

Jean-Michel Brahier
Avocat, Docteur en droit
Chargé de cours à
l'Université de Fribourg

AVIS DE DROIT

établi à l'attention du

Service des forêts et de la nature (SFN) du canton de Fribourg

et portant sur

les effets et conséquences, en matière d'aménagement du territoire, de **l'inventaire des paysages d'importance cantonale (PIC)**.

Fribourg, le 27 juillet 2020

TABLE DES MATIERES

I. INTRODUCTION	7
II. LES ELEMENTS DE FAITS PERTINENTS	8
III. LE CHAMP D'ANALYSE	8
IV. L'ANALYSE JURIDIQUE.....	10
A. Les principales formes de protection des paysages	10
(a) La notion de paysage	10
(b) Les paysages protégés	11
(c) Les paysages non protégés.....	12
B. Le cadre juridique de la protection des paysages	13
(a) Le droit constitutionnel	13
(b) La LPN	13
1) Le champ d'application de la réglementation	13
2) Les objectifs de la réglementation	14
3) La mise en œuvre de l'intervention	14
(c) L'OIFP	14
1) Le champ d'application de la réglementation	14
2) Les objectifs de la réglementation	15
3) La mise en œuvre de l'intervention	17
(d) La Conception Paysage Suisse	18
(e) La LAT et la LATeC.....	18
(f) La LPNat	19
1) Introduction	19
2) Le champ d'application de la réglementation	20
3) L'objectif de protection dans le domaine du paysage	21
4) Les autres objectifs dans le domaine du paysage.....	22
5) La mise en œuvre des objectifs dans le domaine du paysage.....	23
C. L'inventaire cantonal des PIC.....	25
(a) Le cadre juridique	25
1) L'établissement d'un inventaire	25
2) L'établissement d'objectifs spécifiques	25
3) Les effets juridiques de l'inventaire.....	26
(b) Le contenu de l'inventaire	27
1) En général : une attente de précision	27

2)	Les formulations retenues pour les caractéristiques paysagères	27
3)	Les formulations retenues pour les objectifs spécifiques.....	28
4)	Les précisions des objectifs figurant dans l’inventaire.....	31
D.	Le rôle du PDCant en matière de paysage	33
(a)	Les exigences posées par la LPNat	33
(b)	Le contenu actuel du PDCant	34
1)	En général.....	34
2)	Les objectifs et les principes en matière de paysage figurant dans le PDCant 34	
3)	Remarques sur la manière dont l’IFP est pris en compte	35
(c)	L’intégration des PIC au sein du PDCant	36
1)	La nécessité.....	36
2)	La manière de transposer les objectifs de l’inventaire	37
3)	L’influence de la formulation des intérêts du PDCant	37
E.	Le rôle des communes en matière de paysage.....	39
(a)	Les exigences posées par la LPNat	39
(b)	Les mesures prises au niveau du PAL.....	40
1)	Introduction	40
2)	La délimitation d’une zone de protection stricto sensu	40
3)	La délimitation de périmètres de protection.....	42
4)	La réglementation du RCU.....	43
5)	La révision du PAL pour tenir compte des paysages.....	44
6)	De façon générale : la prise en compte des paysages au niveau du PAL.....	45
(c)	Concrètement : la prise en compte des IFP et des PIC au niveau du PAL	45
1)	La prise en compte des IFP au niveau du PAL.....	45
2)	La prise en compte des PIC au niveau du PAL.....	47
(d)	Les autres mesures	47
1)	Introduction	47
2)	Le classement	48
3)	Les obligations de faire.....	48
4)	La conclusion d’accords de droit administratif.....	49
5)	La coordination entre communes	50
6)	Les clauses générales de protection	51
7)	Autres mesures	52
F.	La pesée des intérêts.....	53

(a) Introduction.....	53
1) L'origine de la pesée des intérêts.....	53
2) La pesée des intérêts dans le domaine des décisions complexes	54
3) Les fonctions de la pesée des intérêts.....	54
(b) Le fonctionnement de la pesée des intérêts.....	55
1) La portée des indications du PDCant	55
2) Les trois étapes de la pesée des intérêts	56
3) La possibilité de s'écarter des indications du plan directeur	58
(c) La pesée des intérêts entachée d'erreurs	59
V. CONCLUSIONS.....	59
VI. SCHLUSS.....	61

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

AEMISEGGER Heinz, MOOR Pierre, RUCH Alexander et al. (éds.), *Commentaire pratique LAT*, Genève, Schulthess, 2016.

AEMISEGGER Heinz et SCHWEIZERISCHE VEREINIGUNG FÜR LANDESPLANUNG, *Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, Zürich, Schulthess, 2010.

BOULAZ David, *La protection du paysage: étude de droit fédéral et vaudois*, Berne, Stämpfli Editions, 2017 (Etudes de droit suisse).

BRAHIER Jean-Michel, *Installations dangereuses et aménagement du territoire: protection contre les accidents majeurs et maîtrise des constructions à proximité des installations dangereuses*, Zurich, Schulthess, 2010 (Travaux de la Faculté de droit de l'Université de Fribourg, Suisse).

DUBEY Jacques et ZUFFEREY Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Bâle, Helbing Lichtenhahn, 2014.

KELLER Peter M, ZUFFEREY Jean-Baptiste, FAHRLÄNDER Karl Ludwig et al., *Kommentar NHG/ Commentaire LPN Ergänzt um Erläuterungen zu JSG und BGF/ Augmenté d'aspects choisis LChP et LFSP*, 2019.

LARGEY Thierry, « Le cadre juridique des atteintes licites et illicites à la nature et au paysage », *RDAF 2014 I 535*, 2014.

Message n° 43 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 20 novembre 2007.

Message n° 274 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur la protection de la nature et du paysage (LPNat) du 13 septembre 2011.

MOOR Pierre et POLTIER Etienne, *Droit administratif - Volume II*, 3e éd., entièrement rev., mise à jour et augm, Berne, Stämpfli, 2011 (Précis de droit Stämpfli).

OFFICE FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT OFEV, OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ARE, OFFICE FÉDÉRAL DES ROUTES OFROU, OFFICE FÉDÉRAL DE LA CULTURE (OFC), *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*, Berne 2012.

OFFICE FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT (OFEV) (éd.), *Conserver et améliorer la qualité du paysage - Vue d'ensemble des instruments de politique paysagère*, Berne, 2016.

RODEWALD Raimund, SCHWYZER Yves et LIECHTI Karina, « Catalogue des paysages culturels caractéristiques de Suisse - Document de base pour la détermination d'objectifs de développement du paysage », Berne, Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage, 08.2013.

SIDI-ALI, Karin, *La protection des biotopes en droit suisse: étude de droit matériel*, Genève 2008.

TSCHANNEN Pierre, « La pesée des intérêts en matière de projets à incidence spatiale », *DEP 2019 p. 303*, 2019, p. 13.

WALDMANN Bernhard et HAENNI Peter, *Raumplanungsgesetz*, Stämpfli, 2006 (Stämpflis Handkommentar (SHK)).

I. INTRODUCTION

1. Le présent rapport contient le résultat de mon évaluation et de mon analyse sur la portée juridique de l'inventaire des paysages d'importance cantonale (PIC), les enjeux qu'il soulève et ses implications sur les instruments d'aménagement du territoire. Il s'adresse au SFN, afin de lui fournir une réponse sur la manière de rédiger la fiche du plan directeur cantonal sur les PIC et de le guider dans le cadre de l'application et la mise en œuvre de l'inventaire PIC. Il pourra, le cas échéant, également être transmis aux communes sur demande.
2. C'est le Service des forêts et de la nature (SFN) qui m'a confié ce mandat d'expertise ; il m'a été communiqué par Chantal Baudassé et par Michelle Schneuwly, collaboratrices scientifiques au SFN. Un cahier des charges m'a été remis en date du 3 décembre 2019.
3. J'ai fondé mon analyse sur les informations qui m'ont été transmises par divers courriels et lors de diverses séances. En particulier, un classeur de pièces m'a été remis comprenant :
 - Le rapport explicatif de l'inventaire des PIC (décembre 2019) ;
 - Les fiches d'objet et la boîte à outils de l'inventaire des PIC (décembre 2019) ;
 - L'aide à l'exécution de la LPNat et du RPNat (version du 27 mai 2014), accompagnée des fiches thématiques ;
 - Le message n° 274 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant la LPNat (13 septembre 2011) ;
 - Les fiches Paysages du PDCant ;
 - L'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP) du 29 mars 2017 (RS 451.11), accompagnée des IFP 1208, 1209, 1320, 1504, 1514, 1515 ;
 - Le modèle de base d'entente intercommunale portant sur la protection et la gestion des sites d'importance cantonale ;
 - L'inventaire des géotopes d'importance cantonale ;
 - L'objet 114-009 de l'inventaire des bas-marais d'importance cantonale.
4. J'ai pris en compte toutes les sources accessibles au public (législation, jurisprudence et doctrine) en ce domaine.

5. Les considérations de ce rapport sont exclusivement juridiques. Elles se limitent aux principales considérations, afin de guider le SFN dans la poursuite de ce dossier. Elles pourront être complétées et détaillées si souhaité.

II. LES ELEMENTS DE FAITS PERTINENTS

6. Entre 2016 et 2019, le SFN a procédé à l'élaboration de « l'inventaire des paysages d'importance cantonale » en collaboration avec les représentants des autres services cantonaux concernés et le bureau Urbaplan. Une démarche participative a été menée pour identifier au mieux les visions des acteurs impliqués dans la gestion et le développement de ces paysages.
7. Le 18 septembre 2019, une présentation, en français, du résultat de la démarche participative a été faite aux communes concernées et aux autres participants des ateliers participatifs. L'exercice a été répété le 2 octobre 2019 en allemand.
8. L'inventaire des PIC date de décembre 2019. Il contient 12 fiches d'objet. Il était accompagné d'un document appelé « Boite à outil », comprenant des pistes d'action pour chaque PIC, soit des suggestions concrètes destinées à accompagner les communes. De plus, un rapport explicatif l'accompagnait.
9. La fiche paysage du PDCant doit être modifiée, afin d'intégrer les données de l'inventaire des PIC, conformément à l'art. 33 al. 2 LPNat, qui prévoit :

2 Sur la base de ces inventaires, le Conseil d'Etat fixe, dans le plan directeur, les lignes directrices en matière de protection, de gestion et d'aménagement du paysage ainsi que les principes généraux de protection pour les différentes catégories de géotopes; il désigne en outre les objets d'importance cantonale.

III. LE CHAMP D'ANALYSE

10. À la suite des différents contacts avec le SFN, les principales questions suivantes sont apparues :
 - Quelle est la **portée des objectifs spécifiques** liés aux caractéristiques paysagères, qui ont été attribués à chacun des 12 PIC figurant dans l'inventaire des paysages d'importance cantonale (PIC) et qu'il est prévu d'inscrire dans le plan directeur ? Renvoi est fait aux N 69 ss.
 - La **formulation des objectifs** est-elle adéquate ? Renvoi est fait aux N 78 ss.
 - Comment faut-il **mettre en œuvre** l'inventaire **dans le PDCant** ? Renvoi est fait aux N 96 ss.

- Quels sont, pour les communes, les implications des objectifs en matière de protection du paysage d'un point de vue de l'aménagement du territoire ? Comment se fait la **mise en œuvre** des objectifs PIC **dans les plans d'affectation** ? Renvoi est fait aux N 118 ss.
 - Quels sont les **instruments** d'aménagement du territoire pertinents permettant de mettre en œuvre les objectifs figurant dans les PIC ? Renvoi est fait aux N 121 ss.
 - Qui est **responsable** pour la mise en œuvre des mesures en faveur du paysage ? Renvoi est fait aux N 63 ss et N 137 ss.
11. Ces diverses questions nous ont amené à devoir clarifier, en parallèle, les points suivants :
- Qu'est-ce qu'un **paysage** ? Renvoi est fait aux N 12 ss
 - Quelles sont les principales **manières de protéger le paysage** ? Il est en effet important de clarifier les options à disposition. Renvoi est fait aux N 17 ss.
 - Quelles sont les principales **règles** en droit fédéral et en droit cantonal en matière de protection des paysages et quels sont les objectifs (généraux, par opposition aux objectifs spécifiques attribués à chacun des 12 PIC) poursuivis ? Ce chapitre est essentiel pour bien comprendre les options retenues par les législateurs en matière de protection du paysage. On constatera qu'il existe déjà diverses obligations générales tendant à assurer la protection des paysages. Renvoi est fait aux N 22 ss.
 - Comment le **législateur fribourgeois** envisage-t-il la protection des paysages, notamment des PIC ? Renvoi est fait aux N 49 ss.
 - Comment les communes ont-elles pris en compte les **exigences de l'IFP** ? Renvoi est fait aux N 145 ss.
 - Comment les intérêts en matière de paysage sont-ils intégrés et pris en compte dans la **pesée des intérêts** à effectuer lorsque l'autorité dispose d'un pouvoir d'appréciation ? Renvoi est fait aux N - ss.

Nous n'examinerons pas, dans le cadre de cette étude, la législation européenne et internationale en matière de protection du paysage.

IV. L'ANALYSE JURIDIQUE

A. Les principales formes de protection des paysages

(a) *La notion de paysage*

12. Un paysage est une « étendue spatiale, naturelle ou transformée par l'homme, qui présente une certaine identité visuelle ou fonctionnelle » (dictionnaire Larousse). Un paysage peut ainsi être bâti ou non. Pour le Tribunal fédéral, un paysage est un « territoire d'une certaine étendue qui forme néanmoins une unité en raison de certains traits originaux » (ATF 90 I 334 c. 3a, JdT 1965 I 529). Dans la Convention européenne du paysage du 20 octobre 2000 (RS 0.451.3), le paysage désigne « une partie du 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 let. a). Le paysage est une partie de territoire, telle que perçue par les habitants du lieu ou les visiteurs, qui évolue dans le temps sous l'effet des forces naturelles et de l'action des êtres humains. C'est ainsi le **critère de l'apparence** (identité visuelle ou fonctionnelle ; unité en raison de certains traits ; caractère d'une partie du territoire) qui est déterminant ; la particularité d'un paysage tient à ses éléments typiques et marquants. Comme l'ont retenu Boulaz (p. 85) et l'OFEV (p. 8), « tout est paysage ».
13. La Conception Paysage suisse (N 44) adopte également une conception large du paysage, qui comprend « la dimension territoriale de la culture du bâti et de la biodiversité » (p.12). Elle est définie comme suit : « Le paysage résulte de l'environnement physique et de la façon dont il est perçu et vécu par les populations. Le paysage englobe l'espace dans son entier, tant les zones rurales que les zones périurbaines et urbaines de Suisse » (p. 12). Il s'agit d'une **compréhension globale** du paysage. Dans sa « Stratégie paysage » (2012), l'OFEV définit le paysage dans le même sens, puisque le paysage « englobe l'espace entier – tel que nous le percevons et le visons. Les paysages constituent l'environnement spatial du vécu et du ressenti de l'homme et permettent à l'individu comme à la société de satisfaire leurs besoins physiques et psychiques. Ils sont une ressource aux fonctions multiples. Lieux d'habitation, de travail, de détente et d'identification pour l'être humain, espaces de vie pour les animaux et les plantes, ils sont aussi l'expression spatiale du patrimoine culturel » (p. 6).
14. Il est possible de catégoriser différents **types de paysages**, en fonction de leurs caractéristiques principales :
 - Le paysage **urbain** est un paysage situé en ville. Par exemple, le paysage de la Ville de la Chaux-de-Fonds est la silhouette générale exceptionnelle de la cité, implantée perpendiculairement à la pente, selon une structure en damier (RJN 2003 p. 363). Le paysage **industriel** est un paysage généralement situé en dehors et à la limite de ville et qui s'est majoritairement constitué à la suite de la révolution industrielle. La protection du paysage urbain ou industriel est

assurée par la réglementation spécifique en matière de protection du patrimoine culturel, en particulier par le biais de l'inventaire fédéral des sites construits. Par exemple, la Chaux-de-Fonds est un site ISOS d'importance nationale.

- Le paysage **naturel** comprend les zones naturelles peu ou pas atteinte par l'homme, comme une vallée pittoresque. Il est perçu comme la vue d'une région que la nature offre (paysage champêtre, de montagne). Ce sont des « paysages dominés par la nature tels que les espaces sauvages (Parc national, réserves intégrales) et l'espace alpin de haute altitude » (Rodewald et alii, p. 4). Les paysages naturels sont d'un nombre très restreint, tant les interactions entre humains et nature sont constantes et ont contribué à façonner l'intégralité du territoire en Europe occidentale.
 - Le paysage **culturel** se distingue par deux composantes : une composante naturelle et une composante humaine. Il comprend des éléments naturels et des éléments façonnés par l'homme. Il révèle les liens étroits tissés par l'homme avec son territoire au cours du temps. Il dépend de l'influence de l'activité humaine (par exemple modes de culture), comme les vignobles en terrasse.
15. Ces différentes catégories ne sont pas exhaustives et tout paysage ne saurait être rattaché à l'une ou l'autre de ces catégories. Un paysage peut transcender ces différents types, puisqu'une **entité spatiale, présentant une identité et une unité**, en raison de certaines caractéristiques spécifiques, doit être qualifiée de « paysage », indépendamment des composantes (village, ville, nature, agriculture, etc.) qu'il renferme. Dès lors, un paysage peut être le résultat d'interrelations et d'enchevêtrements entre humains et nature, pour autant qu'il présente une unité, une identité, une caractéristique commune.
16. Un paysage ne doit pas nécessairement contenir un **élément digne de protection** (voire simplement digne d'intérêt) pour être qualifié en tant que tel. Il n'est pas nécessaire d'y déceler un tel élément et qu'une valeur puisse lui être attribuée. Selon cette conception, on peut se passer de tout qualificatif (tel que confinement, beauté, particularité) pour qualifier une partie du territoire en tant que paysage. C'est ainsi que les paysages peuvent être classés dans **deux familles** différentes : ceux qui méritent une protection et ceux qui ne présentent pas suffisamment d'intérêt pour l'être.

(b) Les paysages protégés

17. Sont des paysages protégés ceux qui présentent suffisamment d'intérêt pour l'être. Il s'agit de **paysages dignes d'être protégés**, ou autrement dit, de paysages qui présentent un intérêt digne de protection. C'est principalement dans cette optique que l'on se soucie du paysage en droit, car la question du paysage, dans le domaine juridique, s'apparente toujours à sa protection. Cette protection peut être mise en œuvre de différentes façons. Il existe **différentes formes de protection**.

