



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

Plan directeur du canton de Fribourg

Modifications 2024

Rapport d'examen préalable

24 octobre 2024



Auteur(s)

Laurent Maerten, section Planification directrice (ARE)

Marie-Laure Zurbruggen, section Planification directrice (ARE)

Numéro du dossier

ARE-211-10-15

Sommaire

1	Procédure.....	4
1.1	Demande du canton	4
1.2	Déroulement de l'examen de la Confédération	4
1.3	Objet et portée du présent rapport	4
2	Contenu du plan directeur et évaluation.....	5
2.1	Modifications de fiches thématiques	5
2.2	Modifications de fiches de projet	10
	Annexe: remarques détaillées des services fédéraux	16

1 Procédure

Le canton peut transmettre une modification de son plan directeur à l'ARE pour examen préalable au sens de l'article 10, alinéa 3, de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1). L'examen préalable de la Confédération s'effectue en général parallèlement à la consultation et participation publique. Le rapport d'examen préalable permet avant tout de rendre le canton attentif, au regard du droit fédéral, à d'éventuels problèmes ou lacunes dans l'optique d'une future approbation du document.

1.1 Demande du canton

Par son courrier du 11 juin 2024, la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) du canton de Fribourg a transmis les Modifications 2024 du plan directeur cantonal (PDC) pour un examen préalable par la Confédération.

Un document contenant les modifications des deux thèmes (fiches T) et des trois fiches de projet (fiches P) suivants a été envoyé à l'appui de la demande en français et en allemand:

- T411 Accidents majeurs
- T414 Exploitation de matériaux
- P0803 Musée d'art contemporain (MAC) à Middel
- P0513 Parc du chocolat Cailler (nouvelle fiche)
- P0804 Extension de l'Etablissement de détention fribourgeois – site de Bellechasse (nouvelle fiche)

Les fiches modifiées ont été transmises dans une version avec corrections apparentes.

Ces modifications ont fait l'objet d'une consultation publique entre le 14 juin et le 13 septembre 2024.

Le canton a fourni une *Notice d'accompagnement des modifications du plan directeur cantonal* (rapport explicatif) du 14 juin 2024 qui apporte quelques explications et justifications des adaptations effectuées.

Selon le rapport explicatif du canton, la fiche de projet *P0302 Densification de la zone d'activités de Givisiez* a en outre été supprimée.

1.2 Déroulement de l'examen de la Confédération

L'ARE a transmis les documents reçus aux services fédéraux concernés membres de la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT) le 17 juin 2024. Les services fédéraux suivants ont fait part de remarques: Office fédéral de la culture (OFC), Office fédéral de l'agriculture (OFAG), Office fédéral de l'aviation civile (OFAC), Office fédéral de l'environnement (OFEV) et Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP). Le présent rapport d'examen préalable rend compte des avis exprimés par les services fédéraux.

Le contenu des rapports d'examen d'avril 2019 et de juillet 2020 liés à la révision complète du PDC fribourgeois, notamment les remarques en lien avec la forme et la conception des fiches de projet, reste par ailleurs valable et l'ARE attend du canton qu'il y réponde dans les meilleurs délais.

1.3 Objet et portée du présent rapport

Le présent rapport d'examen préalable 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 ; RS 700) et de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire ainsi que sur leurs instruments de mise en œuvre, notamment le Complément au guide de la planification directrice (ARE, mars 2014).

La légalité des projets particuliers et mises en zones inscrits dans le plan directeur cantonal est examinée de manière sommaire et les doutes significatifs 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 contraignante pour les propriétaires fonciers 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 Contenu du plan directeur et évaluation

2.1 Modifications de fiches thématiques

T411 Accidents majeurs

Il s'agit de modifications ponctuelles de la fiche thématique consacrée aux accidents majeurs. L'article 11a de l'ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM), entré en vigueur en 2013 et modifié en 2018, stipule que les cantons tiennent compte de la prévention des accidents majeurs dans les plans directeurs et les plans d'affectation ainsi que dans leurs autres activités ayant des effets sur l'organisation du territoire.

Afin d'aider à la mise en œuvre de cette ordonnance, un guide de planification intitulé *Coordination aménagement du territoire et prévention des accidents majeurs* a été publié en 2022 par la Confédération. Le canton de Fribourg a publié en complément une aide à l'exécution cantonale *Prévention contre les accidents majeurs et aménagement du territoire*, également publiée en 2022. Ces guides ne modifient pas fondamentalement l'approche suivie pour la prise en compte de l'article 11a OPAM, mais clarifient les étapes à suivre, les méthodes de calcul et la répartition des tâches.

L'adaptation proposée permet de clarifier certaines formulations pour être plus proche du contenu des bases légales, comme par exemple, éviter la densification de zones existantes, et pas uniquement les mises en zone, dans les domaines attendant aux installations assujetties à l'OPAM.

Ces adaptations ponctuelles n'appellent pas de remarques fondamentales de la part de la Confédération. L'OFEV propose toutefois quelques corrections et clarifications qui figurent en annexe du présent rapport.

T414 Exploitation de matériaux

Les modifications transmises pour examen préalable visent à adapter la fiche du PDc en vigueur traitant de l'extraction de matériaux (graviers et roches). Elles ont pour objectif de répondre aux changements de circonstances (notamment actualisation des besoins en logements et infrastructures publiques, nouvelle jurisprudence) en se fondant sur la révision ordinaire prévue tous les dix ans du plan sectoriel cantonal correspondant, le Plan sectoriel pour l'exploitation de matériaux (PSEM), qui est une étude de base non contraignante et non adoptée par une autorité. La révision du PSEM, dont la version en vigueur date de 2011, a été initiée en 2020 sous la conduite d'un comité de pilotage réunissant les différents services de l'Etat compétents ainsi que des représentants des acteurs concernés (notamment entreprises exploitantes de matériaux, associations de protection de la nature et du paysage, gestionnaires d'alimentation en eau potable et entreprises de transport). Le résultat de cette révision est mis en consultation simultanément aux modifications du PDc.

