



Préavis de la CFNP

Révision générale du Plan d'aménagement local (PAL): Développement du secteur des Hauts de Schiffenen, Ville de Fribourg FR

Date : 24 février 2022

Adresse : Canton de Fribourg
Service des biens culturels
Planche-Supérieure 3
1700 Fribourg

Copie à :

- OFC, Section Culture du bâti
- OFEV, Division Biodiversité et paysage

1. Motif du préavis

Par lettre du 29 juillet 2021, le Service des biens culturels du Canton de Fribourg (SBC) a soumis dans le cadre de la Révision générale du Plan d'aménagement local (PAL) le dossier « Développement du secteur des Hauts de Schiffenen » à la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) pour préavis. La Ville de Fribourg figure à l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS). Le présent préavis se base sur l'article 17a de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN).

2. Documents de référence

La CFNP formule son préavis sur la base des documents suivants :

- Secteur des Hauts de Schiffenen – ville de Fribourg, note du Secteur développement urbain de la ville de Fribourg, de mai 2021
- Courrier du SBC à la CFNP, du 29 juillet 2021
- Courrier électronique du Service urbanisme et architecture de la ville de Fribourg, du 8 octobre 2021, y compris
 - Ville de Fribourg – Secteur des Hauts de Schiffenen, présentation lors de la séance du 4 octobre 2021
 - Liste des oppositions selon les différentes procédures
 - Carte présentant le potentiel logement du PAD avec la version 2015 et 2020
 - Extrait du rapport d'impact sur l'environnement du PAD concernant la profondeur des eaux souterraines, Triform SA

- Un extrait des plans et règlements du PAL 1991 et de la 1ère mise à l'enquête de la révision générale du PAL, en 2018 pour le secteur des Hauts de Schiffenen
- Projet d'agglomération de troisième génération (PA3), 2 fiches traitant du secteur : « Mesure 3M.05.07_Terminus ligne 6 » et « Mesure 3M.07.16_Connexion Winding-Schönberg passerelle »
- Des coupes présentant la hauteur des bâtiments et des arbres existants (secteurs est) et projetés (secteurs ouest). Ainsi que des coupes supplémentaires issues des permis de construire mis à l'enquête
- Courrier électronique du Service des biens culturels du Canton de Fribourg, du 13 octobre 2021, y compris
 - Analyse « Les domaines du grand et du petit Windig : Evolution du site de 1790 à 1957 »
 - Architecture et patrimoine du XXe siècle – La ville de Fribourg 1950-2000 : Ensemble résidentiel des Hauts de Schiffenen 1973-1985
 - Recensement des biens culturels immeubles du Canton de Fribourg : Fiches Chemin du Windig 5, 311 et 311 B et Chemin du SC

Le 4 octobre 2021, une délégation de la CFNP a participé à une séance de présentation du dossier en présence de représentantes et représentants de la Ville de Fribourg (Conseillère communale en charge, architecte de Ville, Service d'urbanisme et architecture, Service juridique) ainsi que du Canton de Fribourg (Service des constructions et de l'aménagement, Service des biens culturels). De suite, la délégation de la CFNP a effectué une visite des lieux en présence de l'Architecte de ville, d'un représentant du Service d'urbanisme et architecture et du Conservateur des biens culturels du Canton de Fribourg.

3. Le site construit d'importance nationale Fribourg

Dans l'inventaire des sites construits à protéger en Suisse d'importance nationale ISOS, la ville de Fribourg est caractérisée comme suit : « Capitale et centre historique du canton au passage de la Sarine. Ville médiévale la mieux préservée de Suisse. Silhouette du bourg caractérisé par la tour de Saint-Nicolas en tension ouverte. Murs d'enceinte. Boulevard de Pérolles de type haussmannien. Quartier bourgeois 1900 au Gambach. »