18. D'une part, la protection du paysage peut être relative ou absolue :
- La protection du paysage est **relative** lorsqu'il est possible de porter atteinte à ce dernier à certaines conditions. Autrement dit, les atteintes aux paysages ne sont pas exclues d'emblée. Dans ce cadre, l'admissibilité d'une atteinte à un paysage protégé dépendra du résultat d'une pesée des intérêts dans laquelle il faudra évaluer la compatibilité de l'atteinte avec les buts de protections qui sont en jeu. L'atteinte est ainsi en principe exclue si ces buts sont affectés, et inversement.
 - La protection du paysage est **absolue** lorsqu'elle exclut toute atteinte à l'objet protégé, indépendamment de toute autre considération. Ce régime de protection est le plus sévère. Son champ d'application est d'ailleurs fortement limité. Au niveau fédéral, il ne comprend que le régime de protection des sites marécageux d'importance nationale et d'une beauté particulière (art. 78 al. 5 Cst ; art. 23 d al. 1 LPN).
19. D'autre part, la protection du paysage peut poursuivre une approche défensive ou une approche active :
- L'approche **défensive** de la protection du paysage est la plus fréquente. Elle se transcrit par une obligation totale ou partielle de s'abstenir de porter atteinte au paysage et répond à un objectif de conservation du paysage.
 - L'approche **active** implique des mesures d'entretien ou de soins que l'on peut résumer par une obligation de faire en faveur du paysage. Tel est le cas en matière de sites inventoriés dans l'inventaire fédéral du paysage (cf. art. 5 al. 1 let. f LPN et art. 7 OIFP).
20. Les autorités qui accomplissent des tâches de la Confédération sont obligées, de manière générale, de ménager l'aspect caractéristique du paysage, conformément à l'art. 3 LPN. Si cette obligation s'impose en tout temps et indépendamment du fait que le paysage soit ou non inventorié, elle dépend de l'intérêt du site concerné. C'est pourquoi le fait qu'un paysage soit digne d'intérêt constitue une condition minimale nécessaire à l'application de cette obligation (Boulaz, p. 121 sv. ; N 27).

(c) Les paysages non protégés

21. Lorsque le paysage ne présente pas suffisamment d'intérêt pour être protégé par une mesure spécifique, il doit néanmoins être **pris en considération** par les autorités. En effet :
- L'art. 32 al. 2 LPNat vise les autres paysages, soit ceux qui ne doivent pas être préservés des atteintes (N 53).

- Les autorités chargées de l'aménagement du territoire, qui doivent peser les intérêts en présence lorsqu'elles disposent d'un pouvoir d'appréciation, doivent prendre en considération le paysage, celui-ci étant à la fois un but et un principe de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT).

B. Le cadre juridique de la protection des paysages

(a) *Le droit constitutionnel*

22. L'art. 78 Cst a pour objectif de répartir la compétence en matière de protection de la nature et du patrimoine entre la Confédération et les cantons. Il prévoit notamment :

*1 La protection de la nature et du patrimoine est du ressort des cantons.
2 Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les objectifs de la protection de la nature et du patrimoine. Elle ménage les paysages, la physionomie des localités, les sites historiques et les monuments naturels et culturels; elle les conserve dans leur intégralité si l'intérêt public l'exige.*

23. L'art. 78 al. 1 Cst rappelle en tout premier lieu le principe de la **souveraineté cantonale**. Les compétences cantonales ne sont toutefois pas exclusives. La norme constitutionnelle les relativise en octroyant différentes compétences à la Confédération.
24. C'est pourquoi l'art. 78 al. 2 Cst prévoit que la Confédération doit **protéger le paysage lors de l'accomplissement de ses tâches**. Il s'agit d'une obligation propre, à charge de la Confédération. Concrètement, la Confédération est appelée à **ménager** notamment les paysages et à les **conserver** dans leur intégralité si l'intérêt public l'exige. Ce mandat constitutionnel de protection du paysage est limité aux hypothèses d'accomplissement d'une tâche de la Confédération (cf. art. 2 LPN). Il s'adresse non seulement aux autorités fédérales, mais également aux autorités cantonales et communales lorsqu'elles accomplissent une tâche de la Confédération (N 29).

(b) *La LPN*

1) *Le champ d'application de la réglementation*

25. Le champ d'application de la LPN dépend de l'existence d'un **paysage digne d'intérêt**, peu importe que cet intérêt soit national, régional ou local (cf. art. 4 LPN). Le fait qu'un paysage soit digne d'intérêt (cf. N 16 et 21) constitue une condition minimale nécessaire à l'application de la loi. La LPN vise ainsi les paysages d'importance nationale, d'importance régionale et d'importance locale, qu'ils soient ou non construits, qu'ils soient ou non inventoriés (art. 3 al. 3 LPN).

2) Les objectifs de la réglementation

26. La LPN instaure un régime de protection des paysages particulier et complexe. Elle développe et précise l'obligation générale de protéger le paysage qui doit avoir lieu lors de l'accomplissement des tâches de la Confédération, comme l'exige l'art. 78 al. 2 Cst. Elle prévoit également d'autres voies d'intervention pour la protection du paysage, notamment un soutien financier, la protection des sites marécageux et la protection des biotopes.
27. Dans le cadre de l'accomplissement de « **tâches de la Confédération** » (à ce sujet cf. N 29), il appartient aux autorités fédérales et cantonale de **ménager** l'aspect caractéristique du paysage et des localités et, lorsque l'intérêt général prévaut, d'en **préserver l'intégrité** (art. 3 al. 1 LPN). Ce dernier devoir n'a toutefois pas de caractère absolu. Il s'inscrit dans le cadre d'une pesée des intérêts en présence (cf. N - ss), ce qui inclut le respect du principe de proportionnalité (art. 3 al. 3 LPN) (N 177 ss).
28. Différentes mesures doivent être prises pour respecter ces obligations, lesquelles sont listées à l'art. 3 al. 2 LPN.

3) La mise en œuvre de l'intervention

29. Le champ d'application de ces obligations dépend de **l'accomplissement d'une tâche de la Confédération**. Nous sommes en présence de l'accomplissement d'une telle tâche :
- Lorsque la Confédération, ses instituts et ses établissements **réalisent** quelque chose (nouvelle construction, nouvelle infrastructure) ;
 - Lorsqu'une autorité, qu'elle soit fédérale ou cantonale, **octroie certains actes** administratifs (concessions, autorisations, allocation de subventions pour des mesures de planification), pour autant que l'acte en question constitue une tâche de la Confédération, ce qui doit être vérifié de fois en fois.

Ainsi, les cantons accomplissent des tâches de la Confédération lorsqu'ils accomplissent l'une des tâches fédérales visées à l'art. 2 al. 1 LPN, à la suite d'une délégation (p. ex. exceptions prévues à l'art. 24 LAT), et lorsqu'ils édictent des décisions concernant des projets réalisés avec des aides financières de la Confédération (art. 2 al. 2 LPN)

(c) L'OIFP

1) Le champ d'application de la réglementation

30. L'importance de certains paysages, sites et monuments nécessite la mise en place d'un régime juridique propre, qui va au-delà de l'obligation générale de ménager le paysage. Ces objets figurent dans **l'inventaire fédéral des paysages, sites et**

monuments naturels d'importance nationale (IFP). Seuls les objets d'importance nationale, que le législateur distingue des objets d'importance régionale et locale, peuvent être inscrit à l'IFP (cf. art. 4 et 5 LPN). Cet inventaire désigne les paysages de Suisse les plus précieux. Il vise à préserver la diversité des paysages du pays et permet à la Confédération de veiller à ce que ces paysages conservent leurs spécificités.

31. L'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP) est réglementé par l'OIFP.

2) Les objectifs de la réglementation

32. Les objets inventoriés dans l'IFP doivent être **conservés intacts** (art. 5 al. 1 OIFP ; cf. ég. art. 6 al. 1 LPN) :

Les caractéristiques paysagères naturelles et culturelles des objets ainsi que leurs éléments marquants doivent être conservés intacts.

33. Cet objectif nécessite d'être nuancé à divers égards.
34. Premièrement, le respect de cet objectif général de protection nécessite de savoir ce qui doit être conservé dans chaque cas concret. C'est pourquoi des buts de protection spécifiques sont attribués à chaque objet inventorié ; ils figurent dans l'inventaire (cf. art. 1 al. 2 et 5 al. 2 OIFP). Il s'ensuit que le respect de l'obligation de conservation intacte des objets inventoriés doit se mesurer à l'aune des **différents buts de protection** figurant dans les descriptions de l'inventaire (ATF 123 II 256, JdT 1998 I 449).

Par exemple, 12 objectifs de protection sont prévus pour l'IFP 1208 Rive Sud du lac de Neuchâtel et 10 objectifs de protection ont été retenus s'agissant de l'IFP 1209 Mont Vully :

3 Objectifs de protection	
3.1	Conservier le paysage lacustre et riverain.
3.2	Conservier le complexe de marais lacustres.
3.3	Conservier les divers éléments géomorphologiques, notamment les falaises, les dunes et les blocs erratiques.
3.4	Conservier la diversité, la qualité, l'étendue et la continuité des milieux marécageux et des forêts alluviales.
3.5	Conservier la mosaïque d'écosystèmes humides et aquatiques ainsi que leurs espèces végétales et animales caractéristiques.
3.6	Conservier les habitats de nidification, de stationnement et d'hivernage des oiseaux d'eau, des limicoles et des migrateurs.
3.7	Conservier les petits cours d'eau, avec leurs vallons encaissés et leurs deltas naturels.
3.8	Conservier les écosystèmes aquatiques et riverains des cours et plans d'eau.
3.9	Conservier la qualité et la fonction écologique des milieux humides et en particulier les liaisons écologiques entre les rives du lac et l'arrière-pays.
3.10	Conservier une utilisation agricole adaptée au contexte local.
3.11	Conservier les sites archéologiques palafittiques.
3.12	Conservier la tranquillité dans les forêts alluviales et de pente ainsi que dans les zones marécageuses.

3 Objectifs de protection

- 3.1 Conserver le paysage collinéen avec sa combinaison d'espaces cultivés et de milieux boisés naturels et sauvages.
- 3.2 Conserver la silhouette du Mont Vully.
- 3.3 Conserver les structures géologiques et géomorphologiques.
- 3.4 Préserver la diversité, la qualité et l'étendue des différents milieux naturels.
- 3.5 Assurer le rôle de refuge insulaire pour la faune.
- 3.6 Sauvegarder la diversité d'espèces végétales et animales, en particulier les espèces rares.
- 3.7 Maintenir la structure traditionnelle en terrasses du vignoble, ainsi que les cordons boisés et les autres éléments naturels qui l'accompagnent.
- 3.8 Conserver une utilisation agro-viticole adaptée au contexte local et permettre son évolution.
- 3.9 Conserver les structures et éléments paysagers caractéristiques.
- 3.10 Conserver les vestiges archéologiques et historiques.

35. Secondement, l'obligation de conserver un objet intact ne doit **pas** être comprise comme une **interdiction absolue de le modifier**. Elle n'exige pas que rien ne soit changé par rapport à l'état actuel d'un objet inscrit à l'inventaire ; il s'agit de limiter les possibilités d'intervention dans le périmètre de ces objets (cf. ATF 127 II 282, JdT 2002 I 742). En effet, les objets inscrits sont souvent d'une taille de plusieurs kilomètres carrés, s'étendent sur plusieurs cantons et comprennent également des habitations qui sont indissociablement liées au paysage à protéger. Une interdiction absolue de changement couvrant tout le périmètre de l'objet serait un non-sens pratique évident.
36. L'art. 6 al. 1 OIFP prévoit ainsi expressément que **des interventions** sont possibles :

Les interventions qui n'ont pas d'effets sur la réalisation des objectifs de protection spécifiques aux objets ne représentent pas une altération et sont admissibles.

Lorsque la modification projetée ne porte **pas atteinte aux buts** de protection du site concernée, le principe est réputé respecté ; elle doit donc être admise sans procéder à une pesée des intérêts (Boulaz p. 137).

37. Troisièmement, lorsque la modification projetée est de nature à porter **atteinte aux buts** de protection, le principe est violé. Des atteintes à l'objet inscrit sont néanmoins possibles, mais leur admissibilité dépend de leur intensité (cf. art. 6 al. 1 et 2 LPN et 6 al. 1 in fine et 2 OIFP). L'art. 6 al. 1 LPN indique en ce sens que l'objet mérite

en tout cas d'être ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates.

38. Être ménagé le plus possible exige que la taille et la conception du projet doivent respecter les dimensions minimales indispensable ; l'intervention doit être minimisée autant que possible. L'intervention prévue ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif et aucune mesure dommageable inappropriée ou inutile ne doit être prise. Cela signifie également que d'autres emplacements possibles sont à examiner et leurs avantages et inconvénients doivent être pesés les uns avec les autres (TF 1A.151/2002 ; TAF A-3762/2010).

39. Des atteintes, c'est-à-dire des modifications contraires au buts de protection (N 36), sont possibles à certaines conditions :

- L'admissibilité des atteintes légères dépend simplement d'une pesée ordinaire des intérêts (art. 6 al. 1 2^{ème} ph. OIFP) :

De légères altérations sont également admissibles si elles sont justifiées par un intérêt qui prime l'intérêt à protéger l'objet.

- Les atteintes sensibles (ou graves) ne sont possibles que si elles répondent à un intérêt national, qui doit être égal ou supérieur à celui visant à conserver l'objet « intact ». Lorsque **l'altération de l'objet est grave**, il faut être en présence d'intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, pour s'opposer à la conservation intacte de l'objet (art. 6 al. 2 OIFP) :

2 De graves altérations des objets au sens de l'art. 6, al. 2, LPN ne sont admissibles que si elles sont justifiées par un intérêt d'importance nationale qui prime l'intérêt à protéger l'objet.

40. On le voit, il ne s'agit pas d'un régime de protection absolue.

3) La mise en œuvre de l'intervention

41. L'IFP doit être pris en considération tout d'abord lors de l'accomplissement d'une **tâche de la Confédération** (cf. le titre du chapitre 1 de la LPN, dans lequel les art. 5 ss s'inscrivent ; cf. N 27 sv.).

42. L'IFP doit néanmoins également être pris en compte lorsqu'il n'est pas question de l'accomplissement d'une tâche la Confédération. En effet, les inventaires fédéraux constituent, matériellement, des **plans sectoriels et conceptions** de la Confédération au sens de l'art. 13 LAT. Sans entrer dans les détails à ce sujet, on retiendra que les cantons doivent tenir compte, lorsqu'ils exécutent une tâche qui a des effets sur l'organisation du territoire, des indications contenues dans les conceptions et les plans sectoriels (cf. art. 23 al. 1 OAT). Cela se produit :

- Lors de l'adoption ou de l'adaptation de leurs **plans directeurs** ; ces documents constituent, à cet égard, des études de base au sens de l'art. 6 al. 4 LAT.
- Lors de l'adoption des **plans d'affectation**. En effet, les autorités chargées de la planification régionale et communale tiennent compte, en fonction du pouvoir d'appréciation dont elles disposent, des objectifs de l'IFP et de la Conception Paysage Suisse lors de l'élaboration de leurs plans d'affectation.

Les conceptions ont force obligatoire pour les autorités. Il n'en découle ainsi aucun droit ou devoir pour les particuliers.

43. **L'art. 8 OIFP** clarifie désormais la portée de l'IFP pour les cantons, lorsqu'il n'est pas question d'accomplir une tâche de la Confédération.

Art. 8 Prise en compte par les cantons

1 Les cantons tiennent compte de l'IFP lors de l'établissement de leurs planifications, en particulier des plans directeurs, conformément aux art. 6 à 12 LAT. Ils peuvent indiquer dans leurs plans directeurs le développement territorial envisagé dans les différents objets inscrits à l'IFP.

2 Ils veillent à ce que l'IFP soit pris en compte sur la base des plans directeurs cantonaux, en particulier lors de l'établissement des plans d'affectation au sens des art. 14 à 20 LAT.

(d) La Conception Paysage Suisse

44. La Confédération a également élaboré une conception spécifique, la Conception Paysage Suisse, qui constitue une **conception** au sens de l'art. 13 LAT (cf. à ce sujet N 42). Elle a été approuvée par le Conseil fédéral en 1997 ; elle définit des objectifs contraignants pour les politiques sectorielles fédérales à incidence territoriale. Elle a fait l'objet d'une actualisation le 27 mai 2020.
45. Elle définit comment la Confédération entend appliquer le principe de préservation du paysage (art. 3 al. 2 LAT) dans l'accomplissement de ses activités ayant des effets sur l'organisation du territoire. Elle fixe des objectifs contraignants pour les autorités, que les services fédéraux doivent mettre en œuvre et que les cantons et communes doivent prendre en compte (cf. à ce sujet, par analogie à la prise en compte de l'IFP, N 41 sv.). En raison du champ d'analyse limité du présent avis de droit, il n'en sera pas davantage question ci-après. On se contente de préciser que la jurisprudence s'y réfère de plus en plus fréquemment. Par exemple, une autorisation de construire un restaurant sur un plateau a été examinée à l'aune de la Conception Paysage suisse (ATF 136 II 214 c. 3.1).

(e) La LAT et la LATeC

46. La LAT contient toute une série de principes régissant l'aménagement en matière de paysage. **L'art. 3 al. 2 LAT** demande de préserver le paysage. Sur un plan quantitatif, préserver le paysage signifie conserver libre de bâtiments et d'installations un large espace paysager (cf. art. 3 al. 2 let. a et c). Sur un plan qualitatif, le principe exige de garantir la valeur esthétique et écologique du paysage et de le remettre en état si nécessaire (cf. art. 3 al. 2 let. b, d et e).
47. En particulier, l'art. 3 al. 2 let. b LAT a la teneur suivante :

Veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage.

Cette disposition ne se limite pas aux paysages présentant des caractéristiques dignes de protection (N 17), mais vise aussi les paysages dont les particularités n'ont rien d'exceptionnel (N 21).

48. En relation avec l'art. 3 al. 2 LAT, l'**art. 1 al. 2 let. h LATeC** demande de préserver **l'espace non construit** en vue d'assurer les surfaces nécessaires à l'agriculture, au maintien du milieu naturel et du paysage, aux loisirs, de façon à garantir la pérennité de cet espace pour les générations futures. La portée de ces dispositions dépend avant tout du degré de protection que requiert le paysage en question (TC FR 602 2018 150 c. 8.7.1).

(f) La LPNat

1) Introduction

49. Sur le plan du droit cantonal fribourgeois, la protection du paysage est principalement régie par la LPNat et son règlement. Ainsi, l'art. 1 al. 1 arrête le **but** de la loi en ces termes :

La présente loi a pour but de préserver et promouvoir la richesse et la diversité des patrimoines naturel et paysager du canton, en tant qu'éléments clés du développement durable.

