient que le périmètre d'investigation pour l'urbanisation représentée sur la carte de synthèse du PDc, pourront être transmises en tant que mises à jour, au sens de l'article 11, alinéa 3, OAT. Par contre, si des modifications devaient intervenir pour le territoire d'urbanisation (tableau p.15 du VSt), elles devront en principe faire l'objet d'une approbation par la Confédération.

Le canton mentionne dans la partie explicative de la fiche T101 la possibilité d'autoriser de petites mises en zone à bâtir «si elles visent à combler les vides entourés de zones à bâtir». Si le canton souhaite effectivement faire usage de ce principe, il devra procéder à une adaptation du PDc qui en précise les conséquences sur le territoire d'urbanisation.

Par ailleurs, le canton prévoit l'élaboration d'un plan sectoriel pour identifier les besoins en infrastructures publiques d'importance cantonale. Une fois celui-ci établi, une adaptation du périmètre d'investigation pour l'urbanisation, et par conséquent du PDc, pourrait en découler.

Hors périmètre d'investigation pour l'urbanisation, mais comptabilisées dans le territoire d'urbanisation, le canton prévoit un total de 60 ha d'extensions de la zone à bâtir pour mettre en conformité des tissus bâtis regroupés, et pour autant que le potentiel de nouvelles constructions ne soit pas augmenté. La Confédération rappelle sur ce point que le principe de concentration rend en principe impossible la création de petites zones à bâtir isolées. De ce fait, un tel principe général ne peut pas être approuvé: le canton devra le cas échéant préciser dans le cadre d'une prochaine adaptation du PDc les cas pour lesquels une exception peut être admise. Dans l'intervalle, le canton notifiera à l'ARE, au sens de l'article 46, alinéa 2, OAT, toutes les mises en conformité de tissus bâtis regroupés conduisant à une extension de la zone à bâtir.

Enfin, hors du périmètre d'investigation pour l'urbanisation comme du territoire d'urbanisation, le canton prévoit la création de zones spéciales au sens de l'article 18 LAT. La création de telles zones ne doit pas avoir pour but de circonvenir aux dispositions de l'article 15 LAT, auquel cas ces extensions devraient être prévues ou intégrées dans le territoire d'urbanisation. La création de telles zones doit par ailleurs répondre à de hautes exigences, ce sur quoi le PDc ne s'exprime pas entièrement en l'état.

Modification

Le principe général relatif à la mise en conformité des tissus bâtis regroupés hors du territoire d'urbanisation prévu dans la fiche T101 est supprimé par la Confédération.

Réserve

Tant qu'il n'aura pas procédé à l'inscription dans le plan directeur de la liste des cas qui s'y prêtent, le canton notifiera à l'ARE toutes les décisions de mises en conformité de tissus bâtis regroupés conduisant à une extension de la zone à bâtir.

4.24 Garantie du dimensionnement des zones à bâtir

La LAT révisée précise les exigences posées à la création de nouvelles zones à bâtir. Les indications contraignantes du plan directeur visant à garantir le dimensionnement des zones à bâtir selon l'article 15 LAT s'appuient sur les directives techniques sur les zones à bâtir établies par le DETEC et la DTAP (ci-après DZB) entrées en vigueur simultanément le 1er mai 2014 et sur les résultats obtenus en application de celles-ci. Les informations relatives au dimensionnement figurent principalement dans le VSt, dans les fiches T102 à T105, ainsi que dans différentes annexes techniques portées au dossier du PDc.

1. Calcul et présentation de la situation en matière de zones à bâtir selon la méthode décrite par les directives techniques

Le taux cantonal d'utilisation calculé en novembre 2018 sur la base des données à disposition conformément aux DZB et plausibilisé par l'ARE est de **111%** en prenant comme référence le scénario d'évolution de la population haut publié par l'Office fédéral de la statistique en mai 2016. Ce choix respecte les exigences des DZB, même si l'ARE rappelle qu'il recommande aux cantons d'utiliser le scénario moyen dans les DZB. A noter enfin que la plausibilisation effectuée par l'ARE a établi que les éléments chiffrés du calcul du TCU inscrits dans le VSt, p.8, étaient légèrement erronés; par suite, le canton a transmis des chiffres corrigés dans le cadre de la procédure d'examen.

Un TCU supérieur à 100% permet au canton d'envisager au cas par cas des extensions de la zone à bâtir pour des zones à vocation d'habitation, mixtes et centrales, à condition qu'un taux supérieur à 100% soit garanti durablement et que soient respectées les autres exigences légales, notamment celles de l'article 15 LAT et celles relatives à la protection des bonnes terres agricoles (respect du contingent de surfaces d'assolement). A l'horizon 2035, le PDc estime ainsi dans la partie rapport de la fiche T102, p.4, à environ **300 ha** le besoin en zones d'habitation, mixtes et centrales.

2. Indications concernant les zones à bâtir

La fiche T102 précise que les extensions de la zone à bâtir de tout type ne sont autorisées, à une exception près, que dans les terrains compris dans le périmètre d'investigation pour l'urbanisation. Ce sont par conséquent toutes les extensions, sans exception, qui doivent s'inscrire quantitativement dans le territoire d'urbanisation. Ces extensions doivent en principe être effectuées en continuité du bâti existant des zones à bâtir.

La fiche T102 précise que toutes les mesures de densification et de requalification possibles doivent être prises antérieurement ou simultanément aux extensions, sans précision toutefois sur leur taux de réalisation et en renvoyant à la fiche T103. Comme cette fiche T103 limite fortement l'effort de densification requis dans les endroits présentant une qualité de desserte en transports publics et des liaisons de mobilité douce insuffisantes (inférieure à C pour les TP), le canton s'expose à la conséquence négative de faciliter la création de nouvelles zones à bâtir là où l'accessibilité en TP et en mobilité

douce est la moins bonne, puisque les efforts demandés antérieurement ou simultanément aux communes en faveur du développement vers l'intérieur y seraient moindres. Pour à la fois préciser et limiter les conséquences de cette disposition potentiellement contraire aux dispositions de la LAT en faveur du développement vers l'intérieur (art. 2, al. 2, let. a^{bis}; art. 15, al. 4, let. b), dans les secteurs urbanisés présentant une qualité de desserte en transports publics et des liaisons de mobilité douce insuffisantes, la croissance de la population et des emplois à 15 ans autorisée par la création de nouvelles zones à bâtir ne pourra excéder celle calculée pour la densification. Un principe en ce sens est ajouté par la Confédération dans la fiche T102 Dimensionnement et gestion de la zone à bâtir.

En termes de densité, la fiche T102 fixe pour toutes les extensions de zones à bâtir l'application d'un indice brut d'utilisation du sol (IBUS) de 1 ou de dispositions réglementaires permettant d'atteindre une densité équivalente. Un IBUS de 1 est en tous les cas une valeur élevée, que la Confédération salue, et un signal clair en faveur d'une utilisation mesurée du sol. Toutefois, comme cet indice est un indice minimal de planification et non de construction, il n'induit pas à lui seul une utilisation optimale du sol. La fiche T102 est pour ce faire complétée par un principe relatif à la typologie de construction, qui doit être adaptée aux normes d'utilisation du sol définies. Ce principe exclut de facto la possibilité de créer à l'avenir des zones d'habitations individuelles simples (art. 55, ReLATeC), et restreint celle de créer des zones d'habitations groupées (art. 56, ReLATeC), ce qui nuance les explications données dans la fiche T102, p.5.

Enfin, les modifications apportées au PDc depuis la version soumise à examen préalable font apparaître que, au niveau du plan directeur cantonal, la coordination entre la création de nouvelles zones à bâtir et la protection des meilleures terres agricoles semble assurée de manière satisfaisante, notamment au regard de l'article 30, alinéa 1^{bis}, OAT (objectifs que le canton également estime importants qui ne peuvent pas être atteints judicieusement sans recourir aux surfaces d'assolement et utilisation optimale du projet justifiant la nouvelle mise en zone à bâtir). L'application des dispositions relatives à la création de zones à bâtir contenues dans le PDc ne pourra cependant à aucun moment amener le canton à déroger au respect de la part minimale de surface d'assolement qui lui est dévolue par le plan sectoriel fédéral correspondant.

