



**Rapport final du Conseil communal au sujet du postulat n° 147 (2021-2026)
de MM. Laurent Woeffray (PS) et Marc Vonlanthen (PS)
demandant d'étudier la possibilité d'un développement ambitieux à la Poya
répondant aux besoins des habitant·e·s de la ville de Fribourg**

En séance du 17 septembre 2024, le Conseil général transmettait au Conseil communal le postulat n° 147 de MM. L. Woeffray et M. Vonlanthen lui demandant d'étudier la possibilité d'un développement ambitieux à la Poya répondant aux besoins des habitant·e·s de la ville de Fribourg.

Résumé du postulat

Le postulat demande au Conseil communal de prévoir un développement du site de la caserne de la Poya dans le but de répondre aux besoins des habitant·e·s dans la ville, notamment en visant la création d'emplois et de logements d'utilité publique.

Les dépositaires du postulat rappellent que d'une part, le Conseil communal s'est engagé à plusieurs reprise à promouvoir la construction de logements d'utilité publique et que d'autre part, le PA 4 constate une baisse significative du taux de croissance dans le périmètre de l'Agglomération.

Ils estiment ainsi que le secteur de la caserne de la Poya représente une opportunité pour la Ville et le Canton de favoriser la construction de logements d'utilité publique et de favoriser la création d'emplois en ville.

Le postulat demande au Conseil communal d'élaborer un rapport présentant ses possibilités d'action, dans le cadre de ses compétences, pour s'assurer que le périmètre de la caserne de la Poya se développe dans l'intérêt de la population de la ville.

Réponse du Conseil communal

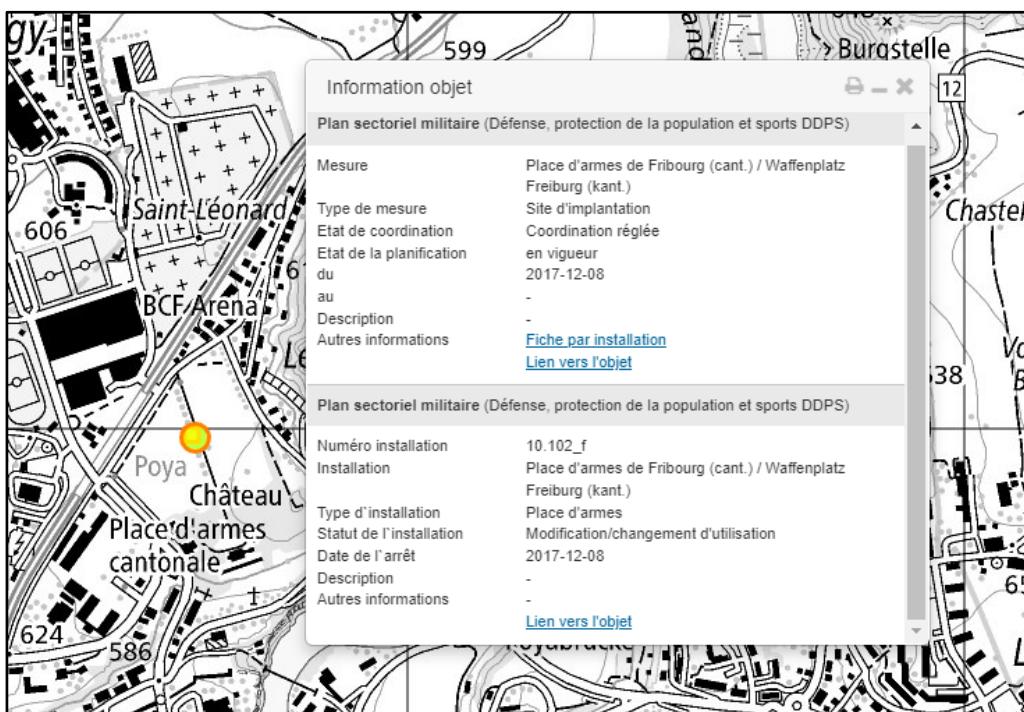
1. Situation du site

Le site de la caserne de la Poya est composé des parcelles art. 6'008 et 6'220 RF, toutes deux propriétés de l'Etat de Fribourg. D'une surface légèrement inférieure à 50'000 m², il se situe au nord de la ville, à proximité immédiate de la halte CFF Poya et de la rue de Morat qui connecte le site à l'autoroute A12, lui conférant ainsi une accessibilité optimale.