Le but étant fixé, la loi fixe divers objectifs généraux dont ceux consistant :

- a) *à protéger les espèces indigènes ainsi que leurs biotopes et à encourager la biodiversité;*
 - b) *à favoriser la revitalisation et la reconstitution de milieux naturels en développant notamment les mesures de compensation écologique et la mise en réseau de biotopes;*
 - c) *à ménager l'aspect caractéristique du paysage et à préserver les géotopes;*
 - d) *à encourager les efforts fournis dans le domaine de la protection de la nature et du paysage par les particuliers ainsi que par les milieux et organisations intéressés;*
50. Ce but et ces objectifs, notamment les objectifs c) et d) qui sont liés spécifiquement aux paysages, sont détaillés dans un chapitre spécifique de la loi, sur lequel nous reviendrons (N 55 ss). Afin de réaliser cet objectif, la loi arrête différents **principes généraux** aux art. 2 à 4, qui sont des règles de nature formelle. En particulier, la LPNat exige d'avoir des égards envers le paysage (art. 2 al. 1), de procéder à la collaboration (art. 2 al. 2) ; de prendre en compte les intérêts de protection du paysage dans l'exercice des activités étatiques et de coordonner la protection du paysage avec les autres activités étatiques (art. 3).

2) Le champ d'application de la réglementation

51. L'art. 32 LPNat fixe les objectifs généraux applicables aux paysages (de manière plus détaillée qu'elle ne l'a fait à l'art. 1 LPNat). A cet effet, la loi introduit une distinction en fonction de l'intérêt que présente le paysage en question, conduisant à distinguer deux catégories de paysages, conformément à la distinction de base mentionnée précédemment (N 16). Le message du Conseil d'Etat confirme cette distinction, issue de la Convention de Florence (p. 32 sv.).
52. La **première catégorie** de paysages comprend ceux qui revêtent un **intérêt particulier** (cf. N 17 ss).

Entrent dans cette catégorie les paysages qui ont un intérêt particulier sur les plans esthétique, typologique, scientifique ou éducatif, comme le prévoit l'art. 32 al. 1 LPNat :

1 Lorsqu'ils revêtent un intérêt particulier sur les plans esthétique, typologique, scientifique ou éducatif, les paysages et géotopes caractéristiques doivent dans la mesure du possible être préservés des atteintes qui en altèrent le caractère.

Cette catégorie de paysage dépend de l'attribution d'un intérêt particulier au paysage en question, indépendamment du fait que le paysage menacé soit (déjà) protégé par une mesure spécifique, par exemple par un classement dans un inventaire. Il ne s'agit toutefois pas de protéger l'intégralité du territoire cantonal ; encore faut-il que le site menacé mérite d'être sauvegardé en raison de l'intérêt qu'il présente (al. 1). Un paysage inscrit dans un inventaire sera qualifié de paysage revêtant un intérêt particulier.

53. La **seconde catégorie** de paysages comprend les **autres** paysages, soit ceux ne présentant pas l'intérêt évoqué au paragraphe précédent (cf. N 21).

Quand bien même ces paysages ne revêtent pas un intérêt particulier, ils sont reconnus comme des éléments importants de la qualité de vie, comme l'indique l'art. 32 al. 2 LPNat :

2 Les autres paysages sont reconnus comme des éléments importants de la qualité de vie des populations et doivent être gérés ou aménagés en conséquence.

La loi ne limite donc pas son champ d'application à certains types de paysages, mais vise, au contraire, tous les paysages. Elle s'applique ainsi à tous les paysages, compris dans un sens extrêmement large.

54. On précisera que la réglementation n'inclut pas la **protection des monuments et des sites construits** :

3 Elle complète la législation fédérale sur la protection de la nature et du paysage et en assure l'exécution, à l'exception du domaine des monuments et sites historiques ou archéologiques.

Il n'en demeure pas moins qu'un site construit peut faire partie d'un paysage ; toutefois, la réglementation spécifique de protection qui est applicable audit site ressort de la réglementation spéciale.

3) L'objectif de protection dans le domaine du paysage

55. La première catégorie de paysage est soumise à un **objectif général de protection** du paysage. La LPNat arrête un régime juridique de protection. Cette obligation consiste à ce qu'ils soient préservés, dans la mesure du possible, des atteintes qui en altèrent le caractère.
56. La protection vise à conserver, maintenir et préserver les éléments qui composent l'identité de ces paysages, à savoir les aspects significatifs ou caractéristiques des paysages (cf. Message p. 33). Elle consiste en une obligation de **s'abstenir de porter atteinte** au caractère des paysages qui revêtent un intérêt particulier (« être préservés des atteintes »). Les autorités doivent veiller à ce que leurs décisions ne portent pas atteinte au paysage en question. Il s'agit du but de protection général, commun à tous les paysages qui revêtent un intérêt particulier (N 52).
57. Cette obligation **n'empêche toutefois pas toute modification** du paysage. En effet :
- La réglementation tend davantage à ne pas altérer le caractère du paysage (et non pas à empêcher toute modification de ce dernier).
 - La loi indique que ce n'est que « dans la mesure du possible » que les paysages doivent être préservés.

Ainsi, le fait qu'un paysage revête un intérêt particulier n'exclut pas la construction de bâtiments et d'installations ; il ne peut donc s'agir d'une interdiction absolue de construire. La protection particulière due à un paysage ne peut pas être considérée statiquement, ni dans son passé ni pour son avenir (cf. TC FR 602 2012 112). Les bâtiments et ouvrages existants (y compris les voies d'accès), les cabanes et fermes (y compris les cabanes alpines), les installations ont tous contribué à changer le paysage. Il s'ensuit que tout projet de construction est susceptible d'affecter le paysage, qui sera changé.

Un tel changement n'est *a priori* pas illicite, mais dépend d'une pesée des intérêts qu'il convient d'effectuer, puisqu'il n'existe **pas**, sur la base des règles cantonales, un principe tendant à la **préservation intacte** du paysage.

4) Les autres objectifs dans le domaine du paysage

58. La seconde catégorie de paysage est soumise à une obligation de promotion de la gestion ou de l'aménagement des paysages. Les autres paysages doivent ainsi être **gérés ou aménagés** en conséquence.
59. A la lecture de la loi, les objectifs de gestion et d'aménagement ne concerneraient que les autres paysages, alors que l'objectif de protection ne viserait que les paysages revêtant un intérêt particulier. Cette distinction est toutefois trop restrictive. Le **cumul des objectifs de protection, de gestion et d'aménagement** pour les paysages revêtant un intérêt particulier est justifié à la suite d'une analyse téléologique et systématique de la loi :
- Comme le but de protection est le plus contraignant et le plus restrictif, il doit pouvoir s'accompagner, le cas échéant, de buts complémentaires portant sur la gestion ou l'aménagement du paysage revêtant un intérêt particulier. En revanche, si un paysage ne présente pas d'intérêt particulier, il n'est pas possible d'y adjoindre un objectif de protection.
 - L'art. 33 LPNat demande au Conseil d'Etat de fixer les lignes directrices en matière de protection, de gestion et d'aménagement, sur la base des inventaires fédéraux et cantonaux. Alors que ces inventaires portent sur des paysages revêtant un intérêt particulier (d'où leur inscription dans un inventaire), le législateur ne demande pas de faire figurer dans le PDCant uniquement des objectifs en matière de protection, mais également des objectifs en matière de gestion et d'aménagement. D'ailleurs, l'utilisation de la conjonction de coordination « et » confirme la possibilité de cumuler les trois types d'objectifs pour ces paysages.

Nous sommes ainsi d'avis que, pour tous les paysages revêtant un intérêt particulier (première catégorie ; N 52), il est possible d'arrêter non seulement des objectifs de protection, mais également des objectifs de gestion et d'aménagement.

60. L'objectif tendant à assurer la **gestion** du paysage doit permettre :
- D'entretenir les paysages ;
 - De prévenir les altérations et de **ménager** les sites faiblement anthropisés ; et/ou
 - D'**orienter** les évolutions des paysages afin d'harmoniser les transformations induites par les évolutions sociales, économiques et environnementales.
61. Le dernier objectif poursuivi par la loi est **d'aménager** le paysage. L'aménagement s'effectue par des actions de **valorisation**, de restauration et/ou de création des paysages. Il implique de mettre en place une action prospective et

proactive, tendant à mettre en valeur, restaurer, restituer, renaturer, recréer ou créer les paysages.

62. La gestion et l'aménagement procèdent d'une intervention **active**, afin de gérer l'évolution des paysages et le développement de leurs qualités. En revanche, la protection répond à une approche **passive** visant la conservation des qualités du paysage.

5) La mise en œuvre des objectifs dans le domaine du paysage

63. La mise en œuvre de ces objectifs se fait **par le biais des instruments de l'aménagement du territoire**, comme le prévoit l'art. 32 al. 3 LPNat :

3 Ces objectifs sont assurés par les instruments de l'aménagement du territoire, conformément à la législation y relative.

64. Ce sont ainsi les autorités chargées d'appliquer les **instruments de l'aménagement du territoire** qui sont tenues, de par la loi, d'agir pour assurer la mise en œuvre effectives de ces objectifs en faveur du paysage. Sont ainsi visés :

- Le canton (Conseil d'Etat), lorsqu'il établit le **plan directeur cantonal** (N 96 ss) ;
- Les communes, lorsqu'elles établissent les **plans d'affectation** (art. 85 LATeC ; N 119) ; le cas échéant, le canton, lorsqu'il adopte un plan d'affectation cantonal (cf. N 146) ;
- Le canton (DAEC), lorsqu'il **approuve les plans d'affectation communaux** (art. 86 al. 3 LATeC). On rappellera à cet égard que l'art. 33 al. 3 let. b LAT impose aux cantons l'institution d'une instance de recours avec « libre pouvoir d'examen », soit d'effectuer un contrôle de l'opportunité. Toutefois, les instances cantonales de surveillance ne sont pas des autorités supérieures de planification locale, de sorte que le canton doit exercer son contrôle avec retenue, ne substituant pas sans raison sa propre appréciation à celle de la commune (ATF 116 Ia 221). L'autorité supérieure doit en revanche intervenir lorsque la mesure est inappropriée ou contrevient au droit supérieur. Ainsi, la prise en considération d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict.
- Les communes, lorsqu'elles prennent des **mesures** de protection ou de mise en valeur des paysages, **en dehors des plans** d'affectation (N 120, N 152) ;
- Le préfet (voire la commune), lorsqu'il s'agit d'octroyer une **autorisation** de construire ordinaire (art. 139 LATeC). En effet, dans ce cadre, il s'agit d'appliquer les règles de protection figurant dans le règlement communal d'urbanisme (N126 ss, notamment 134 et 171) ;

- Le préfet (voire la commune) et le canton, lorsqu'il s'agit d'octroyer une **autorisation** de construire pour une construction ou une installation hors de la zone à bâtir (art. 136 LATeC). Renvoi est fait, pour le surplus, aux explications données au précédent tiret.
 - Les services cantonaux, notamment le SFN, lorsqu'ils sont appelés à rendre des préavis dans leurs domaines de compétence.
65. Il appartient aux Tribunaux de s'assurer que les objectifs en faveur du paysage soient correctement respectés par les autorités chargées de l'application de la loi (cf. par exemple TC FR 602 2018 114).
66. Toutefois, les objectifs liés aux paysages peuvent également être mis en œuvre, par les collectivités publiques, par le biais **d'instruments qui ne se rattachent pas spécifiquement** à l'aménagement du territoire. Constituent de tels instruments :
- La conclusion d'**accords** de droit administratif (N 157 ss), que ce soit avec des particuliers ou entre communes ;
 - La fixation d'**obligations de faire**, destinées à protéger ou à mettre en valeur des paysages (N 154 ss) ;
 - La prise de **décisions** par les collectivités publiques, et notamment les communes, dans n'importe quel domaine du droit, pour autant qu'elles aient une influence sur les paysages (N 164 ss). En particulier, le canton et les communes doivent prendre en compte la dimension paysagère dans l'élaboration de leurs projets ayant une incidence sur le territoire, en particulier les projets d'infrastructures et de constructions ;
 - La prise d'**autres mesures** en lien avec la gestion ou la valorisation des paysages. Si de telles mesures sont principalement du ressort des communes (N 172 ss, notamment N 174), le canton peut également être chargé de prendre différentes mesures dans le domaine du paysage ;

A titre d'exemple, nous pouvons citer la fiche du plan directeur valaisan qui charge le canton de prendre notamment les mesures suivantes :

- d) conseille les communes pour le recensement des éléments paysagers d'importance communale sur l'ensemble de leur territoire, et les soutient dans leurs démarches pour valoriser, préserver et perpétuer les savoir-faire ancestraux liés au paysage ;
- e) informe les communes sur les types d'instruments paysagers existants, telles que la conception d'évolution du paysage (CEP), les projets de qualité du paysage (PQP) et les projets de compensation régionale ;
- f) prend en compte la dimension paysagère dans l'élaboration des projets ayant une incidence sur le territoire, en particulier les projets d'infrastructures et de constructions ;
- g) favorise le développement du tourisme extensif (p.ex. parc naturel, agritourisme, randonnée, tourisme doux) ;
- h) tient compte des valeurs paysagères dans les politiques sectorielles cantonales.

67. Pour le surplus, l'aide à l'exécution de la LPNat et du RPNat (version du 27 mai 2015) contient toute une série de droits et de tâches, notamment des communes (p. 6 ss). Elle complète utilement les explications données ci-devant.
68. Lorsqu'elles rendent des décisions dans l'un des domaines susmentionnés, notamment lors de l'établissement des plans directeurs, de l'adoption des plans d'affectation et de l'octroi des autorisations de construire, les autorités doivent intégrer le paysage **dans le cadre de la pesée des intérêts** (N 177 ss) qu'elles doivent effectuer.

C. L'inventaire cantonal des PIC

(a) *Le cadre juridique*

1) L'établissement d'un inventaire

69. Pour les paysages caractéristiques du canton, soit les paysages d'importance cantonale (PIC), la loi prévoit qu'ils doivent être **inventoriés** (art. 33 al. 1 LPNat) :

1 En complément des inventaires établis par la Confédération, l'Etat inventorie les principaux paysages et géotopes caractéristiques du canton.

Il est impossible de déduire de la loi elle-même des objectifs spécifiques de protection, de gestion et d'aménagement pour les objets inventoriés.

70. Le champ d'application de l'inventaire porte sur les paysages d'importance cantonale (**PIC**), que la loi désigne comme étant les « paysages caractéristiques du canton ». Il s'agit des paysages qui ont un intérêt reconnu pour le canton. Il appartient aux autorités cantonales de les inventorier et de les désigner. Les PIC ont été retenus sur la base de deux critères, celui de la typicité et de celui de la rareté (cf. Rapport explicatif, p. 6)¹.

2) L'établissement d'objectifs spécifiques

71. La loi ne réglemente pas davantage les PIC. Elle ne contient pas de règles spécifiques visant leur protection.

¹ Le rapport explicatif définit les PIC comme une « portion de territoire dont la typicité et la rareté lui confèrent une qualité particulière et importante à l'échelle cantonale et qu'il convient de maintenir, de préserver ou de valoriser ». Cette définition soulève deux critiques : d'une part, on conçoit mal la différence entre l'objectif du maintien et celui de la préservation. D'autre part, un PIC ne saurait avoir, pour seul objectif, un objectif de valorisation. En effet, en raison de leur importance, l'objectif de la protection du paysage (N 56) devrait concerner tous les PIC.

72. Lorsqu'ils remplissent les conditions de l'art. 32 al. 1 LPNat, c'est-à-dire lorsqu'ils revêtent un « intérêt particulier », les PIC **doivent être préservés des atteintes**, dans la mesure du possible. A notre avis, comme l'inventaire PIC donne aux objets qui y figurent une plus grande importance que celle qui pourrait être attribuée à des objets non-inscrits, en raison de leur rareté et de leur typicité, les PIC figurant à l'inventaire méritent **spécialement** d'être préservés des atteintes (cpr. Boulaz, p. 131). Rappelons ici que les critères de la rareté et de la typicité sont ceux qui caractérisent les PIC (N 70).
73. Cet objectif de protection reste toutefois excessivement vague, la loi n'offrant pas plus de précisions sur la manière de protéger les objets inscrits à l'inventaire. Face à cette difficulté, l'inventaire **arrête des objectifs spécifiques**, qui permettent de clarifier et de préciser l'obligation générale de protection et, le cas échéant, d'imposer une gestion ou un aménagement particulier. Il faut donc se référer au contenu même de l'inventaire, lequel doit permettre de délimiter des objectifs spécifiques liés aux caractéristiques paysagères propres à chaque paysage. En d'autres termes, l'inventaire permet de déterminer en quoi un paysage mérite concrètement d'être sauvegardé, d'être géré, respectivement d'être aménagé. Ainsi, pour savoir ce qui doit être effectué dans chaque cas concret, il faut examiner les objectifs spécifiques aux PIC figurant dans l'inventaire PIC.

A titre d'exemple, nous pouvons citer les 6 objectifs retenus pour le PIC 01 Vallée de l'Intyamon :

- > Mettre en valeur l'exploitation et le patrimoine alpestre
- > Valoriser les milieux naturels du site
- > Ménager la qualité des grands espaces agricoles
- > Veiller à minimiser les atteintes lors de l'exploitation des gravières et carrières avant et après exploitation
- > Mettre en valeur le patrimoine bâti
- > Améliorer la mobilité douce

3) Les effets juridiques de l'inventaire

74. La mise en œuvre des objectifs spécifiques des PIC intervient par le biais des **instruments de l'aménagement du territoire**. Ainsi :
- L'art. 32 al. 3 LPNat indique que les objectifs sont assurés par les instruments de l'aménagement du territoire.
 - L'art. 33 al. 2 LPNat charge le Conseil d'Etat de fixer, dans le PDCant les lignes directrices en matière de protection, de gestion ou d'aménagement du paysage.
75. Une fois **retranscrits dans le PDCant**, les objectifs spécifiques fixés pour les PIC dans l'inventaire deviennent contraignants.
76. La protection des PIC reste **relative**, puisque la loi précise que la protection doit avoir lieu « dans la mesure du possible ». Ainsi, des atteintes aux PIC inscrits dans l'inventaire sont toujours possibles ; leur admissibilité dépend de la pesée des

intérêts à effectuer. La loi ne distingue pas les atteintes en fonction de leur intensité, comme c'est le cas en matière d'objets protégés dans le cadre de l'IFP, où il faut procéder à la qualification de l'atteinte, laquelle peut être une atteinte légère ou une atteinte sensible (cf. Boulaz, p. 166). C'est pourquoi une **pesée ordinaire des intérêts** (N - ss) doit toujours être pratiquée.

77. L'inventaire ne produit **aucun effet juridique direct** sur la situation des administrés. Il n'est donc pas possible de recourir contre l'inscription d'un site à l'inventaire. En revanche, les propriétaires concernés ont qualité pour recourir contre les décisions prises en application de la LPNat ou d'autres bases légales et susceptibles de recours : adoption du PAL (art. 34 al. 1 let. b LPNat) ; adoption de mesures de protection spécifiques (art. 34 al. 1 let. c LPNat) ; octroi ou refus d'un permis de construire (LATeC). On relève enfin que la procédure d'établissement de l'inventaire ne prévoit ni la possibilité de s'y opposer, ni celle de formuler des observations à son encontre.

