

a r e

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
Office fédéral du développement territorial

Plan directeur du canton de Fribourg Remaniement

Rapport d'examen

Berne, le 2 septembre 2004

SOMMAIRE

1	Objet et déroulement de l'examen	1
1.1	Demande du canton	1
1.2	Documents transmis à l'appui de la demande	1
1.3	Objet et déroulement de l'examen	1
2	Démarche d'élaboration	2
2.1	Déroulement des travaux	2
2.2	Etudes de base	2
2.3	Collaboration entre autorités	2
2.4	Information et participation de la population	3
3	Contenu de l'aménagement cantonal	4
3.1	Grandes lignes de l'organisation du territoire	4
3.2	Urbanisation	4
3.3	Espace rural et naturel	6
3.4	Transports et approvisionnement	9
3.5	Protection de l'environnement	12
4	Conception et forme du plan directeur	14
4.1	Forme du document	14
4.2	Etendue du contenu contraignant	14
4.3	Carte du plan directeur	15
4.4	Accessibilité et adaptation des documents	15
4.5	Rapport explicatif	16
4.6	Mise en oeuvre et suivi de l'aménagement cantonal	16
5	Conclusions	17
5.1	Appréciation générale	17
5.2	Proposition de décision	17

Annexe: Remarques complémentaires des services fédéraux

Urbanisation
Espace rural et naturel
Transports et approvisionnement
Protection de l'environnement
Forme du plan directeur

1 OBJET ET DÉROULEMENT DE L'EXAMEN

1.1 Demande du canton

Par courrier du 18 février 2003, le canton de Fribourg a adressé au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) son nouveau plan directeur cantonal, adopté par le Conseil d'Etat le 10 juin 2002, en vue de son approbation par le Conseil fédéral conformément à l'article 11 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT).

Le canton a en parallèle demandé officiellement que son quota de surfaces d'assolement soit réduit de 117 ha en raison des emprises de la réalisation de l'autoroute A1 et du contournement de Bulle.

1.2 Documents transmis à l'appui de la demande

A l'appui de sa demande d'approbation, le canton de Fribourg a remis à l'Office fédéral du développement territorial (ci-après: office fédéral ou ARE), en 50 exemplaires, le classeur du plan directeur, lequel contient cinq parties: une introduction, le texte du plan directeur, un rapport explicatif, une liste des abréviations et la carte de synthèse.

Les idées directrices et objectifs, adoptés par le Grand Conseil en septembre 1999 et qui constituent la "conception directrice", ne font pas partie intégrante du plan directeur selon la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC). Ils sont cependant reproduits textuellement dans la partie "Introduction" du classeur.

Le canton de Fribourg a en outre remis les documents suivants:

- un rapport de consultation publique (157 pages) qui regroupe par thèmes les avis exprimés lors de la procédure de consultation et les réponses du canton;
- une liste des études de base cantonales;
- un programme d'exécution pour 2002-2003;
- un rapport daté de février 2003 sur l'évolution des surfaces d'assolement du canton de Fribourg 1994-2003 à l'intention de l'ARE;
- une liste des communes avec périmètres d'habitat à maintenir légalisés au 1.1.2003.

1.3 Objet et déroulement de l'examen

Le présent rapport a pour but d'établir si la révision conduite par le canton répond aux exigences matérielles et formelles de la LAT et de l'OAT. Il examine en particulier si la démarche et le contenu de l'aménagement cantonal respectent les dispositions du droit fédéral, notamment si les principes arrêtés sont conformes aux buts et principes de la LAT et prennent en considération de manière adéquate les tâches à incidence spatiale de la Confédération, et si les mesures prises permettent d'assurer la coordination nécessaire entre les tâches des différentes autorités concernées.

Par courrier du 7 mars 2003, l'office fédéral a transmis le classeur du plan directeur et le programme d'exécution aux services fédéraux membres de la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT) en les invitant à consulter le rapport de consultation publique sur le site Internet du canton. Les chefs des départements responsables de l'aménagement du territoire des cantons de Vaud, de Berne et de Neuchâtel ont également été invités à se prononcer.

Une rencontre entre le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) et l'ARE a eu lieu en juillet 2003 pour aborder les problèmes relevés lors de l'examen. Par envoi du 12 août 2003, le canton a fait parvenir à l'ARE diverses indications complémentaires.

En date du 9 octobre 2003, les services fédéraux membres de la COT de même que le Département cantonal compétent ont été invités à s'exprimer sur les résultats de l'examen effectué.

La Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions a fait part de ses observations par lettre du 14 novembre 2003. Une rencontre entre le canton et l'ARE a eu lieu le 5 février 2004. Elle a permis de trouver un accord sur les principaux points litigieux.

Le présent rapport prend en compte les remarques et observations émises par les différentes instances consultées.

2 DÉMARCHE D'ÉLABORATION

2.1 Déroutement des travaux

Le premier plan directeur du canton de Fribourg date de 1987. Des adaptations partielles relevant de divers domaines sectoriels sont intervenues depuis et ont été approuvées par la Confédération. Les travaux de révision ont commencé fin 1997 et, conformément à la loi cantonale, se sont déroulés en deux phases: conception directrice puis plan directeur.

Elaborée fin 1998, puis mise en consultation publique début 1999, la conception directrice a été adoptée par le Grand Conseil le 17 septembre 1999. Sur cette base, le projet de plan directeur a été progressivement élaboré au sein de l'administration cantonale, en collaboration avec les milieux politiques et sous la responsabilité de l'OCAT (aujourd'hui SeCA). Ce dernier a en outre assuré tout au long des travaux la coordination avec les offices d'aménagement du territoire des cantons voisins, l'office fédéral et, par son entremise, les autres services fédéraux concernés. En été 2000, une pré-consultation sur le contenu du plan directeur a ainsi pu avoir lieu auprès des autorités cantonales et fédérales concernées.

En avril 2001, le canton de Fribourg a ouvert la procédure de consultation publique sur son projet de plan directeur cantonal révisé; il a en parallèle transmis ce dernier pour examen préalable à la Confédération. L'ARE a fait part des remarques des services fédéraux dans un rapport daté du 10 juillet 2001.

A l'issue de la consultation publique, le plan directeur a été présenté au Grand Conseil, pour information. Il a ensuite été adopté par le Conseil d'Etat dans sa séance du 10 juin 2002, son entrée en vigueur étant fixée au 1^{er} juillet 2002. La distribution du plan directeur et sa transmission au Conseil fédéral pour approbation ont dû être différées afin que les nouvelles appellations des services de l'administration cantonale intervenues entre temps puissent y être introduites.

2.2 Etudes de base

Le canton a transmis avec son plan directeur une liste des études de base et un programme d'exécution qui montrent que le canton dispose déjà ou est en train d'élaborer des études concernant les principaux domaines d'aménagement évoqués à l'art. 6 LAT.

La rubrique "Références" des fiches fournit une liste plus détaillée de documents relatifs aux thèmes traités; y sont également mentionnées les études élaborées par d'autres instances, notamment les conceptions et plans sectoriels de la Confédération.

Les exigences de l'art. 6 LAT en ce qui concerne l'étendue du contenu des études de base sont remplies.

2.3 Collaboration entre autorités

Collaboration au sein du canton

Comme indiqué sous chiffre 2.1 ci-dessus, les travaux ont, depuis le début, été menés en étroite collaboration avec les instances et services cantonaux intéressés ainsi qu'avec la Commission cantonale consultative pour l'aménagement du territoire. Sous la responsabilité du SeCA, neuf groupes de rédaction spécialisés ont participé à l'élaboration du plan directeur. L'avant-projet de plan directeur a en outre fait l'objet d'une consultation interne à l'administration en été 2000.

Les communes ont été invitées à se prononcer sur le projet de plan directeur dans le cadre de la consultation qui a eu lieu d'avril à juillet 2001.

Collaboration avec les cantons voisins

Pour assurer la coordination intercantonale, des réunions régulières sont organisées avec les services vaudois et bernois de l'aménagement du territoire. Les cantons voisins ont également été appelés à se prononcer sur le projet de plan directeur lors de la consultation.

L'ARE a en outre invité les départements responsables de l'aménagement du territoire des cantons de Vaud, de Berne et de Neuchâtel à se prononcer dans le cadre de la présente procédure d'examen. Les cantons de NE et de VD ne signalent pas de problèmes de coordination en l'état actuel de leur planification cantonale. Le canton de BE confirme que les objectifs d'organisation du territoire des deux cantons sont compatibles; il relève cependant une divergence entre les deux cantons concernant la liaison de la route principale T10 à l'autoroute A1. Cette divergence devra être levée dans le cadre du plan cantonal des transports.

Collaboration avec les autorités fédérales

En 2000, la Confédération, par l'intermédiaire de l'ARE, a eu la possibilité de s'exprimer sur un avant-projet de plan directeur cantonal. Puis, dans le cadre de la procédure d'examen préalable (art.10, al. 3 OAT), le service cantonal compétent a présenté lors d'une séance son projet aux services fédéraux intéressés. Les observations et attentes de la Confédération relatives au projet de plan directeur ont été transmises au canton dans un rapport de l'ARE daté du 10 juillet 2001.

