



# Loi sur la protection de la nature et du paysage LPNat et son règlement d'exécution RPNat

## Aide à l'exécution

—

### C. Paysage



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts DIAF  
Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft ILFD



## C - PAYSAGE

1	Introduction .....	4
1.1	Bases légales.....	4
1.2	Droits et tâches des communes.....	5
1.3	Généralités.....	7
	Qu'est-ce que le paysage ? .....	7
	L'intérêt à protéger les paysages .....	7
	Protéger les paysages : une protection relative .....	7
	Les actions possibles .....	8
	Données existantes.....	8
2	Diagnostiquer les paysages sur le territoire communal.....	10
3	Paysages d'importance nationale .....	12
3.1	IFP – Inventaire fédéral des paysages.....	12
	Aborder une fiche de l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (IFP) .....	12
	Intégrer les objets de l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (IFP) dans le PAL .....	14
3.2	Sites marécageux .....	15
	Aborder une fiche de l'inventaire fédéral des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale (SM).....	15
	Intégrer les objets de l'inventaire fédéral des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale (SM) dans le PAL.....	16
4	Paysages d'importance cantonale .....	18
4.1	Généralités.....	18
	Aborder une fiche projet « paysage d'importance cantonal » (PIC) du plan directeur cantonal (PDCant) .....	18
4.2	Plan directeur communal (PDCom) .....	19
	Identifier les mesures paysagères .....	19
	Plan PDCom .....	20

	Rapport PDCom.....	20
4.3	Plan d'affectation des zones (PAZ).....	20
4.4	Règlement communal d'urbanisme (RCU).....	20
4.5	Rapport explicatif .....	21
4.6	Collaboration intercommunale .....	21
4.7	« Programme paysage » .....	22
	Qu'est-ce que le « programme paysage » ? .....	22
	Contenu minimal du programme paysage .....	22
	Financement et validation .....	23
5	Paysages d'importance locale .....	24
5.1	Identifier et définir un paysage digne d'intérêt.....	24
	Pistes pour l'analyse paysagère .....	24
5.2	La prise en compte dans le plan d'aménagement local .....	26
	Au plan directeur communal .....	26
	Au plan d'affectation des zones et dans le règlement communal d'urbanisme .....	26
	Dans le rapport explicatif.....	27
6	Autres paysages .....	28
7	Points de vue .....	29
7.1	Identifier les points de vue .....	29
7.2	Mise en valeur des points de vue au PDCom .....	29
7.3	La préservation des vues sur le grand paysage à l'aide du PAZ + RCU.....	29
8	Récapitulatif .....	30
9	Evaluer les projets sous l'angle paysager .....	32
10	Financements .....	33
10.1	Financements cantonaux.....	33
	Démarche pour obtenir des financements cantonaux pour des mesures paysagères .....	33
	Critères d'évaluation .....	33
10.2	Autres sources de financements .....	34
11	Annexes .....	35

Annexe 1 : Documents et ressources utiles.....	35
Ressources de la Confédération.....	35
Inventaires .....	35
Catalogues des paysages culturels .....	36
Annexe 2 : Catalogue de mesures de protection, de gestion et d'aménagement des paysages .....	37
Catalogue de mesures de protection, de gestion et d'aménagement des paysages .....	37
Annexe 3 : Modèle pour une convention d'entente intercommunale .....	41
Modèle de base d'entente intercommunale portant sur la protection et la gestion des sites d'importance cantonale.....	41

PROJET

## 1 Introduction

---

### 1.1 Bases légales

---

Dans le canton de Fribourg, la protection des paysages se fait surtout par le biais des instruments de l'aménagement du territoire et s'appuie sur les principales bases légales listées ci-dessous :

- > Loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1996 sur la protection de la nature et du paysage (LPN)
- > Ordonnance fédérale du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage (OPN)
- > Convention européenne du paysage du 20 octobre 2000
- > Ordonnance fédérale du 29 mars 2017 concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP)
- > Ordonnance fédérale du 1<sup>er</sup> mai 1996 sur la protection des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale (Ordonnance sur les sites marécageux)
- > Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)
- > Ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT)
- > Loi cantonale du 12 septembre 2012 sur la protection de la nature et du paysage (LPNat)
- > Règlement du 1<sup>er</sup> juillet 2014 sur la protection de la nature et du paysage (RPNat)
- > Loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC)
- > Règlement du 1<sup>er</sup> décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATeC)

## 1.2 Droits et tâches des communes

La LPNat et son règlement, le RPNat, précisent les droits et les tâches des communes qui relèvent de la compétence communale. La partie générale de la présente aide à l'exécution indique les droits et tâches des communes tels que mentionnés par la LPNat et le RPNat. En matière paysagère, ces droits et tâches sont précisés dans les tableaux figurant ci-dessous :

*Les tâches qui figurent dans ce premier tableau sont effectuées lors de la révision du plan d'aménagement local (PAL). Les chapitres 3 à 6 de cette aide décrivent en détail ces différentes tâches, le chapitre 2 les synthétise sous forme de schéma et le chapitre 7 les récapitule sous forme de tableau.*

Tableau 1 : Tâches des communes lors de la révision du PAL

Tâches en lien avec le PAL	Article LPNat / RPNat	Transposition dans le PAL	Documents d'aide ou liens utiles
Les communes mettent les objets paysagers inventoriés sous protection	Art. 34 al. 1 lit. b LPNat	Assurer une protection, une gestion et un aménagement approprié des objets concernés	> <a href="#">chapitre 3</a> > <a href="#">chapitre 4</a> > <a href="#">Annexe « Catalogue de mesures »</a>
Les communes complètent les inventaires fédéraux et cantonaux des paysages	Art. 34 al. 1 lit. a LPNat	Réaliser une analyse paysagère sur le territoire communal et assurer une protection, une gestion et un aménagement des paysages ainsi désignés	> <a href="#">chapitre 5</a> > <a href="#">chapitre 6</a> > <a href="#">chapitre 7</a> > <a href="#">Annexe « Catalogue de mesures »</a> > Directive « Intégration paysagère » en cours
Les communes peuvent inventorier des paysages à l'échelle locale	> Art. 34 al. 1 lit. a LPNat	Assurer une protection, une gestion et un aménagement approprié des objets concernés	> <a href="#">chapitre 5</a> > <a href="#">chapitre 6</a>

*Les tâches qui figurent dans ce deuxième tableau sont effectuées de façon régulière par les autorités communales.*

*Tableau 2 : Tâches régulières des communes*

<b>Tâches régulières</b>	<b>Article LPNat / RPNat</b>	<b>Documents d'aide ou liens utiles</b>
Les communes prennent, à l'égard des objets menacés ou spécialement vulnérables, des mesures de protection imposées par les circonstances	Art. 34 al. 1 lit. c LPNat	> <a href="#">chapitre 7</a> > <a href="#">Annexe « Catalogue de mesures »</a>
Les communes favorisent la mise en valeur des objets paysagers	Art. 34 al. 1 lit. d LPNat	> <a href="#">Annexe « Catalogue de mesures »</a>
Les communes collaborent et se coordonnent entre elles	Art. 7 al. 3, Art. 34 al. 2 LPNat	> <a href="#">chapitre 4.6</a> > <a href="#">Annexe « Convention d'entente intercommunale »</a>

*Tableau 3 : Droits des communes*

<b>Droits des communes</b>	<b>Article LPNat / RPNat</b>
Les communes bénéficient, de la part des Services de l'État, des conseils et de l'assistance technique	Art. 7 LPNat al. 4

## 1.3 Généralités

---

### 1.1.1. Qu'est-ce que le paysage ?

La Convention européenne du paysage définit le paysage comme :

**« une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations » (art. 1, lit. a).**

Le paysage correspond donc potentiellement à l'ensemble des espaces qui constituent notre lieu de vie, tant rural qu'urbain : lieux d'habitation, de travail, de détente et d'identification pour l'être humain, expression du patrimoine culturel et espaces de vie pour les animaux et les plantes. La particularité d'un paysage tient à ses éléments typiques et marquants.

#### 1.3.1 L'intérêt à protéger les paysages

Les paysages fribourgeois jouissent d'une qualité exceptionnelle grâce à une diversité des milieux naturels, à un patrimoine typique ou encore à des valeurs agricoles et touristiques singulières. L'Etat considère l'ensemble des paysages présents sur le territoire cantonal comme des ressources précieuses. Les paysages ne peuvent fournir leurs multiples prestations à la société et à l'économie que s'ils sont de grande qualité.

Protéger les paysages, c'est donc protéger les milieux de vie. En raison de la diversité de ses fonctions, le paysage fournit des prestations importantes pour le bien-être et la prospérité de la population. D'une part, les paysages fournissent des prestations matérielles comme la création de valeur ajoutée due à l'attrait du site et à la production alimentaire, ainsi que celle due aux effets régulateurs comme la pollinisation et la purification de l'eau. D'autre part, ils génèrent également des prestations non matérielles en suscitant un sentiment d'appartenance contribuant à l'identité territoriale, en offrant un plaisir esthétique, ainsi qu'en favorisant la détente, l'activité physique et la santé.

#### 1.3.2 Protéger les paysages : une protection relative

Alors que la protection des sites marécageux d'importance nationale est absolue (art. 78 al. 5 Cst.), la protection des paysages est, de manière générale, relative (art. 6 al. 2 LPN ; art. 6 OIFP ; art. 32 al.1 LPNat)<sup>1</sup>. Cela signifie que des atteintes au caractère du paysage ne sont pas exclues d'emblée, mais doivent faire l'objet d'une pesée des intérêts et être évitées *dans la mesure du possible*. Par ailleurs, contrairement aux biotopes qui doivent être préservés dans leur intégralité, la notion de

---

<sup>1</sup> Voir [l'avis de droit](#) établi par M<sup>e</sup> Jean-Michel Brahier à l'attention du SFN sur les paysages d'importance cantonale, pp. 11-12, §§ 17-20.

protection des paysages comprend leurs possibles évolutions au gré des activités et processus qui contribuent à les façonner.

*Cela signifie concrètement que le développement territorial n'est pas empêché par la protection des paysages : celle-ci l'oriente afin de viser une haute qualité paysagère pour tous les projets de planification et de construction.*

### 1.3.3 Les actions possibles

Trois types d'actions sont possibles pour prendre soin des paysages<sup>2</sup> :

- > La **protection**, qui vise en priorité à maintenir et préserver les éléments qui composent l'identité des paysages.
- > La **gestion**, qui a pour objectif non seulement d'entretenir les paysages, mais aussi de prévenir les altérations et de ménager les sites faiblement anthropisés.
- > L'**aménagement**, qui s'effectue par des actions de valorisation, de restauration, voire de création des paysages.

### 1.3.4 Données existantes

Les paysages considérés comme dignes d'intérêt par les autorités fédérales et cantonales ont été déterminés et inscrits dans des inventaires leur conférant une importance nationale, respectivement cantonale. Ce degré d'importance est à prendre en considération dans la pesée des intérêts. En plus de ces paysages d'importance nationale et cantonale, la LPNat attribue aux communes la tâche de compléter ces inventaires avec des paysages d'importance locale.

À l'échelle du canton de Fribourg, ont été inventoriés :

- > Six (6) objets appartenant à [l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels \(IFP\)](#). Suivre ce lien pour les [données SIG](#).
  - > n° 1208 Rive sud du lac de Neuchâtel
  - > n° 1209 Mont Vully
  - > n° 1320 Schwarzenburgerland mit Sense- und Schwarzwasserschluhten
  - > n° 1504 Vanil Noir
  - > n° 1514 Breccaschlund
  - > n° 1515 Tour d'Aï – Dent de Corjon
- > Quatre (4) objets appartenant à [l'inventaire fédéral des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale](#). Suivre ce lien pour les [données SIG](#).
  - > n° 33 Les Gurles
  - > n° 39 Lac de Lussy

---

<sup>2</sup> Cf. art. 1 de la Convention européenne du paysage du 20 octobre 2000

- > n° 93 Le Niremout
- > n° 416 Grande Cariçaie
  
- > Douze (12) paysages d'importance cantonale.
  - > n° 1 Vallée de l'Intyamon
  - > n° 2 Massif du Moléson et Teysachaux
  - > n° 3 Gruyères et alentours
  - > n° 4 Chaîne des Gastlosen et Hochmatt
  - > n° 5 Lac Noir
  - > n° 6 Massif de la Berra et du Cousimbert
  - > n° 7 Lac de la Gruyère
  - > n° 8 Gorges de la Sarine
  - > n° 9 Sarine en ville de Fribourg
  - > n° 10 Campagne de Pierrafortscha
  - > n° 11 Rive nord du lac de Morat
  - > n° 12 Terrasses de Cheyres-Châbles-Font

PROJET

## 2 Diagnostiquer les paysages sur le territoire communal

Cette section vise à accompagner les communes dans l'intégration de la thématique paysagère dans leur PAL.

