

Service des constructions et de  
l'aménagement  
Rue des Chanoines 17  
1700 Fribourg

Fribourg, le 12 septembre 2024

## **Consultation – Modification du plan directeur cantonal**

Monsieur le Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions,  
Madame la Cheffe du service des constructions et de l'aménagement,  
Monsieur le Chef de section,  
Madame, Monsieur,

Pro Natura Fribourg a le plaisir de vous transmettre ses remarques concernant les modifications du Plan directeur cantonal mis en consultation publique jusqu'au 13 septembre 2024.

### **Fiche de projet T414 Exploitation des matériaux**

En tant que membre du COPIL PSEM, Pro Natura Fribourg a eu l'occasion d'exprimer ses remarques au sujet du PSEM dans ce cadre et n'émettra donc pas de remarques dans le cadre de la consultation publique. L'association examinera néanmoins les projets de gravière au stade de la mise à l'enquête publique.

### **Fiche de projet P0513 Parc du Chocolat Cailler**

#### a) Remarques générales

Les ONG n'ont jusqu'à aujourd'hui pas eu l'occasion de discuter directement avec les promoteurs de ce projet. En mars 2022, des informations très générales leur ont été transmises auxquelles les ONGs avaient répondu en indiquant que «De manière générale, nous avons de la peine à concevoir l'importance des travaux qui vont être effectués et si des éventuelles modifications du PAL seront nécessaires sur la base du plan sommaire que vous nous avez envoyé. Nous ne pouvons donc pas émettre un avis fondé. Si vous nous envoyez un plan plus précis et des informations plus détaillées, nous serons certainement plus à même de nous positionner clairement. Nous pouvons néanmoins déjà formuler quelques remarques. Nous constatons que le projet prévoit de s'étendre dans le périmètre de la zone OROEM, ce qui est difficilement compatible avec les objectifs de protection de cette zone. La tranquillité du lieu est en effet essentiel pour la faune qui y vit et y fait escale. La création de sentiers nature à cet endroit créerait des dérangements supplémentaires et péjorerait la qualité de cet habitat. Nous



nous demandons également si le respect de l'espace réservé aux eaux (ERE) autour de la Jogne a été pris en compte dans la planification des futurs bâtiments. Si vous êtes déjà en mesure de discuter de ces différents points et avez des plans plus précis à nous soumettre, Madame Camponovo et moi-même sommes d'avis qu'une rencontre pourrait s'avérer pertinente. ». Ce message n'a jamais reçu de réponse. N'ayant pas pu se rendre au comptoir de la Gruyère, les ONGs ont fait des propositions de dates pour une rencontre, également restées sans réponse.

Selon la jurisprudence, l'ancrage dans le plan directeur de projets ayant des incidences importantes sur le territoire et l'environnement au sens de l'art. 8 al. 2 LAT présuppose qu'ils soient approuvés en coordination réglée conformément à l'art. 5 al. 2 let. a OAT. Le plan directeur doit montrer comment les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire sont coordonnées. Il doit contenir les indications relatives à l'implantation et à l'ampleur de chaque grand projet, qui reposent sur une pesée complète des intérêts, motivée et appropriée au niveau de planification auquel on se trouve. De tels projets sont alors susceptibles de faire l'objet d'une décision, car les questions de principe, d'implantation et de dimensionnement ont été éclaircies du point de vue de la collectivité.

Bien que l'évaluation détaillée des incidences sur l'environnement ne soit effectuée qu'au stade de l'octroi d'une concession ou de la planification d'affectation, des éclaircissements doivent être apportés au niveau du plan directeur cantonal déjà. Il s'agit d'exclure les sites qui ne devraient pas être utilisés en raison de graves conflits avec les préoccupations de conservation de la nature, mais également de choisir le ou les sites les plus appropriés parmi les sites restants.

Dans le cas du Parc Cailler, la fiche de projet mentionne que le rapport d'enquête préliminaire doit encore être complété en ce qui concerne la tranquillité de la faune, la forêt, la protection des biotopes et des espèces, l'intégration paysagère, la protection contre le bruit, l'hydrogéologie, les sites pollués, l'évacuation des eaux et les SDA. En outre, le concept de gestion de la mobilité n'est pas encore validé par le Service de la mobilité. En l'état, la fiche de projet n'apporte aucune explication sur la manière dont l'implantation du projet Parc du Chocolat Cailler - et les atteintes qu'il engendrerait - pourrait être conciliée avec les objectifs de protection de l'espace réservé aux eaux, de la forêt environnante, de la zone alluviale d'importance nationale « Broc » et de la réserve d'oiseaux d'eau et de migrateurs « Lac de la Gruyère à Broc ». La coordination entre le projet et les intérêts nationaux liés à la protection de la nature et du paysage n'a à l'évidence pas encore été réalisée.