Conformément à la demande formulée par les services fédéraux lors de l'examen préalable, le canton a fourni un aperçu des principaux résultats des procédures de consultation et de participation: il a établi un rapport de consultation daté du 4.02.02 disponible sur Internet et a complété l'introduction du plan directeur (l p.14-15) en montrant les divergences majeures et les principales modifications effectuées suite à la consultation publique.

Les exigences des articles 7 et 10 al. 2 LAT en ce qui concerne la collaboration entre autorités sont remplies.

2.4 Information et participation de la population

La conception directrice a fait l'objet d'une consultation publique au printemps 1999 et ce bien que la loi ne l'exigeait pas. Quant à la consultation publique liée au plan directeur lui-même, elle a eu lieu entre le 10 avril et le 10 juin 2001 et a été soutenue par des séances d'information dans chaque district. L'information et la consultation ont été facilitées par la diffusion d'une brochure explicative et d'un formulaire de consultation ainsi que par la mise à disposition de l'intégralité du plan directeur sur le site Internet du canton.

Le rapport de consultation évoqué ci-dessus rend également compte des observations émanant des associations, partis et particuliers.

Les exigences relatives à l'information et la participation de la population (art. 4 LAT) sont remplies.

3 CONTENU DE L'AMÉNAGEMENT CANTONAL

3.1 Grandes lignes de l'organisation du territoire

La Conception directrice, adoptée par le Grand Conseil en septembre 1999, formule cinq idées directrices: développement durable de l'ensemble du canton, mise en réseau des centres urbains, meilleure utilisation des infrastructures existantes, mise en valeur des atouts du canton et contribution au dépassement des limites administratives. Ces idées sont concrétisées par 17 objectifs visant notamment à maintenir et renforcer la position du centre cantonal et le rôle des centres régionaux, concentrer l'urbanisation, les activités économiques et le développement touristique dans les endroits appropriés, assurer des liaisons performantes entre les centres et augmenter la part modale des transports collectifs, préserver et mettre en valeur l'espace rural, les sites naturels, paysagers et culturels ainsi que les ressources. Pour ce faire, l'aménagement cantonal veut inciter à la collaboration et à la planification régionale et intercommunale en vue de rationaliser et concentrer les efforts et les investissements.

Selon sa lettre du 14.11.03, le canton rendra compte, dans son prochain rapport au sens de l'art. 9 OAT, de la mise en œuvre des objectifs de développement territorial fixés.

Les objectifs fixés ainsi que le contrôle de la mise en œuvre prévu vont dans le sens des buts et principes de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et des "Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse".

3.2 Urbanisation

Structure urbaine

Le plan directeur prévoit une structure urbaine à trois niveaux. Il en définit les deux premiers, soit le centre cantonal et six centres régionaux. Il charge les régions d'en définir le troisième - les centres intercommunaux - par le biais d'un plan directeur régional. La structure urbaine constitue un critère, à la fois pour la localisation d'équipements et infrastructures publics et pour le dimensionnement des zones à bâtir.

Le même type de hiérarchie est appliqué au domaine touristique. Neuf pôles touristiques cantonaux sont définis dans le plan directeur, alors qu'il revient aux régions de définir les pôles touristiques régionaux en se basant sur un concept touristique régional. La hiérarchie des pôles touristiques sert de critère pour la localisation de nouvelles installations de tourisme et de loisirs.

Le plan directeur ne fournit pas d'indications sur les projets d'agglomération, ni sur leurs relations aux autres plans d'aménagement.

Le canton examinera, en relation avec l'élaboration du plan cantonal des transports, si certaines adaptations de la structure urbaine proposée s'avèrent nécessaires. Etant donné que la problématique des agglomérations n'a pas été abordée spécifiquement, reste en suspens la question de savoir quelle relation doit être établie entre projet d'agglomération et plan directeur cantonal.

Zones à bâtir

Dans sa décision d'approbation du premier plan directeur (16.10.1990), le Conseil fédéral avait invité le canton, (1) à effectuer une analyse des zones d'affectation légalisées et (2) à préciser les mesures cantonales nécessaires en vue d'assurer une délimitation des zones d'affectation conforme à la LAT et de garantir la part cantonale de la surface totale minimale d'assolement.

Le plan directeur remanié précise les critères applicables ainsi que les mesures à prendre afin de contenir l'extension future des zones à bâtir:

- Pour les zones destinées à l'habitation, les plans d'affectation peuvent prévoir, en vue des extensions futures, des réserves de surface correspondant en règle générale à la surface effectivement construite au cours des 15 dernières années. En fonction du niveau

hiérarchique de la commune (déterminé notamment sur la base de la structure urbaine et de la desserte par les transports), un facteur de multiplication plus élevé peut cependant être appliqué. Les communes disposent d'un délai de 10 ans pour déterminer, dans le cadre d'un programme de révision, si les critères définis dans le plan directeur imposent une révision de leur plan d'aménagement local. Un tel programme est en outre à produire lors de toute modification notoire de la zone à bâtir.

- Pour les zones d'activités, le plan directeur fixe – en fonction de l'importance des pôles concernés - des critères de localisation ainsi que des exigences relatives à l'adéquation aux besoins, à la qualité de la desserte et à la disponibilité des terrains.

Ces principes de base apparaissent compatibles avec les buts et principes de l'aménagement du territoire pour autant que le développement des constructions des quinze dernières années se soit fait de manière ordonnée et judicieuse et que le canton veille à ce que les possibilités de densification et les réserves de terrains à bâtir à l'intérieur du milieu bâti existant soient effectivement utilisées.

Quant à savoir s'ils sont suffisants pour garantir une occupation rationnelle du territoire au sens des exigences du droit fédéral, seule une appréciation circonstanciée sur l'état des zones à bâtir légalisées dans le canton (dimensions, état de l'équipement, densité des constructions, réserves de capacité à l'intérieur du milieu bâti, etc.) et sur la conformité de ces dernières aux exigences du droit fédéral - au sens du premier mandat imparti par le Conseil fédéral - permettra d'y répondre.

Lors de divers entretiens – le dernier en date du 5 février 2004 – le canton a fait valoir que des efforts importants étaient entrepris au niveau cantonal dans le cadre de l'approbation des plans d'affectation modifiés ou révisés, en vue de satisfaire aux exigences du droit fédéral. Il s'est engagé en outre à établir jusqu'en 2007 un bilan global des zones à bâtir légalisées.

Compte tenu des engagements pris par le canton, les fiches traitant des zones à bâtir peuvent être approuvées dans le sens d'une coordination en cours. Le canton examinera, sur la base du bilan établi, s'il y a lieu de compléter ou préciser les indications du plan directeur, compte tenu des exigences fédérales relatives notamment au dimensionnement des zones à bâtir et à la préservation des SDA.

Grands générateurs de trafic

Le plan directeur exige que les grands générateurs de trafic soient localisés dans des zones d'activités d'importance cantonale ou dans des zones touristiques ou de loisirs, suffisamment desservies par les transports publics.

Selon la lettre du canton du 14.11.03, les dispositions du plan directeur seront précisées, dans un premier temps, dans le cadre de l'élaboration du plan cantonal des transports et, dans un deuxième temps, dans le cadre de l'établissement du plan des mesures de protection de l'air.

La fiche qui traite des grands générateurs de trafic peut être approuvée dans le sens d'une coordination en cours. Le canton veillera à coordonner entre eux le plan des transports et le plan des mesures de protection de l'air et adaptera au besoin les dispositions du plan directeur relatives aux grands générateurs de trafic. Il informera en outre, dans son prochain rapport au sens de l'art. 9 OAT, sur l'état des lieux et les développements en la matière.

Protection du patrimoine bâti

Le plan directeur traite des sites construits (ISOS) – qui sont montrés de façon détaillée sur la carte de synthèse - et des immeubles à protéger (recensement des biens culturels immeubles), ainsi que des sites archéologiques et des chemins historiques IVS; il montre les conséquences pour la mise en œuvre dans le plan d'aménagement local ainsi que lors de la réalisation de projets.

L'Office fédéral de la culture (OFC) relève que la signalétique utilisée pour la représentation cartographique des sites construits prête à confusion (voir détails en annexe).

Le canton adaptera, lors de modifications ultérieures du plan directeur, la symbolologie utilisée pour la représentation des sites construits, afin d'éviter les malentendus.

Activités de loisirs

Au nombre des activités de loisirs, le plan directeur traite des installations de tourisme et de loisirs en général ainsi que des domaines skiables et des golfs. Pour ces installations d'importance cantonale ou régionale, il prévoit l'élaboration d'une étude d'opportunité. Au niveau des plans d'aménagement, ces activités devront faire l'objet d'un plan spécial et être reportées sur les cartes des plans directeurs régionaux. En ce qui concerne les itinéraires touristiques cyclables (cyclotourisme et vélo tout-terrain), le canton prévoit d'établir des directives; il définira en outre une planification des itinéraires équestres pour l'ensemble du canton. Quant aux chemins de randonnée pédestre, l'Union fribourgeoise du tourisme (UFT) en a réalisé un inventaire tenu à jour par le SeCA. En lien avec les ports de plaisance et amarrages de bateaux, une étude sur la navigation de plaisance sur les lacs de Neuchâtel et de Morat est en cours d'élaboration en collaboration avec les cantons de NE et VD. Les régions sont chargées d'établir pour chaque lac un plan directeur régional des rives de lac.