Elle propose une analyse systématique pour intégrer au mieux les principes de protection, de gestion et d'aménagement des paysages inscrits dans le plan directeur cantonal (PDCant). Les communes peuvent suivre la démarche décrite dans les deux schémas ci-dessous : d'abord pour s'assurer que les objets inventoriés soient pris en compte dans le PAL (*Schéma 1*) ; ensuite, pour que les paysages dignes d'intérêt non inventoriés, de même que les autres paysages, soient également pris en considération (*Schéma 2*). Ces deux étapes sont complémentaires et il est conseillé de les réaliser de manière systématique.

Le rapport explicatif du PAL (art. 39 al. 2 LATeC et art. 21 ReLATeC) doit démontrer que les étapes présentées dans les schémas ci-dessous ont été menées dans leur intégralité lors de l'établissement du PAL.

*Schéma 1 : prise en compte des inventaires existants*

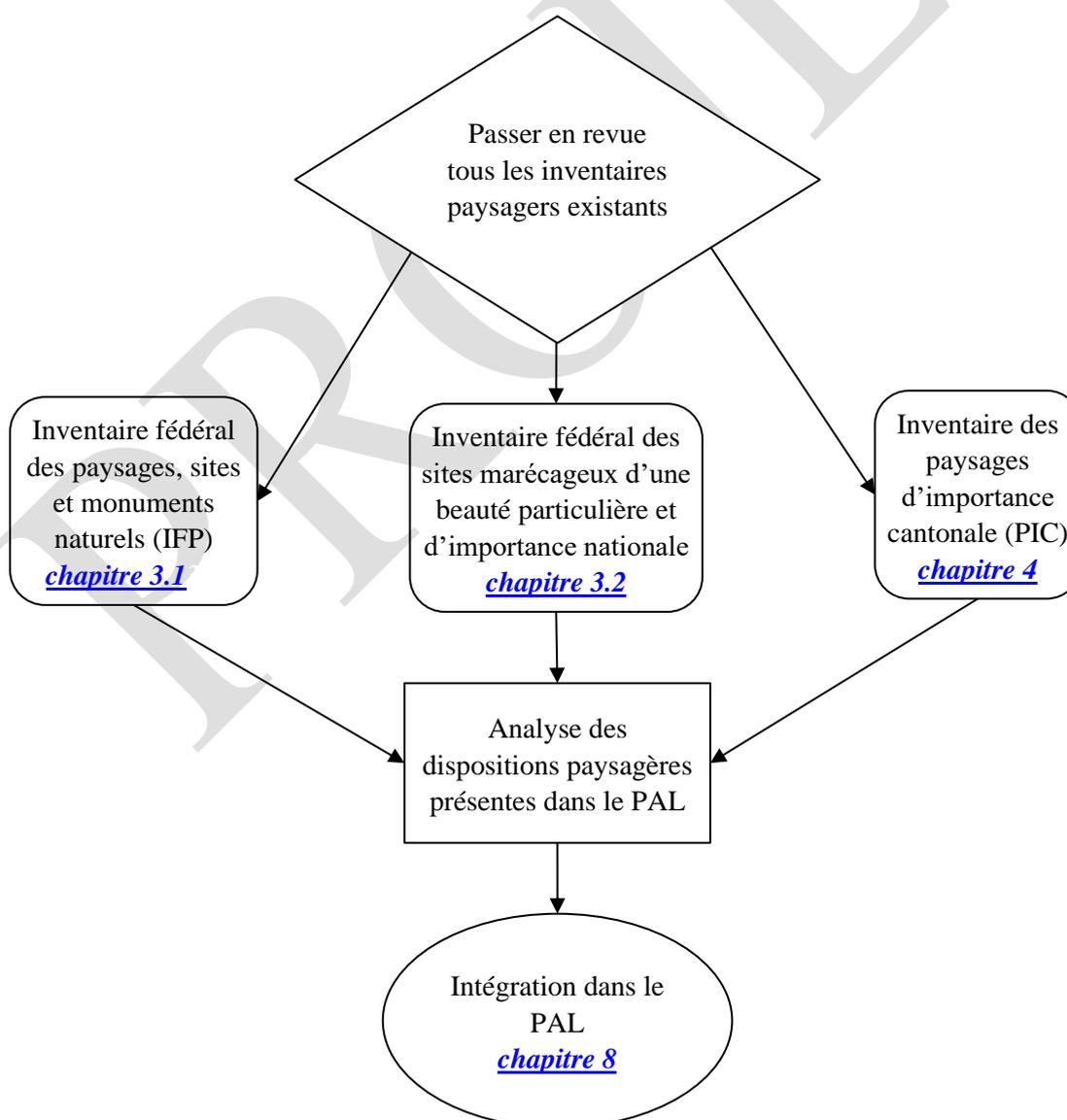
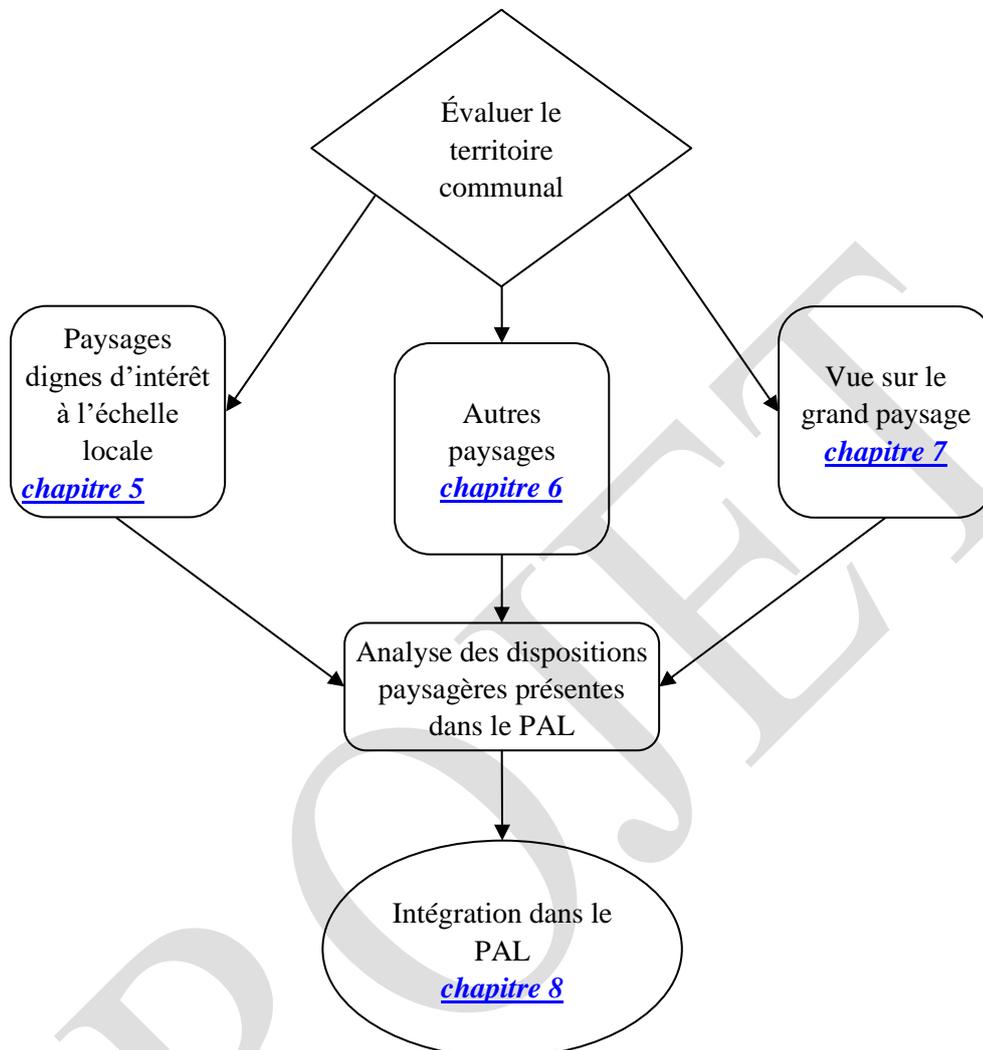


Schéma 2 : évaluer les paysages sur le territoire communal



### 3 Paysages d'importance nationale

#### 3.1 IFP – Inventaire fédéral des paysages

Selon l'art. 34 al. 1 LPNat, les communes concernées par le périmètre d'un paysage inscrit à [l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels \(IFP\)](#) doivent assurer, dans leur plan d'aménagement local (PAL), une protection, une gestion et un aménagement appropriés de ces objets.

Aborder une fiche de l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (IFP)

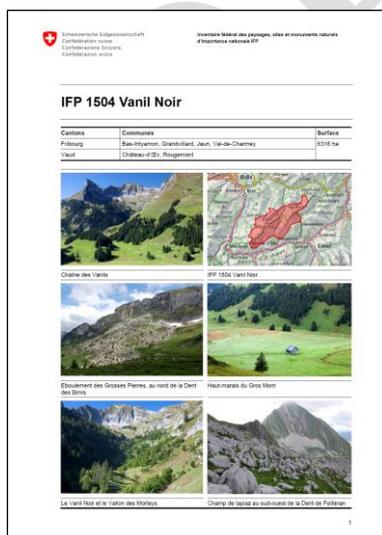
Les [fiches de l'inventaire](#) fédéral des paysages, sites et monuments naturels (IFP), établies par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) sont structurées en cinq (5) parties :

- > La page de titre
- > La justification de l'importance nationale
- > La description du paysage
- > Les objectifs de protection
- > Le périmètre

Afin de déchiffrer au mieux le contenu de ces fiches, nous proposons de prendre l'exemple de l'IFP 1504 Vanil Noir.

#### La page de titre

Elle regroupe les informations essentielles de l'objet IFP : sa numérotation et sa dénomination, les cantons concernés, les communes concernées, la surface totale ainsi que des images.



- > Sa numérotation est composée d'un chiffre identifiant la région (ici : 15) et d'un chiffre identifiant le numéro de l'objet au sein de la région (ici : 04)
- > Les IFP du canton comprennent la région Ouest du Plateau (12), Centre du Plateau (13) et Versant nord-ouest des Alpes (15)
- > Les communes concernées : l'état des communes fusionnées n'est pas à jour. Ainsi, les communes qui ont achevé un processus de fusion depuis 2017 doivent être attentives à cet aspect.
- > Les images mettent en évidence le caractère singulier dégagé par le paysage.

PP 1504 Vanil Noir

**1 Justification de l'importance nationale**

1.1 Paysage naturel, sauvage et très varié avec grandes parois verticales, éboulis, champs de lapiaz, petits lacs de montagne et vastes pelouses alpines.

1.2 Structures géologiques remarquables de la région des Préalpes médianes.

1.3 Laine rocheuse redessée de la chaîne des Gleditsien.

1.4 Vaste réseau de garrons rocheux, de grottes et de cavités d'origine karstique.

1.5 Nombreux cirques d'origine glaciaire.

1.6 Forêt montagnarde, subalpine et alpine très variée et à espèces rares glaciaires.

1.7 Complexes de prairies et pâturages secs.

1.8 Vaste réseau de milieux humides.

1.9 Mosaïque de milieux naturels, habitat pour la faune alpine.

1.10 Profil varié sur l'élevement du lapiaz.

1.11 Paysage fortement façonné par l'exploitation agro-sylvo-pastorale traditionnelle.

1.12 Architecture traditionnelle bien conservée.

**2 Description**

2.1 Caractère du paysage

Au cœur des Préalpes calcaires nord-occidentales, le paysage naturel et sauvage du Vanil Noir se développe sur deux chaînes parallèles, d'orientation sud-ouest-nord-est, qui s'étendent sur près de 16 km la frontière entre les cantons de Valais et de Fribourg: la chaîne des Vanils et celle des Gleditsien. Le site présente des formes rocheuses spectaculaires – tels les placements de couloirs géologiques – et des paysages fortement différenciés selon l'altitude.