(b) Le contenu de l'inventaire

1) En général : une attente de précision

78. Les **objectifs**, figurant actuellement dans l'inventaire PIC, doivent être repris dans le PDCant (soit expressément, soit par un renvoi ; N 111) pour être contraignants. Ils doivent donc, selon nous, être **suffisamment précis et détaillés**.
79. En effet, il convient d'éviter de décrire les objectifs spécifiques de façon trop générale, vague ou peu compréhensible pour les autorités concernées, car, ce faisant, on affaiblirait fortement l'efficacité de l'inventaire et, par conséquent, la protection du paysage. La description des objectifs devrait être aussi précise que possible. Il faut toujours se demander si l'objectif prévu est compréhensible et applicable dans un cas d'espèce.
80. Outre les objectifs, l'inventaire décrit, pour chacun des PIC, les **caractéristiques paysagères du périmètre** ainsi que la justification de l'importance, au moyen de pictogrammes. Ces explications doivent permettre de déterminer en quoi un objet mérite concrètement d'être sauvegardé. A nouveau, la description faite doit être suffisamment précise.

2) Les formulations retenues pour les caractéristiques paysagères

81. Les caractéristiques paysagères du périmètre tendent à décrire les éléments typiques et rares qui justifient l'inscription d'un paysage dans l'inventaire. Cette rubrique rend compte de l'ambiance du lieu et de ses qualités (cf. Rapport explicatif, p. 13). Par exemple, pour le PIC 01, la description est la suivante :

CARACTÉRISTIQUES PAYSAGÈRES DU PÉRIMÈTRE

Ce paysage est très lisible en raison de son relief simple de vallée à fond plat (« en U »), d'origine glaciaire. Il se caractérise par trois grandes sous-unités paysagères distinctes et très contrastées :

Le fond plat de la vallée est structuré par la Sarine, les villages à valeur patrimoniale et culturelle forte (villages recensés à l'inventaire national ISOS) et les exploitations agricoles intensives. Les secteurs d'exploitation de matériaux ainsi que des zones d'activités viennent par endroits trancher avec l'ambiance montagnarde globale et rappellent la proximité du réseau de transport national. Les réseaux routier et ferroviaire qui relient la plaine au Pays d'Enhaut renforcent la linéarité de la vallée, marquée en son centre par la Sarine, parfois canalisée, parfois plus naturelle et à la ripisylve fournie, et présentant des largeurs variables. Le Lac de Lessoc (lac de retenue) et les collines de Cressets animent localement le paysage par un relief doux et longiligne.

Le versant Est de la chaîne des Vanils possède de nombreuses structures géomorphologiques (terrasses fluvio-glaciaires, traces d'érosion glaciaire, cônes de déjection) qui lui confèrent une ambiance paysagère de montagne marquée avec des sommets supérieurs à 2'000m. Ce versant est segmenté par l'érosion des différents ruisseaux (des Marais, de Plan Rion, du Jorat) et les Gorges de Mury. Plusieurs secteurs de paysages d'estivage, avec des vues panoramiques sur la vallée et les Préalpes, composent des images archétypiques dans l'imaginaire collectif. La vallée de l'Intyamon est incluse dans le périmètre du Parc naturel régional Gruyère-Pays d'Enhaut.

Le versant Ouest est marqué par un relief majoritairement plus boisé. Les ruisseaux et petits cours d'eau, tels que l'Hongrin et le Flor, sont identifiables grâce à leurs cordons boisés. Les hauteurs accueillent des conditions favorables pour la faune et la flore.

82. La description des caractéristiques paysagères appelle deux remarques de notre part.
83. Premièrement, il est procédé à une description du paysage, de manière relativement neutre ; on comprend dès lors que le secteur en question présente une unité paysagère et qu'il doit donc être qualifié de paysage (N 12). En revanche, la description ne clarifie pas suffisamment, selon nous, les raisons pour lesquelles le paysage en question revêt **un intérêt particulier** sur le plan esthétique, typologique, scientifique ou éducatif (cf. art. 32 al. 1 LPNat). Cet intérêt n'est pas suffisamment mis avant et explicité. Il ne ressort pas clairement du texte. Par exemple, on ne saisit pas, à la lecture du texte, quel est l'intérêt particulier que le versant Ouest ou que l'unité paysagère du « fond plat de la vallée » présentent.
84. Secondement, les **pictogrammes** présentent un côté ludique, mais il est difficile de leur donner une réelle portée, car on ne retrouve pas directement, dans la fiche du PIC, la justification de la note obtenue.

3) Les formulations retenues pour les objectifs spécifiques

85. Nous examinerons ci-après la manière dont les objectifs des PIC sont formulés. Nous prendrons comme exemples les 6 objectifs retenus pour le PIC 01 Vallée de l'Intyamon et ceux retenus pour le PIC 02 Massif du Moléson et Teysachaux :

> Mettre en valeur l'exploitation et le patrimoine alpestre
 > Valoriser les milieux naturels du site
 > Ménager la qualité des grands espaces agricoles
 > Veiller à minimiser les atteintes lors de l'exploitation des gravières et carrières avant et après exploitation
 > Mettre en valeur le patrimoine bâti
 > Améliorer la mobilité douce

> Identifier et préserver certains points de vue majeurs sur le grand paysage du massif du Moléson - Teysachaux
 > Mettre en valeur l'exploitation et le patrimoine alpestre
 > Garantir un équilibre entre une offre touristique de qualité et la préservation des caractéristiques paysagères du massif
 > Valoriser les milieux naturels du site
 > Mettre en valeur le patrimoine sacré

Nos remarques valent *mutatis mutandis* pour les autres PIC, où les objectifs arrêtés sont comparables, quant à leur formulation ou à leur portée.

86. Premièrement, l'objectif de **protection** (objectif premier au sens de la réglementation ; N 56) ne ressort pas clairement des objectifs spécifiques arrêtés.

Pour le PIC 01, nous ne saisissons pas ce qui doit être préservé des atteintes qui pourraient altérer le caractère du paysage, conformément à l'exigence de l'art. 32 LPNat. On regrette ainsi qu'il n'y ait pas, dans l'inventaire, d'objectifs portant précisément et de manière claire sur la protection défensive du paysage. Il n'y a pas d'obligation, clairement formulée, de s'abstenir de porter atteinte au paysage. Cette absence d'un objectif clair et précis de protection surprend, puisque l'inventaire relate des atteintes constatées et les menaces éventuelles portées au paysage, de sorte que l'un des objectifs devrait consister, à tout le moins, à lutter contre de nouvelles atteintes, comparables aux atteintes constatées, et à prévenir les menaces éventuelles :

<p>ATTEINTES CONSTATÉES</p> <ul style="list-style-type: none"> > Nouvelles constructions, transformations et infrastructures en inadéquation avec le caractère du site > Étalement urbain, dispersion de l'habitat et des bâtiments agricoles impliquant une fermeture des espaces ouverts > Canalisation des cours d'eau, avec perte de la qualité paysagère > Sites d'extraction, de manutention ou de stockage de matériaux mal intégrés dans le paysage <p>MENACES ÉVENTUELLES</p> <ul style="list-style-type: none"> > Raréfaction des vergers et des haies dans le fond de la vallée > Avancée de l'aire forestière sur les espaces ouverts, en particulier dans les aires d'estivage > Perte de typicité des villages et des espaces publics > Augmentation des activités d'extraction, de manutention ou de stockage de matériaux et/ou absence d'intégration paysagère des infrastructures ou éléments liés à ces activités
--

En revanche, pour le PIC 02, certains objectifs tendent à assurer une protection du paysage. Tel est le cas pour l'objectif tendant à préserver certains points de vue et celui de préserver des caractéristiques paysagères du massif.

87. Deuxièmement, on constate que les objectifs sont décrits de manière générale. Ils laissent ainsi aux autorités d'application une marge de manœuvre non négligeable lors de leur mise en œuvre concrète. Ils peuvent être **qualifiés d'objectifs intermédiaires**, mais non d'objectifs opérationnels. Or, seuls ces derniers concernent la pratique sur le terrain, sont la traduction opérationnelle des objectifs généraux ou intermédiaires, sont précisément quantifiables, permettent un travail d'évaluation et correspondent aux actions qui vont être mises en place.

88. On regrette dès lors **l'absence d'objectifs opérationnels**, précis et concrets dans l'inventaire. Ainsi :

- La portée de l'objectif tendant à **mettre en valeur l'exploitation et le patrimoine alpestre** est incertaine : permettra-t-on l'utilisation du patrimoine alpestre par des non-agriculteurs, comme résidence secondaire ou comme buvette d'alpage, afin de mettre en valeur ce patrimoine alpestre ? Que vise l'exploitation alpestre ? Les paysages alpestres, considérés dans leur

globalité, ont-ils réellement besoin de la présence des hommes pour qu'ils restent accueillants ? Va-t-on autoriser n'importe quelles mesures pour que les chalets d'alpage puissent être régulièrement entretenus, réparés et transformés, alors qu'ils pourraient être simplement rasés s'ils ne sont plus nécessaires à une exploitation agricole ? Quelles formes d'évolution des structures et de mise en place d'exploitation des alpages sont autorisées ? Quel est le lien entre cet objectif, tendant à mettre en valeur l'exploitation et le patrimoine alpestre, et l'arrêté relatif à la conservation du patrimoine architectural alpestre (RSF 482.43) ?

- L'objectif tendant à **valoriser les milieux naturels** du site reste vague. Quels sont les milieux naturels concernés ? Que signifie valoriser ?
- L'objectif tendant à **ménager la qualité des grands espaces agricoles** est peu clair. Le verbe « ménager » laisse une grande place à diverses formes d'intervention et, partant, à la possibilité de porter atteinte aux grands espaces agricoles. Que vise-t-on par la qualité des espaces agricoles ? Doit-on maintenir les surfaces agricoles ?
- S'agissant de l'objectif tendant à **mettre en valeur le patrimoine bâti ou le patrimoine sacré**, quel lien faut-il faire entre cet objectif et les biens figurant à l'inventaire ISOS ? Les bâtiments et lieux non protégés par l'ISOS sont-ils soumis à des contraintes nouvelles ?
- L'objectif consistant à **identifier et préserver certains points de vue** explicite l'objectif de protection du paysage figurant à l'art. 32 al. 1 LPNat (cf. N 52, 56 ss) pour un objet concret, à savoir le grand paysage du massif du Moléson – Teysachaux. Si la protection doit toujours avoir lieu « dans la mesure du possible », l'art. 32 al. 1 LPNat gardant ici sa validité, il n'en demeure pas moins que le paysage ne doit donc pas seulement être pris en compte, il doit être également clairement protégé, de sorte qu'il faut prendre des mesures pour conserver les qualités paysagères spécifiques de ce lieu. Toutefois, l'adjectif indéfini « certains » affaiblit fortement cet objectif, en raison de son caractère insuffisamment déterminé.
- L'objectif demandant de garantir un **équilibre entre l'offre touristique et la préservation** des caractéristiques paysagères du massif impose de procéder à une pesée des intérêts. Il ne tend pas à freiner l'offre touristique, mais demande que celle-ci s'intègre dans le paysage, afin d'éviter de porter atteinte à ses caractéristiques. Dans le cadre de l'optimisation des intérêts (troisième phase du processus de la pesée des intérêts ; N 191), un équilibre doit ainsi être obtenu entre l'offre touristique et la préservation du paysage. Il n'y a plus d'équilibre si l'intérêt à la préservation des caractéristiques paysagères du massif, soit l'intérêt à sa protection, est affaibli par des projets touristiques qui n'intègrent pas le paysage et qui ne permettent pas de le

préservé. En effet, l'équilibre devrait permettre d'influencer positivement la qualité du paysage.

89. Troisièmement, l'inventaire **ne catégorise pas les objectifs**, entre ceux tendant à la protection du paysage, à sa gestion et à son aménagement. Pour les 6 objectifs retenus pour le PIC 01, nous ne savons pas, à leur lecture, quelle est leur finalité.

Le fait qu'un certain nombre d'objectifs intermédiaires (N 87) visent deux types d'objectifs généraux (N 55) en même temps complique leur compréhension. Même si le cumul d'objectifs généraux peut être justifié pour certains objectifs spécifiques (les objectifs de gestion et d'aménagement étant relativement proches l'un de l'autre), il serait judicieux d'opérer une meilleure distinction au sein des objectifs spécifiques. A tout le moins, il conviendrait d'indiquer à quel type d'objectif général chaque objectif spécifique peut être rattaché.

90. Face à ces difficultés d'application et d'interprétation, l'inventaire a explicité les objectifs en procédant à la **description des objectifs spécifiques**. Nous examinerons ci-après (N 91 ss) si cette description est suffisante pour répondre aux critiques susmentionnées.

4) Les précisions des objectifs figurant dans l'inventaire

91. Il convient de **déterminer si les précisions** figurant dans l'inventaire à la suite de la liste des objectifs spécifiques et établies pour chacun des objectifs spécifiques, **sont suffisantes** pour remédier aux difficultés constatées ci-devant. C'est ce que nous examinerons ci-après.
92. Premièrement, il n'est pas prévu de les **rendre contraignantes**. Partant, elles ont une fonction explicative uniquement. Elles sont arrêtées à titre illustratif ; elles décrivent les objectifs spécifiques. Par exemple, l'objectif tendant à « mettre en valeur l'exploitation et le patrimoine alpestre » est décrit comme suit :

> **Mettre en valeur l'exploitation et le patrimoine alpestre**
L'économie alpestre a modelé ce paysage et lui a conféré sa typicité. Il est donc primordial de maintenir et de mettre en valeur ce type d'exploitation des alpages par un entretien et une rénovation dans les règles de l'art des bâtiments, par la réalisation d'accès bien intégrés dans le paysage, et par une exploitation adaptée des surfaces à haute valeur écologique (prairies sèches, par exemple).

Seuls les objectifs seront contraignants. Or, ceux-ci servent de référence au Tribunal fédéral pour juger de l'admissibilité d'une atteinte (ATF 123 Ib 256 c. 6a, JdT 1999 I 449). La clarification de ces objectifs est ainsi réalisée par les autorités judiciaires, ce qui n'est pas satisfaisant (cf. Boulaz, p. 132). Cette solution n'est pas satisfaisante, d'autant plus que les précisions contiennent des informations qui sont indispensables pour appliquer correctement les objectifs fixés. En effet, les descriptions des objectifs spécifiques permettent de préciser utilement les intentions en matière d'action à choisir.

93. Deuxièmement, les explications font fréquemment **référence à des exemples**. A titre illustratif, nous pouvons citer la description applicable à l'objectif de valorisation des milieux naturels :

> Valoriser les milieux naturels du site
Le site comporte de grandes valeurs naturelles qu'il convient de maintenir et valoriser, par exemple par la revitalisation de la Sarine ou par la préservation et le renforcement du maillage des structures paysagères telles que les arbres, les haies ou les murs en pierres sèches.

L'utilisation d'exemples affaiblit selon nous la défense du paysage si la **règle à la base de l'exemple n'est pas précise**. Dans l'exemple susmentionné, il est demandé de « valoriser les milieux naturels », car le site « comporte de grandes valeurs naturelles qu'il convient de maintenir et de valoriser ». Nous ne savons pas ce qu'est une « grande valeur naturelle » ; cet objet est décrit de manière vague et guère scientifique, avec des notions indéterminées et indéterminables, de sorte qu'il est difficile, selon nous, de savoir si une situation qui ne figure pas dans la liste des exemples devrait ou non rentrer dans le champ d'application de l'objectif.

A notre avis, soit l'inventaire décrit de manière plus précise ce qu'il faut comprendre par « grandes valeurs naturelles », soit il contient une liste plus complète et précise des objets méritant une attention particulière.

94. Troisièmement, les descriptions utilisent parfois **le conditionnel**. La description de l'objectif d'améliorer la mobilité douce est ainsi décrite comme suit :

> Améliorer la mobilité douce
Le réseau cyclable est bien développé sur la rive droite de la Sarine, mais une amélioration sur la rive gauche serait souhaitable afin de favoriser ce type de déplacement. De même, l'optimisation des sentiers pédestres par un réseau plus dense pourrait être bénéfique afin de relier les différents villages entre eux, ainsi que la plaine avec les sommets. Le lac de Lessoc pourrait être plus accessible.

Ce mode verbal exprime l'éventualité, l'imaginaire, une action future dont la réalisation n'est pas certaine. Les indications figurant dans le descriptif dépendent uniquement du bon vouloir des autorités. Or, soit elles doivent être prises en compte dans le cadre de la pesée des intérêts, soit elles ne le doivent pas. Il appartient au Conseil d'Etat de définir s'il entend promouvoir ou non « l'optimisation des sentiers pédestres par un réseau plus dense » et si le « lac de Lessoc pourrait être plus accessible ». Utiliser le conditionnel pour ces mesures n'est d'aucune utilité pour favoriser la mise en place de ces mesures. Ce mode est ainsi à bannir dans le cadre des principes liés aux objectifs.

En revanche, ces mesures pourraient figurer dans la boîte à outils, qui est l'instrument permettant de lister des mesures exemplatives.

95. En conséquence, les précisions figurant dans l'inventaire devraient être qualifiées de principes, puisqu'ils arrêtent une méthode permettant d'atteindre les objectifs (N 99) ; ils pourraient faire office d'objectifs opérationnels. Toutefois, ils devraient être clarifiés et précisés. De plus, ils devraient être **rendus contraignants**, au même titre que les objectifs, étant ici rappelé que le caractère contraignant reste

limité, puisque la protection est relative et que ni les objectifs, ni les principes du PDCant ne sont applicables directement.

D. Le rôle du PDCant en matière de paysage

(a) *Les exigences posées par la LPNat*

96. L'art. 33 al. 2 LPNat fixe le rôle du PDCant dans le domaine de la protection, de la gestion et de l'aménagement du paysage comme suit :

2 Sur la base de ces inventaires, le Conseil d'Etat fixe, dans le plan directeur, les lignes directrices en matière de protection, de gestion et d'aménagement du paysage ainsi que les principes généraux de protection pour les différentes catégories de géotopes ; il désigne en outre les objets d'importance cantonale.

97. Ainsi, la LPNat demande deux interventions de la part du Conseil d'Etat :

- Le Conseil d'Etat doit fixer, dans le PDCant, les **lignes directrices** en matière de protection, de gestion et d'aménagement du paysage « sur la base de ces inventaires », soit des inventaires de la Confédération et du canton. Partant, les lignes directrices doivent porter sur les paysages **recensés dans l'IFP et dans l'inventaire cantonal** des PIC.

