

RAPPORT N° 42 20 novembre 2007
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
concernant les modifications du plan directeur
cantonal relatives aux zones d'activités, ports de
plaisance, cours d'eau et protection de l'air

Conformément à l'article 22 al. 2 de la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LA-TeC), nous vous transmettons, à titre consultatif, un rapport sur les modifications du plan directeur cantonal relatives aux thèmes suivants: «Zones d'activités et grands générateurs de trafic», «Ports de plaisance et amarrages de bateaux», «Aménagements, revitalisation des cours d'eau et gestion des débits», «Protection de l'air».

Ce rapport comprend les points suivants:

1. Documents transmis au Grand Conseil
2. Historique des travaux
3. Contenu des modifications du plan directeur cantonal
4. Résumé du rapport de consultation
5. Suite des travaux

1. DOCUMENTS TRANSMIS AU GRAND CONSEIL

Afin de permettre une prise de connaissance complète du dossier, trois documents sont annexés à ce rapport. Il s'agit:

- *des projets de texte et de rapport explicatif* des thèmes précités. Les textes modifiés, par rapport au contenu actuel du plan directeur cantonal, sont mis en évidence par des caractères gras et italiques. Le texte du plan directeur, identifiable par la lettre T qui précède le numéro de page, constitue le contenu liant pour les autorités; le rapport explicatif, identifiable par la lettre R en français ou B en allemand qui précède le numéro de page, est uniquement explicatif;
- *du rapport sur la consultation publique*, qui présente l'ensemble des remarques formulées lors de la consultation publique et les réponses du Conseil d'Etat.

2. HISTORIQUE DES TRAVAUX

La Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) a mis en consultation publique durant trois mois, les modifications des thèmes précités du plan directeur cantonal, ainsi que le plan des mesures pour la protection de l'air, conformément à l'avis paru dans la Feuille d'avis officielle N°15 du 14 avril 2006.

La modification des thèmes «Zones d'activités et grands générateurs de trafic» et «Protection de l'air» est une conséquence du nouveau plan de mesures pour la protection de l'air (art. 44a de la loi fédérale sur la protection de l'environnement), plan qui a été adopté le 8 octobre 2007 par le Conseil d'Etat.

Le thème «Aménagement, revitalisation des cours d'eau et gestion des débits» nécessitait également des modifications en vue d'une meilleure prise en compte de l'espace nécessaire aux cours d'eau, en raison de problèmes de mise en œuvre du plan directeur cantonal dans les plans d'aménagement local (PAL). Les directives fédérales

«Idées directrices Cours d'eau suisses» (OFEFP, OFEG, OFAG, ODT, 2003) et le bilan des intempéries 2005 impliquaient une intégration rapide de la notion d'espace nécessaire avant même que la nouvelle loi cantonale sur les eaux n'entre en vigueur. Il est vrai que, face aux intempéries de l'été 2007, l'urgence de mieux prendre en compte cette problématique dans le plan d'affectation des zones (PAZ), notamment en ce qui concerne les cours d'eau sous tuyau, s'est encore renforcée.

Enfin, profitant de cet ensemble de modifications du plan directeur cantonal, le thème «Ports de plaisance et amarrages de bateaux» a été précisé afin d'améliorer la mise en œuvre de ses principes dans l'aménagement local.

3. CONTENU DES MODIFICATIONS DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL

Les projets de texte pour le plan directeur cantonal présentent pour chaque thème modifié les objectifs suivants:

3.1 Thème «Zones d'activités et grands générateurs de trafic»

- Prendre en compte le plan de mesures pour la protection de l'air dans le domaine des grands générateurs de trafic.
- Fixer des critères pour le dimensionnement des zones d'activités pour les communes comprenant des zones d'activités d'importance cantonale. En effet, le Conseil d'Etat s'est engagé, envers l'Office fédéral du développement territorial, à modifier le plan directeur cantonal dans ce sens suite à la mise en zone de Galmiz (plutôt que de compenser la mise en zone).
- Introduire les critères appliqués lors de la mise à jour du plan sectoriel des zones d'activités d'importance cantonale et mettre à jour le rapport explicatif sur la base du relevé des zones d'activités d'importance cantonale de 2004.