L'adaptation de la fiche et du PSEM contiennent plus spécifiquement une révision des critères de définition des futurs secteurs d'exploitation, une réévaluation des priorités du canton en matière d'approvisionnement en matériaux de construction, ainsi que d'une actualisation de l'estimation des besoins du canton à 25 ans, cette dernière induisant une augmentation du nombre de secteurs prioritaires d'exploitation potentielle.

Pour l'extraction de gravier en particulier, le PSEM détaille le processus de sélection qui a conduit le canton à définir 18 secteurs prioritaires et 62 secteurs de ressources dites à protéger. L'analyse se base sur des critères d'exclusion, notamment issus des bases légales fédérales et repris sous forme résumée dans la fiche T414, et des critères d'évaluation pondérés, en particulier environnementaux et socio-économiques, permettant, sous forme d'aide à la décision, de classer les différents secteurs entre les deux catégories précitées. Si les critères d'exclusion font en quelque sorte office de planification négative, les critères d'évaluation et les analyses multicritères effectuées sur leur base ont permis au canton de procéder à la sélection des secteurs prioritaires dans lesquels il estime que l'exploitation des graviers sera nécessaire dans les 25 prochaines années pour répondre, en priorité, à ses besoins. Pour les roches et les glaises, le canton a renoncé à procéder à la sélection de secteurs prioritaires, au vu de l'absence de besoin immédiat de nouveaux sites à exploiter et de l'absence de problèmes d'approvisionnement ; le PSEM contient par contre pour ces deux types de ressources des critères d'exclusion identiques à ceux inscrits dans la fiche T414, à l'exception de celui relatif aux forêts à fonction protectrice et aux réserves forestières, sans que cette différence ne soit explicitée.

La fiche *T414 Exploitation de matériaux* pose en outre les principes généraux pour les installations concernées, les procédures applicables et les compétences des différents services et des communes ; elle contient également la liste des secteurs prioritaires pour l'extraction de graviers, tous inscrits en état de coordination réglée au sens de l'article 5 OAT.

Appréciation et remarques générales

De manière générale, la Confédération salue la volonté du canton de Fribourg d'actualiser le PDC sur la base de la révision de cette importante étude de base que constitue le PSEM, ainsi que le rôle actif qu'il entend jouer en matière de planification des sites d'exploitation de matériaux.

Cependant, en l'absence, dans le dossier transmis par le canton, de démonstration de la pesée des intérêts ayant conduit à la sélection des secteurs prioritaires pour l'extraction des graviers, le canton est invité, en vue de leur approbation par la Confédération, à compléter l'ancrage dans le PDC des nouveaux secteurs en coordination réglée, ainsi que de ceux qui ont fait l'objet d'une modification substantielle, avec les informations nécessaires pour justifier l'état de coordination souhaité ; il pourra pour ce faire reprendre la structure utilisée pour les fiches de projet existantes du PDC. Là où deux variantes sont présentées dans le PSEM, avec des hypothèses de volumes d'exploitation différents, le canton prendra soin de n'en présenter qu'une, démontrant par-là que la coordination est effectivement réglée au niveau du PDC.

Le canton veillera également à intégrer au dossier d'approbation la carte de synthèse du PDC modifiée en reportant les éléments inscrits sur la carte de la fiche T414 et en vérifiant la cohérence de leur contenu avec les adaptations de la stratégie cantonale induite par la révision du PSEM (il n'est ainsi par exemple plus question de secteur à exploitation non-prioritaire dans le PSEM).

Il conviendra également de compléter le dossier du PDC en précisant le statut des anciens secteurs prioritaires et le lien entre ceux-ci et la nouvelle liste : demande d'exploitation déposée, légalisation, mise en exploitation, abandon, reprise dans la nouvelle liste sous un autre nom ou avec un autre périmètre, notamment.

Le canton de Fribourg est enfin invité à distinguer parmi les principes du thème T414 ce qui relève du processus de sélection des secteurs (critères d'exclusion et critères d'évaluation) et le résultat de cette sélection (liste de secteurs prioritaires pour les gravières, principe de localisation des carrières et

glaisières). Cette demande fait écho au point 2, lettre i, de la décision du Conseil fédéral du 19 août 2020, auquel le canton n'a pas encore donné suite.

Mandats à remplir en vue de l'approbation par la Confédération

Ancrer dans le PDc les informations nécessaires pour justifier l'état de coordination des secteurs prioritaires nouvellement ancrés en coordination réglée dans le PDc ou qui ont fait l'objet d'une modification substantielle.

Actualiser et harmoniser les cartes de synthèse du PDc et en annexe à la fiche T414 avec le texte de cette même fiche.

Préciser le statut des anciens secteurs prioritaires (supprimés de la fiche T414) et le lien entre ceux-ci et la nouvelle liste de la fiche T414.

Améliorer la présentation des principes dans la fiche, notamment en distinguant mieux ceux qui concernent le processus de sélection de ceux qui présentent les résultats de la sélection.