Les études de base qui doivent être faites dans le domaine sectoriel du paysage (cf. art. 6 al. 2 et al. 3 let. c LAT) ne doivent pas se limiter à certaines catégories de paysages, d'autant plus que les buts et principes d'aménagement relatifs au paysage et les critères relatifs aux zones à protéger valent de manière générale sur tout le territoire cantonal (cf. art. 1 al. 2 let. a, art. 3 al. 2, art. 17 LAT). Toutefois, le plan directeur doit présenter **les seuls résultats significatifs** de la planification directrice, soit notamment les résultats des études d'aménagement et de la collaboration avec la Confédération et les cantons voisins (art. 5 al. 1 OAT) ; il ne doit reprendre, parmi tous les résultats de la planification directrice, que ceux qui ont « une influence sensible » sur le développement territorial souhaité (art. 5 al. 1 OAT). Il doit par conséquent se limiter aux contenus qui présentent une **importance cantonale ou supracommunale** ou qui requièrent de **grands efforts de coordination**. Le Tribunal fédéral retient à ce sujet que « le plan directeur traite des questions d'importance cantonale ou supracommunale ou qui nécessitent une coordination importante » (ATF 137 II 254 c. 3.2). On retiendra néanmoins que, dans ce cadre, le canton dispose d'une importante marge de manœuvre quant à la définition du contenu de son plan directeur (ATF 140 II 262 c. 2.3.2).

- Le Conseil d'Etat doit dresser, dans le PDCant, la liste des **objets d'importance cantonale**. Cet aspect vise spécifiquement les PIC, qui doivent ainsi être inscrits au niveau du PDCant (« désigne »).

98. La loi n'indique donc pas que le PDCant devrait donner, pour chacun des paysages d'importance fédérale (IFP) ou cantonale (PIC), le détail des objectifs de protection, de gestion et d'aménagement. A lire l'art. 33 al. 2 LPNat de manière littérale, il suffirait que le PDCant arrête les lignes directrices applicables, de façon générale, aux différentes catégories de paysages, **sans fixer**, pour chacun des paysages d'importance cantonale inventoriés, **des objectifs spécifiques**. Cette solution n'est toutefois pas celle qui est envisagée (N 112). Elle ne paraîtrait, de toute manière guère suffisante pour assurer une protection suffisante au PIC (N 113).

(b) Le contenu actuel du PDCant

1) En général

99. Le thème « Paysage » (section C T311 ; version 2.10.2018) définit avec une portée liante :
- Les **objectifs** (cf. N 101 sv.) ;
 - Les **principes**, autrement dit la méthode pour atteindre les objectifs (cf. N 103) ;
 - La **mise en œuvre**, qui détermine la répartition et la coordination des tâches entre les cantons, les régions, les communes ou la Confédération.

La partie liante est suivie du rapport explicatif correspondant, qui est élaboré sur la même structure que celle-ci.

100. Le PDCant ne contient pas de section intitulée « lignes directrices », comme le prévoit l'art. 33 al. 2 LPNat. Nous sommes d'avis que cette disposition, en demandant d'arrêter des « lignes directrices », demande de fixer des objectifs, principes et règles de mise en œuvre.

2) Les objectifs et les principes en matière de paysage figurant dans le PDCant

101. Les **objectifs** en matière de paysage sont les suivants :

1. Objectifs

- > Protéger et conserver les paysages dignes d'intérêt au niveau national et cantonal.
- > Préserver, entretenir et valoriser les paysages caractéristiques du canton.
- > Mettre en valeur les paysages d'importance locale.
- > Protéger et conserver les géotopes dignes d'intérêt.

102. Les objectifs sont ainsi fixés de manière générale. Ils reprennent les objectifs figurant déjà dans la loi fédérale et la loi cantonale. Ainsi :
- Le premier objectif, celui de protéger et conserver les paysages dignes d'intérêt au niveau national et cantonal, reprend **l'obligation de protection** des paysages, soit notamment celle de s'abstenir de porter atteinte au caractère des paysages (cf. N 56 ss ; N 72). Il s'agit d'assurer une protection relative et défensive des paysages.
 - Le deuxième objectif, celui qui tend à **préserver, entretenir et valoriser** les paysages caractéristiques du canton, vise les paysages d'importance nationale et les PIC. L'objectif de préservation correspond, selon nous, à l'objectif de protection figurant au premier objectif (« protéger et conserver les paysages »). Cet objectif ajoute deux aspects, celui de l'entretien et de la valorisation des paysages. Il s'agit d'une approche active de la protection du paysage. Elle correspond notamment aux buts de gestion et d'aménagement prévus à l'art. 33 al. 2 LPNat (N 60 ss), applicables également aux PIC.
 - Les troisième et quatrième objectifs ne sont pas pertinents dans le cadre du présent travail.
103. Quant aux **principes**, ils sont tout autant fixés de manière générale et porte actuellement uniquement sur l'IFP. Le PDCant n'a pas non plus arrêté des principes qui seraient spécifiques à chacun des paysages figurant à l'IFP :

2. Principes

> Coordonner les mesures de protection et de gestion des paysages avec les prescriptions liées à l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (IFP).

> Tenir compte des éléments caractéristiques des paysages d'importance nationale dans les mesures agricoles dans les projets de qualité du paysage et les projets de réseaux agroécologiques.

> Planifier les installations à fort impact visuel (en particulier les installations de production énergétiques) hors de l'IFP.

3) Remarques sur la manière dont l'IFP est pris en compte

104. Comme nous venons de le voir (N 102), le PDCant n'a **pas arrêté d'objectifs qui seraient spécifiques** à chacun des paysages figurant à l'IFP. Il se contente de formuler des objectifs très généraux, purement abstraits, comme celui qui prévoit de « protéger et conserver les paysages dignes d'intérêt au niveau national ». De même il n'a pas arrêté de principes spécifiques aux paysages de l'IFP (N 103).
105. Cela n'est pas nécessaire pour deux raisons.
106. D'une part, le premier principe de mise en œuvre demande de **coordonner** la protection et la gestion des paysages avec les prescriptions de l'IFP. Ce faisant, il

demande que les mesures de protection des paysages **répondent aux objectifs spécifiques figurant dans l'IFP**, à savoir ceux-ci :

<p>3 Objectifs de protection</p> <p>3.1 Conserver le paysage lacustre et riverain.</p> <p>3.2 Conserver le complexe de marais lacustres.</p> <p>3.3 Conserver les divers éléments géomorphologiques, notamment les falaises, les dunes et les blocs erratiques.</p> <p>3.4 Conserver la diversité, la qualité, l'étendue et la continuité des milieux marécageux et des forêts alluviales.</p> <p>3.5 Conserver la mosaïque d'écosystèmes humides et aquatiques ainsi que leurs espèces végétales et animales caractéristiques.</p> <p>3.6 Conserver les habitats de nidification, de stationnement et d'hivernage des oiseaux d'eau, des limicoles et des migrateurs.</p> <p>3.7 Conserver les petits cours d'eau, avec leurs vallons encaissés et leurs deltas naturels.</p> <p>3.8 Conserver les écosystèmes aquatiques et riverains des cours et plans d'eau.</p> <p>3.9 Conserver la qualité et la fonction écologique des milieux humides et en particulier les liaisons écologiques entre les rives du lac et l'amphithéâtre.</p> <p>3.10 Conserver une utilisation agricole adaptée au contexte local.</p> <p>3.11 Conserver les sites archéologiques paléolithiques.</p> <p>3.12 Conserver la tranquillité dans les forêts alluviales et de pente ainsi que dans les zones marécageuses.</p>	<p>3 Objectifs de protection</p> <p>3.1 Conserver le paysage collinéen avec sa combinaison d'espaces cultivés et de milieux boisés naturels et sauvages.</p> <p>3.2 Conserver la silhouette du Mont Vully.</p> <p>3.3 Conserver les structures géologiques et géomorphologiques.</p> <p>3.4 Préserver la diversité, la qualité et l'étendue des différents milieux naturels.</p> <p>3.5 Assurer le rôle de refuge insulaire pour la faune.</p> <p>3.6 Sauvegarder la diversité d'espèces végétales et animales, en particulier les espèces rares.</p> <p>3.7 Maintenir la structure traditionnelle en terrasses du vignoble, ainsi que les cordons boisés et les autres éléments naturels qui l'accompagnent.</p> <p>3.8 Conserver une utilisation agro-viticole adaptée au contexte local et permettre son évolution.</p> <p>3.9 Conserver les structures et éléments paysagers caractéristiques.</p> <p>3.10 Conserver les vestiges archéologiques et historiques.</p>
---	--

En d'autres termes, les objectifs arrêtés pour chacun des paysages de l'IFP doivent être pris en compte au moment d'arrêter les mesures de protection du paysage. Ils seront ainsi pris en compte dans les tâches d'aménagement du territoire (PAZ et RCU) (cf. N 119 ss).

107. D'autre part, comme les inventaires fédéraux sont assimilés à des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération, ils ont force obligatoire pour les autorités, y compris communales. L'IFP doit, par conséquent, être pris en compte dans les plans d'affectation.
108. S'agissant des principes applicables aux paysages figurant dans l'IFP, ils appellent les deux remarques complémentaires suivantes :
- L'obligation de tenir compte des éléments des paysages d'importance nationale lors de certaines activités n'est pas formulé de manière claire, de sorte qu'il devrait être revu.
 - L'obligation de planifier les installations importantes hors de l'IFP confirme le fait que la protection n'est que relative, des objets avec un impact visuel moins fort pouvant être planifiés dans un paysage figurant à l'IFP.

(c) *L'intégration des PIC au sein du PDCant*

1) La nécessité

109. L'inventaire PIC est une étude de base du plan directeur au sens de l'art. 16 LATeC, respectivement de l'art. 6 al. 2 let. b LAT qui prévoit que les cantons doivent désigner :

les parties du territoire qui [...] se distinguent par leur beauté ou leur valeur, ont une importance pour le délasserment ou exercent une fonction écologique marquante.

110. Il n'a donc pas d'effet liant pour les communes. C'est sa prise en compte dans le PDCant qui permet de rendre son contenu contraignant. L'art. 18 al. 1 LATeC confirme le caractère liant du PDCant :

Dès son adoption par le Conseil d'Etat, le plan directeur cantonal lie les autorités cantonales et communales.

111. Ainsi, les objectifs fixés dans l'inventaire PIC doivent être repris dans le PDCant pour qu'ils soient rendus contraignants (cf. ég.N 75). Le PDCant constitue la pierre angulaire de la protection des PIC. C'est à la suite de la reprise des objectifs, figurant dans l'inventaire, au sein du PDCant, qu'ils pourront devenir contraignants.

2) La manière de transposer les objectifs de l'inventaire

112. Dans ce cadre, la transposition des objectifs de l'inventaire PIC dans le PDCant peut se faire de deux façons :

- Le PDCant est complété de manière comparable à ce qui est prévu actuellement pour les paysages figurant dans l'IFP (N 105). Cela implique de procéder à un **renvoi contraignant à l'inventaire PIC**. C'est dans cet inventaire que le détail des objectifs est arrêté. Le PDCant obligerait alors de coordonner les mesures concrètes de protection et de gestion des PIC avec les prescriptions figurant dans l'inventaire PIC. Ce faisant, la partie de l'inventaire qui est rendue contraignante par le plan directeur ne constitue plus une simple étude de base, mais aurait la même force juridique que le plan directeur lui-même. Cette partie présenterait ainsi les résultats significatifs de la planification directrice.
- Le PDCant désigne spécifiquement les PIC et établit, pour ceux-ci, des lignes directrices claires en matière de protection, de gestion et d'aménagement à l'attention des communes. Ces objectifs seront **fixés directement dans** le plan directeur cantonal.

113. Il ne nous paraît ainsi pas suffisant que le PDCant se contente, après avoir désigné les objets d'importance cantonale, de fixer des lignes directrices générales (art. 33 al. 2 LPNat), **sans faire référence aux objectifs spécifiques** arrêtés pour chacun des PIC. Chaque paysage étant spécifique et les situations étant différentes les unes des autres, des objectifs de protection spécifiques doivent être arrêtés et rendus contraignants. Il est indispensable que le PDCant fixe de manière contraignante les objectifs spécifiques (ainsi que les détails ; cf N 95) à chaque objet inventorié, comme il l'a fait pour les objectifs figurant à l'IFP. En bref, il est indispensable de savoir ce qui doit être fait dans chaque cas concret.

3) L'influence de la formulation des intérêts du PDCant

114. Les intérêts en matière de paysage peuvent être formulés de différentes manières. Si l'on cherche à systématiser les possibilités, nous constatons que deux solutions sont envisageables.

115. Première solution : les indications du plan directeur sont arrêtées sous forme de modèles, d'options ou d'objectifs, avec un **caractère général et abstrait** (« créer

ou conserver des entités urbaines vivantes en favorisant la mixité sociale et fonctionnelle de l'habitat et des activités », « favoriser une décentralisation judicieuse des constructions et installations publiques ou d'intérêt public dans les centres du réseau urbain », « tenir compte ... », « favoriser ... »). Ce sont des **normes-programmes**, dont les indications approfondissent et diversifient les buts et principes fixés dans la loi. Elles précisent les valeurs, les réserves et les contraintes qui doivent diriger et encadrer l'action administrative.

116. Pour les autorités qui doivent les mettre en œuvre au sein d'une pesée des intérêts (N 185 ss), les conséquences sont les suivantes :

- Ces indications doivent être prises en compte et examinées, puis doivent entrer comme motif dans toute décision, puisqu'elles sont impératives.
- Toutefois, elles n'ont pas une importance telle qu'elles l'emporteraient nécessairement. Ce faisant, le plan directeur laisse un **important pouvoir décisionnel** (soit un important pouvoir d'appréciation) aux autorités de planification et d'autorisation. Il ne préjuge pas de la solution qui doit être finalement retenue.

117. Seconde solution : le plan directeur contient des indications **plus précises**, que ce soit dans le texte ou dans le cadre de la représentation cartographique (par exemple la désignation de territoires à protéger). Il formule alors des exigences revêtant un caractère local précis sur la future affectation du sol. Les conséquences pour les autorités chargées d'effectuer une pesée des intérêts sont différentes :

- Plus les indications du plan directeur sont précises, plus la **marge de manœuvre de l'autorité** qui applique le plan directeur **est réduite**. Son pouvoir décisionnel est réduit d'autant. Il est question d'une forme d'impérativité immédiate du plan directeur, qui se voit conférer un poids particulier. Le plan directeur oriente ainsi le résultat de la pesée des intérêts.
- Toutefois, aussi précises et contraignantes que peuvent être les injonctions du plan directeur, les intérêts privés doivent continuer à être pris en compte dans la décision qui sera rendue. Il n'en demeure pas moins qu'il sera, dans ce cas, d'autant plus difficile de faire prévaloir d'autres intérêts que ceux défendus par le plan directeur lui-même (cf. à ce sujet N 192 ss).
- Les indications du plan directeur n'arrêtent que **négativement** des options de planification, sans fixer pour autant positivement des affectations ou activités spécifiques. C'est lors des procédures subséquentes que les affectations ou activités seront fixées de manière contraignante ; c'est à la suite d'une procédure de planification que la situation juridique des immeubles touchés par les indications du plan directeur sera établie de manière précise et contraignante.

Si les périmètres des PIC sont délimités au niveau du PDCant, par le biais d'une représentation graphique, ils seront contraignants pour les autorités cantonales lors de l'élaboration de leur PAL, sous réserve de justifier une dérogation auxdits périmètres.

E. Le rôle des communes en matière de paysage

(a) Les exigences posées par la LPNat

118. L'art. 34 al. 1 LPNat charge les communes de différentes tâches en matière de protection du paysage :

1 Les communes exercent les tâches suivantes:

a) ...

b) elles assurent, dans leur plan d'aménagement local, une protection, une gestion ou un aménagement approprié des objets concernés, conformément aux principes fixés dans le plan directeur;

c) elles prennent, à l'égard des objets menacés ou spécialement vulnérables, les autres mesures de protection imposées par les circonstances;

d) elles favorisent dans la mesure du possible la mise en valeur de ces objets.

119. Ainsi, en matière de paysage, les communes doivent, au niveau de leur **plan d'aménagement local** (PAL), assurer une protection, une gestion et un aménagement appropriés des paysages, en respectant les « principes fixés dans le plan directeur cantonal » (art. 34 al. 1 let. b LPNat), c'est-à-dire assurer les trois objectifs poursuivis par la loi (art. 32 LPNat). Les notions de protection, de gestion et d'aménagement ont déjà été expliquées ci-devant (N 55 ss). Le respect du PDCant sera examiné dans un chapitre à part (N 185 ss). Les mesures prises au niveau du PAL feront l'objet du prochain chapitre.

A noter que la loi n'est pas très claire : alors qu'à l'art. 33 LPNat, il était question de fixer des « lignes directrices » dans le PDCant, l'art. 34 LPNat fait référence aux principes du PDCant. A notre avis, le terme « principes » ne doit pas être compris dans un sens étroit (N 99), mais viser tous les éléments liants du PDCant (objectifs, principes, mise en œuvre ; cpr. N 100).

120. De plus, les communes doivent prendre des mesures en dehors des PAL. Il en sera question ci-après (N 150 ss). Il s'agit :

- De prendre d'autres **mesures de protection** pour les objets menacés ou spécialement vulnérables (art. 34 al.1 let. c LPNat). Il s'agit spécifiquement de mesures de protection des paysages (cf. N 56 sv.).

- De mettre **en valeur** les paysages, dans la mesure du possible (art. 34 al.1 let. d LPNat). On vise ici la prise de mesures de gestion et d'aménagement des paysages (cf. N 60 sv.).

(b) Les mesures prises au niveau du PAL

1) Introduction

121. Conformément à l'art. 21 al. 2 LAT, les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun. Ils concrétisent l'obligation de planifier qui est adressée aux cantons et aux communes. Ils règlent le mode d'utilisation du sol de manière impérative à l'égard des administrés. À cet égard, il leur appartient notamment de définir concrètement la manière dont le paysage doit être protégé ; les plans d'affectation jouent donc un rôle de premier ordre en matière de protection du paysage.
122. La délimitation d'une zone spécifique de protection (cf. ci-après N 124 ss et 127 ss) représente le **principal moyen** pour concrétiser le principe de préservation du paysage au stade de l'affectation du sol. Elle permet de garantir la protection effective des parties du territoire désignées au stade de l'élaboration des plans directeurs et qui se distinguent par leur beauté ou leur valeur, ont une importance pour le délasserment ou exercent une fonction écologique marquante. La zone à protéger constitue l'instrument d'aménagement du territoire nécessaire pour garantir la participation adéquate de la population, des collectivités et des organisations de protection de la nature, tout en assurant la coordination avec les autres intérêts de l'aménagement du territoire.
123. De plus, outre la protection des paysages au sens strict, les communes peuvent, par le biais de la zone à protéger, prévoir des règles relatives à la **gestion et l'aménagement** appropriés des paysages (N 119).