Il convient ici de préciser que, bien qu'il n'en soit pas question dans le cadre du présent postulat, les réflexions menées par la Ville sur ce secteur portent à la fois sur le site de la caserne à proprement parler (parcelles mentionnées ci-dessus) et sur celui du parc situé de l'autre côté de la rue de Morat, sur la parcelle art. 8'047 RF.

Plan d'aménagement local

Dans le cadre du PAL adopté par le Conseil communal le 4 juin 2024, le site de la caserne de la Poya est sans affectation. En effet, la planification des sites militaires ne relève ni de la compétence de la Commune, ni de celle du Canton. Bien que l'armée ait quitté les lieux en 2023, le site est toujours inscrit en tant que "place d'arme" au plan sectoriel militaire de la Confédération. Tant que ce dernier n'est pas mis à jour, le site ne peut pas être affecté.



Extrait du portail cartographique de la Confédération

Il n'existe pas aujourd'hui d'information exacte sur la date à laquelle le plan sectoriel militaire sera mis à jour. Selon les dernières informations obtenues par la Ville, la mise à jour aurait lieu à l'automne ou à la fin de l'année 2025. Ces informations doivent toutefois être prises avec prudence car des informations similaires avaient déjà été communiquées à la Ville à plusieurs reprises par le passé, sans que le plan soit effectivement mis à jour. Dans tous les cas, le dossier de la révision générale du PAL se trouvant actuellement à la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) pour examen final, le plan d'affectation des zones ne sera pas remis à l'enquête avant son retour.

Malgré l'absence d'affectation, le Conseil communal a d'ores et déjà exprimé ses intentions de planification pour le secteur dans le rapport explicatif 47 OAT de la révision générale du PAL. Le rapport fait mention d'un futur quartier mixte, avec un nombre de logements à définir en tenant compte de sa position stratégique. Il précise également que la Ville superposera à l'affectation un périmètre de plan d'aménagement de détail (PAD) obligatoire, pour lequel les objectifs suivants ont été prédefinis:

- réaliser un quartier mixte comprenant un espace ouvert central et un espace vert à l'échelle du quartier;
- garantir une qualité urbanistique et architecturale d'ensemble en tenant compte des bâtiments protégés se trouvant à l'intérieur du périmètre;
- étudier la possibilité de réemployer les bâtiments existants non-protégés de l'ancienne Caserne militaire;
- définir des secteurs en fonction des étapes de construction;
- respecter le Standard de la Construction Suisse SNBS 2.1, ou les labels SEED ou SméO ou un standard équivalent; là où les certifications doivent être jointes à la demande de permis de construire;
- garantir la qualité des aménagements extérieurs paysagers par un concept d'ensemble;
- couvrir prioritairement les besoins en mobilité du site par la mobilité douce et les transports publics, en tirant notamment parti de la proximité des haltes CFF. Le dimensionnement du stationnement sera effectué de manière à ce que la génération de trafic liée au site soit compatible avec le fonctionnement du réseau routier;
- connecter le quartier aux quartiers voisins, au parc de la Poya et au futur site H₂léO, par un réseau de mobilité douce. La perméabilité du futur quartier à l'axe de la TransAgglo doit être assurée par un accompagnement paysager;
- prévoir les espaces nécessaires pour la gestion et l'élimination des déchets urbains en lien avec la stratégie communale de gestion des déchets.