Remarques spécifiques - Surfaces d'assolement (SDA) et forêt

Bien que des seuils minimaux de volume exploitable soient définis en tant que critères d'exclusion pour la détermination d'un secteur prioritaire sur des SDA, celles-ci n'apparaissent pas telles quelles dans les critères d'évaluation de la méthodologie cantonale, seul le critère de « bonne terre agricole », au sens d'aptitude de la surface agricole, y faisant référence ; de plus, ce critère n'est que faiblement pondéré par rapport à d'autres critères d'évaluation, alors que cette thématique figure expressément parmi les principes de la fiche T414 (p.5). Cette prise en compte des SDA est insuffisante au vu de l'intérêt national qu'elles représentent et qui est ancré dans un plan sectoriel fédéral. La fiche *T301 Surfaces d'assolement*, approuvée par le Conseil fédéral le 1er mai 2019, contient certes des principes généraux et une obligation de compensation des emprises sur les SDA affectées en zones spéciales hors périmètre d'investigation pour l'urbanisation, mais cette obligation ne concerne que les zones spéciales qui n'ont pas d'ancrage dans le PDc, ce qui n'est pas le cas des secteurs prioritaires ancrés dans la fiche T414 ; sur ce point, l'ARE renvoie de plus au chapitre 2.5 du rapport d'examen préalable de la Confédération du 5 mai 2023 relatif aux Modifications 2021 du PDc, qui requiert spécifiquement un renforcement des modalités de compensation en matière d'emprises sur les SDA, conformément aux dispositions du plan sectoriel fédéral SDA y relatif remanié en 2020.

En ce qui concerne la forêt, qui fait l'objet de critères d'exclusion spécifiques (seuils minimaux de volume exploitable, exclusion des forêts de protection et des réserves forestières), c'est à nouveau la faible pondération par rapport à d'autres critères d'évaluation qui apparaît insuffisante.

En ne prenant ainsi pas spécifiquement et suffisamment en compte les SDA ni la forêt, la méthode d'évaluation des secteurs prioritaires dans sa version actuelle ne saurait valablement fonder une pesée des intérêts complète au niveau du plan directeur pour inscrire un secteur prioritaire en emprise sur des SDA ou en forêt en coordination réglée dans le PDc. Il convient dès lors de remanier le PSEM sur cet aspect, en particulier les critères d'évaluation et leur pondération relative. Ce remaniement pourrait conduire à renoncer à ancrer certains secteurs prioritaires dans le PDc en coordination réglée. Une modification de la fiche T301, relative aux modalités de compensation des zones spéciales pour les cas d'exploitation des matériaux en emprise sur des SDA, pourrait également s'avérer pertinente.

Mandat à remplir en vue de l'approbation par la Confédération

Fixer dans la méthode d'évaluation du PSEM et dans la partie contraignante du PDc les critères relatifs à la prise en compte des SDA et de la forêt qui permettent une pesée des intérêts à ce niveau de planification suffisamment conforme aux exigences du droit fédéral pour permettre d'inscrire en coordination réglée des projets de secteurs prioritaires d'exploitation des matériaux en emprise sur des SDA ou en forêt.

Remarques spécifiques - Clause du besoin

Le PSEM détaille les consommations respectives en roches, graviers et sables de ces dernières années, de même que les réserves dans les installations en exploitation. C'est également dans ce document que sont présentés les besoins cantonaux à 25 ans respectivement pour les carrières, glaisières et gravières.

Le PSEM traite principalement des **gravières**, que ce soit la présentation des volumes extraits ces dernières années et des réserves encore existantes, de l'évaluation des besoins du canton à 25 ans ou, principalement, de la désignation, sur la base de critères d'exclusion et d'évaluation, de secteurs prioritaires et de secteurs de ressources dites à protéger. Pour les carrières et les glaisières, dont les volumes disponibles semblent couvrir les besoins à moyen terme et dont la disponibilité future semble garantie, voir la remarque de l'ARE en annexe.

Sur le plan du volume en m³ de graviers extraits dans le canton par le passé, ce chiffre a reculé de près 900'000 à 450'000 entre 2017 et 2022. Au 31 décembre de cette même date, l'ensemble des volumes de matériaux neufs restant à extraire dans les gravières ouvertes (réserves légalisées) était par ailleurs estimé à 9 millions de m³.

Le PSEM évalue à 1 mio de m³ le volume de matériaux neufs consommés par année dans le canton et reprend cette valeur pour fonder un besoin annuel par habitant à 3 m³ ces 25 prochaines années, en tenant compte de la croissance démographique, selon le scénario "haut" de l'Office fédéral de la statistique pour le canton de Fribourg, pour un total estimé de 23 millions de m³ sur cette même période. Le volume total estimé des 18 secteurs prioritaires définis dans le PSEM, dans leur variante extensive (certains secteurs ont fait l'objet de deux variantes en fonction de leur proximité aux zones habitées), pourrait atteindre 37 millions de m³ : ce volume supérieur au besoin précédemment défini est justifié par le canton du fait des incertitudes qualitatives et quantitatives des secteurs prioritaires identifiés, des risques de non concrétisation de projets dans certains secteurs, ainsi que pour répondre aux besoins des régions et entre les régions.

Ces différents chiffres inscrits dans le PSEM induisent les questionnements suivants de la part de l'ARE:

- Le besoin annuel futur est, selon le PSEM, une estimation fondée sur la consommation passée de matériaux neufs, avec une valeur largement supérieure à celle des volumes extraits des gravières légalisées du canton en moyenne ces dernières années: d'où provient une telle différence ? du volume de matériaux neufs extra-cantonaux importés ? Quant au besoin, s'agit-il d'un besoin total (y compris matériaux recyclés), ou seulement du besoin en matériaux neufs ? de source intra- et extra-cantonale ? Plus largement, quelles sont les bases de calcul de la consommation moyenne passée de matériaux neufs, qui fonde l'estimation de la consommation future ? Tiennent-elles compte d'autres facteurs, qu'il conviendrait de détailler davantage, tels que la qualité des matériaux, l'absence de garantie de légalisation ou une adéquation aux besoins régionaux ?
- Le chiffre 3. *Mise en œuvre* (ad. 3.3 *Tâches communales, Conséquences sur le plan d'aménagement local*) de la fiche T414 prévoit que les secteurs prioritaires du PSEM 2011 qui ont fait l'objet d'une demande préalable d'exploiter dans un délai de 3 ans après l'entrée en vigueur de la modification en cours du plan directeur cantonal seront examinées sur la base du PSEM 2011, ce qui conduira à accroître d'autant les réserves légalisées : à quel volume peut-on s'attendre ? le canton en a-t-il tenu compte dans la réévaluation des secteurs prioritaires conduite dans le cadre de l'actualisation du PSEM ?
- Alors que le potentiel des secteurs prioritaires est estimé entre 32 et 37 mio de m³ suivant les variantes du PSEM pour un besoin en matériaux neufs estimé à 23 mio de m³, comment sont pris en compte les près de 9 mio de m³ de matériaux neufs encore en réserve dans les gravières légalisées, expressément exclues, selon le PSEM et la fiche T414, de la liste des secteurs priori-

