

**SERVICE DU TERRITOIRE**

Administration communale  
Rue de l'Hôtel de Ville 11 / CP 623  
1470 Estavayer-le-Lac  
Tél. 026 664 80 30  
territoire@estavayer.ch / www.estavayer.ch

n/réf. : PAT/sth  
Réf. dossier : 790.11 / E. Rey

Estavayer-le-Lac, le 27 février 2025

COREB  
Rue de Savoie 1  
Case postale 84  
1530 Payerne

**Plan directeur régional / territoire d'urbanisation (TU)**

Détermination Commune d'Estavayer, volet opérationnel FR1 – Adaptation et gestion du TU

---

Madame, Monsieur,

Veuillez trouver ci-dessous la détermination du Conseil communal.

**1. Constat général**

Les extensions des territoires d'urbanisation à Vernay et Rueyres-les-Prés contestées par la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) dans le cadre du Plan directeur régional (PDR) de la Broye sont intimement liées aux procédures de Plan d'aménagement local (PAL) en cours sur les deux secteurs. Les processus de révision de ces PAL ont commencé avant l'entrée en vigueur du Plan directeur cantonal (PDCant) de 2018. Dès leur démarrage, la Commune a souhaité procéder à des adaptations de la zone à bâtir (ou petites mises en zone sans extension du TU). Dans les deux cas, les adaptations de la zone à bâtir sans extensions de TU proposées ont été refusées par la DIME, malgré les arguments avancés.

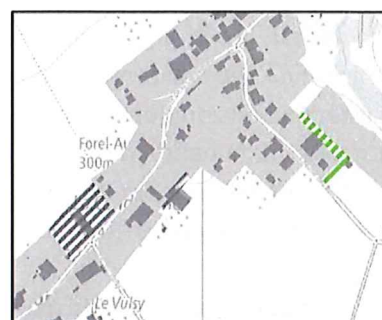
Il est possible que l'évolution du cadre légal depuis 2010 ait rendu difficile l'analyse des modifications souhaitées par la Commune. Il reste que dans le respect des exigences légales en vigueur à ce jour, la Commune ne dispose d'aucun autre levier que leur inscription au territoire d'urbanisation pour procéder à des petites mises en zone.

**2. Le cas Vernay (Forel)**

Dans le cadre du PDR, la Commune d'Estavayer souhaite inscrire une extension du TU au secteur Forel.

Comme précisé dans le rapport explicatif du PDR (p. 12), elle souhaite rattacher un secteur en zone à bâtir au village, afin de former un seul territoire d'urbanisation cohérent. Dans le cadre de la révision du PAL de Vernay, la Commune avait souhaité combler cette brèche en proposant une mise en zone de 1'332m<sup>2</sup> en proposant l'adaptation de la zone à bâtir existante.

*Vernay (Forel) (1)*



Au dépôt du dossier d'examen préalable de révision du PAL de Vernay en 2009, l'ancienne Commune de Vernay avait exprimé son intention de procéder à la mise en zone de ce périmètre pour faire concorder les limites de la zone à bâtir à celles du parcellaire et assurer le comblement d'une dent creuse entre deux zones à bâtir. Les autorités avaient préavisé favorablement cette adaptation au parcellaire en 2011. Ainsi, un premier dossier final a été déposé auprès des Services cantonaux pour examen en 2014 avec la mise en zone de ce périmètre. Dans sa décision de 2016, la DIME a préavisé défavorablement cette mise en zone en évoquant des conditions supplémentaires non remplies, à savoir la compensation au m<sup>2</sup> des mises en zone par des dézonages exigée par le droit fédéral de l'époque (mesure compensatoire liée au moratoire sur la zone à bâtir). Un dossier aux conditions d'approbation, répondant à ces exigences, a été déposé en 2016 aux autorités cantonales. La DIME, dans sa décision finale du 23 mars 2022, indique que [...] *la surface importante de cette modification, de plus de 1'000m<sup>2</sup>, ne permet pas de la considérer comme une modification mineure* (p. 7 du préavis), et refuse la mise en zone.

Ainsi, la Commune ne peut pas faire valoir des adaptations de la zone à bâtir dans son PAL, même si à son sens, la modification proposée vise clairement à combler les vides entourés de zone à bâtir.