Dans ce paysage principalement escarpé, les cirques alpins et accidentés dominent des cirques et des vallées aux versants concaves, où se succèdent sur près de 1000 m de dénivellation des parois rocheuses abruptes, des éboulis dans et de grandes pelouses alpines. Au-dessous de 1700 m d'altitude, dans la vallée des Cernes-Pisat et autour de la plaine morainique du Gros-Mont, le paysage minéral laisse la place à une succession de pâturages et de forêts.

Sur les hauteurs, le paysage est sauvage et dominé par la roche: petits chalets, charnières dispersées, grandes parois verticales, champs de lapiaz, petits lacs de montagne, comme ceux de Bounavante et des Cagnes, et grands éboulements. 16 lacs des Gleditsien, Pannes, du par et du chalet de l'Alpe de la chaîne des Vanils, depuis la Pointe de Cray jusqu'au Vanil Noir, puis au pied de la Dent de Brévenne, se succèdent plusieurs cirques d'origine glaciaire, avec leur forme caractéristique et entourés aux parois raides. Ils sont fermés par des cordons morainiques bien dessinés sur le côté nord de la chaîne. Entre les rochers des Dents des Binis, en partie érodées, et le perron de la Dent de Folleire, le relief bien préservé des Forêts se caractérise par un vaste paysage karstique. Les nombreux affleurements rocheux, les vastes pelouses et les forêts d'arctiques et d'arbres lui confèrent un caractère très naturel et étroit.

Dans sa partie basse, le paysage est marqué par un relief plus doux, voire horizontal au Sol, et par une mosaïque de grands pâturages arborés et de semisements forestiers morcelés. Plusieurs chalets d'élevage traditionnels isolés témoignent du caractère agro-pastoral du site. Plusieurs zones morainiques bordent les fond des vallées des Cernes-Pisat et du Gros-Mont.

Paysage emblématique, le Vanil Noir, surmonté à 2380 m, offre avec les autres crêtes de la chaîne des Vanils un remarquable panorama de sommets présipés et alpins.

2

## La justification de l'importance nationale

Elle comprend, de manière synthétique, l'ensemble des points qui justifient que ce paysage soit considéré comme faisant partie des plus précieux de Suisse. Quatre dimensions sont déterminantes pour justifier cette importance nationale : ils sont uniques ; ils sont typiquement suisses ; ils correspondent à de vastes paysages de détente ; ils sont considérés comme des monuments naturels.

## Description

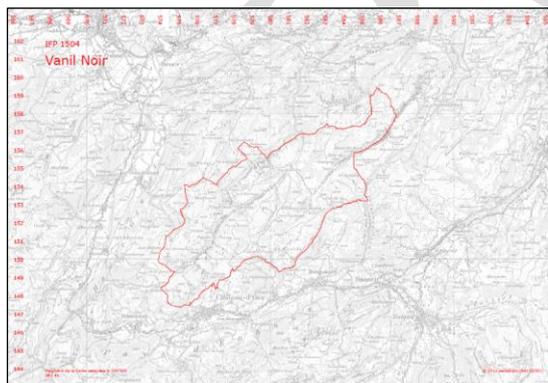
Les dimensions qui en font un paysage d'importance nationale sont explicitées dans cette partie plus longue, qui peut faire plusieurs pages. Le caractère du paysage, ainsi que ses éléments marquants qu'il convient de conserver intacts (art. 5 al. 1 OIFP) sont décrits dans cette section.

## Objectifs de protection

Les objectifs spécifiques de protection qu'ils convient de réaliser sont listés dans cette section. Le PAL doit contenir des dispositions permettant de les réaliser et le rapport explicatif doit justifier dans quelle mesure ces objectifs de protection sont atteints.

## Périmètre

Enfin, une carte à l'échelle 1 :25'000 permet de fixer le périmètre de l'objet. Dans le cadre de la transposition de ces périmètres dans le PAL, les échelles devront être adaptées. Les périmètres sont également disponibles sur [Swisstopo \(map.geo.admin.ch\)](http://www.swisstopo.admin.ch).



PP 1504 Vanil Noir

**3 Objectifs de protection**

3.1 Conserver la silhouette des deux chaînes.

3.2 Conserver le caractère naturel et sauvage du paysage.

3.3 Conserver les structures géologiques et géomorphologiques.

3.4 Conserver le réseau de cavités naturelles du sous-sol.

3.5 Conserver les cirques d'origine glaciaire.

3.6 Conserver le complexe de prairies et pâturages secs.

3.7 Conserver la qualité et la fonction écologique des milieux humides ainsi que leurs espèces caractéristiques.

3.8 Conserver le mosaïque paysagère de milieux naturels.

3.9 Conserver la forêt montagnarde, subalpine et alpine et en particulier les espèces reliques glaciaires.

3.10 Conserver la zone en tant qu'habitat varié pour la faune, en particulier pour les mammifères et les oiseaux sauvages.

3.11 Conserver la qualité des forêts et en particulier la forêt du grand éboulement du Lac.

3.12 Conserver les écosystèmes aquatiques et inverses ainsi que la qualité des eaux des ruisseaux et des plans d'eau.

3.13 Conserver la dynamique fluviale des ruisseaux.

3.14 Conserver la substance architecturale traditionnelle.

3.15 Conserver une utilisation agro-sylvo-pastorale adaptée au contexte local et permettre son évolution.

3.16 Conserver les voies de communication historiques, tant pour leur substance que pour leur valeur paysagère.

3.17 Conserver les structures et éléments paysagers caractéristiques tels que les zones d'élevage ouvertes.

3.18 Conserver la tranquillité et le caractère intact des secteurs naturels et sauvages de haute montagne.

© OFEV 2017  
Téléchargement au format PDF: [www.bafu.admin.ch/bafu](http://www.bafu.admin.ch/bafu)

Les photos illustrent les qualités paysagères, les espaces vus les plus importants ainsi que des éléments du paysage culturels situés en bord des sites de haute montagne à un mètre pour l'unité de la carte mobile. Pour la délimitation, l'unité de la carte au 1:25 000 est utilisée.

6

Intégrer les objets de l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (IFP) dans le PAL

Le [périmètre](#) de l'objet IFP doit être reporté dans le **plan d'affectation des zones (PAZ)** et inscrit en *périmètre superposé de protection du paysage* conformément à l'art. 72 LATeC.

Ce périmètre de protection se superpose à l'affectation de base, quelle qu'elle soit. En fonction de l'objet, ce périmètre peut recouvrir différentes zones, soumises à des dispositions particulières dans le RCU.

Le **règlement communal d'urbanisme (RCU)** doit prévoir les règles applicables au périmètre de protection. Le texte doit permettre la mise en œuvre concrète, au sein du périmètre, des mesures de protection, de gestion et d'aménagement basées sur les objectifs inscrits dans les [fiches IFP](#). Les communes peuvent s'inspirer des propositions listées ci-dessous :

- Des clauses d'esthétique spécifiques (art. 73 al. 2 LATeC) permettant de fixer des exigences architecturales particulières pour les constructions, réparations et transformations de bâtiments afin qu'elles s'harmonisent avec le caractère du lieu (dimensions, proportions, forme générale, matériaux, couleurs) ;
- > L'obligation d'une demande préalable (art. 137 LATeC) pour tout projet de construction au sein du périmètre (ou d'un secteur du périmètre) ;
- > L'obligation d'établissement d'un plan d'aménagement de détail (PAD) selon l'art. 63 al. 1 LATeC au sein du périmètre (ou d'un secteur du périmètre) ;
- > Zone libre (art.56 LATeC) pour préserver des aspects caractéristiques et des points de vue paysagers.

Les mesures prises dans le PAL (aussi bien dans le PAZ que dans le RCU) doivent être justifiées dans le **rapport explicatif** (art. 47 OAT, art. 39 al. 2 LATeC et art. 21 ReLATeC). Il faut en particulier expliciter en quoi elles permettent d'atteindre les objectifs inscrits sur la fiche IFP.

### 3.2 Sites marécageux

À la suite de l'adoption par le peuple suisse de l'initiative pour la protection des marais (initiative de Rothenturm) en 1987, la Confédération s'est vu attribuer la tâche de protéger les marais d'une beauté particulière et présentant un intérêt national. Ainsi, et conformément à l'art. 23b de la LPN, les sites marécageux sont définis comme des paysages proches de l'état naturel caractérisés par la présence de marais. Ceux-ci ont été **inventoriés** et sont protégés contre les modifications qui portent atteinte à la beauté ou à l'importance nationale du site (cf. Ordonnance sur les sites marécageux).

Aborder une fiche de l'inventaire fédéral des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale (SM)

Les **fiches de l'inventaire** fédéral des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale sont structurées en trois (3) parties :

- > La page de titre
- > Le périmètre
- > La description de l'objet

Bundesinventar der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung  
Inventario federale delle zone paludose di particolare bellezza e d'importanza nazionale  
Inventar federal de las contradas de pant de belleza especial e d'importancia nacional

Kanton(en)	FR	Objekt	39
Commune(n)		Objekt	
Commune(n)		Objekt	
Commune(n)		Objekt	
Commune(n)	Châtill Saint Denis, Remaudioux		
Wüstennamen			
Objekt	Lac de Lussey		
Localité			
Localité			
Localité			
Koordinaten	2558'620 / 1165'380		
Coordonnées			
Coordonnées			
Wdhg. in M			
Altitude	655 m		
Altitude			
Abzess sur mer			
Objekt			
Superficie	202.50 ha		
Superficie			
Superficie			

Inventar: 1996  
Revisi: 2017

#### La page de titre

Elle comprend les informations essentielles sur l'objet : le numéro de l'objet ; le canton et les communes concernées ; le nom de l'objet ; ses coordonnées ; son altitude moyenne ; sa superficie.

#### Le périmètre

Une carte à l'échelle 1:25'000 permet de fixer le périmètre de l'objet. Dans le cadre de la transposition de ces périmètres dans le PAL, les échelles devront être adaptées. Les périmètres sont également disponibles sur [Swisstopo \(map.geo.admin.ch\)](http://map.geo.admin.ch).

Bundesinventar der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung  
Inventario federale delle zone paludose di particolare bellezza e d'importanza nazionale  
Inventar federal de las contradas de pant de belleza especial e d'importancia nacional

Localité	Lac de Lussey	Objekt	39
Localité		Objekt	
Localité		Objekt	

Objekt / Objekt / Objekte  
Moorland / Contrada / Areas paludose / Altri Oggetti / Areas objects

Ausschnitt aus der UK 1:25'000  
Folienr. de la CH 1244  
Folienr. della CH 1253/0  
Part. da la CH 1:25'000

Inventar: 1996  
Revisi: 2017

**SM 39 Lac de Lussey**

Le site marécageux du lac de Lussey occupe une cavité au nord de Châtill-Saint-Denis. Cet ensemble paysager harmonieux est constitué par un lac entouré de marais, logé entre des collines conglomératiques abruptes. Le lac présente tout les aspects d'altération, il a la particularité d'être entouré par de la végétation forestière, avec notamment des saules, mais par des rochers et des cailloux flottants, ainsi que par des bas-marais encrés en partie utilisés comme prairie à foin. La bourse à eau souterraine alimente en plusieurs endroits, notamment dans le prolongement nord du lac, comme au moment d'un fort étiage d'importantes enclaves d'assèchement, ainsi que dans le vallon restant des lieux, allongé entre deux crêtes, qui possède deux petits marais très riches. Des prairies humides, des bas-marais et quelques terres de haut-marais forment une plaine marécageuse variée au sud du lac.

La structure du paysage est marquée par les crêtes conglomératiques parallèles, soulignées par des haies et quelques murs en pierres sèches. L'agriculture à vocation principalement horticole caractérise également le paysage. Les prairies et les terres dispersées, les prairies peu irriguées et riches en fleurs, les prairies et pâturages marges sur les collines, plusieurs vergers à hautes tiges, de culture que de nombreuses haies, coupées et défrayées, contribuent à la diversité des milieux et à la beauté du paysage. La colline de Châtill, le secteur Lussey - Aysux ou le vallon des Roux sont particulièrement remarquables de cette structure. Avec ses milieux variés et complémentaires, le site forme un ensemble des plus favorables pour la faune.

