



Fribourg, commune. Approbation de la modification du plan d'affectation des zones

COPIE

vu:

la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT);

la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC);

le règlement du 18 décembre 1984 d'exécution de la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RELATeC);

le plan d'aménagement local approuvé par le Conseil d'Etat le 23 décembre 1991;

l'accord préalable du Conseil d'Etat du 8 juillet 2008;

le dossier,

considérant:

I. OBJET

La présente modification du plan d'affectation des zones (PAZ) a pour objet le changement d'affectation de la zone de forêt (ZV) en zone de ville I (ZV I) d'une partie des articles 16'477 et 16'448 du Registre foncier (RF) de la commune de Fribourg, afin de réaliser une extension du parking de la Grenette, situé dans le centre historique de Fribourg. Cette extension, qui porte sur 120 places de parking souterraines supplémentaires, peut être détaillée comme suit:

- 80 places pour les habitants;
- 40 places pour les visiteurs-clients des commerces avoisinants.

Ce projet d'extension vise, à terme, à permettre un désengorgement de la circulation dans le quartier du Bourg, conformément à la politique de stationnement développée par la Ville de Fribourg.

II. PROCÉDURE

Le dossier de la modification a été mis à l'enquête publique par avis dans la Feuille officielle (FO) n° 30 du 29 juillet 2005.

Simultanément, la commune de Fribourg a procédé à une demande de défrichement.

consister en la mise en valeur des espaces publics de la Ville de Fribourg, par la suppression de places de stationnement en surface, notamment sur la place urbaine des Ormeaux. Dans son préavis défavorable du 2 février 2006, la CBC a relevé que *"l'agrandissement (du parking) a été admis par la CBC et les commissions fédérales dans la mesure où cet agrandissement permet la mise en valeur des espaces publics dans le quartier du Bourg"*. Néanmoins, selon la CBC, la commune de Fribourg *"se contente de mettre à disposition le terrain nécessaire à la construction de l'extension du parking de la Grenette"* sans, qu'en contre-partie, *"aucune mesure ne soit prise en vue de réaliser l'objectif visé par l'agrandissement du parking de la Grenette dans le sens d'une mise en valeur des places historiques du quartier concerné"*. La CBC estime légitime de demander que les conditions de réalisation de cet objectif soit garanties au niveau du PAL, avant l'octroi du permis de construire l'agrandissement du parking de la Grenette. Cette garantie impliquerait l'introduction d'une base légale dans le RCU, simultanément à la présente modification, prévoyant expressément la suppression totale des places de stationnement sur la place des Ormeaux et, par conséquent, l'interdiction de stationner sur celle-ci.

En outre, la CBC estime que les conditions de mise en valeur des espaces publics dans le secteur devraient être également réglées par une disposition expresse du RCU. Selon le raisonnement suivi par la CBC et le SBC, cette manière de procéder a pour objectif de garantir que les éventuelles oppositions formulées à l'encontre de la suppression des places de stationnement sur la place des Ormeaux, ainsi que les éventuels recours y relatifs, soient traités dans le cadre de la procédure d'approbation de la modification du PAL, soit avant l'octroi du permis pour l'agrandissement du parking. La CBC estime que la réglementation actuelle relative à la place urbaine autorise la suppression des places de stationnement et la mise en valeur du caractère historique de la place, mais n'exige pas de telles mesures. Par ailleurs, l'arrêt rendu par le Tribunal administratif le 6 juillet 2006 relatif aux places de stationnement sur la place de l'Hôtel de Ville et la place Nova-Friburgo ne constitue pas, selon la CBS et le SBC, une base suffisante contraignant la commune à aménager sur la place des Ormeaux un espace public libéré de toute place de stationnement.

Compte tenu de ce qui précède, la suppression de ces places devrait, selon la CBC et le SBC, être expressément prévue par l'introduction d'une disposition spécifique dans le RCU, simultanément à la présente modification du PAL, sous peine de ne pas être garantie lors de la réalisation du parking projeté. Par ailleurs et à l'instar du SeCA, la CBC requiert que la présente modification du PAL soit fondée sur un projet d'aménagement des espaces publics du Bourg approuvé par la DAEC au titre de plan directeur. Enfin, la CBC et le SBS sont d'avis que la mise en zone du terrain concerné devrait être accompagnée d'une réglementation particulière contenant les exigences d'intégration au site pour ce qui a trait à la construction de l'extension du parking. A cet égard, la Commission et le Service précités relèvent que la présente modification du PAL n'est accompagnée d'aucune prescription relative à cette intégration. Compte tenu de tout ce qui précède, leur préavis est défavorable