Zones à bâtir résidentielles

La possibilité de créer de nouvelles zones à bâtir résidentielles est liée à un seuil d'épuisement des parcelles en zone à bâtir légalisées non construites présentes dans chaque secteur urbanisé pris individuellement, si la commune en comprend plusieurs, ainsi qu'à la prise de mesures antérieures ou simultanées en faveur de la densification et de la requalification des zones à bâtir construites existantes. Si une commune dispose de plusieurs secteurs urbanisés relevant de différentes priorités d'urbanisation qui comprennent des extensions possibles au sein du périmètre d'investigation pour l'urbanisation, les extensions peuvent être concentrées dans le secteur urbanisé le plus prioritaire.

Le seuil d'épuisement des réserves fixé, tout comme le volume d'extensions admises, varie selon la priorité d'urbanisation dans laquelle se trouve la localité. Cette stratégie orientée principalement sur l'offre est complétée par une exigence relative à la demande, à savoir une justification du besoin à 15 ans, conformément aux exigences de l'article 15, alinéa 1, LAT. Sur ce point, le Conseil d'Etat fribourgeois, dans un courrier daté du 26 février 2019, a transmis à l'ARE un complément au PDc précisant le contenu

de ces dispositions: le besoin de population et d'emplois à 15 ans est plafonné pour chaque secteur urbanisé à la part de croissance de population et d'emplois attribuée à chaque priorité d'urbanisation à l'horizon du PDc. En fixant un seuil maximal de croissance, ce complément assure au canton un rôle de pilotage du développement des zones à bâtir dévolues à l'habitat, point soulevé dans la prise de position du canton de Berne.

Voici dès lors un résumé des différentes variables à prendre en compte lors de toute révision ou adaptation de plan d'affectation local, la quatrième colonne reprenant les précisions apportées par le canton quant au calcul du besoin à 15 ans:

Priorité d'urbanisation	Seuil de l'état des réserves (ha) avant possibilité d'extension	Extension (ha) maximale par étape	Taux de croissance H+E maximum à 15 ans
1	3	5	45%
2	3	5	25%
3	1	3	15%
4	0.5	1.5	15%

Pour les secteurs urbanisés en priorité d'urbanisation 4, le nombre d'extensions autorisées au cours de la durée de vie d'un plan d'affectation est de plus limité à deux, plafonnant la possibilité de répondre aux besoins à 15 ans par des extensions de zone à bâtir.

La méthode de dimensionnement des zones à bâtir résidentielles fixée dans le PDc par le canton semble désormais conforme aux orientations prises dans sa stratégie de développement, notamment en termes de définition des besoins à 15 ans. Elle s'ajoute aux autres exigences préalables à la création de nouvelles zones à bâtir détaillées dans le présent rapport, en particulier: obligation d'être situées dans un périmètre d'investigation pour l'urbanisation déjà sélectif, comptabilisation dans un territoire d'urbanisation limité, nécessité de procéder à une analyse des potentiels de développement vers l'intérieur et d'en tenir compte lors des révisions des plans d'affectation.

Zones d'activités

Le canton prévoit dans la fiche T104 Typologie et dimensionnement des zones d'activités de subdiviser celles-ci en trois catégories aux destinations et modalités de gestion différenciées: les zones d'activités cantonales, dans lesquelles sont inclus les secteurs stratégiques, les zones d'activités régionales et les autres zones d'activités.

Les zones d'activités cantonales et régionales sont des zones d'activités structurées que le canton soutient et encourage. Quant aux autres zones d'activités, leur développement est conçu dans le but principal de maintenir le tissu économique existant. De cette typologie découlent des règles différentes pour les extensions en termes de seuil d'épuisement des parcelles en zone à bâtir légalisées non construites à atteindre au préalable et de volume d'extensions admises. Ces règles de dimensionnement sont complétées de manière transitoire dans la fiche T105 Gestion des zones d'activités par la possibilité qu'a le canton de constituer une réserve cantonale issue du redimensionnement des zones d'activités des communes surdimensionnées en vertu des règles de l'ancien plan directeur cantonal. Le Conseil d'Etat a transmis le 26 février 2019 une modification du PDc relative aux dispositions d'utilisation de cette réserve, estimée à 40 ha. La nouvelle formulation de la fiche T105 stipule que le canton peut utiliser cette réserve pour des projets importants pour lui, dans les régions qui ne disposent pas encore d'un plan directeur régional approuvé; cette réserve cantonale sera dissoute une fois les plans directeurs régionaux approuvés.

En matière de dimensionnement des zones d'activités, le canton veut mettre en place un régime de stabilité pour les 15 prochaines années (VSt, p.9). A l'horizon 2035, le canton estime à 400 ha les besoins en zones d'activités, répartis par district (VSt, p.9 et fiche T105, p.1), alors que les surfaces actuellement *disponibles* se montent à près de 330 ha. La Confédération souligne que le caractère disponible est à distinguer du caractère non construit d'une zone d'activités: la Statistique suisse des zones à bâtir 2017 estime en effet entre 675 et 777 ha (sur 1491) les surfaces *non construites* en zone d'activités dans le canton. Le canton fait donc pour le moins face à un important problème de disponibilité des terrains en zone d'activités. La Confédération ne dispose cependant pas d'informations quant au motif d'indisponibilité desdites surfaces: s'agit-il de réserves d'entreprises ou de surfaces légalisées indisponibles à la mise sur le marché pour d'autres raisons?

S'il est certes admissible de conserver au titre de réserves d'entreprises une part des zones à bâtir non construites au-delà de 15 ans, cela n'exempte pas communes et canton d'avoir à réexaminer ponctuellement le bien fondé et la justification des surfaces non construites de tous les types de zones d'activités, et pas uniquement des «autres» zones d'activités. Ce n'est que si un propriétaire d'une réserve d'entreprise en justifie le besoin de manière plausible que pourra être justifiée la non prise en compte de cette réserve dans le calcul du dimensionnement des zones d'activités, en particulier cantonales et régionales en vue de leur extension éventuelle. En conséquence, dans le chapitre Mise en œuvre de la fiche T104, sous Tâches communales, 3e point, de même que sous Conséquences sur le plan d'aménagement local / rapport explicatif, dernier point, le terme «autres zones d'activités» est remplacé par «tous les types de zones d'activités».

Au final, au vu des importantes réserves non construites de zones d'activités dont il dispose et de sa volonté exprimée d'instaurer un régime de stabilité compte tenu des besoins établis conformément au scénario de croissance des emplois choisi, c'est à un principe de compensation globale quant à son volume de zones d'activités à l'horizon 2035 que s'est engagé le canton, la valeur à ne pas dépasser étant celle atteinte en 2016, à savoir 1480 ha. La réserve correspondante est formulée par la Confédération.

Modifications

Fiche T102, p.1: Le principe suivant est ajouté: «Dans les secteurs urbanisés présentant une qualité de desserte en transports publics et des liaisons de mobilité douce insuffisantes, la croissance de la population et des emplois à 15 ans autorisée par la création de nouvelles zones à bâtir ne peut excéder celle calculée pour la densification».

Fiche T104, chapitre Mise en œuvre, rubriques Tâches communales, 3e point et Conséquences sur le plan d'aménagement local / rapport explicatif, dernier point: le terme «autres zones d'activités» est remplacé par «tous les types de zones d'activités».

Réserves à l'approbation

L'évolution de la surface totale des différents types de zones à bâtir doit permettre au canton de garantir en tout temps la part minimale de surface d'assolement de 35'800 ha qui lui est dévolue selon le plan sectoriel de la Confédération.

Fiche T104: Le total cantonal de zones d'activités en 2035 ne devra pas dépasser 1480 ha, soit le total des surfaces de ce type de zones en 2016.

3. Instruments nécessaires aux déclassements

Le VSt contient les bases permettant de garantir la disponibilité des surfaces potentiellement nécessaires pour des déclassements. Le VSt précise en effet (p.17) le nom des communes dont le dimensionnement des zones à bâtir n'est pas encore conforme à l'ancien plan directeur cantonal et leur donne trois ans pour y conformer leur planification après l'approbation du PDC; le canton y établira ensuite des zones réservées sur lesdites zones surdimensionnées. Selon le canton, près de 120 hectares de zones à bâtir sont concernés. Tant que les zones réservées prévues dans le VSt ne seront pas entrées en force, le canton procédera à la surveillance des permis de construire des communes concernées et prendra ou s'assurera que les communes prennent les mesures nécessaires pour empêcher que soient construites ou équipées les surfaces susceptibles de faire l'objet d'un dézonage.

