



Association des communes du district du Lac

Plan directeur régional (PDR)

Adaptation aux conditions d'approbation du 18 mars 2025

B - Rapport explicatif

Consultation, 17 septembre 2025

archam
■■■■■

Archam et Partenaires SA
Route du Jura 43
1700 Fribourg

026 347 10 90
info@archam.ch
archam.ch

Table des matières

1. Introduction.....	5
1.1 Contexte.....	5
1.2 Processus.....	5
1.3 Structure de l'adaptation du PDR aux conditions d'approbation.....	5
1.4 Objectif et structure du rapport explicatif.....	6
2. Adaptations du PDR.....	7
2.1 Territoire d'urbanisation.....	8
Ajouts du territoire d'urbanisation non approuvés.....	8
Suppressions du territoire d'urbanisation non approuvées.....	9
Autres demandes relatives au territoire d'urbanisation.....	9
2.2 Zones d'activités.....	10
2.3 Tourisme.....	12
2.4 Mobilité.....	12
2.5 Planification des rives.....	14
2.6 Environnement.....	15
2.7 Espace rural et naturel.....	15
2.8 Général.....	15

Liste des abréviations

Annexe 1	Adaptation du territoire d'urbanisation et des zones d'activités (carte)
Annexe 2	Adaptation du territoire d'urbanisation - Ajouts
Annexe 3	Adaptation du territoire d'urbanisation - Bilan
Annexe 4	Changements d'affectation des zones d'activités depuis 2017
Annexe 5	Potentiel d'extension régional des zones d'activités - Bilan

1. Introduction

1.1 Contexte

La mise en conformité du plan directeur régional (PDR) du district du Lac a été approuvée par arrêté du Conseil d'Etat le 18 mars 2025. L'arrêté comprend plusieurs réserves et conditions, qui nécessitent d'adapter le dossier dans un délai d'un an. La présente adaptation du PDR aux conditions d'approbation a pour objectif de répondre à cette exigence.

1.2 Processus

L'adaptation du PDR aux conditions d'approbation est pilotée sur le plan technique par le groupe de travail « Aménagement du territoire » et sur le plan politique par le comité de l'association des communes du district du Lac. Une séance avec le service des constructions et de l'aménagement (SeCA) et plusieurs coordinations avec les services cantonaux ont été menées pour préciser certaines conditions d'approbation.

Le projet d'adaptation du PDR est soumis à la consultation publique du 26 septembre 2025 au 3 janvier 2026 pour les autorités communales du district du lac, et du 26 septembre 2025 au 27 novembre 2025 pour les autres instances et les particuliers. Une séance d'information publique est planifiée au début de la consultation, afin de présenter les modifications apportées au dossier. Certains éléments du dossier sont également présentés au SeCA pour examen préalable informel en parallèle de la consultation.

Après la consultation publique, le dossier sera adapté en fonction des remarques de la consultation publique. Il sera ensuite soumis aux communes pour un ultime contrôle, avant d'être adopté par l'assemblée des délégués. L'adaptation du PDR sera finalement transmise à la direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) en vue de son approbation par le Conseil d'Etat.

1.3 Structure de l'adaptation du PDR aux conditions d'approbation

Le dossier est structuré de la manière suivante :

Documents liants

A1 - Volet stratégique : concept territorial

A2 et A3 - Volet opérationnel : fiches de mesures et carte de synthèse

Ces documents sont actualisés et remplacent les documents liants en vigueur.

Documents non liants

B - Rapport explicatif (présent rapport) et annexes

Les études régionales (« C ») ne nécessitent pas d'adaptation et aucune nouvelle étude de base (« D ») n'est réalisée.

1.4 Objectif et structure du rapport explicatif

Le présent rapport explique et justifie les adaptations du PDR aux conditions d'approbation. Il reprend la structure du préavis de synthèse d'examen final et répond point par point aux demandes formulées par les services cantonaux, sous la forme de tableaux. Les tableaux se présentent de la manière suivante :

- Référence : document du PDR concerné par la demande du canton
- Type : statut de la demande
C = condition (demande obligatoire) R = recommandation (demande facultative)
- Demande : contenu de la demande
Pour ne pas alourdir le rapport, les demandes sont volontairement résumées. Il convient de se référer au préavis de synthèse d'examen final ainsi qu'aux préavis d'examen final des services cantonaux pour plus de détails.
- Prise en compte : justification de la prise en compte de la demande dans le PDR