Ce site est l'un des derniers restes d'un ensemble marécageux beaucoup plus vaste qui s'étendait autrefois de Châtill-Saint-Denis à Bulle.

#### La description de l'objet

Les éléments et structures caractéristiques qui en font un site marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale sont explicitées dans cette section, et c'est ce qu'il convient de préserver intact (art. 5 Ordonnance sur les sites marécageux).

## Intégrer les objets de l'inventaire fédéral des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale (SM) dans le PAL

Les communes doivent assurer dans leur PAL que les sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale soient protégés et que leurs éléments et structures caractéristiques soient sauvegardés (géomorphologie, biotopes, patrimoine culturel, constructions et habitat traditionnel). Conformément à la Constitution fédérale (art. 78 al. 5), elles doivent s'assurer que le terrain ne soit pas modifié et que ces sites soient libres d'installations (à l'exception de celles qui servent à la protection de ces espaces ou à la poursuite de leur exploitation à des fins agricoles).

Le périmètre du site marécageux doit être reporté dans le **plan d'affectation des zones (PAZ)** et inscrit en *périmètre superposé de protection du paysage* conformément à l'art. 72 LATeC.

Ce périmètre de protection se superpose à l'affectation de base, quelle qu'elle soit. En fonction de l'objet, ce périmètre peut comprendre plusieurs zones différenciées, soumises à des dispositions particulières dans le RCU.

**Attention :** les sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale renferment également des biotopes d'importance nationale (notamment haut-marais et bas-marais). La mise sous protection du site marécageux en périmètre superposé de protection du paysage n'est pas suffisante, car ces biotopes doivent être protégés en zone primaire de protection de la nature. Ces couches de protection se complètent et assurent une action appropriée sur les différentes parties du territoire.

Le **règlement communal d'urbanisme (RCU)** doit prévoir les règles applicables au périmètre de protection. Le texte doit permettre la mise en œuvre concrète, au sein du périmètre, des mesures de protection des éléments et structures caractéristiques du site marécageux en question. Il doit en outre régler l'aménagement et l'exploitation des sites au sens de l'art. 23d LPN. Selon la zone en question, cela peut se traduire par différentes dispositions. Pour des exemples de dispositions réglementaires à inscrire dans le PAL, voir : [Inventaire fédéral des sites marécageux : guide d'application des dispositions de protection](#), Annexe 1, pp. 85-98 (OFEV, 1996). Ce document se trouve en annexe.

- > Interdiction de nouvelles constructions et installations
- > Conditionner l'autorisation de tout projet à sa nécessité pour la mise en valeur paysagère ou la préservation de l'habitat typique et à sa bonne intégration paysagère
- > Interdiction de certaines activités (agricoles, d'exploitation, de loisir et de détente, etc.)
- > Obligation d'entretien
- > Soumettre tout projet de construction, de réparation et de transformation des bâtiments à l'obligation d'une demande préalable (art. 137 LATeC)
- > Instauration d'une clause d'esthétique spécifique (art. 73 al. 2 LATeC) permettant de fixer des exigences architecturales particulières pour les constructions, réparations et transformations de bâtiments afin qu'elles s'harmonisent avec le caractère du lieu (dimensions, proportions, forme générale, matériaux, couleurs)

- > Obligation d'établissement d'un plan d'aménagement de détail (PAD) selon l'art. 63 LAR
- > Zone libre (art.56 LAR) pour préserver des aspects caractéristiques et des points de vue paysagers.

Par ailleurs, les objets culturels et naturels doivent être protégés par des dispositions spécifiques dans le RCU.

Le **rapport explicatif** (art.47 OAT, art. 39 al. 2 LAR et art. 21 ReLAR) doit justifier les mesures qui ont été prise dans le PAL en rapport avec les sites marécageux. Il doit ainsi mentionner dans quelle mesure elles permettront de préserver la beauté et l'importance du site marécageux et de sauvegarder ses éléments et structures caractéristiques.

PROJET

## 4 Paysages d'importance cantonale

### 4.1 Généralités

*Est considérée comme « paysage d'importance cantonale » (PIC) une entité territoriale dont la typicité et la rareté lui confère une qualité particulière et importante à l'échelle cantonale et qu'il convient de protéger, de gérer et d'aménager.*

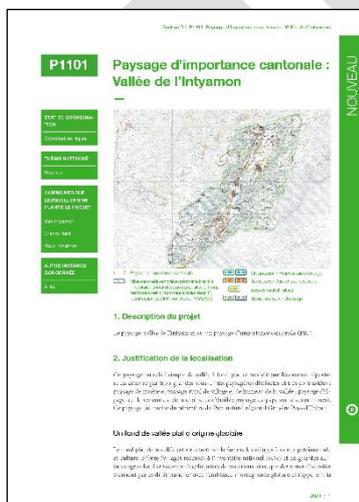
Ces paysages sont désignés dans le PDCant. Ces paysages ont été sélectionnés dans le cadre d'une étude de base du plan directeur cantonal : l'[inventaire des paysages d'importance cantonale](#) publié en 2019 par le SFN.

Conformément aux principes du thème paysage du plan directeur cantonal, les communes doivent prendre des mesures de protection, de gestion et d'aménagement en se référant aux objectifs spécifiques propres à chaque fiche de projet qui correspond à un PIC.

Aborder une fiche projet « paysage d'importance cantonale » (PIC) du plan directeur cantonal (PDCant)

Les fiches projet « paysage d'importance cantonale » du plan directeur cantonal (PDCant) sont structurées en trois (3) parties :

- > Le périmètre
- > La justification de la localisation
- > Les objectifs spécifiques



#### Le périmètre

En premier figurent le périmètre ainsi que l'état de la coordination (en principe : réglée), les communes dont le territoire est concerné par le PIC et les autres instances qui pourraient être concernées.

#### La justification de la localisation

Cette section établit le caractère du paysage qu'il convient de préserver dans la mesure du possible de toute altération.



## Les objectifs spécifiques

Cette section contient les objectifs spécifiques de protection, de gestion et d'aménagement qu'il convient de réaliser. En règle générale, ils correspondent à des caractéristiques soulevées dans la partie précédente (justification de la localisation).

Des mesures doivent être prises dans le PAL (chapitres [4.2](#), [4.3](#), [4.4](#)) et justifiées dans le rapport explicatif (chapitre [4.5](#)).



## 4.2 Plan directeur communal (PDCOM)

Le plan directeur communal a pour objectif de fixer la stratégie communale en matière paysagère (art. 41 al. 1 LATeC). Celui-ci doit contenir un ensemble de mesures proactives afin d'anticiper et d'accompagner les évolutions du paysage. Ces mesures visent à valoriser et à restaurer les éléments qui contribuent à une haute qualité paysagère afin de guider l'évolution du paysage et d'intégrer au mieux les activités qui pourraient l'impacter.

### Identifier les mesures paysagères

Le choix des mesures paysagères résulte des réflexions stratégiques opérées par la commune tout au long du processus d'élaboration du PAL. Il s'appuie sur les documents d'orientation suivants :

- > Le programme paysager qui précise les grands axes de mise en œuvre des objectifs du PIC (voir chapitre 4.7).
- > Le catalogue de mesures de protection, de gestion et d'aménagement des paysages en annexe.
- > La « [Boîte à outil](#) » de l'inventaire des paysages d'importance cantonale établie par le SFN.

Ci-dessous quelques exemples possibles non exhaustifs de mesures :

- > Planter une rangée d'arbres (par exemple le long d'un chemin), des arbres isolés, des haies
- > Créer un sentier thématique sur le paysage, le patrimoine, la formation du relief.
- > Améliorer l'intégration paysagère de places de parc
- > Identifier les points de vue importants
- > Mettre en valeur un point de vue important
- > Prévoir un concept paysager pour un quartier dans le cadre de son futur développement
- > Requalifier un espace public
- > Requalifier l'entrée du village.
- > Etc.

## Plan PDCom

Les mesures paysagères sont indiquées sur le PDCom en tant qu'élément « à créer » ou « à améliorer » dans la rubrique « nature et paysage ». La représentation graphique de ces mesures peut être ponctuelle, linéaire ou surfacique. Le périmètre de protection du paysage du PIC peut être représenté sur le plan directeur communal à titre indicatif.

## Rapport PDCom

Les mesures paysagères indiquées sur le PDCom sont aussi décrites dans le rapport du plan directeur communal (rubrique spécifique nature et paysage). Elles sont justifiées et expliquées en lien avec les objectifs du paysage d'importance cantonale auquel elle se réfère.

### 4.3 Plan d'affectation des zones (PAZ)

---

#### Contenu minimal

Le périmètre de l'objet paysager doit être inscrit dans le PAZ en ***périmètre superposé de protection du paysage*** conformément à l'art. 72 LATeC. Ce périmètre de protection se superpose à l'affectation de base, quelle qu'elle soit.

#### Contenu possible

- > En fonction de l'objet paysager, le périmètre peut comprendre plusieurs sous-périmètres différenciés, soumis à des dispositions particulières dans le RCU.

Établir, pour tout ou partie du périmètre, un périmètre à prescriptions spéciales.

### 4.4 Règlement communal d'urbanisme (RCU)

---

Les dispositions applicables au périmètre de protection ainsi qu'aux sous-périmètres qui s'y trouvent sont prévues dans le RCU. Le texte doit permettre la mise en œuvre concrète des mesures de protection, de gestion et d'aménagement inscrites dans les fiches projets du PDCant. Il n'existe pas d'article type pour la mise sous protection, la gestion et l'aménagement des PIC dans le PAL. Les communes peuvent s'inspirer des propositions listées ci-dessous :

- > Des clauses d'esthétique spécifique (art. 73 al. 2 LATeC) permettant de fixer des exigences architecturales particulières pour les constructions, réparations et transformations de bâtiments afin qu'elles s'harmonisent avec le caractère du lieu (dimensions, proportions, forme générale, matériaux, couleurs, etc.) pour certains secteurs ;

- > L'obligation d'une demande préalable (art. 137 LATeC) pour tout projet de construction au sein du périmètre (ou d'un secteur du périmètre) ;
- > Des dispositions particulières pour certains sous-périmètres ;
- > Des règles appropriées dans un PAD pour tenir compte des objectifs spécifiques du paysage.
- > Zone libre (art.56 LATeC) pour préserver des aspects caractéristiques et des points de vue paysagers.

#### 4.5 Rapport explicatif

---

Le rapport explicatif (art. 47 OAT, art. 39 al. 2 LATeC et art. 21 ReLATeC) doit démontrer le bien-fondé des mesures prises dans le PAZ et le RCU. Il doit mentionner la manière dont les différentes dispositions et périmètres adoptés permettent de réaliser les objectifs spécifiques de même que les principes généraux présents dans le PDCant.

#### 4.6 Collaboration intercommunale

---

L'art. 34 al. 2 LPNat dispose que les communes doivent se coordonner avec les communes voisines pour la mise en place des enjeux paysagers dans leur PAL. La législation cantonale sur l'aménagement du territoire précise par ailleurs que les communes peuvent établir un plan directeur ou un PAZ intercommunal afin de favoriser cette coordination entre les communes (art. 35 al. 2 LATeC). La forme de cette coordination intercommunale reste libre.

Cela dit, la loi sur les Communes (LCo) prévoit 3 formes de gouvernance pour la collaboration intercommunale :

- > La conférence régionale (art. 107bis) ;
- > L'entente intercommunale (art. 108) ;
- > L'association de communes (art. 109-131).

D'autres formes moins formalisées et plus légères sont toujours possibles (par exemple, un groupe de travail).

Un modèle de convention pour la forme « entente intercommunale » est disponible en annexe et peut servir de base pour la création d'une entente intercommunale.

## 4.7 « Programme paysage »

Qu'est-ce que le « programme paysage » ?

*Le programme paysage correspond à un plan de gestion du paysage à l'échelle communale et/ou intercommunale. Il s'agit d'un outil permettant de fixer les orientations générales souhaitées au niveau d'un paysage particulier ainsi que les mesures à prendre afin de réaliser ces objectifs de protection, de gestion et d'aménagement. Il s'agit d'une conception visant à intégrer les réflexions des différents secteurs concernés par l'usage du territoire.*

Le programme paysage émane d'une démarche qui peut concerner non seulement les autorités mais également les habitants ainsi que les acteurs divers concernés par l'usage d'un territoire identifié comme digne d'intérêt ou ayant un intérêt stratégique pour le développement territorial. C'est un outil de gestion sans valeur contraignante.