La qualification de la ville dans le cadre régional indique que « Fribourg possède des qualités de situation remarquables [valeurs maximales soit XXX sur XXX] en raison de son implantation dans un secteur particulièrement accidenté de la vallée de la Sarine, à l'exacte frontière de l'allemand et du français, ce qui lui a valu d'être bilingue dès son origine. La mise en œuvre de la ville gothique sur un site aussi nerveux et contrasté a généré une silhouette exceptionnellement orgueilleuse, de sorte qu'une énergie puissante se dégage de la ligne brisée des vieux toits. Somptueusement mise en scène par la forte émergence de plusieurs édifices religieux, l'imbrication de deux diagonales complémentaires produit une grande impression: ancien couvent des Augustins, cathédrale Saint-Nicolas et église Saint-Michel étagés sur les trois paliers de la vieille ville; abbaye de la Maigrange, couvent de Montorge et chapelle de Lorette sur la rampe opposée, essentiellement non construite. » Les qualités spatiales prépondérantes [valeurs maximales soit XXX sur XXX] se justifient par les raisons suivantes : « inscription de la cité dans trois méandres de la Sarine; abondance frappante des silhouettes intérieures due à l'implantation du bâti dans une vallée encaissée et sinueuse engendrant des successions de niveaux tout à fait captivantes ; exceptionnelle structure concentrique de la ville médiévale dont la hiérarchie étroitement conditionnée par la morphologie du terrain est toujours bien lisible ; forte accentuation du centre marqué par la tour de la cathédrale en tension ouverte et par le Bourg de fondation qui présente une variante du plan zaehringien adaptée à la forme de l'éperon rocheux ; organisation plus libre des extensions qui rayonnent autour du centre en offrant des vues variées sur la tour de Saint-Nicolas ; expression gothique des vieux quartiers en corrélation parfaite avec le caractère sombre et mystérieux de la vallée ; présence d'oriels à des endroits significatifs de la structure historique ; geste fort du château de la Poya et de ses aménagements paysagers en rapport étroit avec la cathédrale ; boulevard de Pérolles ouvrant une large perspective de type haussmannien ; présence de

plusieurs quartiers bourgeois ou ouvriers soigneusement organisés en cité-jardin, comme le Gambach, la Vignettaz et le Jura ; quartier de Beaumont introduisant une nouvelle échelle urbaine inspirée du second modernisme suisse, avec grand axe bordé de bâtiments de service et de dégagements, puis tours d'habitation fichées dans les champs. » Finalement, les qualités historico-architecturales sont, elles aussi, prépondérantes [valeurs maximales soit XXX sur XXX] à de nombreux égards : « ville gothique de Suisse par excellence, pouvant se prévaloir d'être la plus ancienne fondée sur le Plateau ; idéal moyenâgeux de la citadelle imprenable somptueusement servi par la présence de falaises à pic ; nombreux ouvrages militaires de l'époque médiévale encore en place ; forte proportion de façades gothique tardif souvent ornées de remplages aveugles qui rendent compte du remarquable niveau de vie atteint par les bourgeois ; nombre particulièrement élevé d'églises et de couvents ; fontaines Renaissance à statues sur colonnes ; hôtels raffinés du 18^e siècle ; villas 1900 notamment dans le quartier de Gambach ; immeubles de rapport typiques du tournant des 19^e et 20^e siècles quoique d'une grande retenue, spécialement à Péroles et dans le quartier d'Alt ; présence d'une série impressionnante de bâtiments individuels de très haute valeur, allant de l'époque gothique au 20^e siècle. »

Située sur la voie fluviale reliant la Sarine au Rhin par l'Aar, la ville de Fribourg se distingue par une inscription topographique exceptionnelle à un endroit de la vallée de la Sarine où la rivière, fortement encaissée entre deux parois de molasse, déroule ses derniers méandres avant de se couder vers le nord-est pour rejoindre l'Aar quasiment en ligne droite. La Sarine, rivière large et au caractère encore par endroits naturel avec ses bancs de graviers, falaises de molasse et rives boisées, contraste avec son contexte très urbanisé. Dans le paysage de douces collines aux sommets le plus souvent arrondis, le passage de la rivière comme une fracture subite et extraordinairement sauvage fait toute l'originalité du site.