➤ les autres territoires, pour lesquels aucune information relative au territoire d'urbanisation n'est représentée, ne sont pas destinés à être étendus. Ils sont essentiellement voués à faire évoluer les zones à bâtir existantes par des mesures de densification et de requalification. De petites mises en zone à bâtir peuvent toutefois être autorisées si elles visent à combler les vides entourés de zones à bâtir.

Extrait fiche T101 PDCant, page 9

Forte de ce constat, la Commune n'a d'autre choix que de procéder à une extension du TU pour éventuellement consolider sa zone à bâtir pour la localité de Forel. Forel se situe en priorité d'urbanisation 4. Selon la fiche T101 du PDCant, elle peut adapter son territoire d'urbanisation à certaines conditions.

Pour les terrains situés en dehors des trois premières priorités d'urbanisation, le territoire d'urbanisation est défini de façon à encourager la construction des dents creuses à proximité d'un centre d'urbanisation et à limiter le développement des secteurs qui en sont isolés :

➤ seules des extensions modérées (inférieures à 5 ha) sont autorisées dans les territoires situés à moins de 300 m d'un noyau d'urbanisation, pour autant qu'ils présentent un niveau de desserte en transports publics raisonnable ;

Extrait fiche T101 PDCant, page 8

Le secteur concerné se situe à moins de 300m d'un noyau d'urbanisation, présente une desserte en transports publics D, jugée raisonnable pour un territoire en priorité d'urbanisation 4. Afin de renforcer l'objectif de cette extension, qui est de combler un vide entouré de zone à bâtir, la Commune accepte d'adapter l'extension demandée, en modifiant sa surface. Elle retranche environ 400m<sup>2</sup> sur le côté Ouest, pour maintenir la bande tampon entre les deux zones à bâtir légalisées d'une superficie de 992m<sup>2</sup>. Ainsi, l'extension demandée est minime, de l'ordre de 0,09ha. A l'interprétation de la Commune, l'inscription de cette extension du territoire d'urbanisation est justifiée et valable.

Cette inscription est d'autant plus cohérente que dans le cadre du PDR, elle annonce le changement d'affectation de la zone d'activités (ZACT) des articles 278 et 27RF (partiel), au bénéfice du quota régional. En effet, ces deux parcelles seront réaffectées à la zone de centre (ZC). Cette intention est clairement indiquée dans le même rapport explicatif (p. 22 et annexe 1).



Ce changement d'affectation renforce la nécessité de considérer les parcelles concernées en relation avec les parcelles voisines et avec le centre village. Cette nouvelle zone de centre, conformément à sa destination, ne doit pas uniquement s'articuler avec la zone d'activités voisine, mais elle doit se lier au centre pour en assurer son accroche et une cohérence d'ensemble. De plus, le développement de ce secteur doit s'écarter des constructions et du parcellaire existant, ceux-ci pouvant évoluer dans les 15 prochaines années. Ce changement sera ensuite mis en œuvre dans le deuxième dossier du PAL aux conditions d'approbation.

L'extrait ci-dessous illustre comment les changements au PDR se répercuteront au Plan d'affectation des zones (PAZ) du PAL et en quoi la continuité de la zone à bâtir dans le village fait tout son sens.