En tant qu'outil de planification de mise en œuvre des PIC, le programme paysage contient des actions visant la préservation, la gestion et l'aménagement du paysage : conserver, promouvoir, améliorer, revitaliser, développer et créer des paysages.

L'entité en charge de l'établissement et du pilotage d'un programme paysage est l'entente intercommunale (ou toute autre forme de gouvernance intercommunale). En l'absence de collaboration intercommunale (par exemple, lorsque seul le territoire d'une seule commune est concerné), c'est le Conseil communal qui est responsable de la mise en place du programme paysage.

Pour l'élaboration du programme paysage, il est recommandé de rendre le processus aussi participatif que possible, en incluant dans les réflexions et la mise en œuvre les habitants concernés directement par l'entité territoriale en question (agriculteurs, forestiers, riverains, etc.).

Enfin, il est recommandé de faire appel aux services d'un professionnel du domaine paysage pour l'établissement du programme de mesures.

### Contenu minimal du programme paysage

Le programme paysage est élaboré pour l'ensemble d'un PIC de manière concertée entre toutes les communes d'un PIC et non pas par commune individuellement. Il contient au minimum les informations suivantes :

- > Organisation des communes pour assurer la collaboration intercommunale
- > Plan général paysager (concept) présentant le type de mesures en lien avec les objectifs du PIC
- > Catalogue de mesures prévues pour atteindre les objectifs spécifiques
  - > Mesures contraignantes au niveau du PAZ et RCU

- > Mesures incitatives au niveau du PDCom
- > Autres mesures proactives
- > Autres domaines concernés / mise en œuvre via d'autres instruments
- > Priorisation des mesures dans le temps
  
- > Instances responsables pour la mise en œuvre des mesures
  
- > Echéance pour la mise en œuvre des mesures
  
- > Financement des mesures

### Financement et validation

Le SFN soutient financièrement l'élaboration du programme paysage selon la démarche suivante :

1. L'instance de pilotage du programme paysage annonce le lancement des travaux de son élaboration auprès du SFN et indique le délai approximatif de soumission du programme paysage. Cette démarche est nécessaire pour la planification budgétaire du SFN.
2. Elle élabore le programme paysage, idéalement avec le soutien d'un spécialiste du paysage.
3. Le programme paysage est soumis au SFN pour validation qui analyse si le contenu minimum attendu est présent et si les propositions de mise en œuvre des objectifs spécifiques sont pertinentes.
4. Une fois que le SFN a validé le programme paysage, la contribution peut être versée à l'organisation.

La contribution est de CHF10'000.- maximum par PIC est versée sur décompte effectif.

## 5 Paysages d'importance locale

---

*Conformément à l'art. 34 al. 1 LPNat, les communes doivent compléter, au besoin, les inventaires fédéraux et cantonaux en désignant des paysages dignes d'intérêt à l'échelle locale. Les paysages jugés particulièrement beaux, typiques ou rares, ainsi que les paysages revêtant une forte valeur identitaire peuvent être désignés d'importance locale. Une fois recensés, ces paysages doivent être mis sous protection dans le PAL.*

Remarque 1 – Ce chapitre constitue une aide pour les communes : elles peuvent suivre la démarche proposée ci-dessous si elles le désirent. Elles peuvent aussi décider de suivre une autre démarche, mais doivent dans tous les cas mener une analyse du territoire.

Remarque 2 – Il se pourrait qu'aucun paysage digne d'intérêt ne soit identifié à l'échelle locale – auquel cas le rapport explicatif accompagnant le PAL doit le démontrer.

Remarque 3 – Les conseils de spécialistes dans le domaine du paysage peuvent être utiles pour réaliser cette analyse du territoire.

### 5.1 Identifier et définir un paysage digne d'intérêt

En premier lieu, il convient de rechercher dans les études existantes si une portion du territoire communal a déjà été reconnue comme paysage digne d'intérêt. L'étude de la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage (SL-FP - Concept des paysages fribourgeois) a recensé les types de paysages caractéristiques existants sur le territoire fribourgeois et mis en évidence 45 paysages représentatifs de ces différents types de paysage culturels. L'étude est à disposition des communes en annexe. Ce rapport constitue une ressource précieuse pour l'analyse des paysages communaux.

Au-delà de l'étude de la SL-FP, il est recommandé de mener une analyse des paysages présents sur le territoire afin de déterminer s'ils méritent d'être protégés dans le PAL.

#### Pistes pour l'analyse paysagère

La considération de quelques critères peut aider la commune dans ses choix :

##### > Valeur esthétique

Ce critère est purement subjectif. C'est à la commune de décider quels paysages sont jugés spécialement beaux sur son territoire.

### > **Valeur identitaire / d'appartenance**

Un paysage ou élément paysager est identitaire si les habitants ont un sentiment d'appartenance fortement attaché à ce paysage, quelle qu'en soit par ailleurs la raison. Exemple : « Quand je vois cette crête, je sais que je suis chez moi. »

*Aide : pour déterminer si un paysage est identitaire, la commune peut lister quels paysages ou quels endroits les habitants vont prioritairement et fréquemment montrer à des visiteurs qui ne connaissent pas la commune.*

### > **Typicité**

Un paysage ou un élément paysager est typique s'il est caractéristique, s'il distingue le territoire (ici, communal) par rapport à un autre territoire. Notamment :

- > Le paysage est lié à une activité régionale caractéristique (artisanat, agriculture (AOC), sylviculture, etc.)
- > Le paysage contient un ou des milieux naturels caractéristiques de la région (falaises en molasses, zone alluviale, tourbière, forêt typique, etc.)
- > Le paysage contient des infrastructures montrant une architecture régionale caractéristique (bâtiment en molasse, toitures particulières (tavillons, etc.), vieille ferme typique, etc.). Le classement d'un site à l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger (ISOS) est souvent un indicateur de la typicité.
- > Le paysage contient un aménagement touristique/un lieu attractif typique de la région (ex : itinéraires particuliers, activités touristiques, etc.)
- > Le paysage montre un aménagement de l'habitat typiquement régional ou contient des vues panoramiques sur des objets typiques (sommets, lac, etc.)

### > **Rareté**

Un élément qui n'existe qu'à peu d'exemplaires ou qui est resté dans son état original. Par exemple :

- > Le paysage est modelé par une activité rare dans la région (artisanale, agricole, etc.)
- > Le paysage présente un ou des espaces naturels rares au niveau local (marais, roselière, rocher/falaise, etc.)
- > Le paysage contient des infrastructures uniques ou à architecture rare dans la région (pont, bâtiment religieux, tour, etc.).
- > Le paysage contient un aménagement touristique ou un lieu attractif rare dans les environs (points de vue rares localement, accès aux lacs et cours d'eau locaux, musées, etc.)

- > Le paysage contient un aménagement rare (villages, type d'habitat, pont, point de vue, etc.)

Attention : il n'est pas nécessaire qu'un paysage remplisse tous les critères pour être identifié comme paysage d'importance locale.

Les critères listés ci-dessus peuvent justifier l'identification d'un paysage comme d'importance locale et aider la commune à démontrer les raisons pour une mise sous protection.

## 5.2 La prise en compte dans le plan d'aménagement local

### Au plan directeur communal

Le plan directeur communal (PDCom) a pour objectif de fixer la stratégie communale en matière paysagère (art. 41 al. 1 LATeC) en fixant l'organisation future du territoire de la commune. Les mesures du PDCom visent à préserver l'état existant des paysages encore bien conservés, à remédier à la dégradation des paysages et à revaloriser les paysages banalisés. Un « programme paysage » peut être établi à cette occasion. Celui-ci contient un ensemble de mesures proactives afin d'anticiper les évolutions du paysage. Ces mesures visent à valoriser et à restaurer les éléments qui contribuent à une haute qualité paysagère afin de guider l'évolution du paysage et d'intégrer au mieux les activités qui pourraient l'impacter. De manière générale, ces mesures s'appliquent à tous les paysages, qu'ils aient été désignés ou non comme dignes d'intérêt.

### Au plan d'affectation des zones et dans le règlement communal d'urbanisme

Une fois définis et pour être reconnus, les paysages dignes d'intérêt à l'échelle locale doivent être mis sous protection dans le PAL – ils sont considérés comme des paysages d'importance locale.

Le périmètre du territoire en question, déterminé par la commune, est reporté dans le **plan d'affectation des zones (PAZ)** et inscrit en *périmètre superposé de protection du paysage* conformément à l'art. 72 LATeC.

Ce périmètre de protection se superpose à l'affectation de base, quelle qu'elle soit. En fonction de l'objet, ce périmètre peut comprendre plusieurs zones différenciées, soumises à des dispositions particulières dans le RCU.

Le **règlement communal d'urbanisme (RCU)** prévoit les règles applicables au périmètre de protection. De manière générale, il est recommandé de consulter le [catalogue de mesures](#) (disponible en annexe). Les communes peuvent s'inspirer des propositions listées ci-dessous

- > Des clauses d'esthétique spécifique (art. 73 al. 2 LATeC) permettant de fixer des exigences architecturales particulières pour les constructions, réparations et transformations de bâtiments afin qu'elles s'harmonisent avec le caractère du lieu (dimensions, proportions, forme générale, matériaux, couleurs) ;

- > L'obligation d'une demande préalable (art. 137 LAReC) pour tout projet de construction au sein du périmètre (ou d'un secteur du périmètre) ;
- > Des règles appropriées dans un PAD pour tenir compte des objectifs spécifiques du paysage ;
- > Zone libre (art.56 LAReC) pour préserver des aspects caractéristiques et des points de vue paysagers.

#### Dans le rapport explicatif

Les mesures prises dans le PAL (aussi bien dans le PAZ que dans le RCU) doivent être justifiées dans le **rapport explicatif** (art. 47 OAT, art. 39 al. 2 LAReC et art. 21 ReLAReC). De manière générale, ce document doit expliciter la démarche d'évaluation des paysages menée sur le territoire communal. Il faut en particulier expliciter en quoi les mesures permettront de valoriser et de conserver le caractère du paysage digne d'intérêt identifié par la commune.

## 6 Autres paysages

---

Comme le rappelle l'art. 32 al. 2 LPNat, les autres paysages - ceux qui ne revêtent pas un intérêt particulier - sont reconnus comme « des éléments importants de la qualité de vie des populations et doivent être gérés ou aménagés en conséquence ».

Ainsi, que la commune dispose ou non de paysages d'importance nationale, cantonale ou locale, des mesures concrètes en faveur du paysage doivent être prévues dans le PDCom et justifiées dans un chapitre à part du rapport explicatif.

PROJET

## 7 Points de vue

---

On entend par « vue sur le grand paysage » les points de vue majeurs et les échappées visuelles sur certaines caractéristiques paysagères dignes d'intérêt.

### 7.1 Identifier les points de vue

Définition d'un point de vue en lien avec paysage inventorié ou pas, à l'aide des critères suivants :

- Échappées visuelles sur des éléments emblématiques
- Vue sur un élément paysager spécifique caractéristique d'un paysage
- Vue sur un champ visuel à 360 ° très général (« grand paysage »)
- Accessibilité publique du lieu du point de vue

De manière générale, il est recommandé de sélectionner des emplacements particuliers sur le territoire communal, comme les espaces publics, les bâtiments patrimoniaux ou les zones en surplomb. Cela dit, si cela se justifie, il est tout à fait possible de déterminer d'autres emplacements qui constituent des points de vue ou échappées dignes d'intérêt sur le grand paysage.

### 7.2 Mise en valeur des points de vue au PDCom

Outre la mise sous protection des points de vue, ils peuvent également être mis en valeur. Cette mise en valeur est à indiquer sur le PDCom comme « à créer » ou « à améliorer ». La mise en valeur peut consister en l'aménagement de petites installations d'accueil, des panneaux explicatifs ou panoramiques, l'amélioration de l'accès au point de vue, etc.

Les mesures prises dans le PDCom doivent être justifiées dans le **rapport explicatif**. De manière générale, ce document doit expliciter la démarche d'évaluation des points de vue sur le grand paysage mené sur le territoire communal. Il faut en particulier expliciter en quoi les mesures permettent de valoriser et de préserver les points de vue et échappées majeures identifiées par la commune.