2. Adaptations du PDR

Les adaptations sont classées par thématique. En plus des adaptations demandées par les services, des modifications d'ordre général ont été apportées en vue d'actualiser le PDR à la situation actuelle. Il s'agit en particulier de la mise à jour des horizons de réalisation des fiches de mesures. Les délais de mise en œuvre des études régionales (cf. fiches de mesures U12, U13, M4, M5 et E3) sont assouplis. Ces études doivent être réalisées au moment opportun pour qu'elles apportent une réelle plus-value à la Région et aux communes. Elles peuvent être dépendantes de projets (encore non connus), ou de planifications cantonales en cours à l'image de la planification cyclable cantonale. Au lieu de fixer un délai précis, la région réévalue régulièrement la nécessité de lancer ces études au cours de la période de mise en œuvre du PDR.

2.1 Territoire d'urbanisation

Ajouts du territoire d'urbanisation non approuvés

Référence	Type	Demande	Prise en compte
Carte de synthèse	C	<p>Les ajouts du territoire d'urbanisation ci-dessous ne sont pas approuvés pour les raisons suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - non-conformité à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT, milieu bâti compact) - non-conformité au plan directeur cantonal (qualité de desserte en transports public min. de niveau C dans les priorités d'urbanisation 4) - route en zone à bâtir (ne nécessite pas de territoire d'urbanisation) - autre cas particulier <p>Courtepin (1.9 ha) N° 3, 4, 5, 7, 8, 13, 14, 15, 17 : qualité de desserte insuffisante / route N° 6 : zone spéciale ne nécessitant pas de territoire d'urbanisation N°8 : revoir la délimitation de l'ajout du territoire d'urbanisation selon la décision d'approbation du plan d'aménagement local (PAL)</p> <p>Cormondes (0.3 ha) N°19, 20 : qualité de desserte insuffisante / route N°76 : superposition à un périmètre archéologique</p> <p>Kleinbösing (0.3 ha) N°21, 22, 24, 25, 26, 27, 28 : qualité de desserte insuffisante / route</p> <p>Morat (0.4 ha) N°61, 62 : qualité de desserte insuffisante</p> <p>Ulmiz (1.5 ha) N° 66, 67, 68 : qualité de desserte insuffisante</p>	<p>La carte de synthèse est adaptée. → voir annexes 1 et 2</p>

Suppressions du territoire d'urbanisation non approuvées

Référence	Type	Demande	Prise en compte
Carte de synthèse	C	<p>Les suppressions du territoire d'urbanisation ci-dessous ne sont pas approuvées pour les raisons suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - surface inférieure à 1'000 m² (lisibilité de la carte), soit 2.7 ha à l'échelle du district - route en zone à bâtir (ne nécessite pas de territoire d'urbanisation) <p>Sont concernés : Misery-Courtion (0.3 ha) et Kleinbösing (0.2 ha)</p>	<p>La carte de synthèse est adaptée.</p> <p>→ voir annexe 1</p>

Autres demandes relatives au territoire d'urbanisation

Référence	Type	Demande	Prise en compte
PDR	R	<p>Le bilan global avec les ajouts et suppressions du territoire d'urbanisation non approuvés est positif.</p> <p>→ Relocaliser le solde positif du territoire d'urbanisation.</p>	<p>En plus des surfaces non approuvées, certaines suppressions du territoire d'urbanisation sont abandonnées (Ried bei Kerzers) et une nouvelle surface est supprimée (Villarepos). Le solde positif du territoire d'urbanisation est attribué aux projets régionaux suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - ajout n°8 à Courtepin : nouveau périmètre conformément à la décision d'approbation du PAL du 29.03.2023 → renforcement de la zone d'activités régionale - ajout n°74 à Morat : gare de Muntelier-Löwenberg, augmentation de la surface attribuée → développement résidentiel et mixte dans le centre régional, en lien avec le développement du secteur du Löwenberg <p>Ces nouvelles extensions sont conformes à la stratégie régionale d'urbanisation et aux critères du plan directeur cantonal.</p> <p>Le bilan des adaptations du territoire d'urbanisation montre un renforcement de la priorité d'urbanisation 2.</p> <p>Les documents du PDR sont adaptés en conséquence.</p> <p>→ voir annexes 2 et 3</p>
Carte de synthèse	C	<p>Ne pas représenter les extensions du territoire d'urbanisation n°29 (Misery-Courtion) et 69 (Courtepin) en tant que territoire d'urbanisation existant.</p>	<p>Ces deux extensions sont déjà représentées en tant qu'ajout du territoire d'urbanisation.</p> <p>Cet élément a été confirmé avec le SeCA.</p>
U1	C	<p>Nommer les communes qui doivent dézoner en lien avec une suppression du territoire d'urbanisation.</p>	<p>Les dézonages ont déjà été approuvés dans toutes les communes sauf à Courtepin (secteurs Barberêche et Villarepos) et Kleinbösing. Pour ces deux communes, ces dézonages sont en cours d'approbation. Ces communes sont nommées dans la fiche de mesures U1.</p>