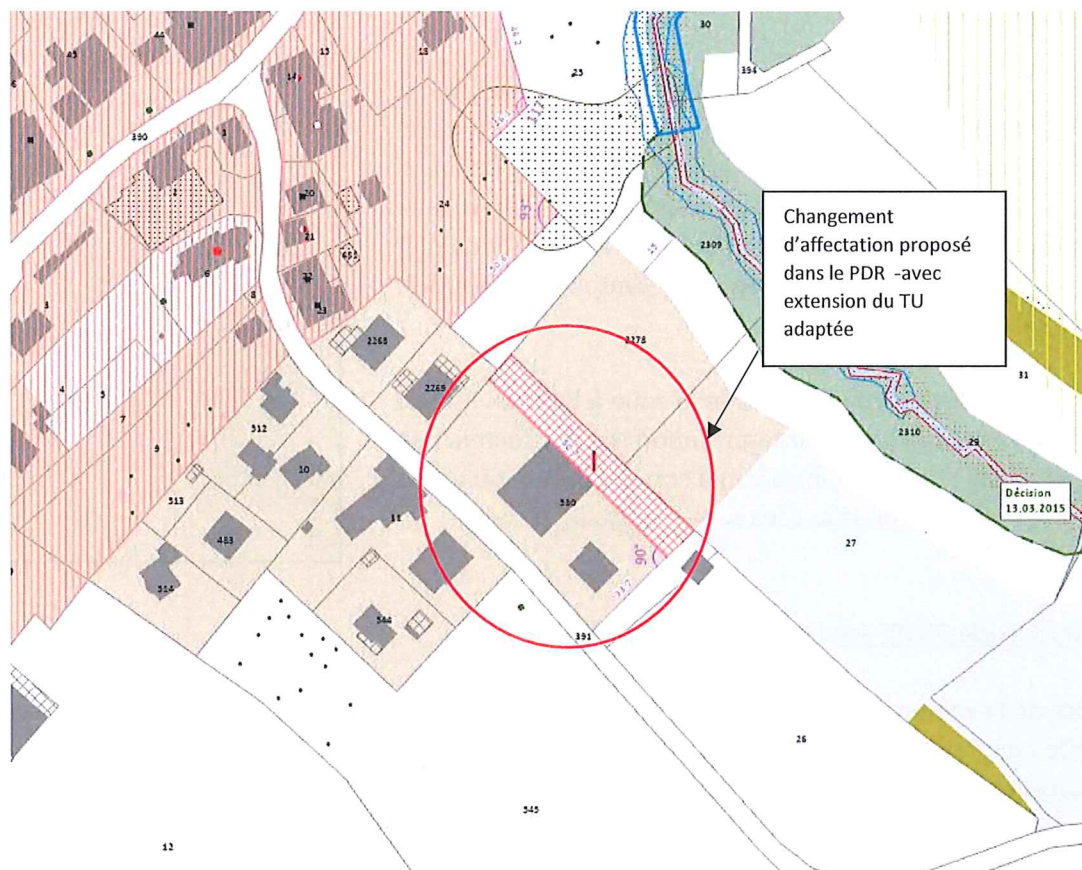


Illustration indicative des changements d'affectation de la ZACT à la ZC des articles 278 et 27RF partiel, concédés dans le cadre du PDR au plan d'affectation des zones du dossier de PAL à venir. L'extension du TU souhaitée est également illustrée à titre indicatif.

Depuis le début de la révision du PAL, l'objectif a été d'assurer une cohérence entre le parcellaire et la zone à bâtir. Suivant l'évolution du secteur reflétée par modifications inscrites au PDR, l'inscription de cette extension permettra de combler un vide entre deux zones de centre pour former un seul territoire d'urbanisation.

Par ailleurs, comme le précise la DIME, l'extension du TU ne signifie pas une mise en zone automatique. Un certain nombre de critères devront être remplis au moment de la mise en zone effective. Dans le cadre de la révision de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT II) en cours, le traitement de la zone agricole (ZA) et des constructions en ZA sera revu et clarifié. Il est difficile pour l'instant d'en connaître la teneur exacte, mais il est clair pour la Commune d'Estavayer que la mise en zone éventuelle du secteur devra tenir compte des emprises au sol et suivre les prescriptions de la LAT II quand celle-ci sera adoptée et en vigueur.

Avec cette extension du TU, la Commune envisage son territoire pour les 15 années à venir. Dans ce sens, elle souhaite pouvoir assurer le développement du village de Forel et se donner les moyens de consolider ces zones à bâtir légalisées séparées en un seul territoire d'urbanisation.

**A la lumière des nouveaux arguments développés, la Commune d'Estavayer souhaite maintenir l'extension du TU sur l'article 530RF, en adaptant son emprise afin d'explicitement répondre au besoin du comblement de brèche entre deux zones à bâtir légalisées.**

### 3. Le cas Rueyres-les-Prés

Ces deux extensions du territoire d'urbanisations au PDR remises en question par la DIME doivent être analysées à la lumière de la révision du PAL, et en particulier à la lumière des préavis de l'examen préalable de 2017, ainsi aux réponses et compléments apportés au rapport explicatif du dossier d'enquête publique du PAL. Ce dossier est en cours de traitement dans les services cantonaux (depuis le printemps 2023).

A noter que la digitalisation des limites de la zone à bâtir du PAL de 1999 laisse une certaine place à l'interprétation sur des secteurs en limite de zone à bâtir. La Commune a voulu corriger la situation dans le cadre de la révision de son PAL, sans succès jusqu'à présent.