Les exigences de l'ordonnance fédérale du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB) sont applicables. Une étude acoustique doit préalablement démontrer l'existence de mesures garantissant que les exigences de l'OPB pourront être respectées. Des variantes sont possibles à condition que l'étude acoustique et le rapport démontrent qu'elles sont acceptables tant du point de vue de la protection contre le bruit que sous l'angle des buts et principes de l'aménagement du territoire.

La concrétisation des objectifs doit être démontrée au travers des outils tels que MEP ou concours (SIA).

Dans le cadre de la planification directrice adoptée par le Conseil communal en juin 2024, le site de la caserne est désigné comme quartier urbain à développer ou redévelopper avec un programme à définir. Un quartier dit "urbain" est un quartier qui peut accueillir à la fois du logement et des activités, services ou équipements communautaires d'intérêt général. Y figure également la désignation d'un espace vert à l'échelle du quartier à créer, en cohérence avec les objectifs définis dans le rapport explicatif 47 OAT.

Concernant le parc (art. 8'047 RF, cf. 1), la parcelle a, quant à elle, été affectée. La zone désignée est la zone verte de protection de paysage, soit une zone hors de la zone à bâtrir. Cette affectation est liée à la haute qualité paysagère du site, relevée par l'ISOS (Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse), qui est compris dans le Paysage d'importance cantonale (PIC) "Sarine en ville de Fribourg".

Au niveau de la planification directrice, le parc est désigné comme un espace vert protégé et y figure la désignation d'un espace vert à l'échelle de la ville à créer.

Il convient toutefois de préciser que ni le rapport explicatif 47 OAT, ni les plans directeurs ne sont liants pour les particuliers. Cela signifie qu'à ce stade, aucune mesure de planification n'est formellement liante pour le propriétaire des parcelles du site de la caserne, soit l'Etat. En outre, le PAL révisé n'étant pas encore approuvé, la Ville ne peut certifier que la planification directrice envisagée pour ces secteurs sera préavisée favorablement par l'Etat. Des modifications pourraient donc encore voir le jour.

Cela étant, en date du 3 juin 2025, le Conseil d'Etat et le Conseil communal se sont entendus sur le cadre de collaboration entre l'Etat et la Ville de Fribourg pour le développement du site de l'ancienne caserne de la Poya. Ainsi, il est par exemple prévu de conclure une convention de planification en vue de l'élaboration du PAD Poya, puis de lancer un mandat d'étude parallèle (MEP).

En outre, en date du 27 juin 2025, le Grand Conseil a accepté la proposition de confier à l'établissement cantonale de politique foncière (ECPF), dans le cadre de ses compétences légales et sous réserve d'analyses complémentaires, le soin de pourvoir au développement de la part du site de la Poya qui sera dédiée aux activités économiques suite aux démarches d'aménagement en cours dans le cadre du PAL de Fribourg et de ses outils liés. L'impact de cette décision du Grand Conseil sur le développement du site reste encore à évaluer.

Politique de l'habitat et du logement

Concernant la possibilité d'implanter des logements d'utilité publique sur le site de la Caserne de la Poya, il est donc prévu que ce quartier dit "urbain" puisse en effet, accueillir à la fois du logement et des activités de tout type.

Dans le cadre de sa politique de l'habitat et du logement, le Conseil communal prévoit de soutenir et favoriser l'implantation de logements d'utilité publique sur le territoire communal. Dans la suite des discussions entre le Canton-propriétaire et la Ville-planificatrice, la question d'implantation de logements d'utilité publique sur la parcelle de la caserne devra être approfondie.