Référence	Type	Demande	Prise en compte
U1	R	Assouplir le délai de mise en œuvre des adaptations du territoire d'urbanisation (hors dézonage).	La fiche de mesures U1 est adaptée.

2.2 Zones d'activités

Référence	Type	Demande	Prise en compte
PDR	C	<p>Vérifier le calcul du potentiel régional d'extension des zones d'activités :</p> <ul style="list-style-type: none"> - considérer uniquement les planifications approuvées - considérer uniquement les surfaces libres mobilisables (à l'exception de l'espace réservé aux eaux, ERE) 	<p>Le potentiel régional d'extension des zones d'activités est le suivant :</p> <ul style="list-style-type: none"> - potentiel selon SyZACT (+ zone à Sugiez) : 4.69 ha - potentiel supplémentaire selon les planifications approuvées : 4.72 ha - potentiel supplémentaire selon les planifications en cours d'approbation : 1.25 ha <p>Seules les surfaces libres mobilisables selon SyZACT (données 2021) ont été considérées.</p> <p>Le potentiel supplémentaire selon les planifications en cours d'approbation comprend plusieurs dézonages à Courtepin. Ces dézonages ont été exigés par la DIME dans sa décision d'approbation ou ont été préavisés favorablement lors de l'examen final de la planification. Bien que la procédure de dézonage soit déjà en cours, un délai formel de deux ans pour procéder à ces dézonages est introduit dans la fiche de mesures U10.</p> <p>Ces éléments ont été confirmés avec le SeCA.</p> <p>→ voir annexes 4 et 5</p> <p>Une analyse de l'effet de l'ERE sur les zones d'activités a été réalisée. Il ressort que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - aucune zone d'activités n'est rendue complètement inconstructible en raison de l'ERE. - env. 1.5 ha de zones d'activités sont concernés. Moins de 0.5 ha concerne des surfaces libres (plus facile à dézoner). Le reste concerne des surfaces construites ou occupées. - la procédure de dézonage des surfaces concernées par l'espace réservé aux eaux nécessite encore des clarifications. <p>Pour ces raisons, la région préfère laisser aux Communes l'autonomie d'agir pour ces surfaces.</p>

B - Rapport explicatif

Référence	Type	Demande	Prise en compte
Carte de synthèse	C	Zone d'activités régionale à Sugiez : seul le secteur d'extension dans la qualité de desserte D est approuvé.	La commune a procédé à des investissements importants pour équiper cette zone d'activités et éviter un report de trafic dans le village. Une zone tampon entre la zone d'activités et le village permet de limiter les problèmes de voisinage. Cette extension a été approuvée en 2005 (plan directeur communal) et a été reprise dans le plan directeur cantonal. Elle fait donc aujourd'hui déjà partie du territoire d'urbanisation. Il est prévu d'adapter le tracé de la ligne de bus n° 20.530 Ins-Sugiez-Lugnorre de manière à desservir directement la zone d'activités régionale. Une validation de principe a été fournie par le service de la mobilité et les tpf ont confirmé la faisabilité en matière d'horaire. Cette déviation permettra d'améliorer la qualité de desserte du secteur et de maintenir l'ensemble de l'extension de la zone d'activités. Elle figure sur la carte de synthèse et une condition ad hoc est inscrite dans la fiche de mesures U8.
U8	C	Supprimer la mention selon laquelle une bonne liaison de mobilité douce peut compenser une qualité de desserte en transports publics insuffisante.	La fiche de mesures U8 est adaptée.
Concept territorial	C	Chap. 2.8.1 : mentionner six zones d'activités régionales au lieu de trois.	Il s'agit des zones d'activités régionales avec un potentiel d'extension (sur six zones, trois seulement disposent d'un potentiel d'extension). Le chapitre est adapté dans ce sens.
U9	R	Adapter le délai pour les changements d'affectation et dézonages de zones d'activités inadéquates (2 ans après l'entrée en vigueur du PDR).	Pour calculer le potentiel d'extension des zones d'activités, la région a pris en compte les changements d'affectation et dézonages approuvés et en cours d'approbation. Un délai formel de deux ans est introduit dans la fiche de mesures U10 à la demande du canton (cf. première ligne du présent tableau). Dans la fiche de mesures U9, il est question d'éventuels futurs dézonages ou changements d'affectation, que les communes devront examiner lors de la prochaine révision de leur PAL. La région n'a pour l'instant pas comptabilisé ces surfaces pour calculer le potentiel d'extension car elles ne sont pas encore connues. Le délai de la fiche de mesures U9 est adapté dans ce sens.
Annexe	R	Changements d'affectation des zones d'activités depuis 2017 : ajouter les numéros de parcelles.	Le tableau est adapté. → voir annexe 4