taires? Ne convient-il pas de les prendre en compte dans la planification cantonale (par addition aux potentiels des secteurs prioritaires) ?

- Les volumes extraits ces dernières années sont en baisse et, bien que des hypothèses soient formulées quant aux raisons de cette tendance, celles-ci ne semblent pas avoir été intégrées dans le calcul de la couverture du besoin ; en effet, même s'il devait s'avérer que l'estimation du besoin annuel en matériaux neufs à près d'1 million de m³ au niveau cantonal est fondée, cela ne signifie pas encore que ce besoin puisse/doive être couvert par les gravières du canton.

Plus fondamentalement, ces différents questionnements mettent en évidence une possible inadéquation entre offre et besoins futurs qui irait à l'encontre du principe d'utilisation mesurée du sol dans le domaine de l'extraction des matériaux. Pour assurer que ce principe cardinal de l'aménagement du territoire est respecté, au niveau du PDc, le canton est invité à apporter les compléments et réponses aux points laissés ouverts dans la documentation actuelle et, le cas échéant, à revoir à la baisse le nombre de secteurs prioritaires à ancrer dans le PDc en coordination réglée, les secteurs actuellement prioritaires non conservés avec cet état de coordination pouvant quant à eux être ancrés en coordination en cours. Cette distinction aurait pour avantage d'apporter un certain niveau de sécurité de planification comme de flexibilité vis-à-vis des risques de non concrétisation des secteurs prioritaires en coordination réglée ; elle pourrait en outre opportunément s'appuyer sur la réévaluation des critères et de la pondération relative aux SDA et à la forêt évoquée au sous-chapitre précédent du présent rapport d'examen préalable.

Mandat à remplir en vue de l'approbation par la Confédération

Compléter le dossier du PDc (dont le PSEM) de manière à garantir que la planification cantonale en matière d'extraction de graviers permette effectivement au canton de veiller à une utilisation mesurée du sol à l'horizon du plan directeur dans ce domaine.

Remarques spécifiques relatives à certains secteurs prioritaires (OFEV et CFNP)

Quatre des secteurs prioritaires se situent dans un parc naturel régional (PNR), Les Planbus, La Chenauda, La Chenaletta dans le PNR « Gruyère Pays-d'Enhaut » et Allmend-Limbach dans le PNR « Naturpark Gantrisch ». Le canton de Fribourg est invité à s'assurer que leur exploitation future ne mette pas en danger les objectifs de ces parcs et que ces derniers pourront être mis en oeuvre conformément à la Charte desdits parcs ; cet élément pourrait figurer le cas échéant au nombre des contraintes à prendre en compte dans les fiches de projet correspondantes.

Le secteur La Chenauda (Haut-Intyamont) longe le périmètre de la zone alluviale d'importance nationale n°66 « Les Auges de Neirivue ». Il faudra s'assurer dans le cadre de la planification ultérieure qu'il n'y ait pas d'impacts sur les objectifs de protection de la zone alluviale; ici également, cet élément pourrait figurer parmi les contraintes à prendre en compte dans la fiche de projet correspondante.

Secteur Zirkelshubel à Schmitten (Singine) : ce secteur est traversé par la voie de communication historique FR 1.6.1. Il s'agit d'une voie de communication historique d'importance nationale selon l'IVS. Sur la base des informations disponibles, il ne peut être exclu que l'objet IVS puisse être gravement affecté par l'extraction. Cet élément doit être pris en considération dans le cadre de l'évaluation de ce secteur prioritaire en vue de son ancrage en coordination réglée dans le PDc et de la pesée des intérêts correspondante ; cet élément pourrait en outre figurer au nombre des contraintes à prendre en compte dans la fiche de projet correspondante.

Mandat à remplir en vue de l'approbation par la Confédération

Intégrer la voie de communication historique d'importance nationale selon l'IVS FR 1.6.1 dans l'évaluation du secteur prioritaire Zirkelshubel à Schmitten (Singine) en vue de son intégration en coordination réglée dans le PDc.

2.2 Modifications de fiches de projet

P0803 Musée d'art contemporain (MAC) à Middel

Cette fiche prévoit l'implantation d'un musée d'art contemporain (MAC) avec parc (surface totale de 80'000 m²) sur un ancien site militaire (place d'exercices), avec une possibilité constructive de 14'000 m², selon la *Notice d'accompagnement des modifications du plan directeur cantonal*. La fiche ne contient en revanche pas d'informations quant au programme du projet (fréquentation attendue, affectation des bâtiments existants et nouveaux, etc.).

La fiche P0803, précédemment inscrite en coordination en cours dans le PDc, a fait l'objet d'un examen et d'une approbation par la Confédération dans cet état de coordination en 2020. Aujourd'hui classée en coordination réglée, elle tient en partie compte des remarques exprimées lors de l'examen précité et s'appuie sur l'analyse effectuée par les services cantonaux dans le cadre de l'examen préalable de la modification du plan d'aménagement local (PAL) de la commune concernée. Une étude de mobilité a par ailleurs été effectuée et conclut à la nécessité d'aménager une liaison de mobilité douce entre Middel et Torny-le-Grand, implantée sur des surfaces d'assolement (env. 1450 m²), ainsi que d'envisager d'augmenter la cadence des bus, apparemment insuffisante le week-end ; le dossier du PDc ne s'exprime par contre pas sur le transport individuel motorisé ni sur le stationnement et leurs emprises respectives.