Fondée en 1157, Fribourg est la plus ancienne ville médiévale du Plateau suisse et fut la première des trois villes créées par les ducs de Zähringen. Le bourg de fondation s'installa sur la terrasse médiane de la presqu'île, en forme de front barré. Ce plateau offrait des conditions d'établissement idéales, notamment la proximité des matériaux de construction, dont la pierre de molasse devint le matériau caractéristique des constructions de la ville.

La ville est découpée en trois secteurs par les ravins de la Sarine (observation 0.0.1) et du Gottéron (observation 0.0.228). L'ISOS a classé le Vallon du Gottéron comme cas spécial d'importance nationale distinct de la ville. Le périmètre P 1 « Cœur de la ville médiévale, réunissant le Bourg de fondation sur une plateforme dominant la Sarine et l'amorce des axes dirigés vers Lausanne et Morat, 1157–fin 13^es. » avec qualifications maximales et objectif de sauvegarde A¹ est situé à l'ouest de la Sarine sur une presqu'île formée par un étroit méandre. La plupart des quartiers développés depuis le moyen Age se trouve à l'ouest et au sud du périmètre P 1, toujours à l'ouest de la Sarine. Par contre, la Neuveville, formée par les faubourgs de la Planche Inférieure (périmètre P 3) et de la Planche supérieure (périmètre P 4), les ensembles E 0.1 Abbaye cistercienne de la Maigrange, E 0.2 Monastère de Montorge et E 0.3 « Ancien seuil de la ville depuis le sud, accent important au sommet des falaises faisant face au Bourg » et les périmètres environnants (PE IV, PE V, PE VI), se trouvent au fond du Vallon à l'est de la Sarine encastrés dans deux méandres, les falaises et le coteau qui monte vers Bourguillon.

¹ Objectifs de sauvegarde selon l'article 9 alinéa 4 (parties de site avec valeur propre) et alinéa 5 (parties de sites avec valeur relationnelle) de l'Ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS) du 13 novembre 2019 (Etat le 1^{er} mai 2021) :

- Objectif de sauvegarde A/a: sauvegarde de la substance ou, respectivement, de l'état existant en tant qu'espace agricole ou libre: la sauvegarde de la substance signifie sauvegarder intégralement toutes les constructions et installations et tous les espaces libres ainsi que supprimer les interventions parasites; la sauvegarde de l'état existant en tant qu'espace agricole ou libre signifie conserver la végétation et les constructions anciennes essentielles pour l'image du site construit ainsi que supprimer les interventions parasites.
- Objectif de sauvegarde b : Les parties de site qui ont une valeur relationnelle ne sont évaluées que du point de vue de leur signification pour le site. Il convient d'éviter à l'intérieur de celles-ci toute intervention qui pourrait avoir des répercussions négatives sur les parties de site qui ont une valeur propre.

Au nord du Vallon du Gottéron et du Bourg a été développé dès les années 1940 le quartier du Schönberg. L'ISOS y a délimité les périmètres P 25 « Coteau inférieur du Schönberg, villas bourgeoises et « chalets » distribués sur trois rues en lacets, jardins largement arborisés, fin 19e–20e s. » et P26 « Secteur du Schönberg organisé de manière radiale autour d'un carrefour en étoile, composé principalement de maisons familiales, dès années 1940 ». Au Nord du périmètre P26 suit le périmètre environnant PE XLVIII « Portion nord du Schönberg, blocs, maisons individuelles et habitat groupé, années 1970–80 » avec objectif de sauvegarde b.