De plus, le projet ambitionne des taux de fréquentation élevés qui frisent le surtourisme et risquent de bouleverser la dynamique locale notamment en ce qui concerne le trafic motorisé, les transports publics et causer de nombreuses nuisances. Ces impacts majeurs du projet sur la localité de Broc et ses environs ne sont pas clairement explicités ni éclaircis dans la fiche.

Ainsi, le PDCn ne contient pas les éléments nécessaires pour que la coordination du projet Parc du Chocolat Cailler avec les autres intérêts en présence puisse être qualifiée de réglée au sens de l'art. 5 al. 2 let. a OAT.

#### b) Projet aux ambitions démesurées

Pro Natura ne s'oppose nullement au développement touristique de la région et sur le secteur de Broc Fabrique et de la Maison Cailler. Néanmoins au vu de l'ampleur du projet et des ambitions affichées par ses promoteurs, l'association exprime un certain scepticisme quant à son adéquation avec le développement d'un tourisme durable et supportable pour la région.



La fiche de projet liste de très nombreuses extensions : un parking de 450 places, un télécabine, divers hôtels, plusieurs restaurants et commerces, trois musées, quatre attractions, des sentiers touristiques, une serre et enfin une ferme. Un développement du Parc Cailler de cette ampleur correspond à un développement du tourisme de masse, qui ne peut pas s'intégrer harmonieusement dans la culture et les valeurs paysagères du site.

Selon les déclarations faites dans la presse, les promoteurs visent une fréquentation annuelle de plus d'un million de visiteurs par an - plus du double de la fréquentation actuelle. Le développement touristique à une telle échelle bénéficierait aux professionnels du tourisme, certes, mais pas à la population ni à l'environnement. En raison de toutes les tensions amenées par l'afflux massif des touristes (poubelles débordantes, rues encombrées, trafic routier insupportable,..), les nuisances finiront par l'emporter sur les bienfaits. Dans des communes suisses victimes de surtourisme, comme Lauterbrunnen ou Iseltwald, les autorités locales envisagent de prendre des mesures pour lutter contre l'afflux des touristes.

C'est là ce qui attend vraisemblablement les habitants de Broc, si les ambitions du projet se réalisent.

#### c) Mobilité

La gestion de la mobilité soulève de nombreuses interrogations. Aujourd'hui, la Maison Cailler accueille jusqu'à 437'000 visiteurs par année. Entre 2019 et 2023, les trains ont transporté jusqu'à 49'000 visiteurs par année jusqu'à l'arrêt Broc-Fabrique. Ainsi, à ce jour, plus ou moins 390'000 visiteurs viennent à la Maison Cailler en voiture ou en cars.

Selon les chiffres annoncés dans la presse, les porteurs du projet ont l'ambition d'accueillir 700'000 à 800'000 visiteurs par année pour la première étape ; et à terme plus d'un million de visiteurs.

Sur sa page internet dédiée, l'Association Gruyère-Chocolat prévoit les répartitions suivantes :

- Pour la première étape, 800'000 visiteurs répartis comme suit : 320'000 visiteurs en voiture (40% TIM), 240'000 visiteurs en cars (30% TO, ce qui équivaut à environ 4'000 cars par an) et 240'000 visiteurs en train (30% TP).
- Au terme de la deuxième étape, plus d'un million de visiteurs répartis ainsi : 300'000 visiteurs en voiture (30% TIM), 300'000 visiteurs en cars (30% TO, ce qui équivaut à environ 6'000 cars par an) et 400'000 visiteurs en train (40% TP).

Avec ces chiffres, il devient évident qu'il n'y aura aucun désengorgement du site, contrairement à ce qui est prétendu dans la notice d'accompagnement. Bien au contraire, les chiffres ne montrent aucune diminution sensible du trafic motorisé tandis que la fréquentation des transports publics de Fribourg à Broc devrait décupler. S'impose à l'esprit l'image de trains bondés sans place assises, à l'instar des trains pour Lauterbrunnen, et de files de cars dans la grande rue de Broc. La fiche ne présente pas de solution pour gérer cette affluence.