2) La délimitation d'une zone de protection stricto sensu

124. L'art. 17 al. 1 LAT autorise la délimitation de **zones à protéger** notamment pour préserver les paysages :

Les zones à protéger comprennent :

b. les paysages d'une beauté particulière, d'un grand intérêt pour les sciences naturelles ou d'une grande valeur en tant qu'éléments du patrimoine culturel ;

125. En droit cantonal, conformément à l'art. 59 al. 1 LATeC, des **zones de protection** peuvent être délimitées afin de répondre à un intérêt public prépondérant en matière de protection du paysage :

1 Les zones de protection sont définies pour répondre à un intérêt public prépondérant en matière de protection <...> du paysage <...>.

L'art. 59 al. 2 LATeC précise le concept d'intérêt public prépondérant en matière de protection du paysage de l'alinéa 1. Un tel intérêt public existe notamment lorsqu'il s'agit de protéger :

b) les paysages <...> d'une beauté particulière, d'une grande valeur en tant qu'éléments du milieu naturel ou du patrimoine culturel;

126. Lors de la délimitation d'une zone à protéger *stricto sensu*, il convient de tenir compte des points suivants :

- Les paysages qui présentent l'une des caractéristiques énoncées dans la loi (beauté particulière, grande valeur en tant qu'élément du milieu naturel, grande valeur en tant qu'élément du patrimoine culturel) peuvent figurer dans une zone à protéger *stricto sensu*, au sens de l'art. 17 al. 1 LAT et de l'art. 59 LATeC. Une telle zone ne s'étend donc pas à tous les paysages, car les zones de protection doivent répondre à un intérêt public prépondérant (art. 59 al. 1 LATeC). Par conséquent, seuls les paysages possédant des qualités particulières peuvent faire l'objet d'une zone à protéger *stricto sensu*. Il faut apprécier les qualités d'un paysage, en utilisant divers critères (beauté, caractère plus ou moins intact, caractère plus ou moins unique, qualité de l'environnement, etc.), afin de décider si l'objet est digne de protection. Les paysages doivent revêtir un caractère particulier reconnaissable par tout un chacun, présenter des éléments géologiques ou biologiques importants, ou retracer un passé socio-économique ou agricole important (Boulaz, p. 470 sv.). Le fait qu'un site soit protégé par une autre mesure, comme un inventaire fédéral, est également un élément à prendre en considération.
- Une zone à protéger *stricto sensu* est une **zone primaire indépendante**, au même titre que les zones à bâtir et les zones agricoles.
- Dans ces zones, les activités et constructions sont limitées. Seules sont possibles celles qui sont compatibles avec le but visé par la mesure de protection :

Les activités, constructions et installations qui sont de nature à entraver la protection des surfaces et des objets protégés sont interdites.

- La limite des constructions admissibles est donnée par le but de protection. Même si aucune construction n'est admise dans une zone de protection, certaines activités (randonnée, baignade) peuvent être admises du moment que leur pratique ne constitue pas un obstacle à la mesure mise en place (cf. message LATeC, p. 23). Lorsque la protection du paysage apparaît comme l'élément prédominant, le régime de la zone à protéger sera celui de l'interdiction de bâtir. L'implantation de nouvelles constructions et installations ne sera jamais considérée comme conforme à l'affectation de la

zone. L'implantation de nouvelles constructions et installations devrait toutefois demeurer possible sur la base d'une autorisation exceptionnelle. En pratique, la mise en œuvre de telles zones à protéger (appelées zones de protection absolues) devrait rester confidentielle et se borner à la protection d'éléments spécifiques du paysage, tels des sites marécageux ou des biotopes (Boulaz, p. 476).

3) La délimitation de périmètres de protection

127. L'art. 17 al. 2 LAT autorise la prise **d'autres mesures adéquates**, au lieu de délimiter des zones à protéger :

Au lieu de délimiter des zones à protéger, le droit cantonal peut prescrire d'autres mesures adéquates.

128. Les art. 72 à 76 LATeC fixent les règles applicables aux autres mesures adéquates, au sens de l'art. 17 al. 2 LAT. En particulier, l'art. 72 al. 1 LATeC prévoit la possibilité de délimiter des **périmètres de protection**, en lieu et place de zones de protection :

1 Lorsqu'ils ne sont pas affectés à des zones de protection, les paysages et géotopes, les sites construits ou sites historiques ou archéologiques qui présentent un intérêt au titre de la protection de la nature, du paysage ou des biens culturels peuvent être intégrés dans des périmètres de protection, superposés à l'affectation de base définie par le plan d'affectation des zones et soumis à une réglementation particulière.

2 Les objets isolés qui présentent un intérêt dans leur ensemble ou dans l'une de leurs parties peuvent également faire l'objet de mesures spécifiques de protection.

3 Les mesures de protection découlant de la législation spéciale sont considérées comme des mesures particulières de protection.

129. L'art. 74 porte sur la mise sous protection par le biais des plans d'affectation. Il doit donc être lu en relation avec l'art. 72 al. 1 LATeC.

130. En cas de délimitation d'un périmètre de protection, il convient de tenir compte des remarques suivantes :

- Pour les paysages qui présentent un intérêt au titre de la protection de la nature, du paysage ou des biens culturels, mais qui ne sont pas affectés à une zone de protection, ils peuvent être intégrés dans un périmètre de protection, superposé à l'affectation de base définie par le plan d'affectation des zones et soumis à une réglementation particulière (art. 72 al. 1 LATeC).
- Dans ce cas, la zone à protéger **se superpose** à une autre zone. Il s'agit de zones à protéger relatives. L'implantation de nouvelles constructions et

installations conformes aux différentes affectations de la zone sera alors possible sur la base d'une autorisation ordinaire de construire. Autrement dit, le régime des zones à protéger relatives est généralement moins sévère que celui des zones à protéger absolues.

131. Le cas échéant, les communes peuvent également envisager de délimiter une **zone de protection et de détente**, hors de la zone à bâtir. Comme elle répond aux buts de délasserment de la population et de la protection du paysage, elle remplit, finalement, les fonctions d'une zone à protéger.
132. Enfin, l'une des **fonctions de la zone agricole** consiste à sauvegarder le paysage et les espaces de délasserment, conformément à l'art. 16 al. 1 LAT, en lien avec l'art. 3 al. 2 let. d LAT :

1 Les zones agricoles servent <...> à sauvegarder le paysage et les espaces de délasserment et à assurer l'équilibre écologique;

133. La délimitation de la zone agricole contribue à la protection du paysage. Dans chaque cas, il faut déterminer si un simple classement en zone agricole suffit ou si d'autres mesures sont nécessaires pour atteindre les objectifs de sauvegarde visés. De telles mesures peuvent consister notamment à restreindre les possibilités de bâtir ou d'exercer d'autres activités (cf. TF 1C_56/2014) :
- En limitant l'édification ou la transformation de constructions et installations conformes à l'affectation de la zone ;
 - En soumettant à des conditions restrictives l'octroi de dérogations pour les constructions et installations contraires à l'affectation de la zone ;
 - En superposant un périmètre de protection à la zone agricole.

4) La réglementation du RCU

134. Il appartient au RCU de prévoir les **règles applicables** à la zone à protéger, respectivement au périmètre de protection en question. Le texte doit permettre la mise en œuvre concrète des objectifs de protection, de gestion et d'aménagement du paysage.
135. En particulier, le règlement communal d'urbanisme peut contenir une **clause d'esthétique spécifique**, portant expressément sur la protection des paysages (cf. TF 1C_22/2012 c. 5.2), comme le prévoit l'art. 73 al. 2 LATeC :

2 La réglementation d'un périmètre de protection peut prescrire que les constructions, réparations et transformations de bâtiments admises dans ces périmètres s'harmonisent avec le caractère des lieux par leurs dimensions, proportions, forme générale, matériaux et couleurs.

Par ce biais, il est possible de fixer des exigences architecturales particulières pour conserver le caractère du lieu.

136. *A fortiori*, il est possible de prévoir la nécessité d'une **demande préalable** pour tout projet de construction, voire de poser l'exigence d'une planification de détail.

5) La révision du PAL pour tenir compte des paysages

137. Même si la LPNat ne donne pas de délais pour la transposition de l'inventaire des PIC dans les PAL, se pose la question de savoir si les PAL doivent être révisés pour tenir compte des nouvelles données figurant dans le PDCant, une fois ce dernier adopté. La réponse à cette question est fournie par l'art. 21 al. 2 LAT, dont la teneur est la suivante :

2 Lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires.

138. L'adaptation d'un PAL n'est possible que si les deux conditions prévues par l'art. 21 al. 2 LAT sont remplies : premièrement, les circonstances dans lesquelles le plan d'affectation a été adopté doivent s'être sensiblement modifiées depuis son entrée en vigueur ; secondement, le besoin d'une adaptation du plan doit se faire réellement ressentir. L'adaptation du plan d'affectation n'a pas lieu d'office, mais seulement si elle est nécessaire (seconde étape).
139. Outre la modification de circonstances de fait, une **modification des données juridiques**, survenue depuis la dernière mise en zone, peut également donner lieu à un réexamen du plan d'affectation. Tel est le cas lorsque le plan directeur cantonal arrête de nouvelles décisions et mesures. La modification de son contenu constitue une modification de l'ordre juridique. Ses modifications doivent être prises en compte. Elles ne seront pertinentes et susceptibles d'entraîner le réexamen du plan que si les mesures du plan directeur font partie de la catégorie des mesures dites arrêtées. De plus, le plan directeur devrait également demander que des modifications soient apportées aux actuelles planifications locales. Tel est le cas, par exemple, si le plan directeur prévoit que les communes doivent réexaminer leur planification en tenant compte des nouveaux objectifs et qu'elles doivent prendre les mesures adéquates.
140. Si ces conditions sont remplies, l'adaptation du plan doit avoir lieu si elle est **nécessaire**, conformément à la deuxième étape du raisonnement prévu par l'art. 21 al. 2 LAT. Nous sommes d'avis que l'adaptation s'impose, déjà en raison du fait que l'art. 32 al. 3 LPNat demande expressément de mettre en œuvre les objectifs dans le domaine du paysage par le biais des instruments de l'aménagement du territoire (N 63) et que l'art. 34 al. 1 let. b LPNat exige des communes qu'elles assurent dans leur PAL la protection, la gestion ou l'aménagement des paysages.

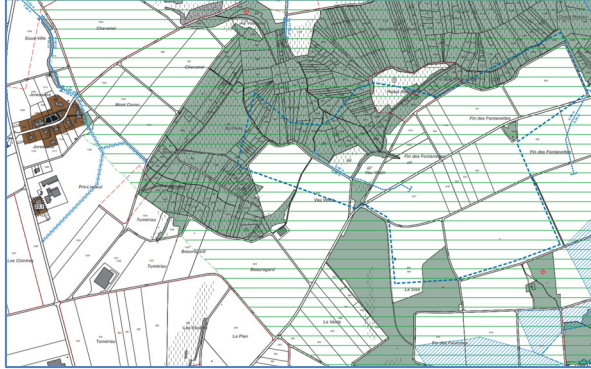
6) De façon générale : la prise en compte des paysages au niveau du PAL

141. De façon générale, il appartient aux autorités communales, lors de l'adoption de leur PAL, **d'intégrer dans la pesée des intérêts** (N - ss), à chaque fois, les paysages. Cela découle notamment de l'art. 3 LAT (N 46 sv.).
142. Ainsi, il faut déterminer si un paysage doit être préservé de toute construction, quand bien même le secteur ne se trouve pas dans une zone de protection ou dans un périmètre de protection. Il faut ainsi **décider sur le principe** si un certain endroit du territoire doit être **voué, ou non, à la zone à bâtir**, compte tenu du paysage dans lequel il se trouve (cf. TC 602 2018 114 ; TC 602 2018 150 c. 8.7.2). Ainsi, avant d'imposer des exigences strictes quant à l'architecture à un certain endroit du territoire communal, il convient de décider sur le principe si celui-ci doit être voué à la zone à bâtir. Dans ce sens, il doit au préalable être décidé s'il se justifie, en particulier au regard du paysage en jeu, de préserver cet endroit de constructions supplémentaires.
143. L'art. 32 al. 2 LPNat demande spécifiquement de gérer ou d'aménager les « autres paysages » en conséquence, afin de tenir compte de leur reconnaissance en tant qu'éléments importants de la qualité de vie des populations (N 53). On vise ici tous les **paysages ne présentant pas d'intérêt particulier** (N 53). Ils doivent être gérés ou aménagés de telle sorte qu'ils continuent de participer à la qualité de vie.

(c) Concrètement : la prise en compte des IFP et des PIC au niveau du PAL

1) La prise en compte des IFP au niveau du PAL

144. Le PDCant demande que les paysages d'importance nationale figurent, dans les plans d'affectation, « en périmètre superposé de protection du paysage ». Il s'ensuit que les paysages inscrits à l'IFP doivent figurer dans une zone à protéger au sens de la LAT (N 124 sv.). Dans les règlements communaux d'urbanisme, il convient « d'intégrer des mesures de protection, de gestion et d'aménagement basées sur les objectifs de protection des paysages d'importance nationale » (cf. PDCant, Fiche T311. Paysage, p. 2, état au 2 octobre 2018). Partant, il appartient aux communes de **prendre en compte les paysages d'importance nationale** dans leurs plans d'affectation et leur règlement communal d'urbanisme.
145. Lors de mise en œuvre de **l'IFP 1209 Mont Vully**, la commune de Mont-Vully a procédé de deux manières différentes. La différence de traitement de ce paysage protégé est due au fait que ce sont deux bureaux d'urbanisme différents qui ont établi les plans pour chacune des deux parties de la commune.
- Dans le PAL de la commune de Mont-Vully - secteur Haut-Vully, une zone spécifique, intitulée « Zone de protection du Mont-Vully », représentée par un hachuré vert a été délimitée ; le RCU comprend un article spécifique à cette zone, intitulé « Périmètre de protection du Mont-Vully :



Article 20 Périmètre de protection du Mont-Vully	
1. Destination	Ce périmètre est destiné à la protection du site "Mont Vully" de l'inventaire fédéral des paysages (IFP).
2. Prescriptions	Les caractéristiques de ce site doivent être préservées. Les aménagements et constructions qui vont à l'encontre de ces objectifs de préservation ne sont pas admis.
3. Autres prescriptions	<p>Les constructions agricoles et viticoles existantes sont soumises aux règles de la zone agricole. Seules de nouvelles constructions de peu d'importance au sens de l'art. 85 ReLATEc sont admises.</p> <p>Les aménagements (p.ex. : places de stationnement, places de jeux, aire de repos) et les constructions (p.ex. : refuge) à des fins touristiques sont admis ainsi que l'entretien et l'amélioration du réseau pédestre existant.</p> <p>Les constructions à des fins touristiques devront être limitées dans leurs dimensions et leur impact sur le paysage (p.ex. : refuge).</p> <p>Pour toute nouvelle construction, aménagement ou agrandissement, les mesures d'intégration nécessaires devront être prises (emplacement, matériaux, couleurs, aménagements extérieurs, mesures de plantations, etc).</p> <p>Toute nouvelle construction doit être accessible par une route d'accès existante. De plus, son besoin doit être démontré en tenant compte des constructions déjà existantes au sein de la zone (notamment dans le cas de places de stationnement).</p>
4. Procédure	Tout projet de construction doit faire l'objet d'une demande préalable qui sera soumise pour préavis au Service de la protection de la nature et du paysage (SNP). Ce dernier se réserve le droit de consulter la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage afin de s'assurer que les projets répondent bien aux buts fixés par l'IFP.

- Dans le PAL de la commune de Mont-Vully - secteur Bas-Vully, une zone de protection du paysage, délimitée par un trait-tillé rouge, a été délimitée ; le RCU contient une disposition spécifique réglant cette zone :



Art. 38 Zone de protection du paysage	
1. Caractère	La zone de protection du paysage est destinée à la protection du site du "Mont-Vully", objet n° 1209 de l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (IFP).
2. Prescriptions	<p>Ce site doit être géré de façon à préserver les valeurs naturelles et paysagères qui ont motivé son inscription à l'inventaire fédéral. Son utilisation doit être conforme à l'ordonnance concernant l'inventaire fédérale des paysages, sites et monuments naturels (OIFP). Pour ce faire, il y a lieu de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Garantir l'intégrité des géotopes (bloc de gneiss, gisements de fossiles, résurgences). - Conserver et favoriser la flore diversifiée (prairies sèches, haies, forêt de feuilles, etc.) et protéger la faune et ses habitants (sites à reptiles, oiseaux thermophile, etc.). - Conserver les vestiges archéologiques et historiques (traces de rempart celtiques, ruines médiévales, fortifications de la première guerre mondiale). - Maintenir une exploitation agricole et viticole compatible avec les intérêts paysagers et naturels du site. <p>Les constructions qui iront à l'encontre de ces objectifs ne sont pas admises.</p> <p>Tout projet de construction doit faire l'objet d'une demande préalable qui sera soumise pour préavis au Service de la nature et du paysage (SNP). Ce dernier se réserve le droit de consulter la Commission fédérale de la protection de la nature et du paysage afin de s'assurer que les projets répondent bien aux buts fixés par l'inventaire fédéral des paysages (IFP).</p>

Ces zones de protection incluent diverses autres zones d'affectation, à savoir notamment des surfaces classées en zone agricole, des surfaces classées en aire forestière et des surfaces classées en zone viticoles. Elles **se superposent** ainsi aux autres zones préexistantes.

146. Afin de mettre en œuvre les 12 objectifs retenus pour l'**IFP 1208 Rive Sud du lac de Neuchâtel**, les autorités ont choisi d'adopter le plan d'affectation cantonal des réserves naturelles sur la rive sud du lac de Neuchâtel, comprenant un plan et le règlement du 6 mars 2002. Le PAC poursuit :

- Un objectif de protection : Il a pour but de conserver le paysage naturel, de préserver les écosystèmes qui le constituent, d'offrir aux espèces indigènes, en particulier à celles qui sont menacées, les conditions nécessaires à leur maintien. Il prévoit dans ce sens un ensemble de mesures de protection.
 - Un objectif de mise en valeur : Il contient des mesures spécifiques d'accueil du public, de gestion et d'aménagement. En particulier, il attribue aux zones naturelles une vocation d'accueil et de sensibilisation du public.
147. Le PAC a été élaboré conjointement avec le canton de Vaud pour l'ensemble de la rive Sud du lac de Neuchâtel car certaines de ces réserves s'étendent sur les 2 cantons et qu'il était important que ces mesures soient prises de manière cohérente et coordonnée. On précisera que certaines parties de l'IFP 1208 ne figurent pas dans le PAC ; il appartient ainsi aux autorités locales compétentes de tenir compte des exigences de l'IFP 1208 dans leur planification locale.