Comme indiqué dans sa lettre du 14.11.03, le canton fournira, dans son prochain rapport au sens de l'art. 9 OAT, des indications sur l'état des lieux et les développements en matière d'installations et d'activités de loisirs, ainsi que sur les besoins de coordination avec d'autres activités qui en découlent.

Equipements publics ou d'intérêt public

Outre les hôpitaux et les constructions scolaires et salles de sport du domaine de compétence du canton, le plan directeur traite des installations militaires en décrivant de façon détaillée les tâches des différentes instances, en particulier celles de la Confédération; les conséquences pour le plan d'aménagement local et la procédure pour la réalisation d'un projet sont également montrées. Les places d'armes et de tir et les points de franchissement sont indiqués sur la carte de synthèse. En ce qui concerne les stands de tir, le plan directeur indique les mesures à prendre selon le type d'installation défini en fonction de leur conformité aux exigences de protection contre le bruit.

Comme indiqué dans sa lettre du 14.11.03, le canton effectuera les corrections demandées par le DDPS (en annexe) lors d'une prochaine modification du thème "Installations militaires".

3.3 Espace rural et naturel

Zones agricoles

Le canton souhaite préserver les bonnes terres agricoles, tout en permettant la définition de périmètres destinés à l'agriculture diversifiée au sens de l'art. 16a al. 3 LAT et en favorisant des améliorations foncières intégrant qualité de l'espace rural et amélioration des structures de production agricole.

En ce qui concerne la planification des périmètres pour l'agriculture diversifiée, la fiche n'énonce que quelques critères concernant la délimitation de ces périmètres. Or, l'art. 38 OAT demande aux cantons de déterminer, dans leur plan directeur ou par voie législative, les exigences à respecter lors de la délimitation des zones au sens de l'art. 16a al. 3 LAT. Le canton n'ayant pas réglé les zones agricoles spéciales dans sa législation, les critères définis dans le plan directeur devront être complétés et reprendre pour le moins ceux mentionnés dans le guide de l'ARE indiqué dans la fiche sous "Références".

Dans sa lettre du 14.11.03, le canton indique qu'il effectuera les corrections demandées lors d'une prochaine modification du thème "Diversification des activités agricoles".

La fiche "Diversification des activités agricoles" peut être approuvée à la condition que le canton complète les critères de délimitation des zones au sens de l'art. 16a, al. 3 LAT et se conforme dans l'intervalle aux recommandations élaborées à ce sujet par l'ARE (guide II de la publication "Nouveau droit de l'aménagement du territoire – Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire et recommandations pour la mise en œuvre"; Office fédéral du développement territorial, 2000/01).

Surfaces d'assolement

Le canton a présenté, parallèlement à la demande d'approbation du plan directeur cantonal, une demande de réduction du quota des surfaces d'assolement, en raison de la réalisation de l'autoroute A1 et du tracé de la future route de contournement de Bulle. En ce qui concerne la réalisation de l'autoroute A1, une réduction du quota apparaît justifiée: il s'agit là en effet d'une installation fédérale qui n'avait pas été prise en compte lors de l'établissement du plan sectoriel SDA en 1992. Par contre, il ne peut être donné suite à la demande du canton de déduire du quota les surfaces nécessaires pour la future route de contournement de Bulle, celle-ci étant une installation cantonale. Compte tenu de ce qui précède, le quota cantonal passe de 35'900 à 35'800 ha.

A l'appui des indications du plan directeur, le canton a établi un rapport sur l'évolution des surfaces d'assolement, dans lequel il présente notamment la situation y relative de chacune des communes du canton. Il ressort de ce document qu'au début 2003 les surfaces d'assolement garanties – c'est-à-dire les surfaces qui satisfont aux critères fédéraux et qui sont situées en dehors des zones à bâtir – se montent à 35'670 ha, soit environ 135 ha de moins que le nouveau quota demandé par le plan sectoriel de la Confédération. La situation est préoccupante, si l'on tient compte du fait que de nouvelles atteintes aux bonnes terres agricoles sont par ailleurs envisagées: extension de la zone à bâtir pour l'habitat et les activités, emprises en dur situées dans les futurs périmètres pour l'agriculture diversifiée, surfaces de compensation écologique, revitalisation/remise à ciel ouvert de cours d'eau, améliorations du réseau des transports, etc.

Dans sa fiche relative aux surfaces agricoles et d'assolement, le plan directeur formule l'objectif de maintenir les meilleures terres agricoles du canton et de garantir les surfaces d'assolement, tout en tenant compte des besoins de l'urbanisation et du développement économique d'importance cantonale et régionale. Il fixe, pour les meilleures terres agricoles, des quotas par districts et énonce des principes visant à limiter les emprises sur ces surfaces. Il s'appuie, ce faisant, sur une définition des meilleures terres agricoles plus large que les surfaces d'assolement au sens des dispositions du droit fédéral.

Les principes énoncés ne permettent pas de garantir de façon durable la part cantonale de la surface totale minimale d'assolement au sens de l'article 30 alinéa 2 OAT:

- Le maintien des meilleures terres agricoles, tel que le postule le plan directeur, n'est que relatif. Les emprises sur les meilleures terres agricoles sont certes limitées, elles restent néanmoins en tout temps possibles, notamment pour satisfaire aux besoins de l'urbanisation et du développement économique d'importance cantonale, régionale et intercommunale. Le maintien des meilleures terres agricoles ne garantit donc pas en soi la préservation des surfaces d'assolement, telle qu'exigée à l'article 30 al. 2 OAT.
- Le canton ne montre nulle part comment il entend retrouver les surfaces d'assolement qui lui font défaut actuellement pour atteindre son quota, ni comment il entend procéder pour éviter que les emprises supplémentaires prévisibles ne l'empêchent de maintenir celui-ci de façon durable.

Des compléments seront nécessaires pour garantir le respect des exigences du droit fédéral et pour assurer la compatibilité du plan directeur avec le plan sectoriel des surfaces d'assolement de la Confédération.

Le quota cantonal des surfaces d'assolement fixé par le plan sectoriel des surfaces d'assolement de la Confédération peut être abaissé de 35'900 à 35'800 ha. La fiche du plan directeur relative aux surfaces agricoles et d'assolement peut être approuvée dans le sens d'une coordination en cours. Le canton apportera les compléments nécessaires pour respecter les exigences du droit fédéral et pour assurer la compatibilité du plan directeur avec le plan sectoriel des surfaces d'assolement de la Confédération.

Hameaux et bâtiments protégés hors de la zone à bâtir

Avec la fiche "Hameaux hors de la zone à bâtir", le canton fait usage de la possibilité offerte par le droit fédéral à l'art. 33 OAT de maintenir des hameaux sis hors de la zone à bâtir moyennant une mise en zone. Dans ces zones, le changement d'affectation des bâtiments qui ne sont plus utilisés pour l'agriculture peut être autorisé à certaines conditions. La fiche énonce les critères

pour la définition des hameaux, la délimitation des zones et les changements d'affectation possibles. Le canton a également édicté des directives d'application.

Le canton a fourni, dans le cadre de sa demande d'approbation du plan directeur cantonal, la liste des communes ayant désigné des périmètres d'habitat à maintenir (zones de hameaux); on compte actuellement une vingtaine de périmètres légalisés pour tout le canton. Le canton a également fourni, à titre d'exemple, les dossiers complets pour deux hameaux (plan et fiche d'identification, règlement de zone, fiches d'identification pour chaque bâtiment incluant une photographie) ainsi que de la documentation au sujet de trois autres hameaux. Sur la base des directives cantonales, reprises dans les grandes lignes dans la fiche, des dispositions minimales du règlement-type ainsi que des informations complémentaires reçues, on peut constater que les changements d'affectation et travaux de construction admissibles dans les zones de hameaux - les constructions nouvelles sont en principe exclues - sont définis de manière précise; la compétence pour délivrer les autorisations de construire incombe par ailleurs à l'autorité cantonale compétente en matière de construction hors zone. L'application conforme au droit fédéral de l'art. 33 OAT dans le canton paraît ainsi assurée. Etant donné que les hameaux ne figurent sur la carte du plan directeur qu'une fois légalisés et que la fiche ne contient pas de liste des hameaux susceptibles de faire l'objet d'une mesure au sens de l'art. 33 OAT, il est nécessaire que le canton informe régulièrement l'autorité fédérale sur la situation en la matière. Dans sa lettre du 14.11.03, le canton informe qu'il fournira les informations demandées lors de son prochain rapport sur l'aménagement du territoire.