Tant que les résultats de l'étude de mobilité ne sont pas connus, il est impossible de se déterminer sur ces aspects et considérer ce projet en coordination réglée. Les seuls chiffres avancés le sont par une source non-officiel, le site de l'Association Gruyère-Chocolat, et les perspectives annoncées sont préoccupantes.



d) Espace réservé aux eaux

Le secteur est concerné par l'espace réservé aux eaux (ERE) de la Jogne. Aux termes de l'art. 41 e al. 1 OEAux, ne peuvent être construites dans l'espace réservé aux eaux que les installations dont l'implantation est imposée par leur destination et qui servent des intérêts publics, tels que les chemins pour piétons et de randonnée pédestre, les centrales en rivières et les ponts. En outre, dans l'espace réservé aux eaux, des travaux de transformation ou d'entretien importants ne sont pas autorisés. Seuls des travaux d'entretien et des rénovations mineures peuvent être autorisés sur les constructions ou infrastructures, si les procédures légales ont été respectées lors de la construction. La fiche de projet ne donne aucune justification sur la manière dont les aménagements prévus toucheront l'espace réservé aux eaux et si les projets envisagés (nouveaux musées, nouveaux hôtels, nouveaux restaurants, etc.) sont imposés par leurs destination et répondent à un intérêt public.

e) Impact sur la zone alluviale d'importance nationale et la zone OROEM

Nous avons beaucoup d'interrogation sur l'impact de ce développement touristique, qui comprend de nombreuses attractions, et de l'afflux massif de visiteurs sur l'intégrité de la zone alluviale d'importance nationale et la zone OROEM, en particulier en terme de pollution lumineuse, sonore et d'impact paysager. Aucune indication n'est donnée sur le type d'attractions envisagées ni leur impact éventuel sur ces zones de protection de la nature. Le Plan directeur devrait contenir des éléments sur la manière dont ces impacts sont coordonnés et prévoir des mesures en conséquences.

f) Etape 1 : horizon 2025-2027 (coordination réglée)

Pro Natura ne remet pas en question les projets prévus au sein des infrastructures existantes, et visant à mettre en valeur celles-ci. La volonté et la nécessité de mettre en valeur le bâtiment « Maison Cailler » et les villas existants de la rue Jules Bellet est compréhensible. La création d'un nouveau musée gruérien et d'une nouvelle attraction dans le périmètre des constructions existantes peuvent être pertinents, pour autant que ces projets ne prévoient pas de nouvelle construction dans des zones interdites, comme l'espace réservé aux eaux. Il est malheureusement difficile de se faire une idée précise de ces différents projets, car la fiche de projet n'est pas suffisamment précise.

En revanche, la fiche de projet prévoit une multitude de nouvelles attractions et extensions qui n'ont pas forcément de cohérence et d'unité avec le thème du chocolat. Nous questionnons la pertinence d'un musée de l'automobile de 1500 m<sup>2</sup> à En Liaubon. Cette démarche semble viser avant tout à satisfaire l'intérêt d'un passionné, sans lien véritable avec les valeurs patrimoniales de la Gruyère.

Le développement prioritaire du secteur En Liaubon autour de cet immense parking est prématuré. Le parking ne devrait pas figurer en étape 1. Une nouvelle ligne de train a été mise en août 2023 qui n'a pas encore eu le temps de faire ses preuves. Cette ligne est encore clairement sous-exploitée et les riverains et habitants de Broc sont déjà suffisamment dérangés par les voitures des visiteurs qui passent par le centre-ville. Il faut exploiter au maximum le train (ticket combiné, prix réduit, etc.) avant de créer une nouvelle zone de parking, reliée de plus par une télécabine.

Quant à la serre à cacaoyer, celle-ci occupera des terres agricoles et devra être chauffée en hiver. Quelle sera sa consommation énergétique, et par quel moyen ? Est-il indispensable de tenter de faire pousser des cacaoyers en Suisse pour montrer l'origine du chocolat ? D'autres



moyens pédagogiques disponibles suffiraient amplement à développer ce sujet sans une consommation énergétique disproportionnée par rapport aux enjeux. Ces questions ne sont pas abordées dans la fiche ni la notice d'accompagnement.

g) Etape 3 : horizon 2025-2027 (coordination réglée)

La description de l'étape 3 dans la fiche correspond à une liste vague et indéfinie, sans explication sur la cause du besoin par rapport aux infrastructures existantes dans la région, ou sur l'implantation des aménagements prévus. En l'état, il nous semble difficile de considérer cette étape en coordination réglée.

h) Conclusion

En conclusion, Pro Natura ne conteste ni la justification de la localisation du site, ni son intérêt touristique. Mais au vu des éléments disponibles, l'association émet un préavis plutôt défavorable envers le projet, car dans sa forme actuelle il ne s'inscrit pas dans une conception du tourisme soutenable et adapté aux défis actuels. De plus, la fiche est vague et lacunaire sur de nombreux points.