Rueyres-les-Prés (1)



#### Historique de l'article 274RF (sud de la zone à bâtir légalisée)

Dans le cadre de l'examen préalable de la révision du PAL de Rueyres-les-Prés, la Commune d'Estavayer avait souhaité adapter la limite de la zone à bâtir au parcellaire du secteur. Cette adaptation concernait plusieurs parcelles, dont l'article 274RF (modification 3). Dans son préavis du 28 février 2017, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) préavisait défavorablement cette petite mise en zone.

Suivant le préavis, la Commune et son urbaniste ont réévalué la modification 3. Au dossier d'enquête publique, la justification d'une adaptation de la zone a été maintenue sur l'article 274RF pour une surface de 163m<sup>2</sup>. Le rapport explicatif du PAL fournit les arguments nécessaires ; en essence, l'acte de vente notarié de 2003 indique que l'article 274RF est totalement en zone à bâtir, ce qui laisse supposer que la limite de la zone à bâtir devait se superposer à celle du cadastre au moment de la division parcellaire.

#### Historique des articles 269, 270 et 377RF (nord-est de la zone à bâtir légalisée)

Dans le même dossier d'examen préalable, la Commune avait pris le parti d'adapter la zone à bâtir du secteur mentionné au cadastre. En effet, elle avait estimé que le décalage remarqué était lié à un décalage de la zone au moment de la numérisation des plans. Or, dans son préavis d'examen préalable, le SeCA indique que l'adaptation de la zone résidentielle à faible densité (ZRFD) au parcellaire est une mise en zone.



Après analyse des différents périmètres au moment de l'élaboration du dossier pour l'enquête publique, la Commune a justifié la ZRFD sur l'ensemble de l'article 226RF et souhaité régulariser la situation des trois parcelles restantes (voir rapport explicatif du PAL), pour un total de 726m<sup>2</sup>. D'ailleurs, l'acte de vente notarié de l'article 377RF indique que la parcelle est entièrement en zone à bâtir. Ici aussi donc, la Commune souhaite adapter la zone à bâtir pour la faire correspondre au parcellaire.

#### Approches choisies dans le dossier d'enquête publique du PAL de 2023

Dans son dossier d'enquête publique de mars 2023, la Commune a inscrit ces deux secteurs concernés en extension du territoire d'urbanisation. Elle a fait de même au PDR de la Broye, également en cours d'élaboration à ce moment. Puisque le SeCA n'est pas entré en matière pour des adaptations, ou petites mises en zone sans extension du TU proposées à l'examen préalable, la Commune a choisi de procéder comme pour une mise en zone « classique » en passant par leur inscription comme extension au TU. Dans les deux cas, les secteurs concernés se situent à moins de 300m d'un noyau d'urbanisation, et présentent une desserte en transports publics de niveau C, jugée raisonnable pour un territoire en priorité d'urbanisation 4. Les extensions demandées sont minimales, de l'ordre de 0,10ha au total. A son interprétation, l'inscription de cette extension du territoire d'urbanisation est justifiée et valable.

La Commune a également procédé à des modifications de la zone à bâtir à son PAZ (modifications 3 et 12). Elle justifie leur inscription en zone à bâtir sur la base de l'ébauche de la fiche *Stratégie d'urbanisation* du nouveau guide de l'aménagement local mise en consultation en 2020 par le SeCA (voir rapport explicatif du PAL) et à ce jour pas encore disponible. Cette fiche apporte des clarifications sur le traitement des adaptations de la zone à bâtir. Selon son contenu, les modifications de Rueyres-les-Prés répondent à ces principes. Or, la fiche n'étant pas validée, la Commune a voulu s'assurer que les surfaces concernées pourront être corrigées, à court terme via une mise en zone ou à long terme, via une extension du TU qui permettrait une mise en zone à futur. C'est pourquoi elle a modifié son PAZ ainsi que son PDCom.

En aucun cas la Commune ne souhaite légaliser des constructions existantes hors zone. Elle souhaite légaliser l'affectation des parcelles qui, selon les actes de ventes notariés et antérieurs à la révision, indiquent leur situation entièrement en zone à bâtir. Dans ce sens, et aux yeux des propriétaires concernés, ces affectations sont légales.