Le site actuel est toujours caractérisé par les relations spatiales avec la topographie et l'hydrographie. L'ISOS souligne que « l'enchaînement subtil des quartiers médiévaux [de la vieille ville] – qui ont conservé dans une large mesure leurs rues et leur parcellaire d'origine – s'exprime encore avec clarté. A l'ouest et au nord, les places et/ou les rues aménagées sur les anciens fossés permettent de lire le développement du tissu par étapes, tout en engendrant des scansions qui sont autant d'échappées visuelles vers les falaises et les forêts alentour, une caractéristique urbaine unique en Suisse. Grâce à sa répartition sur les deux berges de la rivière et sur plusieurs niveaux du canyon, la ville s'offre au regard en une multitude de panoramas qui se répondent ou se superposent. L'osmose entre le caractère dramatique de la géomorphologie du site – encaissé et découpé par des falaises partiellement boisées – et l'urbanisme « ténébreux » de l'époque médiévale [...] est l'un des traits identitaires les plus spectaculaires du vieux Fribourg ».

Autour de la vieille ville, des « poches de respirations protègent encore le contour des quartiers médiévaux avec plus ou moins d'efficacité. Ces espaces sont nettement mieux préservés à l'est de la Sarine qu'à l'ouest où la limite de la ville historique se fond dans les quartiers récents. »

« Puissant symbole à la frontière de la Suisse romande et de la Suisse allemande, la vallée de la Sarine (I) est une articulation essentielle dans l'image de la ville. Peu construit, cet espace d'une grande étroitesse est ponctué principalement par des bâtiments ou des installations à vocation publique: usines électriques, bâtiments scolaires, piscine, halle de gymnastique et terrains de sport. Des promenades sont aménagées sous forme d'allées le long de la rive gauche. Autrement, une végétation naturelle – ourlant les falaises de molasse – confère à ce lieu encaissé un caractère sauvage tout à fait surprenant en pleine agglomération urbaine. La vallée est rythmée par cinq ponts principaux qui franchissent la Sarine à deux niveaux différents : les trois ponts hérités du Moyen Age, construits en bois ou en tuf, relient les quartiers bas, alors que les deux ponts en béton des années 1920 (0.0.10, 0.0.41) enjambent la rivière d'une manière vertigineuse pour mettre en contact les quartiers hauts. » A ces ponts historiques s'ajoute le pont de la Poya ouvert au trafic en 2014, qui domine la vallée de la Sarine et fait fortement concurrence à la silhouette du vieux bourg.

Du fait de cette importance prépondérante pour le développement historique de Fribourg ainsi que des caractéristiques du site actuel, la Sarine et ses abords immédiats, y compris des espaces plus ouverts tels que Les Neigles ou les prairies et zone naturelles du Petit Windig, sont inclus dans l'échappée dans l'environnement EE I « Fond du canyon creusé par la Sarine, couvert de champs, de prés et de jardins » avec objectif de sauvegarde a. Les parties boisées des pentes du vallon ne sont pas délimitées dans des périmètre ISOS pour des raisons méthodologiques de l'inventaire. Toutefois, elles soulignent le caractère sauvage et naturel du vallon et participent aux qualités importantes du site.

Les poches pas ou peu construites « autour et à l'intérieur de l'agglomération urbaine [...] ont diminué comme peau de chagrin sous la forte pression des développements du 20e siècle ». La majeure partie des poches vertes ont été aménagées à des fins publiques (terrains de football, stade, patinoire, halles des fêtes, abattoirs, casernes, établissements scolaires, hôpitaux, etc.) quant aux domaines patriciens, ils ont subi des fortunes diverses et les poches vertes ont été remplies de constructions faisant perdre l'importance et la signification de ces domaines et l'effet des châteaux sur le site. « La perte de ces repères visuels rend d'autant plus précieuse la présence, au nord-est de la ville, de trois maisons patriciennes juchées bien en évidence sur des promontoires et orientées d'une manière ostensible vers la cathédrale: le château de la Poya (0.8.1), le château de Grandfey (0.21.1) et le château du Windig (0.22.1). Dominant la Sarine, ces édifices déterminent [...] une sorte de chapelet ponctuant avec finesse chaque changement d'orientation de la rivière. En contre-haut de la promenade du