2.3 Tourisme

Référence	Type	Demande	Prise en compte
PDR	R	Développer le lien entre la stratégie touristique régionale et les effets sur le territoire ainsi que les défis qui en découlent.	Le tourisme est une thématique facultative selon le guide pour l'aménagement régional. De plus, la stratégie régionale, mise à jour lors de la dernière adaptation du PDR, est conforme au contenu recommandé par ce guide. La restructuration des organisations touristiques régionales est en cours. Il ne semble pas opportun de procéder à une nouvelle mise à jour en l'état. Au besoin, cela pourra être réalisé lors de la prochaine révision du PDR.
	R	Adapter la stratégie touristique régionale aux nouvelles lois sur le tourisme et la mobilité ainsi qu'à la nouvelle stratégie touristique cantonale.	
U11	R	Mentionner les infrastructures suivantes : Papiliorama 2030+, Maison de Vully, Centre Löwenberg, campings et résidences secondaires. Il n'est plus prévu de créer une offre d'hébergement au Papiliorama.	Le concept territorial et la fiche de mesures U11 sont adaptés.
Concept territorial Mesures	R	Mentionner la patrimoine archéologique.	La préservation du patrimoine archéologique est intégré aux thématiques du tourisme et de la planification des rives.
Carte de synthèse	R	Compléter le réseau de randonnées pédestre dans le Vully et le long de la Broye.	Pour ne pas alourdir la carte, seuls les itinéraires de randonnée pédestre SuisseMobile sont représentés. La légende de la carte de synthèse est adaptée en conséquence.

2.4 Mobilité

Référence	Type	Demande	Prise en compte
M1	C	Adapter la fiche de mesures : le groupe de travail « Transports publics » existe déjà.	La fiche de mesures est adaptée.
Concept territorial M7	C	Supprimer la mention du système de RER pour la région capitale suisse (le projet n'est plus actuel, la volonté du canton est de maintenir le RER Fribourg/Freiburg).	Les documents sont adaptés. La région conserve pleinement sa fonction de charnière intercantonale. Un renvoi à la vision ferroviaire 2050+ est réalisé.

B - Rapport explicatif

Référence	Type	Demande	Prise en compte
M5	C	Adapter les instances responsables selon la loi sur la mobilité (Association régionale du Lac - Canton).	<p>La confusion provient d'une erreur de traduction dans la mesure en français. L'association régionale du Lac est responsable <u>de la commercialisation</u> des réseaux de cyclotourisme et pédestre, en collaboration avec SuisseMobile et d'autres organisations touristiques. La fiche de mesures est adaptée en conséquence. Cet élément a été confirmé avec le SeCA.</p> <p>Avec la nouvelle loi sur la mobilité, le canton assume une grande partie des tâches en matière de planification des réseaux de mobilité douce cantonaux. Les fiches de mesures M4 et M5 prévoient la réalisation d'une étude régionale pour optimiser ces réseaux. Cette étude reste pertinente car elle permet d'identifier les compléments aux itinéraires cantonaux (par ex. liaisons intercommunales). Elle vise également à renforcer la qualité des itinéraires de loisirs dans la région du Vully et du Grand Marais, un des piliers de la stratégie touristique régionale. L'étude doit être réalisée après la révision de la planification cyclable cantonale. Les fiches de mesures M4 et M5 sont adaptées en conséquence.</p>
PDR	R	Mentionner la nouvelle loi sur la mobilité.	Le concept territorial est adapté.
Concept territorial Carte de synthèse	R	Mentionner la révision des planifications du réseau cyclable cantonal utilitaire et du réseau cantonal de cyclotourisme.	La carte de synthèse et le concept territorial sont adaptés.
Concept territorial (français)	R	Corriger les formulations « réseau cantonal de pistes cyclables » par « réseau cantonal de voies cyclables ».	Le concept territorial et les fiches de mesures sont adaptées.
Concept territorial	R	Renommer le chap. 2.5.1 « Concept global des transports ».	Le concept territorial est adapté.
Concept territorial	R	Au chap. 2.8.2, adapter les principes en fonction du contenu du tableau « concept global des transports ».	Le concept territorial est adapté.
Concept territorial	R	Au chap. 2.8.2, corriger le seuil à 2'000 véhicules par jour concernant les grands générateurs de trafic.	Le concept territorial est adapté.
Carte de synthèse	R	Corriger les erreurs de report du réseau cyclable cantonal et SuisseMobile (n°44 et 94).	La carte de synthèse est adaptée.