Le canton consacre en outre une fiche aux bâtiments protégés sis hors de la zone à bâtir, plus précisément aux critères de mise sous protection et aux possibilités de changement d'affectation desdits bâtiments. La fiche pose, du point de vue du droit fédéral, les deux problèmes suivants:

- La fiche en question vise à mettre en oeuvre l'art. 24d al. 2 LAT (base légale déterminante); celui-ci confère aux cantons la compétence de légiférer dans ce domaine et n'est ainsi pas directement applicable. Or, les dispositions d'application cantonales de cette disposition du droit fédéral font pour l'instant défaut. Le canton a précisé lors de l'entretien du 5 février 2004 qu'il allait introduire les bases légales nécessaires à la mise en application des dispositions prévues par le plan directeur cantonal lors de la révision de sa loi cantonale. L'approbation de cette fiche ne déploiera ses effets qu'à partir de l'entrée en vigueur du droit cantonal d'application de l'art. 24d al. 2 LAT.
- Par ailleurs, la fiche prévoit la possibilité de construire des "locaux de services" à l'extérieur (garage, buanderie, bûcher etc.). Or, la construction d'annexes à l'extérieur des bâtiments concernés est exclue par le droit fédéral (voir aussi guide V de la publication "Nouveau droit de l'aménagement du territoire – Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire et recommandations pour la mise en oeuvre"; ARE, 2000/01, p. 18 s).

En ce qui concerne les hameaux, le canton communiquera régulièrement à l'autorité fédérale la liste des périmètres approuvés par le Conseil d'Etat. Pour ce qui est des bâtiments protégés hors de la zone à bâtir, le texte de la fiche doit être modifié de façon à le faire concorder avec le droit fédéral.

Protection de la nature, du paysage et des forêts

Le canton traite dans son plan directeur de nombreux thèmes liés à la protection des différents éléments naturels et paysagers, pour lesquels il formule des objectifs spécifiques. Il a en revanche abandonné l'inventaire des sites naturels et des paysages et renoncé à établir un concept paysager pour le canton.

Suite aux demandes formulées lors de l'examen préalable de préciser les exigences de niveau cantonal en matière de protection du paysage en définissant au moins les options de développement propres à chaque type de paysage, le canton a répondu qu'il estimait que l'échelle cantonale n'est pas adéquate compte tenu du degré de diversité du paysage. Il s'est toutefois engagé à fournir des informations sur la situation en matière de paysage au niveau cantonal lors de son prochain rapport sur l'aménagement du territoire.

Les lacunes dans la politique du paysage du canton auront avant tout des répercussions pour les activités sectorielles à incidence spatiale, en ce sens qu'une base importante pour la pesée

des intérêts à effectuer dans le cadre des plans d'aménagement local, des planifications sectorielles et des décisions relatives aux constructions hors zone à bâtir fait défaut.

La CFNP et l'OFEFP relèvent que les périmètres de la rive Sud du lac de Neuchâtel ne correspondent pas pleinement à ceux des inventaires fédéraux (voir annexe). Le canton fait valoir que les périmètres reportés sont ceux négociés dans le cadre du Plan d'affectation cantonal.

En ce qui concerne les forêts, le canton vise à en favoriser une utilisation durable en prenant en compte leurs multiples fonctions et en améliorant d'une part l'utilisation du bois et d'autre part leur biodiversité. Le canton n'a pas élaboré un plan directeur des forêts, mais travaille sur la base de plans forestiers régionaux, qui définissent et coordonnent les différentes fonctions de la forêt.

Le canton établira régulièrement un bilan de l'état et du développement du paysage dans les différentes parties du canton; il complétera et précisera au besoin, dans le plan directeur, les exigences à remplir par les communes ou les régions en matière de gestion du paysage et de la nature. Lors de modifications ultérieures de la carte, il désignera les périmètres de la rive Sud du lac de Neuchâtel qui y sont représentés comme périmètres selon le Plan d'affectation cantonal.

Dangers naturels et aménagement des cours d'eau

Afin de renforcer la sécurité des biens et des personnes et de réduire le potentiel de dommages pour l'amener à un niveau acceptable, le canton aborde de façon très complète les différents dangers naturels que représentent les mouvements de terrains, les avalanches et les crues.

Conformément à la législation fédérale, le canton élabore actuellement une cartographie des dangers dans la zone préalpine, qu'il achèvera en 2004 et sur la base de laquelle il définira les mesures de protection à prendre dans les secteurs présentant un potentiel de dommages. Dans une étape ultérieure, le canton abordera les secteurs situés en plaine, plus spécifiquement sous l'angle des dangers dus aux crues. D'autres bases, tels des cadastres d'événements et cartes d'avalanches, existent. Les mesures (de prévention, de protection et d'urgence) prennent en compte les directives de la Confédération, et des mesures pour la période transitoire sont mises en place. En ce qui concerne les dangers dus aux crues et plus précisément les zones de danger résiduel, le plan directeur ne correspond pas en tout point aux recommandations publiées par l'OFEE, l'OFEFP et l'OFAT en 1997 (voir annexe).

Compte tenu de leur impact territorial important, les revitalisations de cours d'eau seront étroitement coordonnées avec les autres utilisations du sol. Le programme d'exécution fixe le calendrier des études requises, notamment l'établissement du cadastre de l'espace nécessaire aux cours d'eau. Les conflits d'utilisation seront identifiés sur la base des résultats obtenus, et les mesures nécessaires seront intégrées au plan directeur (cf. rapport de consultation p. 144).

De manière générale, le canton remplit ses obligations en matière de protection contre les dangers naturels et de revitalisation des cours d'eau et prend en compte les exigences de la Confédération à cet égard. Il veillera dans la mise en œuvre à se conformer aux recommandations fédérales.

3.4 Transports et approvisionnement

Planification des transports

Un plan cantonal des transports est actuellement en cours d'élaboration. Celui-ci permettra de fonder les différentes mesures sectorielles qu'est appelé à prendre le canton en la matière sur une conception générale traitant de l'ensemble des moyens de transport, y compris les déplacements lents.

Le plan directeur cantonal se borne pour l'instant à définir les conditions d'élaboration du plan cantonal des transports. Pour la Confédération, il est important que la problématique des transports soit abordée dans une optique globale et vise non seulement la gestion des déplacements, mais également celles de la génération de trafic, du stationnement des véhicules et de l'environnement. Le canton veillera en particulier à assurer une coordination

étroite entre le développement de l'urbanisation, le développement des transports et la protection de l'environnement et recherchera une harmonisation entre les réseaux nationaux, cantonaux et communaux des transports. Il tiendra compte du plan sectoriel des transports de la Confédération. Il règlera enfin dans le plan directeur la manière de coordonner ses propres tâches avec celles de la Confédération et des cantons voisins.

Selon sa lettre du 14.11.03, le canton entend répondre aux demandes de la Confédération, dans un premier temps, dans le cadre de l'élaboration du plan cantonal des transports et, dans un deuxième temps, dans le cadre de l'établissement du plan des mesures de protection de l'air. Lors de l'entretien du 5.2.04, le canton s'est déclaré prêt à discuter avec l'ARE de la manière d'aborder le plan sectoriel des transports dans le plan directeur.

Les indications du plan directeur relatives à la planification globale des transports peuvent être approuvées dans le sens d'une coordination en cours.

Transports publics

La politique cantonale vise à augmenter la part modale des transports publics et à optimiser les infrastructures de transports et le fonctionnement des points de concentration. La planification des transports publics est encore en cours; la première phase de travail a cependant permis de structurer le réseau cantonal en trois niveaux. Le plan directeur montre les conséquences qui en résultent en ce qui concerne la desserte (offre, cadence, temps de parcours). Les communes desservies par le réseau de 1er niveau doivent être définies en tant qu'espaces privilégiés pour l'urbanisation (secteurs proches des arrêts de transports publics). Le canton réalisera des études régionales afin de planifier plus précisément les dessertes de 2e et 3e niveaux.

Sur la base du plan cantonal des transports, le canton est invité à définir, dans le plan directeur cantonal, la qualité de l'offre qu'il entend mettre en place dans les différentes parties du canton, ses stratégies et priorités d'action en la matière ainsi que la manière de coordonner ses propres tâches avec celles de la Confédération et des cantons voisins.

Les indications du plan directeur relatives aux transports publics peuvent être approuvées dans le sens d'une coordination en cours.

Transports individuels motorisés

Le canton a adopté le plan du réseau routier cantonal en 1997. Les axes prioritaires et secondaires définis alors, de même que leurs fonctions, sont repris dans le nouveau plan directeur. Le réseau sera cependant adapté à la nouvelle structure urbaine définie dans le plan directeur cantonal une fois les centres intercommunaux déterminés, soit en 2005. Il ressort du rapport explicatif que la coordination avec les cantons voisins a été effectuée dans le cadre de séances entre instances compétentes. Les projets de routes de contournement d'importance cantonale figurent sur la carte de synthèse où il manque toutefois le projet de la T10. Le plan directeur traite par ailleurs des traversées de localités en montrant de façon détaillée les exigences à prendre en compte lors de tels aménagements. La problématique du stationnement des véhicules n'est pas abordée.

Sur la base du plan cantonal des transports, le canton est invité à définir, dans le plan directeur cantonal, la qualité de la desserte routière qu'il entend mettre en place dans les différentes parties du canton, ses stratégies et priorités d'action en la matière ainsi que la manière de coordonner ses propres tâches avec celles de la Confédération et des cantons voisins. Il règlera en particulier les questions encore en suspens avec le canton de Berne concernant la réalisation de la T10.