Au vu de la nature du projet, et comme suggéré par la Confédération, une étude de faisabilité au sens de la fiche *T110 Implantation d'équipements de tourisme et de loisirs* a par ailleurs été engagée. Ses résultats devront impérativement être pris en compte et, le cas échéant, intégrés dans le contenu de la fiche avant son envoi pour approbation par la Confédération. En effet, la présence d'installations militaires qui ne sont plus utilisées et celle d'un panorama à 360° sur le paysage suisse ne sauraient suffire sans autre démonstration à justifier à elles seules la localisation d'un projet de musée hors du milieu bâti et hors du périmètre d'investigation pour l'urbanisation tel que défini par la fiche *T101 Territoire d'urbanisation* du PDc. Emprunter la voie de la planification en vue de réaliser un projet de construction hors de la zone à bâtir (zone spéciale au sens de l'article 18 LAT, comme envisagé) ne dispense pas fondamentalement les autorités chargées de la planification de respecter les mêmes exigences que pour l'application de l'article 24 LAT, à savoir vérifier si l'implantation est imposée par sa destination et effectuer une pesée complète des intérêts en présence. L'article 24 LAT est en outre considéré comme contourné lorsqu'une petite zone à bâtir contraire au droit est créée ou que la mesure de planification repose sur une pesée objectivement injustifiable des intérêts territoriaux en jeu (cf. arrêt du Tribunal fédéral ATF 124 II 391, consid. 2.c). Comme le projet de musée vise effectivement à créer une petite zone d'affectation comprenant une composante constructive importante séparée du milieu bâti, il doit nécessairement remplir les exigences permettant de confirmer que son implantation est imposée par sa destination ; de plus, aucun intérêt prépondérant ne doit s'y opposer. Sur ce point, l'ARE relève que la réalisation du projet pourrait induire des conflits avec d'importants buts et principes de l'aménagement du territoire :

- orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur (art. 1, al. 2, let. a^{bis}, LAT);
- créer un milieu bâti compact (art. 1, al. 2, let. b, LAT);
- préserver le paysage (art. 3 al. 2, LAT).

Sur un autre plan, l'ARE précise que, pour les projets qui attirent beaucoup de monde et génèrent du trafic, une bonne accessibilité, notamment une bonne desserte par les transports publics, devrait constituer un critère d'évaluation important. Concernant le site choisi pour le projet de musée inscrit dans la fiche P0803, il ne peut être question d'une bonne desserte. Il faut en particulier s'attendre à ce que certains visiteurs viennent de loin. Si la recherche de solutions de desserte par les TP et la mobilité douce est bien sûr dans le cas précis à encourager, il est clair que le choix d'une implantation dans une zone à bâtir existante et déjà bien desservie par les transports publics serait nettement plus favorable à son accessibilité.

En conclusion, s'il n'est certes pas exclu de réutiliser des infrastructures existantes à des fins d'urbanisation, une telle utilisation doit toutefois être justifiée par des intérêts dont le poids s'avère in fine supérieur dans la pesée des intérêts y relative, ce que les informations transmises par le canton ne reflètent en l'état pas. Dès lors, au vu des doutes importants quant à la compatibilité du projet MAC Middel avec les dispositions du droit fédéral en matière d'aménagement du territoire, l'ARE émet la plus grande réserve quant à la possibilité pour la Confédération d'approuver le projet tel que présenté. Le canton est invité à évaluer la pertinence de maintenir ce projet dans son plan directeur. Si tel devait être le cas, la fiche P0803 ne pourrait être 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 d'affectation isolée qui autorise la construction de bâtiments. Ces informations devraient notamment contenir dans ses grandes lignes le programme du projet, en s'appuyant sur les résultats de l'étude de faisabilité en cours (ampleur et affectation des bâtiments, hypothèse de fréquentation du musée), présenter les variantes d'optimisation de l'utilisation des surfaces d'assolement ainsi que l'expression d'une réelle pesée des intérêts conforme au droit fédéral effectuée par le canton, en tant qu'autorité d'adoption du PDC.

Réserve en vue de l'approbation par la Confédération

Au vu des doutes importants quant à la compatibilité d'une nouvelle zone d'affectation isolée autorisant la construction de bâtiments avec les dispositions du droit fédéral en matière d'aménagement du territoire, l'ARE émet la plus grande réserve quant à la possibilité pour la Confédération d'approuver le projet MAC Middel tel que présenté.

P0514 Parc du chocolat Cailler (nouvelle fiche)

Le musée existant lié à la fabrique de chocolat Cailler fait partie des musées les plus visités de Suisse, mais il a désormais, selon la fiche du PDC, atteint sa limite de capacité d'accueil. Le projet vise ainsi à requalifier le site pour en faire un parc thématique et didactique autour du chocolat qui constituerait aussi un moyen de maintenir l'activité de production actuelle et offrirait une combinaison d'attractions thématiques et d'hébergements pour les touristes, dont le nombre devrait sensiblement augmenter.

La nouvelle fiche de projet du PDC inscrit en coordination réglée les trois premières étapes de développement et en coordination en cours la quatrième étape. Il est prévu de modifier l'affectation actuelle des secteurs Broc Fabrique de zone d'activités en zone de tourisme et de loisirs, tout en étendant celle-ci sur près d'un hectare pris sur la zone agricole, derrière la fabrique existante. Le secteur « En Liaubon », en contre-haut de la gare ferroviaire, verra quant à lui l'implantation d'installations d'hébergement et artisanales, ainsi que d'un parking centralisé qui devrait être relié au site par une télécabine ; son affectation en zone industrielle sera modifiée en zone de tourisme et de loisirs ainsi que, marginalement, en zone artisanale.