Palatinat (0.0.88), le château de la Poya est un des édifices les plus emblématiques de la ville avec la cathédrale Saint-Nicolas. Englobé dans un vaste espace vert (XIII) structuré par des allées (0.0.92, 0.0.93, 0.0.94), ce splendide édifice s'impose autant par la qualité exceptionnelle de son architecture – inspirée des villas suburbaines de Palladio – que par la mise en scène spectaculaire de son implantation dont l'axe dirigé vers la cathédrale [...]. »

Le flanc très peu construit du Windig qui se trouve au nord du bourg de l'autre côté de la Sarine, est une de ces « poches » décrites à l'ISOS. Il s'étend depuis de la Sarine (Petit Windig) en formant une pente douce et atteint les constructions plus récentes du quartier du Schönberg (périmètre environnant PE XLVIII : « Portion nord du Schönberg, blocs, maisons individuelles et habitat groupé, années 1970–80 » avec objectif de sauvegarde b). Le flanc du Windig est délimité dans l'ISOS comme périmètre environnant XLVII « Promontoire du Windig, couvert de prés » avec catégorie d'inventaire a², signification maximale et objectif de sauvegarde a. Dans sa partie haute il englobe l'ensemble E 0.22 « Domaine du Windig » (objectif de sauvegarde A) avec l'élément individuel EI 0.22.1 « Château du Windig, accent marquant le sommet d'une profonde échancrure sur la rive droite de la Sarine, 1840–43 » avec objectif de sauvegarde A. Une ferme agrandie en 1941 complète l'ensemble entouré par un parc fortement boisé. La délimitation de l'ensemble E 0.22 dans l'ISOS suit l'ancienne desserte du domaine et des terres agricoles adjacentes. Dans les années 1970, le chemin de desserte agricole a été déplacé vers le nord et le parc agrandi.

Faisant suite à l'urbanisation du Schönberg à la fin des années 1960, l'opération des Hauts-de Schiffen a été planifiée sur la poche libre de constructions de l'ancien domaine du Grand Windig. Le terrain se présente comme un coteau en pente douce s'étirant sur une longueur de 600 mètres en direction de la Sarine, et d'une largeur de 100 à 200 mètres entre la forêt l'isolant du lac de Schiffen au nord et le parc du château du Grand Windig au sud. Le quartier tel qu'il a été réalisé comporte quatre barres locatives de 8 à 9 niveaux, deux se trouvant à proximité de la route de Berne et parallèle à celle-ci, et deux positionnées aux abords des limites transversales du terrain, proche de la forêt au nord et de l'ancienne voie d'accès au domaine du Grand Windig au sud, conservant un espace ouvert entre-deux et dialoguant avec le grand paysage. Les bâtiments, réalisés avec des barres d'immeubles fractionnées et échelonnées dans leurs volumes, expriment le souci typique du début des années 1970 de rompre la monotonie des barres d'habitation en travaillant la plasticité des volumes et l'expression des façades avec les matériaux de construction (composition alliant des éléments préfabriqués en béton naturel, panneaux de façades de différentes teintes, balcons apportant une structure plus fine à l'ensemble). Les travaux de ce grand ensemble ont été arrêtés en 1985 et la seconde étape de cette opération n'a pas été réalisée. Sur les 5 bâtiments bas initialement prévus dans la 1ère étape, seuls trois constructions ont complété le site plus tardivement. Malgré leur faible gabarit (3 niveaux), ces bâtiments sont aujourd'hui très visibles et impactent le site de par leur teinte claire visible de loin et l'expression plus massive des volumes. Les aménagements extérieurs du côté du Grand Windig sont restés simples, et l'ouverture sur le paysage est maintenue du fait de la disposition perpendiculaire des immeubles, ce qui permet même aux immeubles les plus éloignés de bénéficier de ces vues.