Les indications du plan directeur relatives au trafic routier peuvent être approuvées dans le sens d'une coordination en cours.

Déplacements non motorisés

Le canton a établi une planification cantonale du réseau cyclable en 1995 en définissant un réseau cohérent destiné au trafic pendulaire entre les localités (liaisons intercommunales). Cette planification est reprise dans le plan directeur révisé. Celui-ci traite également des

chemins pour piétons (à l'intérieur des milieux bâtis) en rappelant aux communes leur devoir de planification et en énonçant les principes à respecter.

Sur la base du plan cantonal des transports, le canton est invité à examiner, si des compléments ou précisions sont nécessaires en matière de réseaux cyclables ou piétonniers et à adapter au besoin les indications du plan directeur cantonal.

Les indications du plan directeur relatives aux déplacements non motorisés peuvent être approuvées dans le sens d'une coordination en cours.

Aviation civile

En matière de planification aéronautique, le canton entend favoriser en priorité l'utilisation optimale des installations existantes notamment en développant la complémentarité entre installations. Le plan directeur fait référence au plan sectoriel des infrastructures aéronautiques (PSIA) de la Confédération et montre notamment les conséquences qui en découlent pour les plans d'aménagement local. Le canton souhaite également assurer le développement de l'utilisation civile de l'aérodrome militaire de Payerne. Il étudiera avec la Confédération et les communes concernées, dans le cadre du protocole de coordination du PSIA, les conséquences sur l'aménagement du territoire et les constructions du cadastre de bruit de l'aérodrome de Payerne. Le plan directeur évoque la possibilité de créer un hélicoptère sur le territoire cantonal. Une demande d'adaptation du PSIA sera nécessaire dans un tel cas.

Sous réserve de la coordination qui reste à effectuer avec les instances fédérales concernant l'utilisation civile de l'aéroport de Payerne et mises à part les corrections de détail figurant en annexe, les indications fournies ne suscitent pas de remarques dans l'optique du droit fédéral et des tâches à incidence spatiale de la Confédération.

Télécommunications

Le plan directeur traite des installations de télécommunications en distinguant celles situées en zone à bâtir et celles sises hors des zones à bâtir. Il définit les principes applicables en reprenant pour l'essentiel le contenu des recommandations fédérales concernant les antennes de téléphonie mobile. La fiche précise la procédure à suivre pour la réalisation d'un projet.

Les indications fournies ne suscitent pas de remarques dans l'optique du droit fédéral et des tâches à incidence spatiale de la Confédération.

Approvisionnement en eau, en énergie et matériaux

En matière d'alimentation en eau potable, le plan directeur rappelle les compétences et tâches respectives des services cantonaux et des communes en vue d'assurer des ressources suffisantes pour la population et l'économie. Le programme d'exécution évoque deux études de base en cours d'élaboration (période 2002-2005): un cadastre des ouvrages d'alimentation en eau et un plan sectoriel d'approvisionnement en eau. En réponse à une demande de l'OFEP relative à l'approvisionnement en eau potable en temps de crise, le canton a indiqué en outre dans son rapport de consultation que les détails de la mise en œuvre sont contenus dans le rapport du groupe de travail protection et gestion des eaux du canton de Fribourg d'avril 1995.

Le thème "Energie" du plan directeur traite des différents agents énergétiques en privilégiant les énergies renouvelables et indigènes. Un plan sectoriel de l'énergie a été élaboré en 2002 et a permis de réaliser un inventaire des infrastructures, de tirer un bilan de la politique cantonale et de définir le potentiel énergétique et les priorités d'utilisation sur le territoire. Les communes sont chargées d'élaborer les plans communaux des énergies qui règlent la mise en œuvre en favorisant l'utilisation des énergies renouvelables et indigènes. Les nuisances des lignes électriques à haute tension sont abordées essentiellement dans le rapport explicatif (effets sur le paysage, rayonnement non-ionisant) et la carte de synthèse n'indique en tant que projets que les gazoducs. En réponse à une demande de l'OFEN concernant les énergies renouvelables, le canton informe, dans sa lettre du 14.11.03, qu'en matière d'énergie le plan directeur comprend uniquement des indications sur les études à réaliser afin de concrétiser les objectifs de la loi cantonale sur l'énergie; c'est dans le cadre de ces études que le recours à des énergies renouvelables sera examiné, voire arrêté.

L'inventaire des ressources en matériaux et la définition de priorités pour les exploitations ont été établis par le canton en 1994 dans le plan sectoriel des aires de matériaux exploitables (PSAME). La fiche définit les principes à respecter durant les différentes phases d'exploitation de matériaux, y compris la remise en état, et rappelle la procédure pour la réalisation d'un projet. Le canton prévoit de remettre périodiquement à jour le PSAME et définit les aspects qu'il entend examiner plus particulièrement lors de la prochaine mise à jour.

Compte tenu des précisions apportées, les indications fournies ne suscitent pas de remarques dans l'optique du droit fédéral et des tâches à incidence spatiale de la Confédération, si ce n'est le regret que la carte de synthèse ne montre que les installations existantes et les projets pour lesquels une décision politique a déjà été prise.

3.5 Protection de l'environnement

Protection du sol et du sous-sol

En matière de protection du sol, le canton définit une politique complète qui combine les différents aspects que sont la protection contre l'imperméabilisation (urbanisation), la pollution, le compactage et l'érosion. Le canton s'est en outre récemment doté de dispositions d'application (ordonnance cantonale sur la protection des sols adoptée en 2002) et de structures administratives (« coordinateur sol » et groupe de coordination pour la protection des sols) qui devraient lui permettre d'atteindre ses objectifs en matière de protection du sol, à savoir: le maintien à long terme de la fertilité du sol agricole, une protection qualitative et quantitative suffisante et l'amélioration des données et de la méthodologie relatives à ces questions. La problématique des sites pollués est traitée à part: elle vise à la prévention, à l'observation, et à l'assainissement des sites pollués ainsi qu'à l'information des milieux concernés.

Les indications fournies ne suscitent pas de remarques dans l'optique du droit fédéral et des tâches à incidence spatiale de la Confédération.

Protection de l'air

La politique cantonale vise à combiner mesures de prévention, mesures de réduction des émissions et mesures d'assainissement, là où la prévention s'est révélée insuffisante. Ceci est le cas dans les agglomérations de Fribourg et Bulle, pour lesquelles un plan de mesures OPair a été décidé par le Conseil d'Etat. Lors d'un prochain réexamen, le contenu liant de ce dernier sera intégré au plan directeur (cf. rapport de consultation p. 147).

Selon sa lettre du 14.11.03, le canton assurera la coordination entre le plan des mesures OPair et les mesures de transports et d'urbanisation en deux temps: une première série de compléments seront effectués suite au plan cantonal des transports et une deuxième suite au plan des mesures de protection de l'air.

Etant donné les études prévues par le canton, la fiche qui traite de la protection de l'air peut être approuvée dans le sens d'une coordination en cours. Les indications fournies ne suscitent pas de remarques dans l'optique du droit fédéral et des tâches à incidence spatiale de la Confédération.

Lutte contre le bruit

La politique du canton en matière de lutte contre le bruit comporte un volet préventif, qui vise à prendre en compte les nuisances existantes et limiter les nuisances sonores (par des mesures d'aménagement et de gestion de la mobilité), ainsi qu'un programme d'assainissement. La réalisation des mesures sera coordonnée notamment avec les programmes d'entretien des infrastructures de transport. Le programme d'exécution informe que le programme d'assainissement en matière de lutte contre le bruit est en cours pour les routes cantonales et aura lieu en 2004 pour les autoroutes A 1 et A 12.

Les indications fournies ne suscitent pas de remarques dans l'optique du droit fédéral et des tâches à incidence spatiale de la Confédération.

Assainissement et gestion de l'eau

Le canton vise à protéger les ressources en eau, d'une part en protégeant les eaux souterraines par des mesures dans les domaines de l'aménagement du territoire et de l'agriculture et d'autre part en augmentant la proportion et la qualité des eaux traitées dans les 29 stations d'épuration. Le canton s'est fixé un objectif quantitatif: il souhaite passer de 87% de la population raccordée à 93%, qu'il pose comme seuil optimal. Il prévoit pour cette tâche des plans régionaux et généraux d'évacuation, à l'échelle intercommunale.

Les indications fournies ne suscitent pas de remarques dans l'optique du droit fédéral et des tâches à incidence spatiale de la Confédération.

Risques chimiques et technologiques

Le canton a effectué un recensement des installations soumises à l'Ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM) et établit une liste des entreprises à risque. Sur cette base, le canton élabore actuellement le cadastre des risques conformément aux exigences fédérales. La fiche énonce notamment les principes à respecter et la manière de prendre en compte les installations et entreprises à risque dans les plans d'aménagement local.

Les indications fournies ne suscitent pas de remarques dans l'optique du droit fédéral et des tâches à incidence spatiale de la Confédération.