Dans la mesure où le projet vise à requalifier le site existant, sa localisation est pour ainsi dire imposée par sa destination et a pour avantage notable une liaison ferroviaire directe – récente – avec les villes de Fribourg et de Berne, et en correspondance avec les autres grandes villes du pays.

Les études de base réalisées dans le cadre des projets de modification du PAL et de plan d'aménagement de détail (PAD) ont mis en évidence les contraintes à prendre en compte, alors que l'examen préalable de ces documents par les instances cantonales a permis de fixer dans le contenu liant de la fiche P0514 les conditions et mesures à prendre pour la suite de la procédure. Ces éléments permettent d'assurer la coordination pour les étapes 1, 2 et 3 du projet (coordination réglée). Aucune surface d'assolement n'est concernée par ces étapes. Les intérêts fédéraux suivants sont en revanche touchés et appellent les remarques suivantes :

- Le secteur du projet se trouve en limite de la réserve d'oiseaux d'eau et de migrateurs n°125 « Lac de la Gruyère à Broc ». L'augmentation de l'attractivité touristique du site induira une augmentation des dérangements directs et indirects sur la réserve d'oiseaux d'eau et de migrateurs. L'OFEV demande que le canton s'assure, dans le cadre de la planification ultérieure, que l'objectif de

protection de cette dernière ne soit pas péjoré. Concrètement, il s'agira entre autres de veiller à l'établissement d'une zone tampon suffisante entre les impacts générés par le projet et le site protégé.

- Le secteur du projet est par ailleurs traversé par la Jogne et certaines des réalisations de l'étape 1 prennent place dans ou à proximité de l'espace réservé aux eaux (ERE) de ce cours d'eau. L'OFEV demande que le canton veille, dans le cadre de la planification ultérieure, à la compatibilité du projet avec les restrictions relatives à l'espace réservé aux eaux. Seules les installations d'intérêt public et dont il peut être démontré que l'implantation est imposée par la destination pourront être construites dans cet espace.
- Broc Fabrique est un site inscrit à l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse ISOS. La protection et la mise en valeur du site inscrit à l'ISOS doivent constituer un élément fondamental du projet. Etant donné l'importance patrimoniale du site, l'OFC demande quelques modifications de texte que le canton est prié d'intégrer en vue de son approbation (voir annexe). La CFNP fait remarquer que l'ISOS ne s'exprime pas seulement sur les constructions, mais aussi sur les espaces libres importants pour conserver de beaux points de vue sur le site. La planification ultérieure devra dès lors tenir également et dûment compte des espaces libres définis dans l'ISOS. Au vu de l'importance du site protégé de Broc Fabrique et des tâches fédérales concernées dans ses abords immédiats (dont une création de zone à bâtir), le canton est invité à expliciter comment les qualités du site protégé « Broc Fabrique » peuvent être préservées par le projet. L'ARE recommande de plus au canton d'évaluer la pertinence de solliciter déjà au niveau du PDC un avis de la CFNP pour s'assurer de la possibilité de mettre en œuvre les différentes étapes du projet dans le respect des qualités du site; par ailleurs, quelle que soit sa décision, le canton est invité à expliciter comment ces qualités peuvent être préservées par le projet.

L'OFAC rappelle en outre que le secteur concerné se trouve dans les environs du champ d'aviation de Gruyères et renvoie à cet effet à la fiche PSIA du champ d'aviation de Gruyères du 26 février 2020, notamment en ce qui concerne le cadastre des surfaces de limitation d'obstacles.

Sur un autre plan, l'extension de la zone à bâtir en zone de tourisme et loisirs ne semble pas avoir été prévue dans le périmètre d'investigation pour l'urbanisation, ni dans le territoire d'urbanisation, alors que, selon le 4^e principe de la fiche *T101 Territoire d'urbanisation*, il convient de situer toute extension de la zone à bâtir à l'intérieur de ceux-ci. En vue de l'envoi du projet pour approbation par la Confédération, le canton est invité à s'assurer que l'extension prévue respecte bien cette condition en procédant à la mise à jour de la carte du périmètre d'investigation ou, à défaut, d'en justifier l'exception.

Par ailleurs, la fiche P0514 fait mention, outre la proximité du pôle touristique cantonal de Gruyères, d'une appartenance du projet au pôle touristique régional Broc Fabrique, qui ne figure pas dans la version actuelle de la fiche *T108 Pôles touristiques* du PDC. Au vu des caractéristiques du projet et de son importance nationale, c'est plutôt au pôle cantonal du périmètre urbain de Bulle qu'il conviendrait de le rattacher. La fiche *T106 Grands générateurs de trafic*, thème auquel la fiche de projet P0514 est rattaché, impose explicitement d'implanter ces installations de tourisme ou de loisirs dans l'espace urbain ou dans des pôles touristiques cantonaux; dans ce cas également, le canton est invité à justifier le choix d'implantation d'une telle installation en dérogation, le cas échéant, des dispositions y relatives du PDC.

Quant à l'étape 4, inscrite en coordination en cours, elle consiste à développer les alentours de la ferme modèle prévue à l'étape 1 où seraient installés des animaux de ferme et un jardin des senteurs; elle concerne une surface d'environ 7 ha en majeure partie sur la zone agricole et inscrite à l'inventaire cantonal des surfaces d'assolement (SDA), sans que l'on sache en l'état si les activités projetées permettront de préserver la qualité SDA. Afin de fixer, au niveau du plan directeur cantonal, le cadre permettant de garantir que les exigences de l'article 30, alinéa 1bis, OAT pourront être remplies dans le cadre de la procédure ultérieure d'affectation de la zone, une pesée des intérêts conforme au niveau de la directrice planification devra être conduite et explicitée par le canton dans la fiche P0803, pré-

sentant dans les grandes lignes comment une solution en emprise sur les SDA conforme aux buts de l'aménagement du territoire sera probablement nécessaire et comment ladite emprise pourra être minimisée. Cette démonstration que la coordination territoriale a été menée à bien au niveau du PDC permettra à la Confédération d'approuver la 4^e étape du projet en coordination réglée.