3.2 Thème «Ports de plaisance et amarrage de bateaux»

- Clarifier les documents à établir par la commune lors de la planification d'un projet de port ou d'amarrage collectif.
- Préciser des aspects de contenu et de procédure en matière de concession.

3.3 Thème «Aménagement, revitalisation des cours d'eau et gestion des débits»

- Proposer à la Confédération une approche pragmatique et nuancée pour l'application de l'espace nécessaire aux cours d'eau découlant des dispositions de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau.

3.4 Thème «Protection de l'air»

- Adapter le texte suite à la révision du plan de mesures de protection de l'air.
- Compléter les dispositions suite à l'adoption du plan cantonal des transports.

4. RÉSUMÉ DU RAPPORT DE CONSULTATION

Le rapport de consultation présente de façon exhaustive les observations formulées lors de la consultation publique; il est joint en annexe du présent rapport.

Pour chaque thème modifié, les points principaux sont présentés ci-dessous. Au préalable, il y a lieu de préciser que seules les remarques portant sur les modifications ont été retenues dans cette synthèse.

Pour les thèmes «Protection de l'air» et «Ports de plaisance et amarrage de bateaux», il y a lieu de consulter le rapport joint en annexe, ces thèmes n'appelant pas de commentaire particulier quant aux résultats de la consultation.

4.1 Thème «Zones d'activités et grands générateurs de trafic»

Plusieurs prises de position demandent que la création de toute zone d'affectation d'importance stratégique soit précédée d'une modification de la carte du plan directeur cantonal. Cette manière de procéder est trop lourde et ralentirait les possibilités de réagir rapidement en cas d'implantation d'une entreprise importante. En revanche, le plan directeur cantonal contient les critères qui permettent d'évaluer les propositions d'affectation de ce type dans le cadre d'une modification d'un PAL.

Par ailleurs, la mention de la possibilité d'établir un plan d'affectation cantonal introduit une certaine souplesse d'action pour le canton qui lui permet de pouvoir répondre à des projets importants. Avec ces deux dispositions, le plan directeur cantonal permet de compléter avantageusement les dispositifs de l'aménagement du territoire en cas de projet stratégiquement intéressant.

Si les modifications de ce thème fixent des critères précis en vue d'obtenir un dimensionnement correct des zones d'activités, elles offrent néanmoins une certaine manœuvre d'action en cas de grand projet.

En effet, les critères déterminés permettent ainsi d'analyser avec justesse l'état des zones d'activités lors des révisions de PAL, en tenant compte du tissu économique et des besoins d'extension des entreprises dans une commune.

Parallèlement, il y a lieu de préciser que des réflexions sont en cours afin d'étudier les possibilités de mettre en œuvre une politique foncière active cantonale, qui contribuerait notamment à mettre à disposition des zones d'activités dans des espaces stratégiquement intéressants.

Pour certains, les critères de dimensionnement des zones d'activités apparaissent comme limitants pour le développement communal. Il est à rappeler que le dimensionnement n'est pas fixé une fois pour toute. Il est possible de procéder à une révision du PAZ lorsque la disponibilité des terrains est limitée. Il est également possible de réfléchir à l'échelle régionale à des planifications de zones d'activités intercommunales pour autant que les autres communes concernées renoncent à planifier individuellement des zones d'activités.

Certaines remarques évoquent la pertinence des critères pour les grands générateurs de trafic, notamment en raison de la limite de trajet proposé (2000 trajets par jour de trafic motorisé). Le nombre de mouvements du trafic constitue le critère qui représente le mieux l'importance des nuisances potentielles engendrées par un projet.