Concentrer les développements autour de la Maison Cailler et des bâtiments existants nous semble plus raisonnable, en vue de limiter les nuisances et préserver les qualités du site et les ressources naturelles. Il convient notamment de revoir à la baisse les ambitions du projet en terme d'affluence pour revenir à une échelle appropriée et supportable pour la région et ses habitants.

### **Fiche de projet P0803 - Musée d'art contemporain (MAC) Middel**

La modification de la fiche de projet pour le Musée d'art contemporain de Middel prévoit de faire passer ce projet en « coordination réglée ». Dans son rapport d'approbation du Plan directeur cantonal de 2019, l'ARE avait demandé une étude de faisabilité au sens de la fiche T110 - c'est-à-dire une étude de probabilité afin de juger de la pertinence du choix du site, de sa faisabilité et de sa viabilité - et une pesée des intérêts complète justifiant la création d'une zone à bâtir isolée. Dans son opposition à la modification partielle du PAL de Torny, Pro Natura avait déjà relevé l'absence d'étude de faisabilité et de pesée des intérêts conformes.

Pro Natura rappelle également, que selon l'ATF 115 Ib 508 consid. 6b, le fait de passer par une modification du plan d'affectation en vue de la réalisation d'un projet de construction concret hors de la zone à bâtir ne dispense pas les autorités de planification de respecter au moins les mêmes exigences que lors de l'application de l'art. 24 LAT, à savoir : examen approfondi de l'implantation imposée par le site, examen de sites alternatifs et pesée complète des intérêts par l'autorité en question.

La nouvelle fiche P0803 mise en consultation n'apporte aucune information supplémentaire sur ces points. La notice d'accompagnement mentionne brièvement qu'une étude de faisabilité est en cours. Il est dès lors impossible de considérer que la pertinence du projet, sa viabilité et sa faisabilité ont été analysés avant la mise en consultation publique. Pro Natura remet donc en question les bases sur lesquelles les autorités ont jugé de la pertinence du projet. Apparemment, il n'y en a aucune.

La notice n'apporte pas davantage d'information sur la pesée des intérêts justifiant la création de cette zone à bâtir isolée. Il y a ainsi également lieu de conclure qu'elle n'a pas été effectuée.



Le passage de la fiche P0830 en coordination réglée n'est donc pas justifié.

La fiche P0803 affirme également que le projet est « imposé par sa destination » car il vise à mettre en valeur les installations militaires et que le site possède une vue à 360° sur le paysage suisse. Cette affirmation mérite d'être remise en question. Le musée en question ne traite pas de l'histoire militaire de la région ni du paysage suisse. Le lien entre l'art et des installations militaires n'est pas présent, à moins qu'il ne s'agisse d'art militaire. Le projet n'est donc pas « imposé » par sa destination et ne répond à aucun intérêt public prépondérant.

Il n'est donc conforme ni aux exigences de l'article 24 LAT, ni aux critères mentionnés à la fiche T110. L'implantation du musée hors de tout pôle touristique cantonal ou régional proposé dans la fiche P0803 n'est donc pas conforme aux critères mentionnés à la fiche T110 qui a pour objectif d'éviter la dispersion des installations touristiques et exige que les installations touristiques à portée cantonale ou régionale soient implantés dans des pôles. Or Middel ne figure pas dans la liste des pôles touristiques de la fiche T108.

Il y a donc là une contradiction évidente. Au yeux de Pro Natura, cette fiche n'est pas en conformité avec les exigences de la LAT et de la jurisprudence, et ne peut pas être passée en coordination réglée.

En vous remerciant de l'intérêt que vous porterez à la présente, nous vous adressons, Madame, Monsieur, nos meilleures salutations.

**Pro Natura Fribourg**



Stéphanie Chouleur  
Chargée d'affaire



Lucie Dupertuis  
Cheffe de projets juridique et politique