Mandats à remplir en vue de l'approbation par la Confédération

Expliciter comment les qualités du site « Broc Fabrique » inscrit dans l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse ISOS peuvent être préservées par le projet.

Compléter la fiche P0514 ou le dossier du PDC avec les informations démontrant la conformité du projet du Parc du chocolat Cailler aux dispositions des fiches du PDC relatives au territoire d'urbanisation, aux pôles touristiques et aux grands générateurs de trafic.

Indication

Au vu de l'importance du site protégé de Broc Fabrique et des tâches fédérales concernées dans ses abords immédiats, l'ARE recommande au canton d'évaluer la pertinence de solliciter déjà au niveau du PDC un avis de la CFNP pour s'assurer de la possibilité de mettre en œuvre les différentes étapes du projet de Parc du chocolat Cailler dans le respect des qualités du site.

Indication pour le développement du plan directeur cantonal

En vue d'un classement en coordination réglée de l'étape 4 du projet de Parc du chocolat Cailler, le canton devra apporter la démonstration, d'une part, que la coordination territoriale a été menée à bien à ce niveau et, d'autre part, que le cadre fixé dans la fiche P0514 pour la planification ultérieure permettra selon toute vraisemblance le respect effectif des exigences de l'article 30, alinéa 1bis, OAT lors des mises en zone prévues par cet article.

P0804 Extension de l'Etablissement de détention fribourgeois – site de Bellechasse (nouvelle fiche)

Le canton de Fribourg dispose actuellement de deux établissements de détention : l'un dans le centre de Fribourg et l'autre sur le site de Bellechasse, situé dans le Grand Marais, entre les communes de Mont-Vully et de Morat. À l'heure actuelle, le pénitencier de Fribourg n'est plus conforme aux normes de détention modernes et de sécurité. Le Grand Conseil fribourgeois a donc décidé de déménager tous les établissements pénitentiaires cantonaux sur le site de Bellechasse et a voté en 2016 un crédit pour une première phase d'expansion du site. Le projet est aujourd'hui constitué de trois phases :

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

La fiche P0804 indique qu'une modification du PAL des communes de Mont-Vully et de Morat est nécessaire en vue de créer, pour l'ensemble du secteur concerné, une zone "Pénitencier" au sens de l'article 18 LAT, uniforme pour les deux communes. La modification des PAL des deux communes a fait l'objet d'un examen préalable en 2023, auquel le SeCA a donné un préavis favorable. Dans le PAL des deux communes, la zone spéciale sera divisée en un secteur constructible - dans lequel des nouvelles constructions et installations liées à l'exploitation du pénitencier peuvent être autorisées - et

un secteur inconstructible destiné aux surfaces agricoles, ainsi qu'aux routes, chemins et autres infrastructures liées au pénitencier et au domaine agricole. Cette subdivision doit permettre, d'une part, d'avoir une zone spéciale homogène, et, d'autre part, de distinguer les terrains constructibles des terres exploitées à des fins agricoles par les détenus.

La concentration des activités pénitentiaires cantonales sur le site existant de Bellechasse et la réalisation des nouvelles constructions autant que possible dans la zone en vigueur – quand bien même la concentration des activités pénitentiaires à cet endroit semble nécessiter une extension de la zone existante - constituent des atouts du point de vue de l'aménagement du territoire. La localisation du site de Bellechasse en retrait des zones résidentielles est en outre justifiée par le canton pour des questions de sécurité et de tranquillité publique. Le site du projet présente cependant diverses contraintes mentionnées dans la fiche ; celles-ci appellent les commentaires suivants de la part de la Confédération :

- L'extension prévue aura une emprise sur les surfaces d'assolement, même si ni la fiche, ni le rapport explicatif n'en précise l'ampleur. La fiche mentionne très sommairement que la protection des SDA doit être prise en compte. Afin de fixer, au niveau du plan directeur cantonal, le cadre permettant de garantir que les exigences de l'article 30, alinéa 1bis, OAT pourront selon toute vraisemblance être remplies au niveau de la planification ultérieure, le canton est invité à compléter la fiche de projet P0804 et/ou le dossier du PDC démontrant comment les emprises sur les SDA pourront être minimisées; il inscrira en outre dans la fiche l'emprise estimée sur les SDA.
- Le périmètre du projet du pénitencier de Bellechasse se superpose partiellement au périmètre du corridor faunistique FR-02_BE-19 « Bellechasse » (statut : « perturbé »). L'OFEV signale que le canton devra, dans le cadre de la planification ultérieure, prendre en compte l'impact non seulement du projet lui-même mais aussi de l'augmentation du trafic induit sur la fonctionnalité de ce corridor faunistique. Des mesures de franchissement pour la faune, de prévention des accidents ainsi que des structures guides devront être prévues le cas échéant ; le contenu correspondant de la fiche P0804 pourrait être complété en ce sens.

La fiche P0804 ne s'exprime pas sur les incidences du projet en matière de mobilité et de transports, alors que la concentration des différents établissements de détention et par conséquent l'augmentation du nombre de détenus devraient avoir une incidence sur le nombre de visiteurs, d'employés et autres intervenants sur le site. Le canton est invité à évaluer la pertinence de traiter cet aspect au niveau du PDC déjà et, le cas échéant, à compléter la liste des contraintes avec un point correspondant.