La parcelle 8150, contiguë à cette urbanisation, se trouve pour partie encore sur le plateau, puis suit une pente marquée en direction de la Sarine. Au sud de cette parcelle, la route d'accès menant jusqu'à la ferme du Petit Windig contourne le verger du domaine du Grand Windig où ont été réalisées de petites constructions modulaires en bois (« prototypes d'habitation minimales »³), disposées librement dans la prairie et pratiquement sans impact sur le caractère naturel du site. Les parcelles 8068 et 8067 sont situées en contrebas de cette première déclivité du terrain sur un plateau bien exposé et visible de part et d'autre de la Sarine depuis les domaines situés aux abords, tels que Grandfey et

² Selon les explications relatives à l'inventaire ISOS, la catégorie d'inventaire a indique qu'il s'agit d'une partie indispensable du site construit, libre de constructions ou dont les constructions participent à l'état d'origine de l'environnement.

³ <https://www.lvph.ch/projets/projets/maisons-4-4-m-x-4-4-m/?ref=projets> [consulté le 19.01.2022]

Poya, ainsi que depuis les promenades qui les relient, notamment la promenade historique du Palatinat et le belvédère du site de la Haute-Croix qui constitue un point de vue privilégié sur le site ISOS, le bourg et la vallée de la Sarine.

Le flanc du Windig avec ses terres agricoles ouvertes et non construites, les pentes boisées adjacentes et les terres agricoles des Neigles, séparent le quartier du Schönberg de la Sarine. Il participe au caractère sauvage et naturel du vallon de la Sarine relevé comme constitutif des qualités significatives pour le site.

Objectifs de sauvegarde concrétisés

En plus des objectifs généraux de sauvegarde, l'ISOS a formulé des recommandations pour le maintien des qualités du site d'importance nationale, dont les suivantes sont pertinentes pour le secteur du Windig :

- « La ville de Fribourg devrait notamment revoir sa politique de remplissage des espaces non bâtis, à considérer désormais comme des éléments structurants d'un site caractérisé par le rapport subtil des pleins et des vides. »
- « Articulation primordiale du site, la vallée de la Sarine doit garder son aspect sauvage et essentiellement non bâti. »

Pour le secteur Windig de l'objet ISOS concerné par le projet en discussion, la Commission concrétise les objectifs de sauvegarde généraux définis dans l'ISOS comme suit :

- Sauvegarde intégrale des qualités spatiales et visuelles de l'inscription de la ville de Fribourg dans les trois méandres de la Sarine et des relations visuelles et panoramas qui se répondent entre les deux côtés de la rivière.
- Sauvegarde intégrale du caractère sauvage et proche du naturel du vallon de la Sarine et des poches de respiration à ses abords.
- Sauvegarde intégrale des espaces non bâtis structurant le site aux abords de la Sarine, caractérisés par le rapport subtil des pleins et des vides.
- Sauvegarde intégrale de la prépondérance des trois domaines patriciens de Grandfey, Windig et La Poya qui dialoguent de part et d'autre de la Sarine et des vues depuis les promenades et belvédères historiques les reliant.
- Sauvegarde intégrale du domaine du Windig avec le Château et son parc dans leur substance et effet visuel dans le site.

4. Historique des projets d'aménagements et projet d'urbanisation actuel

Le site des Hauts-de-Schiffenen, appelé aussi Windig, a fait l'objet d'un premier plan de quartier en 1972, qui prévoyait l'urbanisation du secteur par la construction d'immeubles comprenant 685 logements de taille variable ainsi que 3'840 m de locaux commerciaux et administratifs. Le plan de quartier prévoyait une réalisation en deux étapes, dont seule la première située à l'est du site (partie haute des terrains adjacents à la zone urbanisée du Schönberg) a été réalisée. Il comprenait des immeubles hauts (7 étages et plus) ainsi que des bâtiments bas (max 3 étages), avec un indice d'utilisation du sol (IUS) de 0,7. Dans la 1ère étape, plusieurs bâtiments (hauts et bas) n'ont finalement pas été réalisés.