Par ailleurs, le site de la Poya bénéficiant d'une part d'un cadre paysager privilégié, accueillant en son sein un parc à l'échelle de la ville et étant, de surcroît, à proximité du site scolaire du Jura, cette parcelle pourrait notamment convenir particulièrement à des familles aux modes de vie contemporains, un public cible prioritaire de la politique de l'habitat et du logement. Etant donné la mixité pouvant être générée sur ce site et l'effervescence qui pourrait s'en dégager, moteurs de quartiers vivants, ces arguments pourraient être de poids au moment de choisir un lieu de vie et sont, effectivement, des éléments qui répondraient aux aspirations de nombre d'entre eux. Les coopératives d'habitants pourraient dès lors être une option à envisager, tout en instaurant une mixité générationnelle et sociale.

Néanmoins, bien que le Conseil communal ait démontré son envie et intention de favoriser l'implantation de logements d'utilité publique sur le territoire communal, aucune décision n'a été, pour lors, actée en ce qui concerne la parcelle de la Poya. La suite du processus et notamment le cahier des charges du PAD Poya, déterminera et précisera le quota à affecter pour les logements et les critères auxquels ils devront répondre.

2. Développements possibles et procédure

Les objectifs figurant dans le rapport explicatif 47 OAT ainsi que la planification directrice adoptée expriment la vision du Conseil communal pour le développement du site de la Poya dans son ensemble (caserne et parc). L'ancienne caserne devra être un quartier mixte et vivant comprenant plusieurs espaces publics (dont un espace vert) et le parc a pour vocation de devenir un espace vert de qualité à destination des habitants de la ville et de l'agglomération.

Le Conseil communal a toutefois souhaité garder un certain nombre d'éléments ouverts, notamment en ce qui concerne la répartition des affectations futures au sein du site. Il estime en effet que les objectifs envisagés offrent un cadre suffisamment restrictif pour permettre d'orienter les études à venir, études qui permettront d'affiner certains éléments en vue de l'établissement du PAD.

A ce sujet, il est rappelé que c'est bien la Ville, en tant qu'autorité de planification, qui met à l'enquête les PAD. Ces derniers doivent donc être conformes à la planification exprimée dans le PAL, qu'il s'agisse de l'affectation de la zone ou des objectifs figurant dans le règlement. Cela confère à la Ville une marge de manœuvre importante en matière d'aménagement et lui assure de garder le contrôle sur le développement futur de ce site. Le développement du PAD incombe en revanche au propriétaire, dans le cas présent l'Etat de Fribourg, de sorte qu'une collaboration entre la Ville et le propriétaire a été mise en place en vue d'assurer un développement coordonné.

Comme évoqué dans le rapport explicatif 47 OAT, la concrétisation des objectifs du PAD devra être démontrée via une procédure qualitative. Il est ici fait référence à l'organisation d'un concours, d'un mandat d'étude parallèle ou éventuellement d'une étude-test.

Cette procédure, dans laquelle la Ville sera incluse conformément au cadre établi entre le Conseil d'Etat et le Conseil communal, aura pour objectif de tester les capacités du site notamment en ce qui concerne la densité, mais également vis-à-vis du programme futur à prévoir. Elle permettra de définir une image directrice qui servira de référence à l'établissement du PAD.

3. Conclusion

En conclusion, la planification directrice adoptée par le Conseil communal en juin 2024 et le cadre de collaboration entre l'Etat et la Ville validé en juin 2025 s'inscrivent dans la vision demandée par le postulat, à savoir un futur quartier mixte permettant l'accueil de nouveaux emplois ainsi qu'une part de logements, qui devront prendre en considération la politique de l'habitat et du logement de la Ville. Au regard des planifications supérieures (plan sectoriel militaire), l'affectation n'a pas encore été définie avec précision dans le cadre du PAL révisé mais la Ville est l'autorité de planification et s'assure de garder le contrôle sur le développement du site via notamment la procédure de PAD.

Les prochaines étapes permettront de mieux définir les contours du futur quartier, par l'intermédiaire d'une procédure qualitative à laquelle la Ville sera associée. Une étroite collaboration avec le propriétaire reste nécessaire dans le suivi de ce dossier.

Le postulat n° 147 est ainsi liquidé.