Pour les zones d'intérêt général, la fiche T102 prévoit qu'elles fassent l'objet d'un dimensionnement conforme aux besoins en équipement liés au développement démographique à 15 ans. L'examen de leur dimensionnement sera effectué lors de la révision des plans d'affectation et c'est dans ce contexte qu'un redimensionnement pourra être exigé par le canton.

Par analogie, et contrairement à ce qu'indique le VSt, p.17, mais conformément aux principes inscrits dans les fiches T102 (p.2) et T104 (p.5), l'examen effectué lors de la révision d'un plan d'affectation communal pourrait établir un surdimensionnement de zones dévolues à l'habitation ou aux activités si la justification du besoin à 15 ans des zones existantes n'est pas démontrée. Il s'agit là d'une disposition explicite et impérative de la LAT (art. 15, al. 2).

Modification

Le Volet stratégique p.17 est modifié comme suit: «Compte tenu du taux actuel d'utilisation des zones à bâtir destinées à l'habitat, ~~aucune nouvelle~~ les seules mesures de dézonage ~~n'est exigées~~ par le nouveau plan directeur cantonal découlent de l'application de la LAT [...]».

Réserve à l'approbation

Tant que les zones réservées prévues à la page 16 du Volet stratégique ne seront pas entrées en force, le canton procédera à la surveillance des permis de construire des communes concernées et prendra ou s'assurera que les communes prennent les mesures nécessaires pour empêcher que soient construites ou équipées les surfaces susceptibles de faire l'objet d'un dézonage.

4. Coordination supracommunale en matière de dimensionnement des zones à bâtir

Pour rappel, en matière de respect du dimensionnement des zones à bâtir, la coordination au-delà des frontières communales (art. 15, al. 3, LAT) doit être établie concrètement lors de chaque planification d'affectation, indépendamment de la situation de la commune concernée ou de l'état de ses réserves.

Selon l'article 35, alinéa 1, LATeC, «le plan d'aménagement local d'une commune doit être coordonné avec celui des communes voisines». Avec la modification récente de la LATeC, l'aménagement régional est en outre devenu obligatoire (art. 22bis LATeC), et les communes sont tenues de conformer leur planification à son contenu, qui concrétise les principes définis dans le PDC. Dans celui-ci, la nécessité de dimensionner les zones à bâtir en justifiant le besoin à 15 ans figure à présent dans les fiches T102 et T104; la

définition du besoin à 15 ans a quant à elle été précisée dans le cadre du présent examen et sera inscrite dans la version révisée du guide pour l'aménagement local.

Les critères prévus par le canton lors de la création de nouvelles zones à bâtir, tels que présentés et analysés au point 2 du présent chapitre, traitent les communes pour l'essentiel de manière individuelle. Du point de vue de la Confédération, une commune devrait cependant pouvoir transférer son potentiel autorisé de croissance en population et en emplois à une autre commune, s'il en résulte une meilleure solution. Ce serait le cas par exemple si un transfert de potentiel conduit à renoncer à la création de nouvelles zones à bâtir et que la croissance correspondante prend place à l'intérieur des zones à bâtir existantes, dans un secteur qui présente au minimum les mêmes qualités d'implantation.

De plus, le PDc contient un principe explicite de coordination supracommunale pour les zones d'activités et, une fois que le plan sectoriel cantonal ad hoc sera en vigueur, pour les zones d'intérêt général dévolues à l'accueil d'infrastructures publiques d'importance cantonale. Quant aux infrastructures publiques, outre l'élaboration du plan sectoriel précité, la fiche T119 requiert des communes qu'elles les coordonnent à l'échelle intercommunale et privilégient leur regroupement en cas de besoin partagé avec les communes voisines.

5. Controlling

Le contrôle et la garantie du respect des exigences inscrites dans le PDc sont effectués par le canton tant dans le cadre de la procédure d'examen des plans directeurs régionaux que dans celle des plans d'aménagement locaux, notamment grâce au rapport selon l'article 47 OAT que doivent fournir les communes parallèlement aux documents d'affectation (plan et règlement).

Par ailleurs, le canton a pour tâche la mise sur pied d'une base de données géoréférencée permettant l'opérationnalisation des différents systèmes régionaux de gestion des zones d'activités (T105). En ce qui concerne les centres commerciaux (T107), le SeCA a pour tâche de mettre en place des outils de suivi des zones destinées aux centres commerciaux à fort impact territorial dans le cadre de l'application des règles de création de nouvelles zones de ce type.

Le canton ne dispose pas d'autres indicateurs en l'état, mais il prévoit la mise sur pied d'un observatoire du territoire, ce que la Confédération ne peut que saluer. Compte tenu de la forte évolution des thèmes liés à la zone à bâtir induite par la mise en œuvre des principes nouveaux contenus dans le PDc, la création d'une base fiable de données actualisées est nécessaire pour que canton et communes puissent mener à bien les tâches que le PDc leur assigne.

4.25 Système de gestion des zones d'activités

Dans le cadre de la révision de la LAT, de nouvelles exigences relatives à la création de zones d'activités ont été introduites à l'article 30a, alinéa 2, OAT. La mise en place d'un système de gestion des zones d'activités garantissant globalement leur utilisation rationnelle constitue ainsi un préalable à toute création de zone d'activités, et ce même s'il s'agit de répondre aux besoins d'une entreprise existante.

Dans le PDc, ce sont les fiches T104 et T105 qui traitent des problématiques relatives à la gestion et à la planification des zones d'activités, sur la base de l'objectif 13 du décret du Grand Conseil. Conformément à cet objectif, ce sont les régions qui devront mettre en place un système de gestion qui servira de base à la justification du besoin de toute nouvelle zone d'activités, et seulement si les réserves (construites et non construites) ne permettent pas d'y répondre. Ce système s'appuiera sur les réflexions menées par le canton et des données informatiques qui seront mises à disposition. Les régions devront en outre affiner les réflexions du canton en établissant un plan directeur régional.

La fiche T105 Gestion des zones d'activités contient un principe requérant la démonstration du besoin à l'échelle régionale de toute nouvelle mise en zone d'activités sur la base d'un système de gestion régional. Quant à la coordination du système de gestion au niveau cantonal, elle est assurée par le service en charge de l'aménagement du territoire (SeCA), assisté de celui de la promotion économique (PromFR). Le SeCA a notamment pour compétence de vérifier les informations transmises au moins annuellement par les régions et saisies dans le système informatique de gestion des zones d'activités. Avec ces dispositions, le canton remplit les exigences de la Confédération en ce qui concerne le plan directeur. L'évaluation concrète de la justification du besoin pour de nouvelles zones d'activités devra intervenir lors de la planification ultérieure.

Nous renvoyons au chapitre 4.24 du présent rapport pour l'analyse des règles de dimensionnement des zones d'activités.

Fiches P101 à P109 – Secteurs stratégiques

Huit des neuf secteurs stratégiques inscrits dans le PDc font ici l'objet d'une analyse par la Confédération sur la base des informations contenues dans les fiches correspondantes. Celui de la Rose de la Broye fera l'objet d'une procédure d'examen ultérieure (cf. infra p.34).

La grande majorité des secteurs stratégiques prévoit des extensions de la zone à bâtir (P102 et P104 à P109) soumises tout à fait normalement aux règles de dimensionnement des zones d'activités de la fiche T104 et aux exigences du droit fédéral. Au vu des modifications effectuées par le canton depuis l'examen préalable et des explications apportées au chapitre 4.23, la Confédération rappelle que les volumes d'extension inscrits dans les fiches de projet renvoient au périmètre d'investigation pour l'urbanisation, et non au territoire d'urbanisation. Il revient aux plans directeurs régionaux de définir la part des extensions du territoire d'urbanisation attribuée au(x) secteur(s) stratégique(s) de leur district, en coordination avec les projets d'agglomération et en respectant la répartition par district du territoire d'urbanisation de la p.15 du VSt.