### 7.3 La préservation des vues sur le grand paysage à l'aide du PAZ + RCU

Une fois que les vues sur le grand paysage sont déterminées, il faut qu'elles soient protégées par les instruments d'aménagement du territoire.

La commune peut ainsi définir des points de vue importants sur le paysage dans son PAZ + RCU en tant que champ de visibilité sur le grand paysage, ce qui se traduit par des dispositions particulières :

- > PAZ : le champ de vision depuis ce point de vue et les éléments déterminants pour ce point de vue sont définis graphiquement
- > RCU : des dispositions de principe sont définies afin de permettre de conserver la vue libre d'éléments perturbateurs

## 8 Récapitulatif

Le tableau ci-dessous récapitule les principales étapes de la transposition des enjeux paysagers dans le PAL, qu'ils soient d'importance nationale ou cantonale, qu'il s'agisse d'un paysage digne d'intérêt à l'échelle locale ou d'une vue sur le grand paysage.

Tableau récapitulatif		
Plan directeur communal (PDCom)		
Stratégie communale en matière paysagère avec un ensemble de mesures proactives visant à : - préserver les paysages existants ; - remédier à la dégradation des paysages ; - revaloriser les paysages banalisés.		Pour un catalogue de mesures, voir <a href="#">l'Annexe 2</a> .
PAZ	RCU	Commentaire
Périmètre superposé de protection du paysage (art. 72 LATeC)	Clauses d'esthétique spécifique (art. 73 al. 2 LATeC)	Fixe des exigences architecturales (dimensions, proportions, morphologie, matériaux, couleurs, etc.) pour les constructions, réparations et transformations de bâtiments
	Obligation de demande préalable (art. 137 LATeC)	Conditionner l'autorisation de tout projet à sa nécessité pour la mise en valeur paysagère
	Interdiction de nouvelles constructions et installations	
	Interdiction de certaines activités	
	Obligation d'entretien	
	Prescriptions particulières pour des sous-périmètres	
PAD	Des règles appropriées dans un PAD pour tenir compte des objectifs spécifiques du paysage	Indépendamment de l'affectation primaire

Zone libre (art. 56 LATeC)	Interdiction des constructions et installations incompatibles avec les objectifs de protection du paysage ou de préservation de la vue	
Rapport explicatif		
Justifier les mesures prises dans le PAL et ses différents instruments et expliciter la démarche d'évaluation des paysages (art. 39 al. 2 LATeC, art. 21 ReLATeC)		

PROJET

## 9 Evaluer les projets sous l'angle paysager

---

L'art. 3 al. 2 lit. b LAT dispose qu'il convient de veiller à la bonne intégration paysagère des constructions et des installations. De même, selon l'art. 125 LATeC, « *les constructions, installations et aménagements extérieurs, dans leur intégralité et leurs parties, doivent être conçus et entretenus dans un souci d'harmonisation avec l'environnement construit et paysager, de façon qu'un aspect général de qualité soit atteint* ».

Le SFN établit une directive sur l'analyse de l'intégration paysagère des constructions et aménagements indiquant la marche à suivre pour évaluer les projets sous l'angle paysager. Cette directive fixe également ce qui constitue un accès bien intégré et les mesures à prendre pour mieux intégrer les projets dans le paysage. Il est recommandé de s'y référer directement.

De manière générale, trois étapes entrent en compte dans l'analyse et le jugement de l'intégration paysagère de projets :

- > La caractérisation paysagère générale
- > La définition et l'évaluation des éléments-clés du paysage
- > La détermination de l'impact du projet sur les éléments-clés du paysage

Par ailleurs, le SeCA a établi des Directives, recommandations sur l'intégration paysagère des bâtiments agricoles pour mener à bien les projets de construction hors zone à bâtir, et plus particulièrement les bâtiments agricoles. Ces directives sont disponibles dans le guide des constructions.

De manière générale, il faut observer les principes de base qui suivent :

- > Valoriser les bâtiments existants utilisés ou non
- > Concentrer la localisation des nouvelles installations
- > Implanter en fonction de la topographie existante
- > Orienter selon les courbes de niveau ou des éléments marqueurs
- > Respecter les dimensions et volumes d'origine
- > Adapter la typologie architecturale au contexte (toitures, façades, matériaux et couleurs)
- > Réaliser les aménagements extérieurs en cherchant à conserver et épargner les éléments paysagers et naturels

Prendre contact avec les Services concernés au début du projet afin d'évaluer les besoins et les alternatives

## 10 Financements

---

### 10.1 Financements cantonaux

---

Le canton peut contribuer à deux types de projets :

- > Elaboration du programme paysage (voir chapitre 4.7)
- > Mise en œuvre de mesures concrètes

La subvention cantonale peut s'élever à 80% maximum des coûts effectifs.

Démarche pour obtenir des financements cantonaux pour des mesures paysagères

La démarche suivante est prévue pour l'obtention de subventions cantonales pour des mesures concrètes :

1. La demande de financement est soumise au SFN avant le début des travaux. Elle peut être soumise au SFN à tout moment de l'année.
2. Elle contient les informations suivantes :
  - a. PIC
  - b. Commune(s) concernée(s)
  - c. Description de la mesure
  - d. Justification de la mesure en lien avec les objectifs spécifiques du PIC concerné et le programme paysage
  - e. Devis pour la mise en œuvre de la mesure
  - f. Délais de mise en œuvre
  - g. Entretien /suivi de la mesure
  - h. Autres sources de financement
  - i. Contribution cantonale demandée
  - j. Contact
3. Le SFN rend une décision de subvention sur l'entrée en matière (lettre type)
4. La contribution est versée après finalisation des travaux sur la base du décompte des frais effectifs.

### Critères d'évaluation

Le SFN analysera les demandes de subvention sur la base des critères suivantes :

- > Conformité de la mesure avec les objectifs spécifiques du PIC et le programme paysage
- > Pertinence de la mesure à l'endroit prévu
- > Cohérence avec les autres enjeux territoriaux (nature, patrimoine, archéologie, etc.)
- > Durabilité de la mesure
- > Bénéfice pour le paysage et intérêt public
- > Disponibilité du financement cantonal
- > Egalité de traitement entre les PIC

Les projets suivants ne peuvent pas être subventionnés par le SFN:

- > Projets qui sont subventionnés par d'autres instances cantonales (p.ex. paiements agricoles) : plantations d'arbres, de rangées d'arbres et de haies dans le cadre d'un réseau écologique.
- > Projet « d'intérêt privé »

## 10.2 Autres sources de financements

---

- > [Le Fonds Suisse pour le paysage \(FSP\)](#)
- > [La Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du territoire \(SL-FP\)](#)
- > [Loterie romande](#)

## 11 Annexes

---

### Annexe 1 : Documents et ressources utiles

#### Ressources de la Confédération

1. [Convention européenne du paysage](#), 2000, Conseil de l'Europe
2. [Thème paysage de la Confédération](#), OFEV
3. [Conception « Paysage Suisse »](#), Paysage et nature dans les domaines politiques de la Confédération, 2020, OFEV
4. [Conserver et améliorer la qualité du paysage](#), Vue d'ensemble des instruments de politique paysagère, 2016, OFEV
5. [Constructions et installations dans les sites marécageux](#), Aide à l'exécution, 2016, OFEV
6. [Recommandation pour la prise en considération des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN dans les plans directeurs et les plans d'affectation](#), 2012, OFEV
7. [Recommandations pour la prévention des émissions lumineuses](#), Ampleur, causes et conséquences sur l'environnement, 2005, OFEV.
8. [Reconstitution et remplacement en protection de la nature et du paysage](#), La réglementation des atteintes en droit suisse, 2002, OFEV
9. [Esthétique du paysage](#), Guide pour la planification et la conception de projets, 2001, OFEV

#### Inventaires

10. [Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels \(IFP\)](#), OFEV
  - > Fiches d'objets, région 12 « Ouest du Plateau »
  - > Fiches d'objets, région 13 « Centre du Plateau »
  - > Fiches d'objets, région 15 « Versant nord-ouest des Alpes »
11. [Inventaire fédéral des sites marécageux d'importance nationale \(SM\)](#), OFEV
  - > Fiches d'objets cantonaux
  - > [Guide d'application des dispositions de protection](#), 1996, OFEV
  - > [Manuel conservation des marais en Suisse](#), 2002, OFEV
12. [Inventaire des paysages d'importance cantonale](#), SFN
  - > Fiches d'objets 1 à 12
  - > Rapport explicatif
  - > Boîte à outils

- > Avis de droit, établi par M<sup>e</sup> J.-M. Brahier, étude Brahier Magnin Avocats SA

### Catalogues des paysages culturels

[Catalogue des paysages culturels caractéristiques de Suisse](#), Fondation Suisse pour la protection et l'aménagement du paysage (SL-FP) Concept cantonal des paysages fribourgeois, Fondation Suisse pour la protection et l'aménagement du paysage (SL-FP).

PROJET

## Annexe 2 : Catalogue de mesures de protection, de gestion et d'aménagement des paysages

### Catalogue de mesures de protection, de gestion et d'aménagement des paysages

La mise en œuvre des objectifs de protection, de gestion et d'aménagement des paysages conformément aux principes du PDCant est du ressort des communes. Sur le terrain, la concrétisation de ces objectifs peut prendre des formes très diverses et s'appuie non seulement sur les instruments de planification et de construction mais également sur d'autres leviers issus de politiques publiques d'autres domaines (agriculture, tourisme, forêt, transport et mobilité, gestion des eaux, etc.). Ces différents moyens d'intervention, contraignants ou volontaires, apportent des solutions variées et pluridisciplinaires dans la gestion des paysages et permettent des réponses adaptées au contexte local.

Les actions proposées ci-après sont des suggestions destinées à accompagner les communes dans la tâche qui leur incombe de mettre en œuvre les objectifs de protection, de gestion et d'aménagement des paysages dignes d'intérêt. Les communes peuvent également s'inspirer des mesures proposées dans la « Boîte à outil » accompagnant l'inventaire des paysages d'importance cantonale (PIC).

Remarque – Ce catalogue n'est pas exhaustif et d'autres mesures peuvent toujours être prises.

Champ d'action	Visée	Mesures
<b>Améliorer la qualité paysagère des franges urbaines et la silhouette générale des fronts bâtis</b>	Assurer une urbanisation et densification qualitative	Confirmation des périmètres du territoire d'urbanisation dans le RCU. Identification sur la carte de synthèse du PDCant des territoires sur lesquels une mise en zone peut être étudiée / les dispositions paysagères doivent concorder avec cette possibilité de mise en zone.
	Traiter les limites des zones de manière qualitative	Règle de qualification d'urbanisation au niveau architectural : forme des toits, panel de couleurs, listes matérialités dans le RCU, etc.  Règle de qualification des limites d'urbanisation dans le RCU: haies, harmonisation des limites construites, chemins, franges agricoles, etc.

Champ d'action	Visée	Mesures
		Réduction des zones d'activités dispersées pour favoriser un regroupement régional : vigilance lors de la mise à jour des PAL et du plan directeur régional
<b>Accompagner les constructions, infrastructures ou ouvrages (existant ou futur) par des mesures d'intégration paysagère</b>	Intégrer les infrastructures agricoles visibles : ballots, silo, serres, halles d'engraissement, etc.	Vigilance particulière lors des demandes de permis de construire. Attentes particulières en matière d'intégration grâce aux matériaux, volumétries, modelés de terrain, végétation employée (obligatoire même hors zone à bâtir).
	Intégrer les infrastructures d'exploitation de matériaux, gravières, décharges, stocks, installations d'énergie renouvelable (éoliennes par ex..)	Demande d'étude d'intégration paysagère avec obligation d'évaluation des incidences visuelles du projet (maquette, montages photographique).
	Intégrer les infrastructures liées aux installations de tourisme et de loisirs	
	Intégrer les infrastructures d'exploitation de la force hydraulique (barrages, moulin, canaux, irrigation,) et ouvrages de protection contre les crues	Demande d'étude d'intégration paysagère et, si possible, intégration de la fonction de loisirs par des accès à l'eau / vues sur l'eau  Favoriser la mise sous terre des nouveaux réseaux électriques
<b>Valoriser la qualité paysagère des espaces publics majeurs</b>	Améliorer la qualité et/ou renforcer la présence d'espaces publics (parcs, places de jeux, cours d'école, lieux d'accueil du tourisme, accès à l'eau, etc.)	Vigilance dans les préavis des projets d'espace publics majeurs : intégration topographique, matériaux, végétation en rapport avec les qualités du paysage
		Vigilance dans l'intégration d'ouvrages de protection contre le bruit routier et ferroviaires visibles dans l'espace public. Vigilance sur la qualité des secteurs de stationnement (parking paysager). Intégration du concept de traversée des localités VALTRALOC (Service des ponts et chaussées).