Lors de la révision du Plan d'aménagement local (PAL) en 1991, qui prévoyait initialement l'abrogation du Plan d'aménagement de quartier Hauts-de-Schiffenen, la zone d'affectation a finalement été maintenue avec des règles de constructions à définir dans un Plan d'aménagement de détail (PAD). Aucun indice de densité (IUS), hauteur maximale des constructions ni objectif n'était formulé quant à ce PAD. Par rapport au périmètre d'affectation du plan de 1972, le plan d'affectation des zones du PAL de 1991 a été étendu sur la partie ouest du site (en direction de la Sarine), et réduit sur la partie sud du site (terrains aux abords du château de Windig avec une zone de protection).

Au début des années 2000, les propriétaires du secteur (privés et Bourgeoisie) ont relancé les études puis se sont engagés sur un projet commun en 2005 qui prévoyait la construction d'immeubles d'habitation disposés librement dans un vaste parc. La modification correspondante du PAD a été mis à l'enquête en 2005 et approuvée en 2009.

En raison des projections démographiques en lien avec le plan directeur du projet d'agglomération, la ville de Fribourg a proposé en 2014 de doubler la densité sur ce périmètre. Afin de tenir le planning serré imaginé à l'époque, les planifications locales (PAL) et de détail (PAD) ont été menées en parallèle et ont fait l'objet de plusieurs projets et permis de construire. Concernant la densité et les gabarits maximaux prévus, ils ont dans un premier temps fait l'objet d'une augmentation : le projet de PAL de 2018 prévoyait une indice IBUS de 2,25 et des gabarits maximaux de 26,5 m.

La dernière version du PAL 2020 prévoyait une diminution de l'indice IBUS à 1,5 et des gabarits maximaux de 23,8 m ainsi qu'un article dans son règlement (art. 201) avec une liste de critères à remplir, destinés notamment à améliorer la prise en compte du site ISOS dans l'urbanisation prévue ainsi que la qualité architecturale en relation avec celle-ci.

Pour des raisons de procédure, selon les explications reçues lors de la visite des lieux du canton et de la commune, aucun Plan d'aménagement local (PAL) n'est actuellement en vigueur, car les projets de modifications ont fait l'objet d'oppositions, tant de privés et d'associations que des propriétaires eux-mêmes, et l'introduction d'un nouveau PAL rend caduc le précédent dès son introduction.

Le dernier projet développé lors de la mise à l'enquête du PAD en 2017 prévoit la construction de trois ensembles bâtis en forme d'îlots, comportant chacun 2 immeubles pliés en équerre et disposés de manière à encadrer des cours aménagées, tout en maintenant la volumétrie ouverte sur 2 angles, avec des gabarits de 8 à 11 niveaux. L'implantation de ces ensembles bâtis est prévue séparée par des espaces aménagés en parc ouvert avec des cheminements piétons. L'accès véhicules aux nouveaux immeubles est prévu au nord du site avec une route à créer servant aussi de desserte pour les transports publics et de terminus de la ligne de bus.

5. Considérants

La description du site du Windig, soit des Hauts de Schiffenen au chapitre 3 de ce préavis décrit la grande sensibilité paysagère et l'importance primordiale du site pour la Ville de Fribourg. En effet, les objectifs généraux de sauvegarde et les recommandations spécifiques de l'ISOS préconisent la sauvegarde intégrale des espaces non bâtis structurant le site aux abords de la Sarine, caractérisé par les pleins et les vides, et formant des poches de respiration préservant le caractère sauvage du vallon de la Sarine. Ces espaces font partie intégrante des qualités spatiales prépondérantes de l'insertion de la ville dans les méandres de la Sarine et des relations visuelles entre les deux côtés de la rivière.

Le projet actuel prévoit l'urbanisation de l'ensemble de cette poche non bâtie jusqu'à la limite basse de la parcelle 8067. Ces trois ensembles de forme compacte, dense et élevés (9 étages) viendraient remplir cette poche qui visuellement semblerait complètement urbanisée. Du fait du positionnement de ces îlots dans la topographie, modifiant la déclivité naturelle et ses ondulations, des voies d'accès et desserte, y compris un prolongement de la ligne de bus, de la distance régulière entre les immeubles et de l'effet visuel compact des formes fermées de ces ensembles, l'urbanisation remplirait la plupart de la surface de la poche, qui ne serait plus lisible dans sa fonction paysagère et urbanistique caractéristique actuelle. Même si les bâtiments étaient limités en hauteur aux boisements existants des deux côtés, la poche serait détruite. La lecture du vallon sauvage serait définitivement compromise.