Certaines prises de position ont rappelé que le canton devait réduire ses zones constructibles, en particulier les zones d'activités surdimensionnées ou mal situées, notamment dans les secteurs en conflit avec les surfaces d'assolement. Dans le cadre du rapport sur l'aménagement du territoire à fournir par le canton en 2008, il appartiendra à l'Office fédéral d'examiner l'état de la situation, suite à la mise en œuvre des principes définis dans le plan directeur cantonal et à un état de la situation fourni par le canton. En janvier 2006, le canton a transmis un état de la situation à la Confédération qui précisait que le canton de Fribourg disposait au 1^{er} janvier 2006 de 35 799 hectares de surfaces d'assolement, ce qui correspond à un déficit minime d'un hectare par rapport au quota fixé par la Confédération.

Plusieurs interventions, divergentes dans les points de vue exprimés, concernent la compensation des bonnes terres agricoles.

Il est rappelé que cette compensation est une exigence fédérale qui a fait l'objet d'une négociation en raison de l'état des surfaces d'assolement dans le canton. Cette compensation est une compensation en surface qui s'effectue à l'échelle locale sans distinction du degré d'importance de la zone d'activités.

Il faut également préciser qu'en cas de plan d'affectation cantonal, il n'est pas prévu de modalité de compensation afin de ne pas remettre en question des zones communales en raison de besoins cantonaux.

La possibilité d'inscrire dans le plan directeur cantonal une limitation pour l'implantation des centres commerciaux dans les nouvelles zones d'activités a été évoquée. Il y a lieu de rappeler à cet égard que le rapport au postulat Kolly/Ducotterd accepté par le Grand Conseil est en cours d'élaboration.

4.2 Thème «Aménagement, revitalisation des cours d'eau et gestion des débits»

Plusieurs prises de position s'opposent à une interdiction totale de mise sous tuyau ou à une obligation de remise à ciel ouvert des cours d'eau sous tuyau. Il convient de rappeler que l'exigence légale et les critères de suppression sont définis dans le droit fédéral et que le principe de proportionnalité reste applicable comme le mentionne le projet de loi cantonale sur les eaux.

Concernant l'espace minimal nécessaire au cours d'eau, la limite de 20 mètres fixée par le droit cantonal en vigueur semble méconnue par plusieurs intervenants et le fait que des dérogations soient possibles sur la base de la détermination de l'espace nécessaire également.

4.3 Modifications apportées suite au traitement de la consultation publique

Dans le thème «Zones d'activités et grands générateurs de trafic», les modalités relatives à la compensation des surfaces d'assolement ont été complétées dans la partie «Conséquence sur les instruments de planification».

Le texte a également été complété dans la partie «Etude cantonale à réaliser dans le domaine» afin de préciser que les critères définis pour les zones d'activités d'importance cantonale sont également applicables en cas de plan d'affectation cantonal.

Il a été indiqué que les cantons limitrophes sont consultés en cas de projet de zone d'activités d'importance can-

tonale ou de grand générateur de trafic dans un secteur limitrophe.

Le rapport explicatif a été complété afin de donner des explications sur la limite de 5000 m² de surface brute de plancher et sur les critères de dimensionnement pour les zones d'activités d'importance cantonale.

Dans le thème «Aménagement, revitalisation des cours d'eau et gestion des débits», le délai mentionné pour les débits minimaux a été corrigé en remplaçant 2007 par 2012. De même, sous le point «Références», la dernière étude a été remplacée par «Idées directrices Cours d'eau suisse» (2003).

5. SUITE DES TRAVAUX

Les modifications du plan directeur cantonal seront adoptées par le Conseil d'Etat, puis transmises pour approbation au Conseil fédéral. Les textes adoptés du plan directeur cantonal seront distribués aux détenteurs du plan au début de l'année 2008.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte des modifications du plan directeur cantonal.