- b) Le SeCA a formulé, le 2 juillet 2008, un préavis de synthèse négatif, lors de son examen final du dossier. Le SeCA partage les considérations émises par la CBC et le SBC, ainsi que leurs exigences, en relevant que la présente modification du PAL a fait l'objet de justifications insuffisantes de la part de la commune, alors que seul un intérêt prépondérant, objectivement justifié du point de vue de l'aménagement du territoire, autoriserait cette modification, compte tenu du caractère protégé du secteur en cause. Selon le SeCA, l'introduction d'un article

altèrent le caractère du site. Le RCU doit fixer les dispositions relatives à la protection, la transformation et l'entretien des constructions à protéger, des constructions qui sont des composantes de la structure et du caractère du site, des espaces libres non constructibles significatifs pour la structure du site, y compris les dispositions relatives aux composantes caractéristiques (murs, revêtement de sols, arborisation) de ces derniers, les dispositions relatives à l'implantation, l'orientation, la volumétrie et le caractère architectural des nouvelles constructions dans les espaces libres constructibles, ainsi que les dispositions relatives à l'entretien, l'éventuel remplacement ou la suppression des constructions qui altèrent le caractère du site (PDCant, chap. 4 T, p. 4). S'agissant des périmètres environnants situés dans les sites répertoriés en catégorie 1, le PDCant prévoit des exigences similaires.

D'une manière plus générale, le PDCant prescrit que la priorité accordée à la protection des sites construits ne peut être remise en question que pour des intérêts équivalents ou supérieurs à l'importance (nationale, régionale ou locale) attribuée au site (PDCant, chap. 14 T, p. 3). A noter également que la classification par objets est réalisée sur la base de délimitations topographiques, historiques et culturelles. Elle tient compte aussi bien de la valeur intrinsèque des éléments du site que de la qualité de leurs relations. Un site construit n'est donc pas seulement caractérisé par des bâtiments, mais également par les espaces qui les relient, les places et les rues, les jardins et les parcs. Les buts de la politique cantonale relative aux sites construits à protéger consistent à maintenir et mettre en valeur le patrimoine culturel d'importance nationale, cantonal et régionale. La protection du patrimoine construit n'échappe cependant pas au principe de la proportionnalité des mesures (PDCant, chap. 14 R, p. 1). Ce principe est d'ailleurs inscrit à l'article 8 de la loi cantonale sur la protection des biens culturels (LPBC), qui prévoit *qu'une restriction de la propriété ne doit pas porter aux propriétaires une atteinte plus grave que ne l'exige le but d'intérêt public recherché*.

En l'espèce, le secteur faisant objet de la présente modification du PAL est répertorié à l'ISOS en tant que site construit d'importance nationale. En tant que tel, il est incontestable, comme le relèvent à juste titre la CBC, le SBC et le SeCA, qu'une modification du PAL dans ce secteur ne peut avoir lieu qu'à des conditions restrictives et pour autant que la modification en question soit compensée par un intérêt public contrebalançant de manière adéquate celui auquel il est porté atteinte. Il convient d'examiner si tel est en l'espèce le cas.

La modification du PAL projetée consiste en un changement d'affectation de la ZF à la ZV I d'une partie des articles 16'477 et 16'448 RF de la commune de Fribourg, afin de pouvoir, à terme, réaliser l'extension du parking de la Grenette. En conséquence, cette modification concerne à la fois un site construit (bâtiment), soit celui sur lequel est implanté le parking actuel, mais également son périmètre environnant, soit les falaises boisées donnant sur la Sarine. Ces éléments constituent des éléments typiques du paysage urbain fribourgeois, dont la sauvegarde est clairement prescrite comme étant d'importance nationale. En l'espèce, il est indéniable que la construction de l'extension du parking est susceptible d'avoir un impact sur ce paysage, en particulier au niveau du panorama offert par les falaises et les façades, depuis l'autre côté de la Sarine. Pour cette raison notamment, la Commission fédérale des monuments historiques a posé des exigences strictes en matière d'intégration de la construction au site (étude détaillée de la végétalisation de la façade, intégration du volume devant la falaise et amélioration de la couverture végétale sur la pente au pied de la falaise). Les exigences en question, ainsi que toutes celles qui ont été formulées par les Services en relation avec l'intégration du projet d'extension dans le site, auront donc toute leur importance au moment de l'octroi du permis de construire. Elles n'ont toutefois pas à être examinées dans le

précité. Le PAZ et l'article 174 RCU actuels constituent des bases légales suffisantes pour garantir que cette suppression ait lieu en contrepartie de l'extension du parking. Dans cette mesure, la DAEC ne retient pas la condition fixée par la CBC, le SBC et le SeCA, selon lesquels la suppression des places de stationnement sur la place des Ormeaux doit être prévue dans une nouvelle disposition du RCU, simultanément à la présente décision d'approbation. Il est toutefois évident que la suppression desdites places constitue une condition sine qua non à la mise en exploitation de l'extension du parking de la Grenette et que cette suppression devra être effective au plus tard lors de la mise en exploitation en question.