Champ d'action	Visée	Mesures
<b>Maîtriser la lisière forestière actuelle et l'équilibre entre forêts et espaces ouverts</b>	Maîtriser les lisières forestières	Renforcement de la gestion par coupes dispersées (forêt jardinée ou forêt pérenne), coupes progressives, coupes sélectives au câble-grue ou par petites coupes rases.
	Créer des réserves forestières et îlots de vieux bois	
<b>Maintenir et favoriser les structures paysagères pérennes (haies, cordons boisés, vergers, arbres, cultures spéciales)</b>	Valoriser les haies, les arbres et jachères, etc.	Recensement et protection dans le PAL des vignes, vergers haute-tige et autres cultures spéciales.
		Recensement et protection dans le PAL des haies vives en zone à bâtir.
		Mise en place d'un projet Contribution à la qualité du paysage (CQP) pour valoriser les caractéristiques paysagères
	Entretenir les lisières et les biotopes particuliers	Mise en place de nouveaux biotopes ou structures végétales en harmonie avec les caractéristiques paysagères
	Planter des arbres et des haies	
	Création d'un nouvel étang	
Entretenir les réserves naturelles		
<b>Conserver les espaces agricoles diversifiés et d'estivages ouverts</b>	Conserver des estivages actifs	Favoriser l'exploitation de surfaces de promotion de la biodiversité : herbages, arbres fruitiers.
	Diversifier les types de cultures (mosaïque)	
	Lutter contre le mitage en regroupant les installations agricoles	Inciter à la diversité des types de cultures : favoriser les périmètres d'agriculture diversifiée
	Lutter contre le reboisement et l'embroussaillage	
<b>Protéger les monuments historiques et objets archéologiques</b>	Renforcer la protection des éléments construits à valeur patrimoniale (bâtiments et chemins ou routes)	Renforcer la protection du patrimoine dans le PAL (objets particuliers et valeurs d'ensemble), de même que des abords et espaces publics attenants, ainsi que les vues sur ces éléments

<b>Champ d'action</b>	<b>Visée</b>	<b>Mesures</b>
<b>visible ainsi que leur contexte paysager alentours</b>	Renforcer la protection du patrimoine archéologique visible	Mise en valeur des sites archéologiques visibles par une restauration et conservation des vestiges, panneaux d'informations, sentiers didactiques, événements/ manifestations, publications
	Renforcer la protection du patrimoine végétal	Renforcer la protection des arbres majeurs, alignements, jardins historiques ou patrimoniaux dans le PAL
	Renforcer la protection du petit patrimoine	Favoriser la mise en place de réseaux Contribution qualité paysage (CQP) pour valoriser le petit patrimoine : fontaines, bassins en bois, croix, murs en pierres sèches, rucher
	Renforcer la protection des éléments typiques liés à l'estivage : chalets, alpage, fenils, etc.	Identifier dans le PDCom des points de vue majeurs (vues archétypiques sur le paysage)
<b>Prendre en compte la qualité paysagère dans les projets d'aménagement de cours d'eau et les plans d'entretien</b>	Mettre en place une coordination avec les projets d'aménagement de cours d'eau et les plans d'entretien.	Vigilance particulière et renforcement des attentes en matière d'intégration paysagère lors des examens préalables : matériaux, volumétries, modelés de terrain, végétation. Intégrer des accès à l'eau et chemins (fonction de loisirs).
	Intégrer les accès à l'eau dans le respect des exigences liées à l'espace réservé aux eaux et des objectifs de protection des milieux et de protection contre les crues.	

### Annexe 3 : Modèle pour une convention d'entente intercommunale

Modèle de base d'entente intercommunale portant sur la protection et la gestion des sites d'importance cantonale

*Remarques préliminaires :*

1. Le canton de Fribourg est tenu d'inventorier ses principaux paysages et géotopes caractéristiques (art. 33 al. 1 LPNat). Pour ce faire, le Conseil d'Etat désigne, dans le plan directeur, les objets d'importance cantonale et il fixe également les lignes directrices en matière de protection, de gestion et d'aménagement du paysage (art. 33 al. 2 LPNat).
2. De leur côté, les communes sont compétentes pour la protection, la gestion et l'aménagement appropriés des objets concernés (art. 34 LPNat). Si certains objets sont situés à cheval sur le territoire de plusieurs communes, celles-ci doivent se coordonner entre elles pour exécuter les obligations qui leur incombent (cf. art. 7 al. 3 et art. 34 al. 2 LPNat).
3. Pour ce qui concerne l'organisation de la collaboration intercommunale, la loi sur les communes (LCo) en prévoit plusieurs formes, notamment la participation à une conférence régionale, la conclusion d'une entente intercommunale ou la constitution d'une association de communes (art. 107 al. 2 LCo). Dans le contexte qui nous intéresse, la conclusion d'une entente intercommunale («*Gemeindeübereinkunft*») au sens de l'art. 108 LCo est préconisée. Il s'agit d'une corporation de droit public sans personnalité juridique. D'autres formes de collaboration ne sont évidemment pas exclues.
4. L'entente intercommunale prend forme par le biais d'une convention écrite. Celle-ci détermine notamment le but de l'entente, son organisation, la commune qui tient la comptabilité, le mode de répartition des frais, le statut des biens et les modalités de résiliation (art. 108 al. 1 LCo). Le présent « Protocole d'entente » sert d'orientation pour la conclusion d'une convention écrite fondant une entente intercommunale. Il contient uniquement la structure et les contenus de base et il offre suffisamment de flexibilité pour permettre, dans les cas concrets, des adaptations aux conditions spécifiques de chaque situation. L'aménagement des détails est largement laissé à l'appréciation des parties.
5. La convention est conclue par les conseils communaux des communes intéressées. Les attributions de l'assemblée communale ou du conseil général sont réservées (art. 108 al. 2 LCo) ; cela vaut notamment pour la délégation des compétences financières au sens de l'art. 10 al. 4 LCo.
6. Un exemplaire de la convention doit être transmis au Service des communes et un autre au préfet (art. 108 al. 3 LCo). Les communes informent par ailleurs le Service des forêts et de la nature (SFN) des collaborations conclues.

Vu que

- Le paysage « ... » a été inscrit dans le plan directeur cantonal comme étant d'importance cantonale (Objet N° ...);
- Les communes sont compétentes pour la protection, la gestion et l'aménagement appropriés de cet objet ;
- Le territoire du paysage d'importance cantonale s'étend sur plusieurs communes, à savoir ..., ... et ... ;
- Ces communes doivent collaborer pour la protection, la gestion et l'aménagement appropriés de cet objet ;

Les communes de ..., de ... et de ...,

Se référant à l'art. 7 al. 3 et 34 LPNat, en relation avec l'art. 108 LCo,

concluent la présente

## CONVENTION

### I. Etablissement et but

#### Art. 1 Objet

Par la présente convention, les communes de ..., de ... et de ... constituent l'entente intercommunale appelée « Paysage de ... ».

#### Art. 2 But

L'entente a pour but d'assurer la protection, la gestion et l'aménagement appropriés du site dénommé ... (= objet N° ... inscrit à l'inventaire des paysages d'importance cantonale).

#### *Explications :*

Cette entente représente une des formes de collaboration intercommunale prévue par la loi sur les communes. L'entente intercommunale est une corporation de droit public sans personnalité juridique. Elle fait l'objet d'une convention écrite (art. 108 al. 1 LCo). Les membres de cette corporation sont les communes contractantes.

L'article premier va constituer l'entente. Ce faisant, il peut être judicieux de donner à cette dernière un nom qui comporte la dénomination du paysage inscrit dans l'inventaire ou dans le plan directeur cantonal.

L'art. 2 définit le but de la corporation qui vient d'être constituée. Il s'agit ici de garantir le respect par les communes de l'obligation qui leur est faite d'assurer la protection, la gestion et l'aménagement appropriés des objets inscrits à l'inventaire cantonal des sites protégés. Lorsqu'un site protégé est situé sur le territoire de plusieurs communes, celles-ci se doivent de collaborer (cf. art. 34 en relation avec l'art. 7 al. 3 LPNat).

## II. **Organisation**

### **Art. 3 Organes**

L'entente dispose des organes suivants :

- a. L'Assemblée (art. 4 ss.)
- b. La Commission (art. 8 s.)
- c. Le Secrétariat (art. 10).

*Explications :*

L'art. 3 donne un aperçu des organes de l'entente.

### **A. Assemblée**

#### **Art. 4 Composition**

<sup>1</sup> L'assemblée se compose de ... représentantes et représentants du Conseil communal ainsi que du / de la secrétaire communal-e des communes parties à l'entente.

<sup>2</sup> L'assemblée peut convier à ses séances d'autres personnes, avec voix consultative.

*Explications :*

L'assemblée est l'organe politique au sein duquel tous les exécutifs communaux sont représentés par les membres qu'ils ont eux-mêmes désignés, mais aussi par les secrétaires communaux. Le nombre de représentants doit être fixé dans la convention. Il est recommandé de prévoir une représentation paritaire des communes et de déléguer au moins deux conseillers communaux (par commune).

Indépendamment du nombre de représentantes et de représentants des communes, il est recommandé d'attribuer une voix à chaque commune (cf. art. 7 al. 2). Cela présuppose que les représentantes et les représentants des communes se mettent préalablement d'accord sur une position conjointe lors de chaque vote – et cela dans le cadre de l'indispensable *feedback* politique au sein de la commune.

## Art. 5 Fonctions

L'assemblée exerce les fonctions suivantes :

- a. Désignation de la présidente ou du président de l'assemblée pour une période de ... années ;
- b. Désignation des spécialistes dans le domaine à intégrer dans la commission (art. 8 al. 2) ;
- c. Décision relative aux plans de gestion élaborés par la commission ;
- d. Décision relative au budget ;
- e. Attribution de mandats à la commission et surveillance de leur exécution ;
- f. Garantie de la bonne application de cette convention ;
- g. Adoption de toutes les décisions qui n'ont pas été attribuées à un autre organe.

### Explications :

L'art- 5 définit les tâches de l'assemblée, laissant une grande marge de manœuvre aux communes. Cela concerne en particulier la délimitation des tâches de la commission et l'étendue des compétences décisionnelles autonomes.

- Election de la présidente ou du président (lit. a) : l'assemblée élit son président pour une durée déterminée. La durée du mandat doit être définie dans la convention. La présidente / le président dirige les séances de l'assemblée et assure la représentation permanente de l'entente intercommunale à l'intérieur et à l'extérieur.
- Election des spécialistes au sein de la commission (lit. b) : une partie des membres de la commission – celles et ceux que l'on appelle les spécialistes – est désignée par l'assemblée (cf. art. 8 al. 2).
- Décision sur le plan de gestion (« *Pflegeplan* ») élaboré par la commission (lit. c) : le plan de gestion est préparé par la commission (voir art. 9 al. 2 lit. b). Ce plan de gestion définit les mesures permettant aux communes de réaliser les objectifs de protection spécifiques aux objets ; il précise à qui incombe la mise en œuvre des différentes mesures, il répartit les coûts etc. Les responsabilités pour la mise en œuvre des mesures prévues (par exemple la révision de la planification locale, les autorisations pour des aménagements paysagers) sont réservées. Le canton peut verser des contributions pour l'élaboration des plans de gestion et, dès lors, il vérifie ces derniers.
- Décision sur le budget (lit. d) : selon l'art. 10 al. 4 LCo, l'assemblée communale peut déléguer au conseil communal le pouvoir de prendre, dans le cadre financier qu'elle fixe, des engagements pour les dépenses résultant des accords communaux. Les limites financières de la délégation de compétence consistent, en principe, en un montant maximal pouvant être engagé pour une entente intercommunale (art. 5 al. 1 Règlement d'exécution de la loi sur les communes [RELCo]). Etant donné que l'entente intercommunale est d'une durée indéterminée, ce sont les dépenses prévisibles jusqu'au premier terme de résiliation qui sont prises en compte (cf. art. 5 al. 2 RELCo). Les dépenses prévisibles engendrées par les ententes intercommunales et reposant sur une délégation de compétence sont des dépenses liées qui doivent être portées chaque année au budget (cf. art. 5 al. 2 RELCo). La corporation (entente communale) dispose de son propre budget, qui est alimenté principalement par les contributions des communes parties à l'entente et du canton.
- Attribution de tâches à la commission et contrôle de leur exécution (lit. e) : l'assemblée dirige et surveille les activités de la commission. Elle peut soumettre des questions à la Commission pour avis, donner des mandats et obtenir des informations. De tels mandats ne peuvent être adressés à la commission que par l'assemblée.
- Garantie de la bonne application de cette convention (lit. f) : la tâche peut être confiée à l'assemblée de contrôler la bonne application de la convention et d'arbitrer en cas de divergences d'opinions quant à son interprétation. En revanche, l'assemblée ne peut pas se prononcer sur d'éventuels litiges entre les communes (cf. à ce sujet l'art. 14).
- Adoption de toutes les décisions qui n'ont pas été attribuées à un autre organe (lit. g) : il s'agit ici d'une clause générale subsidiaire en faveur de la compétence de l'assemblée.