2) La prise en compte des PIC au niveau du PAL

148. Compte tenu de ce qui précède, la prise en compte des PIC se fera avant tout par la délimitation d'un périmètre de protection (N 130 sv.) dans le PAL de la commune. Le règlement d'affectation devra en particulier contenir un plan de mesures de préservation de la valeur d'importance cantonale de l'objet inventorié. Il contiendra les mesures contraignantes de protection du paysage, dans le sens exposé ci-devant (N 134 ss). Il doit refléter la pesée des intérêts effectuée en amont des choix retenus dans le plan. A cet égard, le seul fait de mentionner les caractéristiques du site telles qu'elles ressortent de l'inventaire ne saurait suffire à considérer qu'un réel examen de la compatibilité de la mesure retenue dans le plan avec les objectifs de protection a été effectué (TF 1C_276/2015 c. 3.3.3).
149. Certains objectifs figurant dans le PDCant pourront être traduits dans le **plan directeur communal**. Ce dernier fixe en effet les objectifs de la commune en termes de mobilité, de sites, de paysages et de géotopes (art. 41 al. 1 LATeC). Il s'agit d'un plan reflétant la stratégie communale et d'un plan d'actions découlant de cette stratégie. Il pourra ainsi contenir les projets devant être développés dans la commune, comme le type de plantations de haies ou de vergers pour reconstituer certains aspects caractéristiques du paysage.

(d) Les autres mesures

1) Introduction

150. Le droit fédéral (art. 17 al. 2 LAT) permet aux cantons de délimiter des zones protégées ou de prescrire d'autres mesures adéquates afin de protéger les paysages (N 124). Il laisse donc une importante marge d'appréciation aux autorités dans sa mise en œuvre. Le **choix de la mesure** de protection à mettre en place (zone protégée ou autre mesure) dépend avant tout de l'intérêt de l'objet, des menaces éventuelles auquel l'objet est confronté et de l'objectif de protection à atteindre. Ce choix exige de procéder à une pesée des intérêts en présence (N 177 ss). On rappelle

que l'intérêt à protéger le paysage peut être non seulement opposé à des intérêts privés (comme la garantie de la propriété), mais également à des intérêts publics divergents (intérêt public à la promenade, à la pratique d'un sport, intérêt au développement des énergies renouvelables, etc.).

151. Les mesures suivantes, autres que la délimitation d'une zone à protéger, entrent principalement en considération.

2) Le classement

152. Le **classement** permet la mise sous protection d'un objet. Cette mesure est prévue à l'art. 75 LATeC, qui permet de mettre sous protection, au moyen de mesures indépendantes (soit des mesures spécifiques au sens de l'art. 72 al. 2 LATeC), certains objets :

2 Les objets isolés qui présentent un intérêt dans leur ensemble ou dans l'une de leurs parties peuvent également faire l'objet de mesures spécifiques de protection.

153. On retrouve cette mesure à l'art. 34 al. 1 let. c LPNat. Conformément à cette disposition, les communes ont l'obligation de prendre des mesures de protection lorsqu'un objet (paysage ou géotope) est menacé ou spécialement vulnérable :

c) <Les communes> prennent, à l'égard des objets menacés ou spécialement vulnérables, les autres mesures de protection imposées par les circonstances;

3) Les obligations de faire

154. Selon les circonstances, il peut être nécessaire de stipuler une **obligation de faire**, à côté d'une obligation de s'abstenir, laquelle résulte d'un plan de zones classique. Ainsi, d'autres mesures que la délimitation d'une zone protégée sont nécessaires lorsqu'il faut poser des obligations de faire, lesquelles ne peuvent pas reposer sur un plan d'affectation. Un cumul entre une zone à protéger et d'autres mesures (notamment de protection) peut être envisagé (ATF 135 I 176 c. 3.1). Une **base légale spécifique** est toutefois nécessaire pour imposer une obligation de faire. Une mesure active doit s'appuyer sur une loi au sens formel, qui soit suffisante pour justifier une restriction au droit de la propriété et imposer au propriétaire un certain devoir.

En droit fribourgeois, la situation juridique est la suivante :

- **L'art. 73 LATeC**, qui énumère les effets des mesures particulières de protection, ne mentionne aucune obligation de faire à charge des propriétaires.
- Le Tribunal cantonal a cependant considéré, sur la base d'un examen des travaux parlementaires de la loi, que cette omission résulte d'un oubli

réactionnel car le législateur n'a pas voulu modifier le système qui prévalait auparavant et qui prévoyait expressément le maintien ou le remplacement d'arbres isolés ou de haies. En effet, l'ancien **art. 62 al. 3 in fine aLATEC** prévoyait :

3 ... Elles peuvent prescrire le maintien ou le remplacement des arbres isolés et des haies.

- La loi cantonale réserve à son **art. 60 al. 3 LATEC** une aggravation des restrictions par les réglementations communales afférentes aux plans d'affectation des zones :

3 Les communes peuvent aggraver les restrictions découlant du droit cantonal ; elles ne peuvent les alléger que dans les cas prévus par les dispositions cantonales.

155. Par ce biais, une commune peut imposer à des propriétaires fonciers le maintien ou le remplacement des arbres isolés et des haies, soit certaines mesures positives de la part des propriétaires. Dans une affaire qu'il a eu à juger, le Tribunal fédéral a retenu qu'il était possible d'exiger des propriétaires fonciers le maintien de la substance d'un parc arborisé (TF 1C_439/2012 ; TC FR 602 2011-27). La Commune avait adopté à cet égard l'article suivant dans son règlement communal d'urbanisme :

Le périmètre du parc protégé mentionné au plan d'affectation des zones est soumis aux règles suivantes :

- o *les composantes principales de l'aménagement paysager, décrites sur la fiche jointe en annexe au RCU, doivent être conservées ;*
- o *toute intervention doit viser à la restauration du caractère originel des composantes principales de l'aménagement paysager.*

156. En revanche, il n'est pas certain qu'une **obligation de faire plus large ou contraignante** puisse être imposée à des particuliers, à défaut de base légale plus précise au niveau cantonal. En effet, le régime des plans d'affectation ne permet en principe pas d'imposer des obligations positives de protection du site.

4) La conclusion d'accords de droit administratif

157. Si la base légale n'existe pas pour imposer une obligation de faire (N 154), l'autorité cherchera à **conclure avec l'intéressé** un contrat de droit administratif. Il est alors question de mesures négociées. Les bases légales y relatives sont les suivantes :

- Cette solution est expressément prévue par l'art. 32 al. 4 LPNat :

4 Au besoin, les articles 17 (adoption d'une mesure de protection par voie d'accord) <...> s'appliquent par analogie.

- L'art. 17 LPNat traite également des accords entre collectivités publiques et particuliers, en ces termes :

1 L'accord entre l'Etat ou les communes et les propriétaires et exploitants ou exploitantes des biens-fonds concernés prend la forme d'un contrat de droit administratif.

2 Il est conclu pour une durée minimale de six ans, renouvelable automatiquement sauf dénonciation.

3 Lorsque les mesures de protection concernent uniquement les propriétaires et exploitants ou exploitantes des biens-fonds, l'accord peut exceptionnellement constituer une mise sous protection suffisante et peut faire à ce titre l'objet d'une mention au registre foncier.

- On retrouve la même possibilité figurant à l'art. 2 al. 2 LPNat :

Pour assurer la protection de la nature et du paysage, l'Etat et les communes collaborent avec les milieux et organisations intéressés, les propriétaires et exploitants ou exploitantes de biens-fonds et la population.

- Dans ce cadre, il est possible de confier certaines tâches à des particuliers (art. 2 al. 4 LPNat) :

L'Etat et les communes peuvent confier certaines tâches qui leur incombent en matière de protection de la nature et du paysage à des tiers privés ou publics.

158. Ce procédé permet de s'assurer la collaboration de particuliers dans l'entretien et l'exploitation de sites dignes de protection.

5) La coordination entre communes

159. L'art. 34 al. 2 LPNat impose aux communes une **obligation de coordination** :

Elles respectent l'obligation de coordination avec les communes voisines prévue par la législation sur l'aménagement du territoire.

160. De même, l'art. 7 al. 3 LPNat leur impose de collaborer entre elles :

Elles collaborent entre elles à l'accomplissement des tâches que la présente loi leur impose, selon les formes prévues par la législation sur les communes et par la législation sur l'aménagement du territoire.

161. La LPNat renvoie ainsi à la LATEC qui régleme la question de la coordination à l'art. 35. En particulier, l'art. 35 al. 3 LATEC traite du cas où les communes n'arrivent pas à se mettre d'accord entre elles, à défaut d'entente intercommunale :

Lorsqu'une collaboration entre des communes voisines est nécessaire et que celles-ci n'arrivent pas à s'entendre, l'une ou plusieurs d'entre elles peuvent demander l'intervention du préfet, qui peut également intervenir d'office. S'il ne parvient pas à obtenir une entente entre les communes, le préfet transmet le dossier, avec son préavis, à la Direction.

162. La LPNat renvoie également à la loi sur les communes qui régleme aux art. 107 ss la collaboration intercommunale.
163. Il s'ensuit que les communes peuvent être amenées à conclure, **entre elles**, des conventions de droit administratif, destinées à coordonner la protection, la gestion et l'aménagement des PIC. Renvoi est fait par exemple au modèle de base d'entente intercommunale.

6) Les clauses générales de protection

164. La réglementation contient des **clauses générales de protection** qui peuvent être utilisées à défaut de protection plus spécifique.
165. L'art. 2 al. 1 LPNat demande d'avoir des **égards** vis-à-vis du paysage :

1 Chacun se doit, dans le cadre de ses activités privées et publiques, d'avoir égard à la nature et au paysage.

166. L'art. 3 al. 1 LPNat demande de **prendre en compte** les intérêts du paysage :

Les organes de l'Etat et les communes:

a) prennent systématiquement en compte les intérêts de la protection de la nature et du paysage dans l'exercice de leurs activités susceptibles d'avoir un impact en la matière, et ce dès le début des travaux de planification et d'établissement de projets;

167. De même, l'art. 7 al. 1 LPNat charge les communes de **tenir compte** de la protection du paysage :

Les communes aménagent leur territoire en tenant compte des intérêts de la protection de la nature et du paysage, exercent les tâches qui leur sont confiées par la présente loi et ses dispositions d'exécution et prennent à cet effet les mesures nécessaires.

168. Par ailleurs, l'art. 34 al. 1 let. d LPNat demande de **favoriser la mise en valeur** des paysages :

d) elles favorisent dans la mesure du possible la mise en valeur de ces objets.

169. Enfin, l'art. 32 LPNat arrête **divers objectifs** en matière de protection et de gestion des paysages (N 51 ss).
170. Ces dispositions embrassent un large champ d'application, lequel reste toutefois extrêmement vague. De telles dispositions permettent avant tout à l'autorité de **prendre des mesures conservatoires**, lorsque l'objet en cause n'a pas encore été inventorié ni classé. Il s'agit de mesures provisionnelles permettant de protéger un site dont l'intérêt n'a été relevé qu'au moment de sa mise en danger. Par ce biais, il est possible de refuser un permis de construire en reconnaissant à titre accessoire l'intérêt à protéger l'objet menacé par le projet en question, pour autant que le droit cantonal présente une densité normative suffisante au regard du principe de légalité (cf. art. 76 LATeC).

7) *Autres mesures*

171. La **clause cantonale d'esthétique**, figurant à l'art. 125 LATeC, n'a qu'une portée extrêmement limitée en matière de protection du patrimoine ; elle ne peut pas avoir un but de planification ; elle ne constitue pas une base légale suffisante à la mise sous protection d'un objet.
172. L'**acquisition** de sites dignes d'intérêt constitue une *ultima ratio*, d'autant plus lorsqu'il convient de recourir à l'expropriation.
173. On peut également évoquer les **soutiens financiers** que les collectivités publiques peuvent octroyer en faveur du paysage.
174. Toute une série de **mesures concrètes** peuvent être mises sur pied par les communes, afin de gérer et de valoriser les PIC. La fiche du plan directeur valaisan prévoit par exemple à cet égard les mesures suivantes :

- e) mettent en œuvre des projets concrets découlant des CEP, et soutiennent notamment les PQP et les projets de compensation régionale ;
- f) définissent des mesures d'entretien du paysage sur le territoire communal (p.ex. fauche des prés, plantations de haies indigènes, mesures contre l'embroussaillage) ;
- g) valorisent la diversité de leur paysage par des projets innovants communaux ou régionaux ;
- h) sensibilisent la population à la valeur du paysage comme facteur de qualité de vie, d'identité culturelle et de capital touristique.

175. Pour les mettre sur pied, les communes pourraient établir un **plan de gestion**, en s'inspirant du plan de gestion prévu dans le cadre de la protection des biotopes (art. 15 al. 3 LPNat et art. 14 RPNat). Ce plan est un outil de travail, qui permet de

² CEP : conception cantonale d'évolution du paysage ; PQP : projets de qualité du paysage.

synthétiser et clarifier les mesures à prendre, d'autant plus dans un domaine où le besoin de coordination est important (N 159 ss).

176. Outre l'établissement d'un plan de gestion, les communes pourraient également réaliser des **plans paysagers**. Un tel plan consiste en une analyse plus détaillée d'un aspect d'un paysage, sorte de zoom sur un secteur du territoire qui le nécessite pour affiner les mesures de protection qui devraient être prises.

F. La pesée des intérêts

(a) Introduction

1) L'origine de la pesée des intérêts

177. La pesée des intérêts se situe habituellement au sein du principe de **proportionnalité**, non seulement dans le contexte des atteintes aux droits fondamentaux (art. 36 al. 3 Cst.), mais également en lien avec d'autres mesures administratives concernant les administrés (art. 5 al. 2 Cst.). On rappellera à ce sujet ce qui suit :

- Le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité) ; en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit).
- Ce troisième volet implique de vérifier le **caractère raisonnable** du rapport entre le but visé par la mesure et le moyen utilisé pour y arriver (d'où le nom donné à cette condition, à savoir la « condition de l'exigibilité raisonnable »).
- Pour ce faire, il convient de **mettre en balance** le bénéfice à attendre de la mesure, du point de vue de l'intérêt public, avec le coût de cette mesure, c'est-à-dire avec les atteintes aux intérêts privés opposés. Il y a donc opposition entre un intérêt public, qui est lié à une intervention étatique, et un intérêt privé qui s'y oppose et qui est lié à la charge que subit le particulier. La pesée des intérêts permet ainsi d'apprécier le caractère raisonnable ou non d'une mesure, soit son caractère supportable ou exigible.

178. Quand le litige concerne l'adoption d'une mesure de protection au sens de l'art. 17 LAT, les parties admises à se prévaloir de la garantie de la propriété (art. 26 al. 1 Cst.) peuvent **se plaindre** du fait que les nouvelles restrictions qui leur sont imposées ne reposent pas sur une base légale, ne sont pas justifiées par un intérêt public ni conformes au **principe de la proportionnalité**. Toute mesure ou démarche en matière d'aménagement du territoire doit respecter le principe de

proportionnalité (cf. art. 5 Cst.). Il appartient ainsi aux autorités de procéder à une pesée des intérêts, au sens évoqué ci-devant.

2) La pesée des intérêts dans le domaine des décisions complexes

179. Une pesée des intérêts intervient également en dehors du cadre de la proportionnalité, lorsque les autorités doivent prendre **des décisions « complexes »**. De telles décisions présentent une double caractéristique (cf. Tschannen, p. 308 ; Dubey, p. 209 sv.) :

- D'une part, elles affectent des **intérêts multiples** et souvent contradictoires, que ce soient des intérêts publics ou privés. Elles touchent de multiples intérêts dont il s'agit de tenir compte.
- D'autre part, elles sont prises sur la base de **normes ouvertes**, qui laisse un large pouvoir d'appréciation aux autorités chargées d'appliquer la loi. En effet, on ne peut déduire, de la simple lecture de la règle, telle ou telle solution, telle ou telle planification, tel ou tel ouvrage concret.

180. Les **décisions en matière de planification et les autorisations dérogatoires de construire** sont des décisions complexes pour les raisons suivantes :

- D'une part, en matière d'aménagement du territoire, il faut faire **face à des intérêts multiples et variés**, lesquels sont souvent liés à différents domaines et sont parfois contradictoires. Parmi ces intérêts figure celui à la protection du paysage.
- D'autre part, ces décisions sont prises sur la base de normes qui octroient aux autorités un **important pouvoir d'appréciation**.

Outre les situations où les autorités doivent adopter des plans d'affectation ou rendre des décisions sur des demandes de dérogation, elles disposent également d'un important pouvoir d'appréciation lorsqu'elles doivent appliquer une clause d'esthétique ou l'art. 32 LPNat. Cette dernière disposition se contente d'exiger de veiller à ce que le paysage soit, dans la mesure du possible, préservé des atteintes qui en altèrent le caractère (cf. N 52 ss), ce qui laisse justement, aux autorités d'application, une importante marge de manœuvre.

181. Dans ces domaines, les autorités sont tenues de peser les intérêts en présence.

3) Les fonctions de la pesée des intérêts

182. Compte tenu de ce qui précède, la pesée des intérêts remplit **deux fonctions** principales (cf. Tschannen, p. 310) :

- Elle fait office d'instrument de **coordination matérielle**. Comme l'autorité doit prendre une décision sur la base d'intérêts de même rang, elle doit les mettre en relation les uns avec les autres, ce que permet justement la pesée des intérêts.
- Elle est une **technique d'argumentation**, permettant d'élaborer intellectuellement la décision en présence d'une base légale à faible pouvoir de régulation. C'est un **outil d'aide à la décision**. Elle permet de concrétiser le pouvoir d'appréciation dont jouit l'autorité en matière d'aménagement du territoire, c'est-à-dire de passer d'une norme « ouverte » à un choix concret effectué dans le cas d'espèce, en traitant tous les éléments et points de vue matériellement pertinents selon un modèle donné, dans le but de les prendre en considération de manière optimale. Dans le cadre de la pesée des intérêts, le paysage constitue l'un des intérêts à prendre en compte (cpr TC FR 602 2012 112).

183. La pesée des intérêts est consacrée aux articles 3 LAT et 3 OAT, dont la teneur est la suivante :

1 Lorsque, dans l'accomplissement et la coordination de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, les autorités disposent d'un pouvoir d'appréciation, elles sont tenues de peser les intérêts en présence. Ce faisant, elles:

a. déterminent les intérêts concernés;

b. apprécient ces intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent;

c. fondent leur décision sur cette appréciation, en veillant à prendre en considération, dans la mesure du possible, l'ensemble des intérêts concernés.