Gestion des déchets

Le canton - à travers son plan de gestion des déchets - aborde de façon différenciée les différents types de déchets. Il souhaite réduire en amont la production de déchets, trier à la source et valoriser les déchets et enfin garantir leur élimination dans le respect des normes environnementales, au besoin en assainissant les installations de traitement. Les différents types de déchets sont abordés séparément: déchets urbains, de chantier, spéciaux et boues d'épuration. Les installations de traitement doivent être équipées et localisées en fonction des flux de transport qu'elles occasionnent. Les différents types de décharges sont localisés en fonction d'autres planifications sectorielles telles l'extraction de matériaux, la protection des biotopes et la gestion des transports.

En réponse à une demande de l'OFEFP relative aux boues d'épandage, le canton a indiqué qu'il avait en fait déjà effectué les modifications du plan directeur rendues nécessaires entre autres par la future interdiction de l'épandage des boues d'épuration sur les surfaces agricoles (modification de l'ordonnance sur les substances); les adaptations ont été apportées aux thèmes "Evacuation et épuration des eaux" et "Gestion des déchets" par le biais de modifications mineures du plan directeur.

Compte tenu des précisions apportées, les indications fournies ne suscitent pas de remarques dans l'optique du droit fédéral et des tâches à incidence spatiale de la Confédération.

4 CONCEPTION ET FORME DU PLAN DIRECTEUR

4.1 Forme du document

Le document se présente sous forme d'un classeur, subdivisé en 4 grands chapitres (Urbanisation et équipements – Transports - Espace rural et naturel – Environnement), et structuré par thème. Chaque thème est traité selon un schéma identique en cinq rubriques: (1) Problématique, (2) Principes (buts de la politique du canton, principes de localisation et principes de coordination), (3) Répartition des tâches, (4) Mise en œuvre (études cantonales à réaliser, conséquences sur les instruments de planification, le cas échéant, procédure à suivre pour la réalisation d'un projet), (5) Références.

Dans l'ensemble, le texte du plan directeur est extrêmement détaillé et structuré. La systématique mise en place fait cependant qu'il ne se dégage pas vraiment de priorités ou de points forts dans la politique d'aménagement cantonale. Il est en outre difficile de se faire une idée de la situation actuelle dans le canton et de l'état d'avancement des travaux liés aux différentes thématiques traitées.

Matériellement, le canton met un accent particulier sur les principes de localisation et de coordination applicables aux différents types d'activités à incidence spatiale ainsi que sur les modalités de mise en œuvre ("règles du jeu") aux différents niveaux. Il a choisi par contre de ne pas traiter de la manière de coordonner les projets concrets et ne montre pas l'état de la collaboration en cours à ce propos avec la Confédération et les cantons voisins (art. 5 OAT).

La forme du document répond, dans l'ensemble, aux exigences du droit fédéral. Elle laisse cependant subsister une lacune importante en ce qui concerne la manière de régler la coordination avec la Confédération et les cantons voisins pour les projets ayant des effets importants sur l'organisation du territoire. Des indications régulièrement actualisées sur la situation des différents domaines, sur l'avancement des travaux relatifs aux différentes thématiques traitées et sur les priorités de l'aménagement cantonal seraient en outre souhaitables.

4.2 Etendue du contenu contraignant

Le canton précise, dans le chapitre introductif, le contenu à caractère liant du plan directeur: il s'agit des parties "Principes", "Répartition des tâches" et "Mise en œuvre" des différents thèmes (ou fiches) composant le texte du plan directeur, ainsi que des cartes de détail et de la carte de synthèse.

Comme indiqué au chapitre précédent, le canton a pris l'option de travailler à partir de thèmes d'aménagement et de ne pas traiter des conditions de réalisation de projets concrets. Ce faisant, il a choisi de définir la façon de coordonner les activités sous forme de principes généraux et de règles du jeu à respecter, et a renoncé de ce fait à recourir aux catégories de coordination au sens de l'art. 5 OAT pour ce qui est du texte du plan directeur. Pour reprendre la terminologie du Guide de la planification directrice, le contenu contraignant du plan directeur se limite aux "principes directeurs" et ne prévoit pas de "mesures visant à assurer la coordination".

Cette lacune a pour effet de réduire la portée du plan directeur en tant qu'instrument de gestion du territoire visant à régler la coordination des projets influant de manière sensible sur le développement spatial souhaité (en particulier les projets qui requièrent des surfaces importantes, exercent une influence durable et irréversible sur l'utilisation du sol et l'environnement, soulèvent des problèmes complexes de coordination ou sont particulièrement contestés au niveau politique) et en tant qu'instrument de coordination des activités fédérales et cantonales ayant des effets sur l'organisation du territoire. Elle se fait sentir principalement pour les projets en matière de transports, d'approvisionnement en énergie, en matériaux ou en biens et services, ou en matière de loisirs et tourisme,

- qui sont soumis à concession ou autorisation fédérale ou pour lesquels un soutien financier de la part de la Confédération est requis (art. 30 LAT), ou

- qui ont des incidences importantes sur les transports, les surfaces d'assolement, les zones de protection ou d'autres intérêts ou projets de la Confédération ou des cantons voisins.

Suite aux remarques des services fédéraux formulées lors de l'examen préalable, le canton a établi, parallèlement au plan directeur, un "Programme d'exécution du plan directeur cantonal 2002-2003", censé combler cette lacune. Ce programme est cependant essentiellement axé sur les études de base à élaborer ou réexaminer; il mentionne certes quelques projets routiers mais ne fournit pas d'indications sur la manière de les coordonner et laisse finalement subsister la lacune constatée.

Il a été convenu, lors de l'entretien du 5 février 2004, que le canton rechercherait avec l'ARE, lors de l'élaboration du plan cantonal des transports et de la révision des fiches correspondantes du plan directeur, les moyens de remédier à cette situation.

L'étendue des obligations faites par le plan directeur ne répond que partiellement aux exigences du droit fédéral. Cette situation ne remet pas en cause l'approbation du document, mais implique que le canton fournisse, dans la suite de son aménagement, des compléments et précisions aux indications qui y sont actuellement contenues.

4.3 Carte du plan directeur

La carte de synthèse du plan directeur établie au 1:50'000 est claire et aisément lisible. Elle présente différents éléments existants tels que les zones à bâtir, les bonnes terres agricoles, les principaux réseaux et infrastructures de transports, les secteurs figurant dans un inventaire fédéral et un nombre restreint de projets (gazoducs, routes de contournement, STEP, installations de traitement de déchets) dont l'état de coordination n'est pas précisé sur la carte. Pour différents thèmes, le plan directeur contient également des cartes de détail en format A4 ou A3 qui permettent de visualiser le sujet traité au niveau cantonal. La carte de synthèse et les cartes de détail sont en outre disponibles sur Internet où elles pourront être facilement mises à jour.

Suite aux demandes des services fédéraux, le plan directeur a été complété par une introduction à la cartographie (registre 5) dans laquelle est indiqué l'état de la coordination relatif aux différents domaines traités dans les cartes de détail et dans la carte de synthèse.

Dans l'optique du droit fédéral, le système proposé suscite des interrogations, notamment en ce qui concerne la représentation cartographique des projets ayant des effets importants sur l'organisation du territoire et l'utilisation des catégories de contenu au sens de l'art. 5 OAT (voir détails en annexe).

La carte du plan directeur répond, pour l'essentiel, aux exigences du droit fédéral. Les problèmes constatés relèvent de l'étendue du contenu contraignant au sens de l'art. 5 OAT (voir point 4.2 ci-dessus) et devront être abordés dans le cadre de l'examen de cette question.

4.4 Accessibilité et adaptation des documents

L'intégralité du plan directeur, à savoir le texte du plan directeur et le rapport explicatif de même que les représentations cartographiques, est disponible sur Internet. Le site sera mis à jour chaque année; la carte de synthèse y sera réactualisée tous les mois.

La structure et la numérotation choisie permettront de modifier ou de mettre à jour le contenu du document de manière aisée. Le plan directeur pourra subir des modifications majeures ou mineures. Les modifications majeures sont essentiellement celles apportées au contenu liant du plan directeur. La procédure est alors la même que celle suivie pour l'adoption du plan directeur. Quant aux modifications mineures, elles concernent la mise à jour du contenu informatif ou celle des cartes ainsi que d'éventuels changements concernant les tâches des offices de l'administration cantonale.

Les modalités prévues par le canton pour assurer l'accessibilité et l'adaptation de son plan directeur sont adéquates.

4.5 Rapport explicatif

Le classeur contient dans sa partie introductive (registre 1) des indications générales sur le plan directeur cantonal: contenu, structure, procédures d'élaboration et de gestion, etc. Quant au rapport explicatif (registre 3), il fournit des informations complémentaires relativement aux différents thèmes traités, selon une structure et une numérotation identiques à celles du texte du plan directeur.

Des indications sur les résultats des procédures de consultation et de participation ont été fournies (voir points 2.3 et 2.4 ci-devant)

Les exigences posées au rapport explicatif sont remplies.

4.6 Mise en oeuvre et suivi de l'aménagement cantonal

Le groupe de travail de l'administration qui a participé à l'élaboration du plan directeur continuera son activité pendant la mise en oeuvre du plan directeur. Il servira de plate-forme de discussion pour les services cantonaux confrontés à des problèmes d'aménagement du territoire.