Sur un plan général, l'Office fédéral des routes (OFROU) estime indispensable que le canton détermine et évalue les effets sur le fonctionnement des jonctions autoroutières des développements urbanistiques prévus dans chaque secteur stratégique considéré dans son ensemble afin d'assurer la coordination globale entre l'aménagement du territoire et le réseau des routes nationales; l'analyse à mener devra, en particulier, démontrer que les développements prévus ne détériorent pas leur fonctionnement.

De même, l'Office fédéral des transports (OFT) précise que les développements urbanistiques prévus dans les secteurs stratégiques à proximité des installations ferroviaires devront être coordonnés avec le gestionnaire d'infrastructure selon l'article 18m de la

Loi sur les chemins de fer (LchdF), voire la Confédération si la planification des tiers affecte des infrastructures appartenant à l'entreprise ferroviaire ou leur est contiguë ou risque de compromettre la sécurité de l'exploitation.

Réserve à l'approbation

Les extensions projetées représentées dans les vignettes des fiches de projet de secteurs stratégiques constituent des extensions du périmètre d'investigation pour l'urbanisation, et non du territoire d'urbanisation (estimation chiffrée).

Mandat pour la planification ultérieure

Les développements urbanistiques prévus dans les secteurs stratégiques devront être coordonnés avec les capacités et les contraintes d'exploitation du réseau des routes nationales et du réseau ferroviaire sur la base d'une analyse globale de leurs incidences.

P0101 Environs de la gare de Fribourg (CR)

Ce secteur de part et d'autre de la gare de Fribourg présente un potentiel de densification et de requalification dont la concrétisation a déjà commencé sur le site de blueFACTORY. Au vu de sa proximité avec les installations ferroviaire, la requalification du site de l'Ancienne gare, appartenant au domaine ferroviaire, passera par une modification de l'affectation du sol coordonnée avec le gestionnaire d'infrastructure selon l'article 18m de la Loi sur les chemins de fer (LchdF), voire la Confédération si la planification des tiers affecte des infrastructures appartenant à l'entreprise ferroviaire ou leur est contiguë ou risque de compromettre la sécurité de l'exploitation. La fiche P101 est approuvée en coordination réglée.

P0102 Sortie d'autoroute Fribourg Sud (CR)

Ce secteur s'étend désormais entièrement sur la commune de Villars-sur-Glâne, au sud de l'autoroute. Cette fiche, tout comme la fiche T104, fait l'objet d'un recours de cette commune auprès de diverses instances, du fait principalement de la possibilité d'affectation mixte inscrite suite à la consultation publique. La fiche prévoit une extension de la zone à bâtir de 9 ha sur des SDA. La fiche P0102 est approuvée en coordination réglée.

P0103 Marly Innovation Center (MIC) et Pré aux Moines (CR)

Ce secteur compte 32 ha de surfaces légalisées, dont 19 ha de zones d'activités non utilisées. La pertinence de l'implantation d'activités dans le secteur Pré aux Moines est étroitement liée à la création de la liaison Marly-Matran (fiche P0405), à laquelle sont d'ailleurs conditionnées à juste titre d'éventuelles constructions dans ce secteur. A noter par ailleurs que la desserte en transports publics du secteur Pré aux Moines devra être renforcée conformément aux exigences de la fiche T104 avant que des constructions puissent y être autorisées. C'est à ces deux conditions que la fiche P0103 est approuvée en coordination réglée.

Réserve

La construction du secteur Pré aux Moines est conditionnée à la réalisation préalable de la liaison routière Marly-Matran et à une amélioration programmée de la qualité de desserte en transports publics conforme aux exigences de la fiche T104 du plan directeur.

P0104 Birch et gare (CR)

Le secteur stratégique Birch et gare comprend une surface de 36.5 ha, dont 19.5 doivent encore faire l'objet d'une modification d'affectation; les emprises sur les SDA sont estimées à 17 ha. Ce secteur s'étend de part et d'autre de l'autoroute et de la jonction de Düdingen. Si le renforcement annoncé de la desserte ferroviaire au cours de la prochaine décennie constitue un atout essentiel de ce secteur stratégique, la pertinence de l'implantation d'activités dans le secteur sis au nord de l'autoroute, et a fortiori la création de nouvelles zones d'activités, est étroitement liée à la création de la liaison Birch-Luggiwil (fiche P0406). A noter par ailleurs que la desserte en transports publics des secteurs Birch et Luggiwil devra être planifiée conformément aux exigences de la fiche T104 avant que des emprises sur la zone agricole puissent être autorisées. C'est à ces deux conditions que la fiche P0104 est approuvée en coordination réglée.

Réserve

Les extensions des zones d'activités au nord de l'autoroute (secteurs de Birch et de Luggiwil) sont conditionnées à la réalisation préalable de la liaison routière Birch-Luggiwil et à une amélioration programmée de la qualité de desserte en transports publics conforme aux exigences de la fiche T104 du plan directeur.

Fiche P0105 Planchy (CR)

Ce secteur s'étend actuellement au nord-ouest de Bulle sur une surface de 99 ha, dont 76 déjà affectés en zone d'activités et le reste en zone agricole, dont une bonne partie en SDA. Une réflexion est en cours pour revoir les limites de ce secteur stratégique. Le canton est invité à procéder le cas échéant à l'adaptation correspondante du PDc. La desserte en transports publics du secteur devra être planifiée conformément aux exigences de la fiche T104 avant que des emprises sur la zone agricole puissent être autorisées. C'est à cette condition que la fiche P0105 est approuvée en coordination réglée.

Réserve

Les extensions des zones d'activités du secteur stratégique de Planchy sont conditionnées à une amélioration programmée de la qualité de desserte en transports publics conforme aux exigences de la fiche T104 du plan directeur.

P0106 Löwenberg (CR)

Ce secteur au nord-est de Morat s'étend sur une surface de 62 ha, dont 15 déjà affectés en zone d'activités, le reste se répartissant entre zone spéciale, zone d'intérêt général et zone agricole. Ce secteur comprend un nombre important de contraintes qui rendent son développement délicat: 15 ha d'extensions sont prévus sur des SDA; diverses activités présentes semblent difficilement compatibles avec la vocation prévue dans le PDc pour les secteurs stratégiques; de l'avis même du canton, l'horizon temporel du développement de ce secteur est à envisager à long terme; enfin, la planification de la desserte en transports publics du secteur conformément aux exigences de la fiche T104, en étroite coordination avec le canton de Berne, ne semble pas encore établie. La fiche P0106 est approuvée en coordination réglée à la condition que la desserte en transports publics du secteur soit planifiée conformément aux exigences de la fiche T104 avant que des emprises sur la zone agricole y soient autorisées; de plus, toute extension de la zone d'activités autorisée dans ce secteur stratégique devra être notifiée à l'ARE, conformément à l'article 46, alinéa 2, OAT.

Réerves

Les extensions des zones d'activités du secteur stratégique de Löwenberg sont conditionnées à une amélioration programmée de la qualité de desserte en transports publics conforme aux exigences de la fiche T104 du plan directeur et coordonnée avec le canton de Berne.

Le canton notifiera à l'ARE toute décision d'approbation portant sur l'extension de zones d'activités sises dans ce secteur stratégique.

P0107 Rose de la Broye (CR)

Ce secteur au sud-est d'Estavayer-le-Lac s'étend sur une surface de 33 ha de zone agricole, dont 31 sur les SDA. Au vu notamment des informations obtenues au cours de l'examen relativement au projet décrit dans la fiche P0403 Centre logistique du secteur « La Guérite », l'évaluation de la fiche P0107 est reportée à la procédure d'examen ultérieure, avec les thématiques et fiches de projet non directement liées à l'urbanisation.

P0108 En Raboud et La Maillarde (CR)

Ce secteur au sud-ouest de Romont s'étend sur une surface de 61 ha, dont 42 déjà affectés en zone d'activités et le reste en zone agricole, dont une partie en SDA. La fiche indique d'ores et déjà que ce secteur ne pourra pas respecter les exigences de la fiche T104 en matière de desserte en transports publics pour les secteurs stratégiques, sans que le canton en tire de conséquences. Dès lors, la desserte en transports publics du secteur devra être planifiée conformément aux exigences de la fiche T104 avant que des emprises sur la zone agricole puissent être autorisées; de plus, toute extension de la zone d'activités autorisée dans ce secteur stratégique devra être notifiée à l'ARE, conformément à l'article 46, alinéa 2, OAT. C'est à ces conditions que la fiche P0108 est approuvée en coordination réglée.