L'urbanisation prévue ne serait donc pas compatible avec les buts de protection « Sauvegarde intégrale du caractère sauvage et proche du naturel du vallon de la Sarine et des poches de respiration à ses abords » et « Sauvegarde intégrale des espaces non bâtis structurant le site aux abords de la Sarine, caractérisé par le rapport subtil des pleins et des vides ».

De plus la « Sauvegarde intégrale de la prépondérance des trois domaines patriciens de Grandfey, Windig et La Poya qui dialoguent de part et d'autre de la Sarine et des vues depuis les promenades et belvédères historiques les reliant » serait elle aussi compromise par la concurrence que constituerait cette urbanisation. Même si la substance historique des bâtiments de valeur du parc de Windig n'était pas touchée directement, la construction des trois ensembles bâtis à proximité du parc porterait atteinte au but de protection « Sauvegarde intégrale du domaine du Windig avec le Château et son parc dans leur substance et effet visuel » par la concurrence visuelle et la prégnance des constructions nouvelles par rapport au domaine du Windig. Les vues depuis les promenades et belvédères historiques en direction de cette poche de respiration seraient irrémédiablement impactées.

De fait, les « qualités spatiales et visuelles de l'inscription de la ville de Fribourg dans les trois méandres de la Sarine et des relations visuelles et panoramas qui se répondent entre les deux côtés de la rivière » seraient aussi impactées par la modification du panorama caractéristique en lien avec la topographie et l'hydrographie.

En résumé, l'urbanisation des terrains du Hauts de Schiffenen constituerait une atteinte particulièrement importante aux buts de protection du site construit de Fribourg. De ce fait, la commission arrive à la conclusion que le périmètre environnant ISOS XLVII avec objectif de protection a doit rester libre de construction et ne pas être urbanisé.

Lors de l'analyse du site à la suite de la visite, il apparaît que les bâtiments les plus récents de l'ensemble des Hauts de Schiffenen, inscrits dans le périmètre environnant PE XLVIII avec objectif de protection b, ont plus d'impact sur le site depuis les vues lointaines que le grand ensemble lui-même, qui par son inscription en retrait du site, son implantation conservant des espaces ouverts dialoguant avec le grand paysage, son expression architecturale et ses teintes, peut être considéré comme faisant partie du paysage construit à l'arrière de cette poche de respiration. En raison de l'impact visuel de ces bâtiments de 3 étages de teinte claire dans le périmètre environnant PE XLVIII adjacent avec objectif de protection b, une revalorisation de l'urbanisation existante pourrait être envisagée dans le but d'améliorer la transition entre le paysage construit et le paysage agricole ouvert et d'éliminer les effets perturbants des bâtiments de teinte claire.

6. Conclusions et demande

Sur la base de la documentation transmise et de la visite des lieux, la CFNP arrive à la conclusion qu'une urbanisation des terrains du Hauts de Schiffenen porterait une atteinte importante à l'objet ISOS de Fribourg. En conséquence, la Commission demande que le projet d'urbanisation soit abandonné dans le périmètre environnant XLVII avec objectif de protection a.

Une revalorisation de l'urbanisation existante dans le périmètre environnant PE XLVIII dans le but d'améliorer la transition entre le paysage construit et le paysage agricole ouvert et d'éliminer les effets perturbants des bâtiments les plus récents, tout en conservant une implantation avec des espaces ouverts dialoguant avec le paysage, pourrait être envisagée.

La CFNP demande à être tenue au courant de la suite de cette affaire.

COMMISSION FEDERALE POUR LA PROTECTION DE LA NATURE ET DU PAYSAGE

La Présidente



Dr. Heidi Z'graggen

Le Secrétaire



Fredi Guggisberg