Par ailleurs, le canton prévoit d'établir périodiquement un rapport au sens de l'art. 9 OAT; il ne précise en revanche ni les thèmes abordés, ni la manière d'évaluer la conformité aux buts et principes de la LAT, ni les critères ou indicateurs sur lesquels se fondera son appréciation.

Le canton s'assurera de l'exécution des mandats impartis par le plan directeur et de la conformité aux buts et principes de la LAT. Dans son rapport au sens de l'art. 9 OAT, il fournira un bilan de la situation actuelle du canton en ce qui concerne l'ensemble des thématiques traitées, fixera les priorités de l'aménagement cantonal et montrera les mesures à prendre afin de régler les problèmes rencontrés.

5 CONCLUSIONS

5.1 Appréciation générale

Le plan directeur du canton de Fribourg est le résultat d'un travail important et de longue haleine au sein du canton, et ayant trouvé l'accord des nombreux partenaires impliqués dans son élaboration et sa mise en oeuvre.

Il définit, pour les domaines d'activités ayant des effets sur l'organisation du territoire, les principes et règles du jeu applicables par les autorités concernées des différents niveaux. Il constitue de ce fait un instrument de conduite précieux pour l'aménagement cantonal, régional et local du territoire.

Parmi les aspects positifs, on relèvera que le plan directeur définit la structure urbaine souhaitée et précise les critères de dimensionnement des zones à bâtir. En ce qui concerne l'espace rural et naturel, il traite en détail des constructions hors zone, des biotopes et structures paysagères à protéger ainsi que des dangers naturels. Il aborde enfin de façon judicieuse les différents aspects de protection de l'environnement.

Certains éléments de l'aménagement cantonal, notamment les aspects relatifs à la conception cantonale des transports, la protection de l'air et les projets d'agglomération, sont à l'heure actuelle en cours d'élaboration et devront encore trouver une concrétisation dans le plan directeur.

Le plan directeur soumis à approbation présente également diverses lacunes. Pour ce qui est du contenu matériel - outre quelques points de détail concernant les zones agricoles spéciales et les constructions hors zones à bâtir - un bilan des zones à bâtir légalisées fait toujours défaut, ce qui rend impossible une appréciation de la situation actuelle en matière de zones à bâtir et de surfaces d'assolement. On regrettera de même que le canton ait renoncé à établir une conception du paysage au niveau cantonal et que les priorités de l'aménagement cantonal ne ressortent pas du document présenté. Enfin, la conception de l'instrument ne garantit pas pour l'instant la coordination des activités fédérales et cantonales, dans le cadre de l'élaboration de grands projets.

Etant donné l'engagement du canton à établir jusqu'en 2007 un bilan général des zones à bâtir, à informer sur l'état et le développement des différents domaines et sur les priorités de l'aménagement cantonal dans le cadre de son prochain rapport au sens de l'art. 9 OAT et à rechercher - en collaboration avec l'ARE et à la faveur de l'élaboration du plan cantonal des transports - la possibilité de concrétiser spatialement les indications fournies, le plan directeur peut néanmoins être approuvé.

5.2 Proposition de décision

Sur la base de l'examen effectué, nous pouvons proposer au Conseil fédéral de prendre la décision suivante:

- 1 Le plan directeur du canton de Fribourg est approuvé, sur la base du présent rapport d'examen, avec les réserves et modifications figurant sous point 2 à 4.
- 2 Les fiches relatives aux zones à bâtir, aux surfaces agricoles et d'assolement, à la planification des transports et à la protection de l'air sont approuvées comme "Coordination en cours".
- 3 Dans la fiche "Bâtiments protégés hors de la zone à bâtir", le principe de localisation évoquant la possibilité de réaliser des locaux de service à l'extérieur des bâtiments concernés est supprimé.
- 4 Le canton est invité, d'ici fin 2007, à

- a. compléter, dans la fiche "Diversification des activités agricoles", les critères de délimitation des zones au sens de l'art. 16a, al. 3 LAT et se conformer dans l'intervalle aux recommandations publiées à ce sujet par l'ARE;
 - b. examiner avec les services fédéraux la possibilité d'intégrer le plan cantonal des transports dans le plan directeur cantonal et de montrer la façon de coordonner les projets à moyen et long terme ayant des effets importants sur l'organisation du territoire;
 - c. établir un bilan de l'ensemble des zones à bâtir légalisées et examiner les conséquences qui en découlent pour l'aménagement cantonal, dans l'optique des exigences du droit fédéral relatives au dimensionnement des zones à bâtir (art. 15 LAT) et à la garantie durable de la part cantonale de la surface totale minimale d'assolement (art. 30 al. 2 OAT);
 - d. informer, dans son rapport au sens de l'art. 9, al. 1 OAT, sur l'état et le développement des installations à forte fréquentation et activités de loisirs, des surfaces d'assolement, des zones agricoles spéciales, des zones de hameaux et des sites naturels et paysagers ainsi que sur les priorités de l'aménagement cantonal.
- 5 Le canton communiquera à tous les détenteurs du plan directeur
- a. la fiche "Bâtiments protégés hors de la zone à bâtir" modifiée conformément au point 3 ci-dessus;
 - b. la fiche "Diversification des activités agricoles" dans laquelle figurera la condition d'approbation mentionnée au point 4a ci-dessus.
- 6 Suite à la réalisation de la route nationale A1, le quota de surfaces d'assolement du canton de Fribourg est réduit. L'art. 1 de la décision du Conseil fédéral du 8 avril 1992 concernant le plan sectoriel des surfaces d'assolement est modifié en ce sens que la surface totale minimale d'assolement se monte désormais à 438'460 ha et le quota du canton de Fribourg à 35'800 ha.

Nous demeurons à la disposition du canton en vue de lui fournir toute explication utile à la compréhension des observations figurant dans le présent rapport.

Berne, le 2 septembre 2004

Office fédéral du développement territorial
Le directeur

Pierre-Alain Rumley

ANNEXE: REMARQUES COMPLÉMENTAIRES DES SERVICES FÉDÉRAUX

Urbanisation

Structure urbaine

Die Post. Die Definition des interkommunalen Zentrums ist nicht ganz widerspruchsfrei, sollte es doch – als dritte Stufe der Siedlungshierarchie – klar einem Regionalzentrum zuscheidbar sein. Sachlogischer wäre der Begriff Subregional- oder Intraregionalzentrum. Zudem ist die Ebene Bezirk bzw. Sektor und Teilsektor in Beziehung zum Regionalzentrum bzw. interkommunalen Zentrum erklärungsbedürftig.

Protection du patrimoine bâti

L'Office fédéral de la culture (OFC) réitère sa demande que les symboles utilisés pour la représentation des sites construits aussi bien sur la carte de synthèse que dans la carte de détail soient modifiés. En effet, bien qu'identiques à ceux utilisés dans l'inventaire fédéral ISOS, ils ne recouvrent pas la même signification: alors que la différenciation géométrique (carré, cercle, triangle) exprime dans l'inventaire fédéral ISOS une différence d'échelle (ville, village, hameau), elle signifie dans le plan directeur une différence de degré de protection des localités. Cette situation prête à confusion. L'OFC et la CFNP suggèrent en outre qu'une liste des sites ISOS d'importance nationale soit annexée à la carte de détail, dispositif à même de clarifier d'éventuelles équivoques.

Equipements publics ou d'intérêt public

Le Secrétariat général du DDPS demande que les corrections suivantes soient apportées au thème "Installations militaires":

Richtplantext - Problemstellung: Absatz 4:

~~Korrekturantrag: Im Jahr 1998 erstellte zivilen Tätigkeiten festzulegen. Am 28. Februar 2001 hat der Bundesrat den Sachplan Militär gutgeheissen. Er baut auf dem Sachplan Waffen- und Schiessplätze vom 19. August 1998 und seinen Anpassungen (1999, 2000) auf und ergänzt diesen mit den Bereichen Militärflugplätze und Übersetzstellen. Überdies enthält er die notwendigen Grundsätze zur Abstimmung aller raumwirksamen militärischen Tätigkeiten sowie zur Zusammenarbeit zwischen militärischen und zivilen Stellen.~~

Richtplantext - Bibliographische Hinweise: Punkt 2:

~~Korrekturantrag: Militär und Raumplanung, MD/BRP, Bern 1994~~

Begründung: Der Inhalt dieser Publikation ist überholt. Neu gilt für diesen Bereich das Kapitel „Grundsätze“ im Sachplan Militär.

Erläuternder Bericht - Problemstellung: Absatz 3:

~~Korrekturantrag: ... Er führt die Beschlüsse des Bundes über die Nutzung und den Umbau der erfassten Waffen- und Schiessplätze auf und nennt die allgemeinen Grundsätze zwischen militärischen und zivilen Tätigkeiten betrifft. ...~~

Begründung: Diese Grundsätze wurden überarbeitet und werden neu im Kapitel „Grundsätze“ des Sachplans Militär aufgeführt.