En outre, la DAEC prend acte de la volonté de la commune de remettre à jour l'étude de l'aménagement de l'espace public du quartier du Bourg, élaborée en 1996 par M. Michel Waeber, architecte, ainsi que de procéder à une étude de détail de l'aménagement du Bourg, des espaces urbains et de la gestion de la circulation dans ce secteur, en tenant compte, notamment, des mesures d'accompagnement liées au projet du pont de la Poya. L'étude précitée permettra d'assurer la mise en œuvre des objectifs poursuivis par la commune en termes de transports et de circulation, ainsi qu'au niveau de l'aménagement des espaces publics du quartier concerné. Il s'agit dès lors d'une mesure qui, non seulement, compensera l'atteinte portée au site par la présente modification du PAL, mais en plus, améliorera l'aménagement dudit site. Compte tenu de ce qui précède, la DAEC ne retient pas la condition posée par le SeCA, selon lequel la présente modification du PAL devrait être accompagnée d'un projet d'aménagement des espaces publics du quartier du Bourg approuvé au titre de plan directeur. Cette condition est remplacée par l'exigence, fixée par la DAEC, que la commune de Fribourg dépose, pour examen préalable auprès du SeCA, dans un délai d'une année à compter de l'entrée en force de la présente décision d'approbation, une étude de planification directrice du quartier du Bourg, en suivant la procédure prévue aux articles 73ss LATeC.

4. Il convient encore de préciser le point suivant. Dans son courrier adressé le 1^{er} février 2006 à la DAEC, la commune de Fribourg a fait valoir que si le permis de construire l'extension du parking projeté n'était pas accordé, *"la procédure de modification du PAL secteur Grenette serait retirée et la parcelle concernée resterait alors en zone forestière"*. La DAEC relève que cette condition ne peut pas être retenue dans le cas d'espèce. En effet, une planification conditionnelle n'est pas admissible, sauf lorsqu'elle a trait à des projets spécifiques entraînant une grande génération de trafic (soit plus de 2'000 trajets par jour de véhicules motorisés) et qui sont à l'origine d'une nouvelle mise en zone à bâtir effectuée hors d'une révision générale. Dans un tel cas de figure, le PDCant prescrit que le retour du secteur mis en zone à la zone agricole doit être prévu au niveau de la procédure de planification et que ce retour aura automatiquement lieu, sans qu'une procédure supplémentaire ne soit nécessaire, dans l'hypothèse où les fondations du projet d'activités génératrices de fort trafic ne sont pas réalisées dans un délai maximal de cinq ans à compter de la décision de mise en zone (cf. PDCant, chap. 4 "zones d'activité et grands générateurs de trafic, ch. 4 p. 6). Pour être valable, une planification conditionnelle doit en outre être réglementée dans le chapitre du RCU relatif à la zone concernée. En l'espèce, la présente modification du PAL n'a pas trait à l'implantation d'un projet générateur de fort trafic, au sens développé ci-dessus. De surcroît, le chapitre du RCU relatif à la zone concernée ne prévoit pas un retour du secteur à la zone forestière en cas de non-réalisation de l'extension du parking. Compte tenu de ce qui précède, il n'y a pas lieu de retenir la condition formulée par la commune de Fribourg, ni, par conséquent, de soumettre la présente décision d'approbation à la condition précitée.

3. Un délai d'une année dès l'entrée en force de la présente décision est imparti à la commune de Fribourg afin de déposer, pour examen préalable auprès du SeCA, une étude de planification directrice du quartier du Bourg, en suivant la procédure prévue aux articles 73ss LATeC.
4. La modification du PAZ entre en vigueur dès son approbation sous réserve de l'effet suspensif d'éventuels recours.

VI. PUBLICATION

La décision d'approbation de la modification du PAZ doit faire l'objet d'une publication par le Conseil communal dans le Bulletin communal ou dans la Feuille officielle dans un délai de 30 jours (art. 81 al. 4 LATeC; art. 10 RELATeC),

décide:

1. La modification du plan d'affectation des zones est approuvée avec les réserves émises aux considérants IV et V.
2. L'émolument à la charge de la commune de Fribourg est fixé à 2'045.- francs.
3. La présente décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal dans un délai de 30 jours dès sa communication.

4. Communication:

au Service des constructions et de l'aménagement avec les dossiers, à charge pour lui de transmettre la présente décision:

- à la commune de Fribourg avec 2 dossiers et 1 ex. de la décision de la DIAF du 14 mars 2008;
- à l'OFEV, Division Forêt, 3003 Berne (1 ex. avec 1 ex. de la décision de la DIAF du 14 mars 2008);
- à la Commission des biens culturels, M. Castella, céans (2 ex. avec 2 préavis de synthèse);
- au Service des forêts et de la faune, pour lui, l'Ingénieur des forêts du 1^{er} arrondissement M. Schneider et la comptabilité, céans (3 ex. avec 3 ex. de la décision de la DIAF du 14 mars 2008 et 1 ex. du préavis de synthèse à l'Ingénieur des forêts du 1^{er} arrondissement M. Schneider);