Réerves

Les extensions des zones d'activités du secteur stratégique de En Raboud et La Maillarde sont conditionnées à une amélioration programmée de la qualité de desserte en transports publics conforme aux exigences de la fiche T104 du plan directeur.

Le canton notifiera à l'ARE toute décision d'approbation portant sur l'extension de zones d'activités sises dans ce secteur stratégique.

P0109 Pra-de-Plan et Dally (CR)

Ce secteur au sud et à l'est de Châtel-St-Denis s'étend sur une surface estimée à 40 ha, dont 10 en zone agricole. Au vu de sa localisation isolée, l'extension pressentie à Dally présente un risque accru de non-conformité aux dispositions du droit fédéral. La desserte en transports publics du secteur devra de plus être planifiée conformément aux exigences de la fiche T104 avant que des emprises sur la zone agricole puissent être autorisées. C'est à cette condition que la fiche P0109 est approuvée en coordination réglée; de plus toute extension de la zone d'activités autorisée dans ce secteur stratégique devra être notifiée à l'ARE, conformément à l'article 46, alinéa 2, OAT.

Réerves

Les extensions des zones d'activités du secteur stratégique Pra-de-Plan et Dally sont conditionnées à une amélioration programmée de la qualité de desserte en transports publics conforme aux exigences de la fiche T104 du plan directeur.

Le canton notifiera à l'ARE toute décision d'approbation portant sur l'extension de zones d'activités sises dans ce secteur stratégique.

4.26 Autres thèmes liés au domaine de l'urbanisation

Infrastructures publiques

La fiche T118 traite des infrastructures publiques, à l'exclusion de celles traitées dans un thème spécifique. La fiche dans sa version actuelle, bien qu'elle mentionne viser à générer des synergies, ne contient aucun principe relatif à la démonstration de l'impossibilité d'utiliser des terrains existants avant d'envisager la création de nouvelles zones pour accueillir les constructions prévues. Le canton est invité à compléter le PDC parallèlement aux travaux d'élaboration du plan sectoriel cantonal prévu en la matière. Dans l'intervalle, le canton vérifiera que ce point est respecté lors de l'examen et l'approbation des plans d'affectation.

Mandat pour le développement du plan directeur

Inscrire dans le plan directeur les principes relatifs aux conditions préalables à remplir avant d'envisager la création de nouvelles zones à bâtir pour l'accueil de constructions et d'installations publiques, notamment quant à la recherche d'alternatives au sein des zones à bâtir existantes.

Fiches P801 à P803 – Projets d'infrastructures publiques

P0801 Centre sportif régional d'Estavayer-le-Lac (IP)

Comme la région semble manquer d'infrastructures sportives de rayonnement régional, la commune d'Estavayer entend réaliser un centre sportif régional, sous forme d'infrastructures capables d'accueillir différents types de sports.

Selon le calcul de l'ARE, la localisation prévue implique une emprise de plus de 20 ha sur les SDA. Cette emprise ne peut être envisagée que si la démonstration est faite que le besoin et l'importance de l'emprise sont justifiés et qu'aucune autre localisation n'est appropriée. Il convient en tous les cas de respecter les contraintes liées à l'article 30, alinéa 1bis, OAT.

P0802 Extension de la place de sport de Gurmels (CC)

La fiche prévoit d'étendre les terrains de sport existants à Gurmels pour en faire une installation régionale. Conformément au plan directeur régional (PDR) du district du Lac, une telle installation doit être localisée dans un des cinq centres définis par le PDR, au nombre desquels figure Gurmels.

La mise en zone concerne des SDA, pour lesquelles la fiche prévoit semble-t-il une compensation quantitative. Par contre, l'emprise prévue semble fragmenter la zone agricole, ce qui va à l'encontre de l'article 15, alinéa 4, lettre c, LAT. Sous 4 Procédure et suite des travaux, la parenthèse à la fin du 1^{er} paragraphe est contraire aux dispositions de l'article 30, alinéa 1bis, OAT, dont le respect devra en tous les cas encore être démontré lors de la planification d'affectation; cette disposition est donc supprimée.

La fiche ne sera approuvée par la Confédération en coordination réglée que si les informations suffisantes pour justifier ce statut sont fournies, notamment en ce qui concerne une pesée des intérêts complète qui tienne correctement compte des SDA.

Modification

La parenthèse au point 4 Procédure et suite des travaux, fin du 1^{er} paragraphe, est supprimée de la version française.

P0803 MAC Middel (CC)

Il s'agit du projet d'implantation d'un musée d'art contemporain (MAC) avec parc (surface totale 80'000 m²) sur un ancien site militaire (place d'exercices). La réutilisation d'une infrastructure existante est à soutenir, mais cet emplacement se situe à l'écart, en dehors des agglomérations et présente des failles en matière d'accessibilité en fonction du bassin de population attendu. Il est regrettable que les autres contraintes mentionnées dans la fiche (zone de protection des eaux; proximité de sites construits à protéger) ne soient pas visibles sur la carte intégrée à la fiche. Celle-ci devrait également montrer le périmètre militaire subsistant (périmètre militaire présent sur la carte de synthèse du PDc, radar évoqué dans la fiche). Concernant les sites inscrits dans l'Inventaire ISOS, seul le site de Torny-le-Petit est d'importance nationale; cette précision doit figurer dans la fiche P803.

Au vu des contraintes importantes exposées dans la fiche, notamment en matière d'accessibilité TIM et TP ou de création de zone à bâtir isolée, une étude de faisabilité au sens de la fiche T110 apparaît nécessaire. Des mandats plus précis pour la suite des travaux doivent de plus être formulés au niveau du PDc déjà.

La fiche ne sera approuvée par la Confédération en coordination réglée que si les informations suffisantes pour justifier ce statut sont fournies, notamment en ce qui concerne une pesée des intérêts complète justifiant la création d'une zone à bâtir isolée.

Grands générateurs de trafic

La fiche T106 fixe les principes généraux, tandis que les principes spécifiques régissant les centres commerciaux, les installations touristiques et de loisirs et les zones d'activités figurent dans les thèmes correspondants. D'après le PDc, est à considérer comme un grand générateur de trafic tout projet touristique ou de loisirs ou toute entreprise provoquant plus de 2'000 trajets par jour de trafic motorisé.

La fiche décrit dans sa partie explicative les importants effets exercés par ces équipements sur le territoire et définit quelques principes contraignants:

- une localisation au sein d'un pôle touristique d'importance cantonale ou de l'espace urbain qui, selon le VSt, p.13, comprend exclusivement les agglomérations de Fribourg et de Bulle, ainsi que les secteurs des centres régionaux qui forment un tissu urbain continu;
- un niveau de qualité de desserte minimale D pour les TP, une desserte adéquate par la mobilité douce, ainsi qu'une desserte performante en TIM; ces critères sont à vérifier par le Service de la mobilité.

L'OFT précise qu'il convient de vérifier que le trafic supplémentaire engendré par les grands générateurs de trafic pourra être absorbé par les infrastructures de transport existantes.

Mandat pour la prochaine adaptation du plan directeur

Inscrire dans le plan directeur la prise en compte explicite des capacités des infrastructures de transports publics existantes lors de la création de grands générateurs de trafic.

Centres commerciaux

La fiche T107 Centres commerciaux porte sur l'ensemble des centres commerciaux, subdivisés en deux catégories, selon qu'ils ont un fort impact territorial ou non. L'appartenance à l'une des deux catégories dépend de critères liés soit à la surface de vente (dans un seul édifice ou dans une même zone, voire dans des secteurs proches pour la catégorie «Autres centres commerciaux»), soit au trafic motorisé généré, soit à l'offre de stationnement. Les centres commerciaux à fort impact territorial constituent une sous-catégorie des grands générateurs de trafic, traités dans la fiche T106, mais à laquelle sont fixés des critères plus stricts en matière de niveau de qualité de desserte TP et TIM. Les autres centres commerciaux ne font eux l'objet que de critères qualitatifs en termes d'accessibilité TP et MD.