Erläuternder Bericht - Grundsätze: Absatz 2:

~~Korrekturantrag: Die Grundsätze zur Koordination und Umsetzung beruhen im Wesentlichen auf dem Kapitel „Grundsätze“ im Sachplan Militär auf den Richtlinien ... herausgegeben wurden. Sie sollen ...~~

Espace rural et naturel

Zones agricoles

L'Office fédéral de l'agriculture rappelle son souhait de pouvoir disposer d'un inventaire de l'état des ouvrages de drainage et d'un monitoring de l'état des surfaces agricoles qui ont fait l'objet d'améliorations foncières, sous l'angle du compactage et de l'érosion des sols. Il rend en outre attentif au fait que les zones agricoles spéciales ont des conséquences non négligeables, tant au niveau des accès par camions, de rétention et de qualité des eaux, que de carte des

dangers (les serres de production hors sol sont souvent construites en zone de plaine parfois inondables).

Hameaux et bâtiments protégés hors de la zone à bâtir

Office fédéral du développement territorial (ARE): Le rapport explicatif intitulé "Constructions hors de la zone à bâtir" comporte plusieurs imprécisions concernant l'application du droit fédéral, en particulier sous *Principes de localisation*:

- *Constructions ou transformations dont l'implantation est imposée par leur destination, dernier paragraphe:* En ce qui concerne l'art. 39 al. 2 OAT, le canton n'a pas, pour le moment, «appliqué cette possibilité» et aucune autorisation ne saurait être octroyée sur la base de cette disposition;
- *Transformations partielles, premier paragraphe:* le canton étend le champ d'application des art. 24c LAT / 42 OAT de manière contraire au droit fédéral en omettant notamment de mentionner l'art. 41 OAT ainsi que l'art. 24d al. 1 LAT; cette dernière disposition, qui a fait récemment l'objet d'une précision par le législateur fédéral (art. 42a OAT), constitue une compétence cantonale dont le canton de Fribourg n'a à notre connaissance pas fait usage;
- *Transformations partielles, deuxième paragraphe:* le texte comporte une imprécision de taille concernant les modifications successives en omettant notamment de citer l'art. 42 al. 2 OAT: il faut en effet additionner toutes les modifications effectuées à partir de 1972 (ou depuis le déclassement (ultérieur) en zone agricole) et non pas seulement celles «qui se rapprochent les unes des autres chronologiquement ou objectivement»;
- *Transformations partielles, dernier paragraphe:* Des constructions «de peu d'importance» ne peuvent être autorisées que dans le respect des articles 24c LAT et 42 OAT (identité du bâtiment et calcul des surfaces notamment); des garages indépendants ne sauraient donc être autorisés.

Protection de la nature, du paysage et des forêts

La Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) et l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEPF) rappellent que les périmètres des objets n° 1208 «Rive sud du Lac de Neuchâtel» de l'inventaire IFP et n° 416 «Grande Cariçaie» de l'inventaire fédéral des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale ne sont pas reportés correctement dans la carte du plan directeur. Le rapport de consultation du plan directeur cantonal indique que les périmètres reportés sont ceux des réserves naturelles figurant dans le plan d'affectation cantonal, pour éviter des confusions supplémentaires auprès des communes. La CFNP rend le canton attentif au fait que les inventaires fédéraux ont été approuvés par le Conseil fédéral et qu'ils ont valeur légale. Les réserves de la Rive Sud et les inventaires fédéraux ont été définis par des procédures différentes et ne peuvent donc pas être représentés comme étant le même objet. La CFNP et l'OFEPF demandent que les périmètres de ces objets soient repris correctement dans la carte du plan directeur.

La CFNP s'étonne en outre que le port de Gletterens - installation projetée et définie dans le plan d'affectation cantonal - ne soit pas indiqué dans la carte du plan directeur (y compris corridor d'accès et emprises sur l'objet IFP).

L'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEPF) regrette, eu égard à la durée de validité du plan directeur, que les biotopes qui sont connus et dont on sait qu'ils seront mis sous protection par la Confédération dans un proche avenir ne figurent pas dans le plan directeur. Par ailleurs, afin d'assurer que les corridors à faune et les réseaux écologiques soient pris en compte dans la planification locale, il estime important que ces derniers soient reportés sur la carte d'ensemble au 1:50'000. Un programme d'assainissement pour les points noirs existants, c'est-à-dire les points de conflits entre les réseaux de transport et les corridors à faune ou les interruptions dues à des nœuds d'urbanisme, devrait être élaboré; c'est aussi un objectif sectoriel inscrit à la conception "paysage suisse" de 1997 (point 10.D).

Dangers naturels

L'Office fédéral des eaux et de la géologie (OFEG) rappelle que, pour les zones de danger résiduel (hachuré jaune-blanc) liées aux crues, les autorités doivent non seulement informer et

sensibiliser, mais également demander un plan d'urgence et des mesures de protection spéciales pour les objets sensibles et éviter les installations qui impliquent un potentiel élevé de dommages (cf. Recommandations "Prise en compte des dangers dus aux crues dans le cadre des activités de l'aménagement du territoire" de 1997). Les zones de dangers résiduels sont en effet déterminées pour palier les incertitudes liées à la délimitation des zones de dangers rouge, bleu ou jaune. L'intensité du danger n'y correspond pas forcément aux zones jaunes, mais peut être plus élevé. L'expérience de ces dernières décennies à montrer que c'est dans ces zones hachurées que les dommages étaient souvent les plus importants et que des précautions sont à prendre. Il est vrai que le renoncement à des installations sensibles dans ces zones ne doit pas être systématique si des mesures de construction sur l'objet sont possibles, c'est la raison pour laquelle un plan d'urgence et de mesures de protection spéciales doivent être produits dans le cadre de la demande de construction.

Transports et approvisionnement

Transports individuels motorisés

Die Eidg. Finanzverwaltung stellt fest, dass die T10 im Richtplan nicht erwähnt ist. Es handelt es sich dabei um ein für die gesamte Region (NE, BE, FR) wichtiges Projekt. Wie wird nun sichergestellt, dass die möglichen Planungskorridore (Ins - Murten bzw. Ins - Kerzers) im Kanton Freiburg bei Planungen anderer Projekte berücksichtigt werden?

Aviation civile

L'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) signale que les corrections ponctuelles suivantes restent à apporter: Sous Principes de localisation de la fiche "Aviation civile," les communes citées en lien avec l'aérodrome de Payerne sont "concernées par le cadastre de bruit et/ou la limitation d'obstacles". Quant au champ d'aviation de Bellechasse, il ne possède pas de cadastre de bruit en raison de la faiblesse du nombre de mouvements et cette notion peut donc être supprimée.

Approvisionnement en eau, en énergie et matériaux

L'Office fédéral des eaux et de la géologie (OFEG) souhaite que son nom soit rajouté parmi les instances fédérales concernées lors d'une prochaine adaptation du thème "Energie".

Das BUWAL macht darauf aufmerksam, dass als Windenergiestandorte nur solche Standorte festzulegen werden sollen, die aus gesamtschweizerischer Sicht optimiert sind.

La Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) regrette que les projets de sites d'extraction de matériaux et d'installations de production d'énergie ne soient pas indiqués dans la carte du plan directeur et que le texte du plan directeur ne contienne pas une liste des objets avec leur localisation et l'état de leur coordination.

Protection de l'environnement

Gestion des déchets

GS VBS: Da das VBS im Bereich der Inertstoffdeponie Benewil in Alterswil eine militärische Versorgungsanlage betreibt, möchte es frühzeitig über die weitere Planung dieser Deponie informiert werden.

Forme du plan directeur

Office fédéral du développement territorial (ARE): Le système cartographique suscite, dans l'optique du droit fédéral, les interrogations et remarques suivantes:

- Seuls quelques projets isolés figurent dans la carte de synthèse, sans que les critères de choix n'apparaissent clairement. Pour répondre aux exigences du droit fédéral, notamment pour mettre en évidence les intérêts touchés et l'état de la coordination, tous les projets ayant des effets importants sur l'organisation du territoire nécessitent une représentation cartographique. Cette exigence n'implique pas nécessairement que tous les projets figurent dans la carte de synthèse. Il est également possible de représenter le projet et son contexte spatial sur un extrait détaillé de la carte, qui peut être intégré dans le texte ou le rapport explicatif du plan directeur.
- Le canton a choisi de ne montrer dans sa carte de synthèse que les projets pour lesquels une décision politique a déjà été prise. Ainsi, les quelques projets concrets qui figurent dans le programme d'exécution (projets routiers) ne sont pas tous repris dans la carte. Au sens du droit fédéral, doivent être montrés tous les projets ayant des effets importants sur l'organisation du territoire, donc également ceux pour lesquels une décision politique est seulement prévue, ou en préparation.
- L'état de la coordination n'est indiqué que par domaine, et non pas pour des objets particuliers. Cette manière de faire ne répond pas aux dispositions du droit fédéral, qui demande clairement que soit mis en évidence l'état de la coordination de chaque projet ayant des effets importants sur l'organisation du territoire.
- L'utilisation faite des catégories de coordination ne paraît en outre pas entièrement conforme aux exigences de l'article 5 OAT: il semble en effet que de nombreuses indications considérées par le canton comme "coordination réglée" ne concernent pas réellement des projets, mais plutôt des données de base montrant l'état existant (par ex. informations sur les zones à bâtir légalisées, réseau ferroviaire, routes nationales, etc).