## Art. 6 Séances

<sup>1</sup> L'assemblée se réunit ... fois par année en séance ordinaire. Les dates sont fixées à l'avance par l'assemblée.

<sup>2</sup> A la demande de ..., l'assemblée peut être convoquée en séance extraordinaire.

### Explications :

La convention peut prévoir un certain nombre de séances ordinaires.

Il peut par ailleurs s'avérer utile de prévoir un quorum minimal de membres capables de convoquer une séance extraordinaire.

## Art. 7 Décision

<sup>1</sup> L'assemblée ne peut prendre de décision que si un représentant au moins de chaque commune est présent.

<sup>2</sup> Chaque commune dispose d'une voix.

<sup>3</sup> En cas d'égalité des voix, la décision est suspendue. Si une nouvelle égalité se présente lors de la séance suivante, la voix de la présidente ou du président est prépondérante.

### Explications :

L'art. 7 réglemente le quorum pour la prise de décision (al. 1), le poids respectif des communes en termes de votes (al. 2) ainsi que la procédure à suivre en cas d'éventuelle égalité des voix (art. 3). Il s'agit ici d'une proposition de réglementation qui n'exclut pas d'autres solutions.

## B. Commission

### Art. 8 Composition

<sup>1</sup> La commission se compose de :

- a. ... représentantes ou représentants des communes (dont au moins un membre du conseil communal par commune) ;
- b. ... spécialistes dans le domaine ;
- c. Eventuellement ... représentantes ou représentants des groupes d'intérêts concernés.

<sup>2</sup> Les spécialistes sont proposés par les conseils communaux des communes parties à l'entente et ils sont élus par l'assemblée pour un mandat de cinq ans.

*Explications :*

La commission est un organe technique au service de l'entente intercommunale. Elle est notamment responsable de l'élaboration du plan de gestion, mais ne dispose pas de compétences décisionnelles. Sa fonction se reflète dans sa composition.

- Pour la représentation des communes (art. 8 al. 1 lit. a), il convient avant tout de déléguer des personnes représentant l'administration. Ce faisant, il peut être prévu que les responsables techniques de l'administration communale soient accompagnés d'un membre du conseil communal.
- Le nombre de spécialistes externes aux communes doit être fixé dans la convention (art. 8 al. 1 lit. b). Pour ce faire, plusieurs solutions sont envisageables. Soit il revient aux communes d'élire chacune un spécialiste dans la commission. Pour des objets protégés qui touchent un plus grand nombre de communes, il pourrait également se justifier de n'accorder aux communes qu'un droit de proposition à l'assemblée ; la désignation des spécialistes incomberait dans ce cas à l'assemblée (art. 8 al. 2).

Les communes sont libres de laisser d'autres personnes siéger au sein de la commission, par exemple des représentantes ou représentants des groupes d'intérêts concernés (art. 8 al. 1 lit. c). Ce faisant, il convient de veiller à un traitement équitable des divers groupes d'intérêts.

## **Art. 9 Tâches**

- <sup>1</sup> La commission est un organe consultatif constamment à disposition de l'assemblée et des communes de l'entente, pour tout ce qui concerne la protection, la gestion et l'aménagement appropriés du site protégé.
- <sup>2</sup> Dans ce contexte, elle accomplit les tâches suivantes :
  - a. Elaboration pour les autorités compétentes de prises de position sur des projets de planification et des demandes de permis de construire qui menacent les buts poursuivis par la protection de l'objet ;
  - b. Elaboration d'un plan de gestion ;
  - c. Coordination de la préparation des décisions relatives aux mesures de protection et d'entretien ;
  - d. Initiation, coordination et accompagnement de l'exécution des mesures de protection et d'entretien ;
  - e. Etablissement du contact avec les services spécialisés du canton.
- <sup>3</sup> L'attribution de travaux à des tiers nécessite une décision de l'assemblée sur proposition de la commission.

*Explications :*

La commission est un organe permanent de l'entente intercommunale. Il s'agit d'une commission technique, qui conseille aussi bien l'assemblée que les communes-membres de l'entente, pour ce qui concerne leurs tâches de protection, de gestion et d'aménagement appropriés du site protégé.

Son domaine de compétence est énuméré de manière exhaustive dans la convention :

- a. Elaboration de prises de position (lit. a) : la commission conseille les communes sur la planification locale dans le périmètre de protection concerné, mais aussi en cas de décisions sur des demandes de permis de construire qui relèvent de la compétence des communes. Dans la procédure ordinaire de permis de construire, elle assiste et conseille les communes lors de l'évaluation de demandes de permis de construire.
- b. Elaboration d'un plan de gestion (lit. b) : le plan de gestion détermine les mesures nécessaires pour la protection, la gestion et l'aménagement appropriés ; il répartit les responsabilités et fixe les coûts. Le plan de gestion est élaboré par la commission pour l'assemblée, qui l'approuve formellement (cf. art. 5 lit. c). Il est recommandé en tous les cas de s'adresser à un bureau spécialisé pour l'établissement du plan de gestion (cf. cependant art. 9 al. 3).
- c. Coordination de l'élaboration des décisions relatives aux mesures de protection et d'entretien (lit. c) : les mesures prévues par le plan de gestion nécessitent parfois, du moins en partie, d'autres formes de coopération intercommunale pour leur mise en œuvre. La commission endosse ici une fonction de coordination entre les communes de l'entente.
- d. Lancement, coordination et accompagnement de l'exécution des mesures de protection et d'entretien (lit. d) ; la commission lance, accompagne et coordonne – si nécessaire – la mise en œuvre des mesures de protection et d'entretien. Elle joue un rôle actif, mais elle ne dispose dans ce domaine d'aucune compétence décisionnelle. Si elle constate des irrégularités, elle doit en référer à l'assemblée.
- e. Etablissement du contact avec les offices spécialisés du canton (lit. e) : le contact de la commission avec les offices spécialisés du canton concerne les questions techniques et administratives. La coordination politique avec les autorités cantonales doit passer par l'assemblée.

Pour certains travaux, notamment l'élaboration du plan de gestion, il est recommandé d'en confier le mandat à des tiers. La décision relative à l'octroi du mandat est prise par l'assemblée sur proposition de la commission. Dans ce contexte, les règles relatives à l'attribution des marchés publics doivent être respectées.

## C. Secrétariat

### Art. 10

La commune de ... est responsable de l'administration de l'entente intercommunale. Elle gère le secrétariat et se charge de la comptabilité.

#### *Explications :*

Pour ce qui concerne l'administration de l'entente intercommunale, il est recommandé de se reposer sur des structures existantes, ce qui revient à intégrer le secrétariat (en sa qualité d'organe administratif de l'entente) dans l'administration d'une commune partie à la convention (commune « pilote »). La compétence doit être réglée dans la convention. Pour ce qui concerne les finances, cf. l'art. 12 al. 1.

#### *Explications (suite) :*

Le cas échéant, la commune « pilote » met à disposition de l'entente intercommunale le personnel nécessaire ; c'est elle aussi qui conclut les contrats touchant les affaires de l'entente, puisque celle-ci ne dispose pas de la personnalité juridique et n'a donc pas la capacité contractuelle.

## III. Finances

### Art. 11 Budget

<sup>1</sup> Pour mener à bien les tâches qui lui incombent, l'entente intercommunale dispose d'un budget spécifique, qui est alimenté principalement par les participations des communes et du canton.

<sup>2</sup> Le budget s'inscrit dans les limites financières fixées par les communes.

*Explications :*

Pour les décisions relevant des questions de protection visées par l'entente, les assemblées communales peuvent déléguer aux conseils communaux la compétence de prendre des engagements financiers, dans les limites fixées par les communes. La délégation de compétence expire toutefois à la fin de la législature (art. 10 al. 4 LCo).

Le budget de l'entente intercommunale est fixé par l'assemblée (art. 5 lit. d). Celui-ci s'inscrit dans l'intégralité du cadre financier que les assemblées communales des communes contractantes ont délégué à leurs exécutifs pour la prise en charge des dépenses liées à l'entente intercommunale.

## **Art. 12 Contributions des communes**

<sup>1</sup> Les coûts relatifs à l'administration de l'entente intercommunale sont répartis entre les communes suivant la clé de répartition suivante :

- a. Commune de ... %
- b. Commune de ... %

<sup>2</sup> Les coûts relatifs à l'établissement du plan de gestion sont répartis entre les communes suivant la clé de répartition suivante :

- a. Commune de ... %
- b. Commune de ... %

<sup>3</sup> Les charges relatives aux mesures adéquates d'entretien et de protection sont réparties dans le plan de gestion.

*Explications :*

La convention doit prévoir une ou plusieurs clés de répartition, en fonction du type de dépense. Comme critère pour la répartition des coûts, on peut en particulier se baser sur la proportion de territoire revenant à chaque commune par rapport à la surface globale du site protégé.

## **IV. Dispositions finales**

### **Art. 13 Durée et expiration de la convention**

<sup>1</sup> La présente convention est adoptée pour une durée indéterminée.

<sup>2</sup> Sa validité expire si son objet est rayé de la liste des objets d'importance cantonale fixée dans le plan directeur cantonal.

<sup>3</sup> Par ailleurs elle peut être dénoncée par chaque commune contractante à la fin d'une législature, moyennant un préavis de douze mois communiqué à la présidente ou au président de l'assemblée.

*Explications :*

La protection, la gestion et l'aménagement appropriés des sites protégés représentent une tâche de longue durée. Il en va de même pour l'obligation de se charger conjointement de cette mission quand des sites s'étendent sur le territoire de plusieurs communes. La tâche ne s'éteint que si l'objet est rayé de la liste des objets protégés à la suite d'une révision du plan directeur.

Indépendamment de cela, les communes peuvent toujours dénoncer la convention, par exemple pour réglementer différemment les modalités de la coopération. Mais l'obligation de collaborer pour accomplir les tâches qui leur sont imposées (art. 7 al. 3 et art. 34 al. 2 LPNat) demeure. Le Conseil d'Etat peut ainsi contraindre une ou plusieurs communes à participer à une entente ou à en conclure une (art. 108 al. 4 LCo).

### **Art. 14 Contentieux**

Les contentieux relatifs à l'interprétation et à l'application de la présente convention sont tranchés par le préfet (art. 157 al. 1 LCo).

### **Art. 15 Entrée en vigueur**

La présente convention entre en vigueur dès l'instant où elle a été signée et ratifiée par toutes les communes touchées par le paysage d'importance cantonale n° ..., et quand toutes les communes ont délégué à leur conseil communal les compétences financières touchant l'entente intercommunale.

*Explications :*

La convention instituant une entente intercommunale est conclue par les conseils communaux des communes intéressées (art. 108 al. 2 1<sup>ère</sup> phrase). Les attributions de l'assemblée communale ou du conseil général sont réservées (art. 108 al. 2 2<sup>ème</sup> phrase). La délégation au conseil communal, dans certaines limites financières, de la compétence d'engager des dépenses entraînées par l'entente intercommunale, doit être légitimée par une décision de l'assemblée communale (art. 10 al. 4 LCo).