2.5 Planification des rives

Référence	Type	Demande	Prise en compte
U13	C	Compléter la tâche du Canton : <i>le Canton fournit les résultats de la planification de la revitalisation des rives lacustres. Celle-ci vaut comme instrument de planification supérieure.</i>	La fiche de mesures est adaptée.
U13	C	Adapter l'horizon de réalisation de l'analyse de l'offre d'hébergement, avant la planification et réalisation du sentier des rives.	La planification et la réalisation du sentier des rives sont en cours depuis plusieurs années. Le délai est adapté dans ce sens.
PDR	R	Analyser plus finement le long secteur de rive à développer sur la rive Sud du lac de Morat et coordonner avec la planification cantonale de la revitalisation des rives lacustres (au plus tard lors de la prochaine révision).	Aucune adaptation n'est réalisée à ce stade. Une étude sera réalisée en temps voulu.
Concept territorial Mesures	R	Intégrer les biens archéologiques dans les objectifs de la planifications de rives.	Le concept territorial et la fiche de mesures U13 sont adaptés.
Carte de synthèse	R	Supprimer le secteur de rive à développer à Môtier dans la commune de Mont-Vully (qualités patrimoniales).	Aucune adaptation n'est réalisée, car la planification communale est en cours.

2.6 Environnement

Référence	Type	Demande	Prise en compte
Carte de synthèse	C	Corriger la symbologie et la légende du périmètre de consultation OPAM du gazoduc (ordonnance fédérale sur la protection contre les accidents majeurs).	La carte de synthèse est adaptée.
E3	R	Préciser le cadre de l'étude régionale sur les énergies renouvelables selon les propositions du préavis du service de l'énergie.	La fiche de mesures est adaptée.

2.7 Espace rural et naturel

Référence	Type	Demande	Prise en compte
Concept territorial Rapport explicatif	C	Expliquer comment la région peut soutenir les communes pour l'entretien, l'amélioration et la protection des biotopes d'importances cantonale et régionale	Il s'agit d'une thématique facultative selon le guide pour l'aménagement régional. La région renonce à développer cet aspect dans la présente adaptation du PDR, car une étude approfondie serait nécessaire. Cet élément a été confirmé avec le SeCA.
Concept territorial	R	Mentionner les synergies avec la fiche de projet P1001 « Centre de production et de conditionnement de culture maraîchère dans le Seeland » et le projet de développement régional « Légumes bio du Seeland ».	Le concept territorial est adapté.

2.8 Général

Référence	Type	Demande	Prise en compte
Concept territorial (français)	C	Ajouter le chapitre 2.8 à la table des matières.	La table des matières est complétée.
Concept territorial	C	Chap. 3.3 : préciser le délai de mise en œuvre des mesures concernant les zones d'activités (2 ans à partir de l'approbation du PDR).	Le concept territorial est adapté.
Concept territorial	R	Compléter les schémas avec une légende.	Le concept territorial est adapté.

Liste des abréviations

DIME	Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement
ERE	Espace réservé aux eaux
OPAM	Ordonnance fédérale sur la protection contre les accidents majeurs
PAL	Plan d'aménagement local
PDR	Plan directeur régional
SeCA	Service des constructions et de l'aménagement
SyZACT	Système de gestion des zones d'activités
tpf	Transports publics fribourgeois