**En l'absence d'une décision de la DIME sur le PAL de Rueyres-les-Prés, la Commune d'Estavayer souhaite maintenir ces inscriptions en extensions du territoire d'urbanisation au PDR de la Broye. Suivant une décision favorable imminente de la DIME sur les modifications 3 et 12 proposées dans le cadre de la révision du PAL de Rueyres-les-Prés, elle accepterait leur retrait en extension du TU au PDR.**

En restant à votre disposition pour tout autre renseignement, veuillez agréer, Madame, Monsieur, nos salutations les meilleures.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL



Eric Chassot  
Syndic



Armand Villadoniga  
Secrétaire général



**SERVICE DU TERRITOIRE**

Administration communale  
Rue de l'Hôtel de Ville 11 / CP 623  
1470 Estavayer-le-Lac  
Tél. 026 664 80 30  
territoire@estavayer.ch / www.estavayer.ch

n/réf. : PAT/

Réf. dossier : 790.11 / E. Rey

Estavayer-le-Lac, le 27 février 2025

COREB

Rue de Savoie 1  
Case postale 84  
1530 Payerne

**Information pour la COREB – modification d'une extension du territoire d'urbanisation à Vuissens**

---

Madame, Monsieur,

Dans le cadre de la finalisation du dossier du Plan d'aménagement local (PAL) aux conditions d'approbation du secteur Vuissens de la Commune d'Estavayer, une situation particulière a attiré notre attention, situation qui a un impact sur les extensions du territoire d'urbanisation (TU) du Plan directeur régional (PDR).

En effet, lors de sa décision du 1<sup>er</sup> juin 2022, la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME, anciennement DAEC) a approuvé l'extension du territoire d'urbanisation E ci-dessous. Il s'étend sur 6'246 m<sup>2</sup>.

**1. Urbanisation****1.1. Territoire d'urbanisation****Extension A, B, C, D, E et F (partiel)**

Les futurs secteurs d'extension de la zone à bâtir prévus dans le PDCom sont respectivement situés aux lieux-dits "Champ du Clos", "Rue des Bains" (B et C), "Chemin des Chintres", "Grand-Rue" et "Grand Clos". Chaque secteur est prévu dans la carte de synthèse du plan directeur cantonal (PDCant) comme territoire d'urbanisation et sont stratégiquement situés afin de remplir les dents creuses de la zone à bâtir ou de prévoir une extension mesurée et compacte.

En cas de mise en zone à futur des secteurs D et E, des exigences seront formulées pour que l'éventuelle urbanisation soit développée en prenant en compte les intérêts du patrimoine et en respectant les indications de l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) vu l'importance nationale du site.

La DIME admet les secteurs d'extension A, B, C, D, E et F (partiel) représentés sur le PDCom.

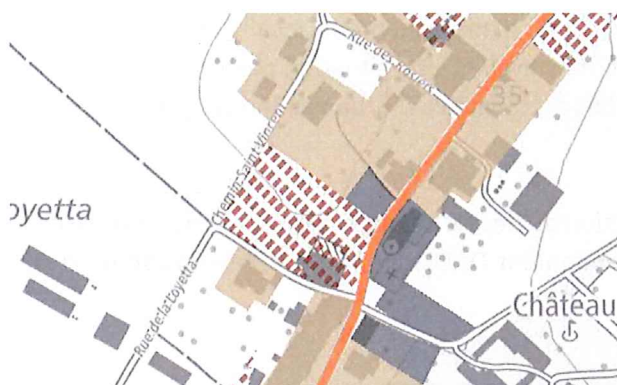
*Extrait de la décision de la DIME (DAEC) du 1<sup>er</sup> juin 2022, p. 2*



Extrait du PDCOM de Vuissens 2022

2'293m2 dézonés et inscrits comme extension du TU au Plan directeur communal (PDCOM) de 2022

Or, l'extension du TU inscrite au Plan directeur cantonal (PDCant) de 2018 et reprise au PDR de la Broye 2024, n'a pas été mise à jour. Il semble que l'extension de 2018 repose sur la zone à bâtir du Plan d'affectation des zones (PAZ) de 2002. Or la zone à bâtir a été modifiée lors du dossier de révision du PAL de Vuissens de 2018.



Extrait du PDCant 2018, secteur Vuissens

La Commune d'Estavayer prend donc cette opportunité pour informer la COREB de cette évolution. Elle lui demande également de bien vouloir profiter du nouvel examen préalable du PDR à venir pour adapter l'extension du TU au format approuvé par la DIME au PAL pour le secteur Vuissens.

En restant à votre disposition pour tout autre renseignement, veuillez agréer, Madame, Monsieur, nos salutations les meilleures.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

  
Eric Chassot  
Syndic



  
Armand Villadoniga  
Secrétaire général