Sur un plan stratégique, le canton souhaite privilégier le développement de l'offre des centres commerciaux existants, hormis à l'intérieur du tissu densément bâti, où il ne serait pas défavorable au développement de nouveaux centres commerciaux de quartier. Et de fait, le seul projet de centre commercial envisagé depuis 2011 ne répondait pas aux critères fixés dans le PDc en vigueur et n'a pas abouti. En ce sens, la faisabilité d'extensions de centres commerciaux existants qui les conduiraient à répondre nouvellement aux critères d'un fort impact territorial devrait être évaluée conformément aux principes correspondants de la fiche T107, au risque sinon de fortement relativiser la stratégie cantonale. Pour cette même raison, afin de tenir compte de l'impact cumulé des centres commerciaux, le canton est invité à évaluer la pertinence d'étendre à la zone dans laquelle un nouveau projet de centre commercial est prévu les critères de définition liés au trafic motorisé généré et à l'offre de stationnement, comme pour la surface de vente. En l'absence de compléments sur ces éléments, que le canton pourra intégrer dans le cadre de la prochaine adaptation du PDc, la compatibilité de projets concrets de centres commerciaux aux dispositions relatives aux projets à incidence importante sur le territoire et l'environnement inscrites à l'article 8, alinéa 2, LAT n'apparaît pas établie.

Les différences entre la définition fribourgeoise des centres commerciaux à fort impact territorial et celles choisies dans les cantons voisins impliquent qu'une coordination approfondie soit menée avec eux dans le cadre des planifications intercantionales en vigueur ou à venir, au plus tard lors de projets d'implantation concrets ayant des effets sur le territoire d'un canton limitrophe. En ce sens, fixer à 10'000 m² de surface de vente le seuil à partir duquel une telle consultation doit être menée n'est pas opportun pour les projets envisagés dans les secteurs limitrophes des cantons voisins. Le canton est invité à revoir ce seuil à la baisse dans le cadre de la prochaine adaptation du PDc.

L'ARE attire enfin l'attention du canton sur le fait que la création de nouvelles zones dédiées aux activités commerciales, assimilables à des zones d'activités, implique l'existence préalable d'un système de gestion régionale des zones d'activités dans lequel la nouvelle mise en zone puisse s'inscrire (cf. art. 30a, al. 2, OAT).

Mandats pour la prochaine adaptation du plan directeur

Les projets d'extension de centres commerciaux existants qui les conduiraient à répondre nouvellement aux critères de définition d'un fort impact territorial devront être évalués conformément aux principes correspondants de la fiche T107 Centres commerciaux; le canton complètera le plan directeur en ce sens.

Evaluer la pertinence d'étendre aux zones englobant d'éventuels projets les critères de trafic motorisé généré et d'offre de stationnement dans la définition d'un projet de centre commercial à fort impact territorial, et compléter le plan directeur le cas échéant.

Affiner les modalités de consultation des cantons voisins lors de projets de centres commerciaux à fort impact territorial en réduisant le seuil de surface de vente à partir duquel ils sont consultés.

4.27 Surfaces d'assolement (SDA)

Remarque préliminaire: la coordination avec les SDA s'opérant dans de multiples domaines, le présent rapport contient d'autres éléments d'analyse sur ce thème dans les chapitres y relatifs (en particulier délimitation du territoire d'urbanisation).

La LAT révisée a introduit de nouvelles exigences quant à la mise en zone à bâtir de SDA, valables également si le canton garantit encore sa part minimale, et même s'il prévoit le principe de compensation lors de leur utilisation. Ces exigences introduites aux articles 3 et 15 LAT et détaillées à l'article 30, alinéa 1bis, OAT consistent en un renforcement de la pesée des intérêts à effectuer en amont de tout projet de mise en zone, ainsi qu'en la démonstration que le projet répond à un besoin que le canton également estime important qui ne peut pas être atteint judicieusement sans recourir aux surfaces d'assolement et que l'utilisation optimale des surfaces pressenties en fonction de l'état des connaissances est garantie.

Inventaire

Le VSt (p.17-18) et la fiche T301 développent les principes et les instruments de mise en œuvre que le canton prévoit pour mettre en conformité le PDc à ces nouvelles exigences, tout en cherchant à rendre plausible que la part minimale de surface d'assolement de 35'800 ha qui est dévolue au canton par le plan sectoriel y relatif de 1992 (art. 30, al. 2, OAT) sera garantie de manière durable. Sur ce point, le canton se donne pour objectif de garantir en tout temps le quota de SDA qui lui est assigné dans le plan sectoriel fédéral correspondant. Concrètement, le SeCA a pour tâche de mettre sur pied un système de suivi des surfaces agricoles et de garantie en tout temps du quota.

Dans le cadre du présent examen, le canton a transmis les données de son inventaire SDA. Celles-ci ont été examinées par l'ARE. Alors que le canton fait état de 36'473 ha de SDA à son inventaire, soit 673 ha de plus que la surface minimale à garantir (qui est de 35'800 ha), l'examen de la Confédération arrive à un résultat inférieur proche de 36'302 ha, soit 502 ha de plus que le contingent alloué au canton. Si ce chiffre permet aujourd'hui au canton de conserver une marge suffisante par rapport à la part minimale qui lui est dévolue par le plan sectoriel, les emprises annoncées dans les fiches des différentes thématiques et projets du PDc (550 ha selon VSt, p.17) en remettent en cause la garantie durable. Cependant, du fait de discussions encore en cours non seulement sur la différence entre les chiffres transmis par le canton et ceux établis par la Confédération, mais sur l'intégration potentielle de surfaces supplémentaires dans l'inventaire SDA du canton, il n'est pas possible de considérer le chiffre actuel comme consolidé. A noter enfin que l'évaluation du dimensionnement du territoire d'urbanisation et des zones à bâtir et les réserves y relatives formulées dans le présent rapport se basent sur les chiffres fédéraux.

Respect de l'article 30, alinéa 1bis, OAT

La fiche T301 contient une liste des emprises admissibles par le canton, puis des emprises sous conditions, qui appelle les commentaires suivants:

- La recherche d'alternatives et la démonstration qu'aucune solution sans emprise sur les SDA conforme aux buts de l'aménagement du territoire et réaliste n'est envisageable est nécessaire pour tout projet en emprise, et pas seulement pour les mises en zones spéciales; le complément apporté au chapitre 3.3 Tâches communales de la fiche depuis l'examen préalable ne répond que partiellement à cette réserve.
- Toute emprise prévue sur les SDA, quelle que soit sa localisation, doit faire l'objet d'une pesée des intérêts complète conforme au droit fédéral.

L'appartenance d'un projet donné à une catégorie de cette liste, si elle peut constituer un indice, n'exempte pas les autorités de mener une pesée des intérêts qui concrétise explicitement, lors de la procédure d'affectation ou de projet, en quoi le projet répond à un objectif que le canton estime important: un simple renvoi à ladite liste est insuffisant et ne saurait lier les autorités - c'est particulièrement le cas de la création de zones à bâtir visant à répondre à la croissance attendue. La fiche T301 prévoit certes cette concrétisation dans le rapport explicatif au sens de l'article 47 OAT, à établir par les communes, mais l'ARE rappelle que cette explication ne saurait remplacer la démonstration que le canton doit apporter lui-même pour justifier en quoi un objectif qu'il estime important pourra être rempli par un projet concret. C'est l'ajout au chapitre 3.1 Tâches cantonales de la fiche effectué par le canton qui remplit correctement cette exigence.

Autres remarques

Le canton se donne également pour objectif de réhabiliter les sols dégradés en valorisant les matériaux terreux non polluants. Pour ce faire, le canton pourrait introduire un principe prônant l'identification des terrains dégradés par l'activité humaine² et la création des conditions-cadres visant la mise à disposition de ces terrains pour réhabilitation. De la sorte, le canton serait en mesure de proposer des solutions de compensation aux projets en emprise sur les SDA, que ceux-ci soient fédéraux ou cantonaux. Ce principe s'inscrit dans les réflexions en cours menées au niveau fédéral dans le cadre du remaniement du Plan sectoriel fédéral SDA.