L'OFAC rappelle en outre que le secteur concerné se trouve dans les environs du champ d'aviation de Bellechasse et renvoie à cet effet à la fiche PSIA relative à ce champ d'aviation du 3 mars 2016, notamment en ce qui concerne le cadastre des surfaces de limitation d'obstacles.

La fiche P0804 compte parmi les thèmes qui lui sont rattachés celui des infrastructures publiques (T118). Le canton est invité à clarifier le lien entre ce thème et le projet d'établissement pénitentiaire, qui est situé hors du périmètre d'investigation pour l'urbanisation comme du territoire d'urbanisation et qui ne bénéficie pas de la qualité de desserte en transport public définie pour une infrastructure d'importance cantonale.

Le canton indique que l'établissement pénitentiaire de Bellechasse et son extension seront affectés, comme aujourd'hui, en zone spéciale, mais que celle-ci distinguera les parties constructibles et non constructibles au sein du périmètre de l'établissement de détention. Le canton est invité à compléter le dossier du PDC afin de mieux encore justifier le choix de l'affectation prévue et ses conséquences sur les procédures de planification ultérieures, notamment en regard de l'application de l'article 25, alinéa 2, LAT.

Mandats à remplir en vue de l'approbation par la Confédération

Compléter la fiche P0804 et/ou le dossier du PDc pour justifier l'utilisation de SDA et en préciser les emprises estimées, en s'exprimant le cas échéant sur les contraintes en matière de transport induites par le projet, et en explicitant le lien avec la fiche *T118 Infrastructures publiques* en démontrant comment les principes définis dans cette fiche sont respectés.

Compléter le dossier du PDc afin de justifier le choix de l'affectation prévue et ses conséquences sur les procédures de planification ultérieures, notamment en regard de l'application de l'article 25, alinéa 2, LAT.

Office fédéral du développement territorial
La directrice



Maria Lezzi

Annexe: remarques détaillées des services fédéraux

Dans l'annexe du rapport d'examen préalable figurent des précisions quant aux demandes et mandats contenus dans le rapport, des propositions de formulation ou des informations quant aux personnes de contact auprès des offices fédéraux.

Fiche T411 Accidents majeurs

OFEV

- Fiche, chap. 1. *Objectifs*, dernier tiret : La thématique de la rétention des eaux d'extinction ne concerne pas directement l'aménagement du territoire et ne semble donc pas nécessaire à cet emplacement.
- Fiche, chap. 3.5 *Coordination des procédures pour la réalisation d'un projet*, dernier tiret : Il y a une petite erreur dans l'énoncé du dernier point : il faut indiquer qu'un rapport sommaire doit être réalisé si le risque est non significatif. La phrase corrigée serait : « En cas de mise en zone ou de densification dans des domaines attenants : rapport sommaire de l'évaluation de l'augmentation du risque si le risque est non significatif ou rapport de risque OPAM si le risque est significatif ».
- Rapport explicatif, chap. 3.5 *Coordination des procédures pour la réalisation d'un projet* (p. 6) : La distinction entre le rapport de risque, mentionné au chap. 3.3 *Tâches communales* et exigé dans l'aide à l'exécution cantonale, et le rapport succinct / étude de risque exigés par l'OPAM pour les entreprises soumises à l'OPAM, mentionnés au chap. 3.5, devrait être plus clairement définie. Le rapport succinct et l'étude de risque doivent être établis par le détenteur de l'installation OPAM. Le rapport de risques, conformément au PDC, est établi par la commune en partenariat avec les promoteurs, propriétaires fonciers et détenteurs d'installation OPAM (ce document a pour vocation de démontrer l'estimation du risque engendré par le projet à réaliser).

Fiche T414 Exploitation des matériaux

OFEV

La phrase du chap. 2 *Principes* « hors des zones et périmètres de protection des eaux souterraines et ~~en évitant les nappes d'eau souterraine publiques~~ des zones de protection des eaux souterraines » doit être adaptée en raison d'une répétition. La simple formulation suivante convient : « hors des zones et périmètres de protection des eaux souterraines ».

ARE

La phrase du chap. 2 *Principes* « lorsqu'il s'agit de la première exploitation de l'exploitant dans un rayon de 10 km, à moins que la qualité des matériaux soit notablement différente entre les différents sites et que l'exploitation corresponde à un besoin avéré de l'exploitant » est difficilement compréhensible et devrait être reformulée, par exemple ainsi: « lorsqu'il s'agit de la première exploitation de l'exploitant dans un rayon de 10 km ; une exploitation supplémentaire n'est envisageable que si la qualité des matériaux est notablement différente entre les différents sites et que l'exploitation correspond à un besoin avéré de l'exploitant ».

La phrase du chap. 2 *Principes* « hors des zones d'affectation » n'a pas de sens. Selon le PSEM, il s'agit de « zones à bâtir » qui est une des familles de types de zone d'affectation, rattachée à l'article 15 LAT.

Carrières et glaisières sont traitées par le principe suivant: « Autoriser l'exploitation des matériaux pour les carrières et glaisières, dans les secteurs où un projet peut être étudié ». S'agit-il des secteurs d'exploitation potentielle figurant sur la carte annexée à la fiche ? Les termes ne pourraient-ils pas être harmonisés ?

Fiche P0514 Parc du chocolat Cailler

OFC

Etant donné l'importance patrimoniale du site, l'OFC demande les modifications de texte suivantes:

- Chapitre 3 *Contraintes à prendre en compte*, 1^{er} tiret : «Broc Fabrique est un site à protéger d'importance nationale selon l'ISOS...»
- Chapitre 4 *Procédure et suite des travaux*, 2^e tiret: « Définir un concept urbanistique et paysager tenant compte des qualités décrites dans l'ISOS. »