En l'état en effet, le canton semble avoir largement renoncé au principe de compensation, tant que son quota est garanti, sauf pour certains types de mises en zone spéciale en dehors du territoire d'urbanisation. Suite à l'examen préalable, l'exemption de compensation pour les projets d'infrastructures publiques d'importance nationale (projets fédéraux) a cependant été nuancée, conformément aux dispositions de la «Déclaration d'intention sur la compensation des surfaces d'assolement (SDA) à appliquer en principe lors des projets fédéraux», signée le 13 décembre 2017 par les services concernés de la Confédération.

A noter que le texte de la fiche T301 conserve la mention d'une variante concernant les mesures de compensation pour les zones spéciales (variante: le bilan de SDA après la révision de l'inventaire doit être positif) que le canton est invité à expliciter et/ou à supprimer le cas échéant.

² En effet, seuls les sols dégradés par l'action de l'homme peuvent entrer en ligne de compte; il conviendrait de préciser la fiche en ce sens.

5 Forme

5.1 Conception générale du plan directeur

Avec ce plan directeur totalement révisé, le canton dispose dorénavant d'un instrument revu et actualisé dans sa totalité. Outre le volet stratégique (voir chapitre 4.1 ci-dessus), le plan directeur cantonal contient un volet opérationnel constitué - en plus d'une partie introductive - d'une carte de synthèse, de fiches thématiques (T) réparties en quatre chapitres et d'une septantaine de fiches de projet (P). L'ensemble de ce contenu fait du PDC fribourgeois un document volumineux, mais bien structuré.

Toutes les *fiches thématiques* sont construites de la manière suivante: 1. Objectifs – 2. Principes – 3. Mise en œuvre: tâches cantonales / tâches régionales / tâches communales, y compris les conséquences sur les plans d'aménagement aux niveaux local et, le cas échéant, régional.

Toutes les fiches T sont constituées d'une partie «Texte», liante pour les autorités, et d'une partie «Rapport» (marquée d'un R) qui représente le contenu explicatif. La partie Rapport suit la même structure que la partie Texte. Des cartes de détail, également liantes, complètent certaines fiches.

L'ARE constate avec satisfaction que, contrairement au plan directeur actuel, le document révisé traite de nombreux projets ayant des incidences importantes sur le territoire et l'environnement. Le canton entend ainsi répondre aux exigences de l'article 8, alinéa 2, LAT.

Toutes les *fiches de projet* sont structurées de la manière suivante: 1. Description du projet, 2. Justification de la localisation, 3. Contraintes à prendre en compte, 4. Procédure et suite des travaux. Elles indiquent l'état de coordination des projets selon l'article 5 OAT. La présence de ces fiches et les efforts du canton pour traiter dans le PDC l'ensemble des projets ayant des incidences importantes sur le territoire sont à saluer.

Certaines règles sont définies au point 5 du volet stratégique, notamment quels types de projet donnent lieu à des fiches de projet. Par ailleurs, la procédure de modification du plan directeur liée à ces projets est aussi clairement établie (voir ci-dessous le chapitre 5.3 Adaptations des documents).

L'ARE constate de plus avec satisfaction que l'Introduction au plan directeur (p.13) indique ce qui suit: *Seuls les projets pour lesquels une «Coordination réglée» est définie peuvent faire l'objet d'une mise en œuvre au niveau local. Pour que des projets inscrits en «Information préalable» ou «Coordination en cours» puissent bénéficier d'une mise en œuvre, leur fiche doit être modifiée et complétée de sorte à présenter les justifications suffisantes pour passer en «Coordination réglée».*

Au sens de la Confédération, les fiches de projet devraient cependant offrir un contenu plus différencié selon qu'il s'agit d'un projet en information préalable, en coordination en cours ou en coordination réglée:

- montrer clairement les mandats qu'il reste à remplir: pour une fiche en coordination en cours, définir ce qu'il faut encore faire, quelles justifications présenter pour passer en coordination réglée dans le plan directeur; pour une fiche en coordination réglée, indiquer ce qui devra être réglé dans la planification ultérieure / dans le plan d'affectation;

- distinguer sur cette base le contenu explicatif d'une telle fiche et le contenu contraignant (décisions / mandats);
- si possible, présenter sur l'extrait de carte les contraintes à prendre en compte;
- veiller en revanche pour les projets en information préalable à s'exprimer sur le principe du projet sans informations concrètes sur un site d'implantation déterminé, sauf exceptions dûment imposées par leur destination.

Le canton indique dans son rapport de consultation que ces éléments seront considérés lors des prochaines modifications de fiches de projet.

Mandat pour le développement du plan directeur

Revoir la structure et le contenu des fiches de projet en fonction des remarques formulées ci-dessus.

5.2 Cartographie

Outre les cartes schématiques contenues dans le volet stratégique, le PDc lui-même contient une carte de synthèse au 1:50'000. Elle offre ainsi une bonne vue d'ensemble de la situation territoriale et des principales infrastructures du canton et est bien lisible.

Les lacunes ou difficultés de compréhension de la carte de synthèse sont mentionnées, le cas échéant, dans le chapitre 4 en lien avec les différents thèmes.

Certaines fiches sont de plus accompagnées de cartes thématiques. A noter également que les fiches de projet contiennent toutes un extrait de carte qui permet opportunément de situer le projet et son environnement immédiat (voir remarques sur les fiches de projet sous 5.1).

Les données spatiales de différentes cartes sont en outre disponibles dans le portail cartographique du PDc accessible sur Internet.

5.3 Adaptation des documents

Il est prévu de réexaminer intégralement le PDc tous les 10 ans, conformément à l'article 9, alinéa 3, LAT. Le canton prévoit cependant la possibilité d'adapter ponctuellement le PDc, par le biais de modifications. Selon l'Introduction au plan directeur (p. 15-16), le canton de Fribourg connaît trois types de modification: les modifications majeures, les modifications mineures et les modifications particulières pour les fiches de projet.

Une fiche thématique subit une modification majeure lorsque des modifications qui ont des conséquences pour les autorités sont apportées à la partie liante. Les modifications majeures sont soumises à la même procédure que celle suivie par le plan directeur cantonal.

Les modifications mineures concernent la mise à jour de la partie explicative des fiches ou de certains éléments de la partie liante qui ne remettent pas en cause les principes définis dans le plan directeur. Elles ne font pas l'objet d'une consultation publique.

Selon le règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire, les modifications des fiches de projet (nouveaux projets ou changement de catégorie) suivent quant à elles une procédure particulière avec une consultation publique simplifiée

et écourtée (un mois au lieu de trois). La Confédération rappelle que toute nouvelle fiche et modification substantielle de fiches existantes (notamment en cas de changement d'état de coordination) devront faire l'objet d'un examen et d'une approbation de sa part.

5.4 Contrôle de la mise en œuvre

Le canton ne mentionne pas de dispositif de contrôle systématique de la mise en œuvre du contenu du PDc, outre l'élaboration du rapport sur l'aménagement du territoire selon l'article 9 OAT.

Cependant, différents dispositifs de suivi régulier, relatifs notamment aux zones à bâtir et aux surfaces d'assolement, sont tout de même déjà prévus dans le PDc.

6 Proposition à l'attention de l'autorité d'approbation

Sur la base du présent rapport d'examen, l'ARE propose au Conseil fédéral de prendre la décision suivante:

1. Le plan directeur du canton de Fribourg est approuvé sur la base du rapport d'examen de l'Office fédéral du développement territorial du 9 avril 2019, avec les réserves selon points 2 à 6 ci-dessous.
2. L'examen porte sur le volet stratégique ainsi que les fiches générales et de projet relatives à l'urbanisation, selon la liste du chapitre 2.2 du rapport d'examen de l'ARE du 9 avril 2019. Le reste du document fait l'objet d'une procédure séparée.
3. Volet stratégique
 - a. La page 17 est modifiée comme suit: «Compte tenu du taux actuel d'utilisation des zones à bâtir destinées à l'habitat, ~~aucune nouvelle~~ les seules mesures de dézonage ~~n'est exigées~~ par le nouveau plan directeur cantonal découlent de l'application de la LAT [...]».
 - b. Tant que les zones réservées annoncées à la page 16 du Volet stratégique ne seront pas entrées en force, le canton procédera à la surveillance des permis de construire des communes concernées et prendra ou s'assurera que les communes prennent les mesures nécessaires pour empêcher que soient construites ou équipées les surfaces susceptibles de faire l'objet d'un dézonage.
4. Chapitre urbanisation
 - a. L'évolution de la surface totale des différents types de zones à bâtir doit permettre au canton de garantir en tout temps la part minimale de surface d'assolement de 35'800 ha qui lui est dévolue selon le plan sectoriel de la Confédération.
 - b. Le canton réexaminera les exigences relatives à la qualité de desserte en transports publics des zones destinées à l'habitat afin de les rendre plus sévères. Dans l'intervalle, il veillera à ce que toute affectation en zone à bâtir réponde aux critères de desserte en transports publics les plus élevés possibles, le niveau de qualité de desserte E ne pouvant entrer en considération qu'en cas de circonstances particulières.
 - c. Fiche T101 Territoire d'urbanisation
 - i. Au vu des critères de définition du territoire d'urbanisation représenté cartographiquement et de son extension, la Confédération l'approuve comme périmètre d'investigation pour l'urbanisation.
 - ii. La Confédération approuve comme territoire d'urbanisation et répartition de celui-ci au sens de l'article 8a, alinéa 1, lettre a, LAT l'estimation et la répartition chiffrées de la page 15 du Volet stratégique du plan directeur cantonal, et non les valeurs présentées page 14 du Volet stratégique et page 2 de la fiche T101.
 - iii. Cette approbation se base sur une valeur totale du territoire d'urbanisation (estimation chiffrée) de 10'933 ha à l'horizon 2042, pour autant que le canton respecte en tout temps sa part minimale de surface d'assolement.

- iv. Le principe général relatif à la mise en conformité des tissus bâtis regroupés hors du territoire d'urbanisation est supprimé par la Confédération.
 - v. Tant qu'il n'aura pas procédé à l'inscription dans le plan directeur de la liste des cas qui s'y prêtent, le canton notifiera à l'ARE toutes les décisions de mises en conformité de tissus bâtis regroupés conduisant à une extension de la zone à bâtir.
 - vi. Le 8e principe de la page 2 est modifié comme suit: «Considérer la localisation des extensions de zone à bâtir situées à l'intérieur du territoire d'urbanisation comme un indice de leur importance importantes pour le canton en cas d'emprise sur les surfaces d'assolement».
 - vii. Le canton de Fribourg est invité à fournir à l'ARE, dans les quatre ans à compter de l'approbation du plan directeur par le Conseil fédéral, un rapport justifiant la répartition du territoire d'urbanisation choisie et à procéder le cas échéant à son adaptation en modifiant le plan directeur cantonal.
 - viii. Le canton de Fribourg est invité dans le cadre du développement de son plan directeur à compléter le territoire d'urbanisation (estimation chiffrée) en intégrant les surfaces et zones de transport à l'intérieur du milieu bâti actuelles et à venir à l'horizon 2042.
 - ix. Dans le cadre des travaux d'élaboration des planifications ultérieures, le canton prendra soin d'explicitier la distinction à opérer entre périmètre d'investigation pour l'urbanisation et territoire d'urbanisation et garantira une mise en œuvre adéquate par les régions et les communes.
- d. Fiche T102 Dimensionnement et gestion de la zone à bâtir
Le principe suivant est ajouté à la page 1: «Dans les secteurs urbanisés présentant une qualité de desserte en transports publics et des liaisons de mobilité douce insuffisantes, la croissance de la population et des emplois à 15 ans autorisée par la création de nouvelles zones à bâtir ne peut excéder celle calculée pour la densification».
- e. Fiche T104 Typologie et dimensionnement des zones d'activités
- i. Le total cantonal de zones d'activités en 2035 ne devra pas dépasser 1480 ha, soit le total des surfaces de ce type de zones en 2016.
 - ii. Chapitre Mise en œuvre, rubriques Tâches communales, 3e point et Conséquences sur le plan d'aménagement local / rapport explicatif, dernier point: le terme «autres zones d'activités» est remplacé par «tous les types de zones d'activités».
- f. Fiche T106 Grands générateurs de trafic
Le canton est invité à inscrire la prise en compte explicite des capacités des infrastructures de transports publics existantes lors de la création de grands générateurs de trafic dans le cadre de la prochaine adaptation du plan directeur.
- g. Fiche T107 Centres commerciaux
Le canton est invité dans le cadre de la prochaine adaptation de son plan directeur à:
- i. inscrire que les projets d'extension de centres commerciaux existants qui les conduiraient à répondre nouvellement aux critères de définition d'un fort

impact territorial devront être évalués conformément aux principes correspondants de la fiche T107;

- ii. évaluer la pertinence d'étendre aux zones englobant d'éventuels projets les critères de trafic motorisé généré et d'offre de stationnement dans la définition d'un projet de centre commercial à fort impact territorial, et compléter le plan directeur le cas échéant;
- iii. affiner les modalités de consultation des cantons voisins lors de projets de centres commerciaux à fort impact territorial en réduisant le seuil de surface de vente à partir duquel ils sont consultés.

h. Fiche T118 Infrastructures publiques

Le canton est invité à inscrire dans cadre du développement de son plan directeur les principes relatifs aux conditions préalables à remplir avant d'envisager la création de nouvelles zones à bâtir pour l'accueil de constructions et d'installations publiques, notamment quant à la recherche d'alternatives au sein des zones à bâtir existantes.

5. Fiches de projet

- a. Fiches P0101 à P0109: Les extensions projetées représentées dans les vignettes des fiches de projet de secteurs stratégiques constituent des extensions du périmètre d'investigation pour l'urbanisation, et non du territoire d'urbanisation (estimation chiffrée).
- b. Fiches P0101 à P0109: Lors de la planification ultérieure, les développements urbanistiques prévus dans les secteurs stratégiques devront être coordonnés avec les capacités et les contraintes d'exploitation du réseau des routes nationales et du réseau ferroviaire sur la base d'une analyse globale de leurs incidences.
- c. Fiche P0103: La construction du secteur Pré aux Moines est conditionnée à la réalisation préalable de la liaison routière Marly-Matran et à une amélioration programmée de la qualité de desserte en transports publics conforme aux exigences de la fiche T104 Typologie et dimensionnement des zones d'activités du plan directeur.
- d. Fiche P0104: Les extensions des zones d'activités au nord de l'autoroute (secteurs de Birch et de Luggiwil) sont conditionnées à la réalisation préalable de la liaison routière Birch-Luggiwil et à une amélioration programmée de la qualité de desserte en transports publics conforme aux exigences de la fiche T104 du plan directeur.
- e. Fiches P0105, P0108 et P0109: Les extensions des zones d'activités des secteurs stratégiques de Planchy, de En Raboud et La Maillarde et de Pra-de-Plan et Dally sont conditionnées à une amélioration programmée de la qualité de desserte en transports publics conforme aux exigences de la fiche T104 du plan directeur.
- f. Fiche P0106: Les extensions des zones d'activités du secteur stratégique de Löwenberg sont conditionnées à une amélioration programmée de la qualité de desserte en transports publics conforme aux exigences de la fiche T104 du plan directeur et coordonnée avec le canton de Berne.

- g. Fiches P0106, P0108 et P0109: Le canton notifiera à l'ARE toute décision d'approbation portant sur l'extension de zones d'activités dans les secteurs stratégiques de Löwenberg, de En Raboud et La Maillarde et de Pra-de-Plan et Dally.
 - h. Fiche P0802: La parenthèse au point 4 Procédure et suite des travaux, fin du 1er paragraphe, est supprimée de la version française.
6. Le canton de Fribourg est invité dans le cadre du développement de son plan directeur à:
- a. préciser comment il répond à l'obligation de garantir une offre de logements répondant à la diversité des besoins et visant notamment à promouvoir la construction de logements à prix abordables, adaptés aux familles et aux personnes âgées et, le cas échéant, compléter sur ce point le plan directeur;
 - b. revoir la structure et le contenu des fiches de projet en fonction des remarques formulées aux p. 40-41 du rapport d'examen de l'ARE du 9 avril 2019.

Cette décision constitue une approbation au sens de l'article 38a alinéa 2 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700). Les alinéas 2 et 3 de l'article 38a LAT ne sont dès lors plus applicables au canton de Fribourg.

Office fédéral du développement territorial

La directrice



Maria Lezzi