2 Elles exposent leur pondération dans la motivation de leur décision.

(b) Le fonctionnement de la pesée des intérêts

184. En ce qui concerne la manière de procéder à la pesée des intérêts à effectuer, à savoir la méthodologie à suivre, elle le sera exposée en détail ci-après. On mentionnera, pour le surplus, la récente publication figurant dans le numéro de mars 1/2020 de la revue « Territoire & Environnement ». Cette publication a pour but de présenter de manière aussi simple et concise que possible quand et comment se déroule la pesée des intérêts, qui l'effectue, qui contrôle qu'elle a été bien faite et quels sont les défauts qui sont susceptibles de l'affecter.

1) La portée des indications du PDCant

185. Le PDCant est juridiquement **contraignant** ; il ne se contente pas de guider *de facto* l'accomplissement des tâches des autorités. Le canton de Fribourg déclare d'ailleurs explicitement que les plans directeurs lient les autorités (art. 18 LATeC).

186. Les indications du PDCant ne sont toutefois **contraignantes que sous réserve de la pesée des intérêts** qui doit être effectuée dans chaque cas d'espèce, lors de l'adoption des plans d'affectation et lors de la prise de certaines décisions (N 185). Elles ont ainsi une portée limitée puisqu'elles doivent être intégrées au sein de la pesée des intérêts. Partant, les plans d'affectation et les autorisations de construire ne sont jamais de simples actes d'exécution du plan directeur.
187. Au sein de la pesée des intérêts, la protection des PIC ne saurait ainsi se voir accordée un **poids disproportionné** (N 188). En effet, la loi ne procède pas, en amont, à une pré-pondération des intérêts, comme c'est le cas à l'art. 6 al. 2 LPN (cf. N 32, 189). Partant, il convient de ne pas accorder une importance excessive à la protection des PIC pour empêcher toute réalisation de projets (cf. TC FR 602 2012 112 ; ATF 132 II 408). Si tel était le cas, la décision qui en résulterait violerait le principe de proportionnalité. C'est ainsi le résultat de la pesée des intérêts qui permet de déterminer **si une atteinte au paysage est admissible**.

2) Les trois étapes de la pesée des intérêts

188. La pesée des intérêts comprend **trois phases de réflexion** (cf. art. 3 al. 1 OAT).
189. Premièrement, il faut **déterminer quels sont les intérêts** pertinents et significatifs dans le cas d'espèce. L'exercice de détermination des intérêts implique de tenir compte de ce qui suit :
- Comme la LPNat demande que les paysages soient préservés des atteintes qui en altèrent le caractère, il faut établir ce « caractère ». Cet exercice nécessite de clarifier l'importance du paysage en question et les objectifs que la protection du paysage veut poursuivre. Lesdits objectifs devraient figurer dans les objectifs spécifiques de protection de l'inventaire, repris dans le PDCant.
 - Parmi les intérêts en présence figurent les indications du plan directeur, qui doivent être intégrées telles quelles au sein de cette pesée des intérêts. L'autorité chargée des tâches d'aménagement du territoire n'a pas la compétence de reformuler les indications du plan directeur. Elle doit tenir compte, de manière contraignante, des indications que contient le plan directeur.
 - Les indications du plan directeur ne portent que sur les intérêts territoriaux, c'est-à-dire sur les intérêts qui relèvent de l'aménagement du territoire, sur les intérêts de nature spatiale de la collectivité. Ainsi, elles ne traitent ni des intérêts privés, ni des intérêts publics qui ne relèvent pas de l'aménagement du territoire. Or, ces intérêts doivent également être pris en compte dans le cadre de la pondération des intérêts. En effet, les intérêts en lien avec le cas d'espèce doivent être recherchés de manière complète, car les autorités sont tenues d'effectuer une pesée globale des intérêts. En d'autres termes, il importe de tenir compte également des intérêts publics extérieurs à l'aménagement du territoire et des éventuels intérêts privés.

Il n'est pas exigé, comme c'est le cas en matière de paysages inscrits à l'IFP (art. 6 al. 2 LPN, que ces autres intérêts soient **équivalents ou supérieurs**, d'importance nationale ou cantonale. Par conséquent, tous ces intérêts doivent être pris en compte, pour autant qu'ils soient **pertinents** pour l'examen de la question à juger.

190. Deuxièmement, l'autorité doit **apprécier les intérêts en présence**. L'appréciation implique de déterminer dans quelle mesure la réalisation d'un intérêt apparaît souhaitable, en fonction de critères de valeurs qui sont propres à chaque situation factuelle donnée. Cet exercice implique ce qui suit :

- Il faut définir le poids de l'intérêt que présente le paysage menacé (« intérêt particulier » au sens de l'art. 32 LPNat) ; comme il s'agit de PIC, l'intérêt sera d'importance cantonale.
- Il faut prendre position sur le caractère souhaitable ou non des effets et des conséquences qu'aurait une prise de décision donnant la préférence à un intérêt plutôt qu'à un autre.
- Les indications du plan directeur constituent l'un des critères de valeur. Ainsi, les intérêts en présence, déterminés dans la première phase, doivent être appréciés par rapport aux indications du PDCant. Le PDCant contient ainsi des critères pour apprécier la valeur des intérêts en présence.

191. Troisièmement, il faut procéder à **l'optimisation des intérêts**. C'est à l'issue de cette évaluation que les options en matière d'aménagement ou d'autorisation seront définitivement arrêtées. L'optimisation implique de procéder comme suit :

- Les intérêts en faveur du paysage sont à **pondérer** avec les autres intérêts (publics et privés). L'exercice de la pesée des intérêts implique de mettre en balance les intérêts en présence, à savoir l'intérêt à éviter une dégradation de la valeur de protection du paysage d'un côté, et les autres intérêts publics ou privés de l'autre.
- La prise en compte des intérêts doit se faire **selon l'importance** qui leur aura été accordée dans les phases précédentes. L'autorité doit ainsi pondérer les intérêts en faveur du paysage, notamment en fonction des indications figurant dans le plan directeur, avec les autres intérêts publics et privés.
- Les différents intérêts doivent être intégrés dans la décision finale, de telle sorte qu'ils puissent, tous, dans la mesure du possible, **être pris en considération**. La solution ne doit pas être un simple compromis, car il se peut qu'en cas d'incompatibilité, un intérêt soit préféré à un autre et qu'un autre soit relégué au second plan.

3) La possibilité de s'écarter des indications du plan directeur

192. Au cours d'une pesée des intérêts, il peut ainsi apparaître que des intérêts contraires et ne figurant pas dans le PDCant (intérêts privés, intérêts publics ne relevant pas de l'aménagement du territoire) finissent par l'emporter sur les intérêts liés au paysage, tels qu'ils sont exprimés par le PDCant. Les indications contenues dans le PDCant sur la protection des PIC peuvent ainsi devoir **céder le pas** face aux autres intérêts en présence.
193. Toutefois, il n'est possible de s'écarter du plan directeur que dans certaines conditions :
- Il doit s'agir **d'écarts de peu d'importance**, objectivement justifiés et il apparaîtrait déraisonnable au vu des circonstances de modifier préalablement de façon formelle le plan directeur.
 - De nouvelles circonstances peuvent justifier de petits écarts.
 - Des écarts se justifient aussi lorsque le contenu du plan directeur se révèle être contraire au droit ou impossible à réaliser, d'autant que les propriétaires touchés n'ont pas de moyen de défense contre un plan directeur (ATF 137 II 254 ; 119 Ia 362 c. 4a et les arrêts cités ; TC FR 602 2017 123).

La possibilité de ne pas appliquer le plan directeur ne concerne selon le Tribunal fédéral certainement pas les **grands projets à incidence spatiale**, lesquels peuvent, par définition, affecter de manière importante l'organisation du territoire. Ces derniers doivent en effet au préalable faire l'objet d'un examen global et complet qui ne peut être garanti que par un processus d'élaboration ou de modification du plan directeur. Ainsi, lorsque les circonstances se sont modifiées, que de nouvelles tâches se présentent, ou qu'il est possible de trouver une meilleure solution d'ensemble aux problèmes de l'aménagement, les plans directeurs feront l'objet des adaptations (partielles) nécessaires, en vertu de l'art. 9 al. 2 LAT (ATF 137 II 254).

194. Avant l'adoption d'une mesure, soit notamment d'un plan d'affectation, il reste possible **d'examiner la validité de la fiche du plan directeur** en question, afin de déterminer si elle est critiquable (cf. ATF 132 II 408 c. 4.4). La protection juridique offerte par l'art. 33 LAT ne saurait être restreinte lorsqu'un plan d'affectation est adopté en exécution d'un plan directeur. Il est par conséquent loisible au propriétaire qui s'oppose à une mesure d'aménagement ou qui recourt contre elle, de mettre en discussion la constitutionnalité d'un plan directeur dans la mesure où l'autorité de planification devait se borner à en transposer le contenu dans son plan d'affectation; celui-ci actualise en effet simplement alors une lésion virtuelle des intérêts du propriétaire touché par une mesure d'aménagement dictée par le plan directeur que le lésé n'a pas eu la possibilité d'attaquer au moment de son adoption (cf. ATF 113 Ib 299 c. 2b).

(c) La pesée des intérêts entachée d'erreurs

195. La pesée des intérêts doit prendre en compte tous les intérêts de faits et de droit, les apprécier et les évaluer ; elle permet ainsi aux autorités d'exercer leur pouvoir d'appréciation conformément à la loi et d'utiliser de façon judicieuse les marges de manœuvre dont elles disposent. Une pesée des intérêts est **entachée d'erreurs** lorsque l'autorité détermine, apprécie ou évalue de manière insuffisante les intérêts en présence.
196. Dans ce cas, l'autorité **viole** :
- L'art. 3 OAT, obligeant les autorités à peser les intérêts en présence ;
 - Les normes qui imposent une pesée des intérêts. Par exemple, un plan d'affectation dont la pesée des intérêts effectuée est entachée d'erreurs viole notamment les art. 14 ss LAT, puisque l'adoption de tout plan d'affectation implique une pesée des intérêts en présence ;
 - L'obligation de coordination qui s'impose lorsque différentes dispositions de droit matériel doivent s'appliquer et qu'elles ont entre elles un lien si étroit qu'elles ne peuvent être appliquées indépendamment les unes des autres (cf. ATF 117 Ib 35, JdT 1993 I 436). Cette obligation est une concrétisation du principe constitutionnel d'unité et d'absence de contradiction de l'ordre juridique, qui impose d'appliquer les normes de l'ordre juridique de façon cohérente et non contradictoire.

V. CONCLUSIONS

Au terme de notre analyse, nos conclusions sont les suivantes :

1. La protection du paysage peut être relative ou absolue, défensive ou active. Habituellement, la protection du paysage est **relative et défensive**. Ainsi, des atteintes sont possibles à l'issue d'une pesée des intérêts.
2. Lors de **l'accomplissement d'une tâche de la Confédération**, les autorités doivent assurer une protection du paysage (d'intérêt national, régional ou local), qui consiste à le ménager et à en préserver l'intégrité lorsque l'intérêt général prévaut. Cette obligation s'effectue dans le cadre d'une pesée des intérêts et en application du principe de proportionnalité.
3. Les paysages inscrits à **l'inventaire fédéral** bénéficient d'une protection accrue. Ils sont soumis à un objectif de protection général, qui consiste à assurer la conservation « intacte » (sur la notion, cf. N 35 ss) de l'objet inventorié et à des objectifs de protection spécifiques, figurant dans l'IFP. Cette protection ne peut céder le pas qu'en présence d'intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale. Enfin, l'IFP doit être mis en œuvre non seulement lors de

l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, mais également lors de l'adoption des plans cantonaux (plans directeurs et plans d'affectation).

4. En **droit cantonal**, les paysages qui revêtent un intérêt particulier sont également soumis à un objectif de protection générale, qui consiste principalement à s'abstenir de leur porter atteinte. De plus, le cas échéant, ils doivent également être gérés et aménagés. La préservation n'a toutefois lieu que dans la mesure du possible. Il n'existe pas, en droit cantonal, une base légale imposant une préservation du paysage différenciée en fonction de la gravité des atteintes (comme c'est le cas dans le cadre de l'OIFP). Il faut utiliser les instruments d'aménagement du territoire pour mettre en œuvre cette obligation de protection.
5. Les **PIC** ne sont pas assujettis à une obligation de protection plus sévère que l'obligation générale fixée dans la LPNat. Le rôle de l'inventaire est d'arrêter des objectifs spécifiques liés aux caractéristiques paysagères propres de chaque paysage. Des atteintes aux PIC sont admissibles puisque la protection est relative.
6. En ce qui concerne les **formulations retenues dans l'inventaire**, nos observations sont les suivantes. Les descriptions générales des PIC devraient mettre davantage en avant les intérêts particuliers du paysage concerné. Quant aux objectifs formulés dans l'inventaire, ils pourraient être plus précis et prévoir des objectifs opérationnels. Une attention particulière devrait être apportée aux éléments des paysages qui devraient être protégés. Une catégorisation des objectifs serait également judicieuse. Les précisions figurant dans l'inventaire devraient être qualifiées de principes et être rendues contraignantes, au même titre que les objectifs proprement dits.
7. Le **PDCant** devrait rendre contraignants les objectifs spécifiques arrêtés pour chacun des PIC dans l'inventaire. Par comparaison, l'obligation de coordination qui figure dans le PDCant en rapport avec l'IFP impose que les mesures de protection des paysages répondent aux objectifs spécifiques figurant dans l'IFP. A cette occasion, les critiques faites ci-devant en lien avec l'inventaire pourraient être prises en considération lors de l'élaboration des fiches correspondantes.
8. La protection des paysages sera mise en œuvre, au sein des plans d'affectation, essentiellement par la délimitation d'un **périmètre de protection**. D'autres mesures sont également envisageables, quand bien même leur champ d'application reste limité. Les PAL devront être révisés, pour autant que le PDCant l'exige et que les conditions de l'art. 21 al. 2 LAT soient respectées.
9. Les exigences du PDCant en matière de protection du paysage doivent être prises en compte **lors de l'adoption des plans d'affectation et de la prise de décisions**, par le biais d'une pesée des intérêts. Le résultat de la pesée des intérêts est influencé par la manière dont les objectifs et les principes en matière de protection du paysage sont formulés. Plus ces derniers sont précis, plus la marge

de manœuvre de l'autorité d'application est réduite. Des dérogations aux indications du PDCant sont possibles mais que dans un cadre restreint.

VI. SCHLUSS³

1. Landschaftsschutz kann relativ oder absolut, defensiv oder aktiv sein. In der Regel ist er **relativ und defensiv**. Beeinträchtigungen sind also nach einer Interessenabwägung möglich.
2. Bei **Erfüllung einer Bundesaufgabe** müssen die Behörden den Schutz der Landschaft (von nationalem, regionalem oder lokalem Interesse) sicherstellen, d. h. die Schonung und die Erhaltung ihrer Integrität, wo das allgemeine Interesse überwiegt. Diese Verpflichtung erfolgt im Rahmen der Interessenabwägung und unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzip.
3. Die in das **Bundesinventar** aufgenommenen Landschaften werden verstärkt geschützt. Sie unterliegen einem allgemeinen Schutzziel, das die « ungeschmälerete » (N 35 ss) Erhaltung des inventarisierten Objekts gewährleistet, und weisen spezifische Schutzziele auf, die im BLN festgelegt sind. Auf diesen Schutz kann nur bei Vorliegen gleichwertiger oder höherer Interessen von nationaler Bedeutung verzichtet werden. Schliesslich muss das BLN nicht nur bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe umgesetzt werden, sondern auch bei den kantonalen Planungen (Richtpläne und Nutzungspläne).
4. Nach **kantonalem Recht** unterliegen Landschaften von besonderem Interesse auch einem allgemeinen Schutzziel, das hauptsächlich darin besteht sie nicht zu beeinträchtigen. Ausserdem müssen sie gegebenenfalls auch verwaltet und gepflegt werden. Im kantonalen Recht gibt es keine Rechtsgrundlage für eine differenzierte Erhaltung der Landschaften abhängig vom Schweregrad des Schadens (wie es in der VBLN ist). Zur Umsetzung dieser Schutzverpflichtung müssen die Raumplanungsinstrumente eingesetzt werden.
5. Die **LKB** sind nicht einer strengeren Schutzverpflichtung als der im NatG festgelegten allgemeinen Verpflichtung unterworfen. Das Inventar legt spezifische Ziele in Bezug auf die landschaftlichen Charakteristiken jeder einzelnen Landschaft fest. Beeinträchtigungen sind annehmbar, da der Schutz relativ ist.
6. Zu den **im Inventar enthaltenden Formulierungen** möchten wir folgendes bemerken: Die allgemeinen Beschreibungen der LKB sollten die spezifischen Interessen der einzelnen Landschaftsobjekten stärker in den Vordergrund rücken. Ausserdem könnten die im Inventar formulierte Ziele präziser sein und operationelle Ziele setzen. Eine besondere Aufmerksamkeit sollte den Elementen

³ L'auteur remercie François Yerly-Brault, stagiaire au Service des forêts et de la nature pour sa précieuse collaboration à la traduction des présentes conclusions.

der Landschaften, die geschützt werden sollten, gewidmet werden. Eine Kategorisierung der Ziele wäre ebenfalls sinnvoll. Die im Inventar enthaltenen Details sollten als Grundsätze qualifiziert werden und verbindlich gemacht werden, genau wie die Ziele selbst.

7. Der **KantRP** muss die für jede LKB des Inventars festgelegten spezifische Ziele verbindlich machen. Im Vergleich dazu sieht die darin enthaltene Koordinationsverpflichtung betreffend das BLN vor, dass die Landschaftsschutzmassnahmen die im BLN aufgeführten spezifischen Ziele erfüllen. Bei dieser Gelegenheit könnten die obigen Beobachtungen bezüglich Inventars während der Entwicklung der entsprechenden Objektblätter in Betracht gezogen werden.
8. Landschaftsschutz wird hauptsächlich durch die Abgrenzung eines **Schutzperimeters** in den Nutzungsplänen umgesetzt. Andere Massnahmen sind auch möglich, auch wenn ihr Anwendungsbereich begrenzt bleibt. Die OP müssen überarbeitet werden, soweit der KantRP dies erfordert und die Bedingungen von Art. 21 Abs. 2 RPG erfüllt sind.
9. Die Anforderungen des KantRP in Bezug auf den Landschaftsschutz müssen durch Interessenabwägung **bei der Genehmigung von Nutzungsplänen und bei Entscheiden** berücksichtigt werden. Das Ergebnis der Interessenabwägung ist davon abhängig, wie die Ziele und Prinzipien in Bezug auf den Landschaftsschutz formuliert sind. Je präziser sie formuliert sind, desto kleiner ist der Entscheidungsspielraum für die anwendenden Behörde. Ausnahmen von den Bestimmungen des KantRP sind möglich, aber nur in einem begrenzten Rahmen.

Jean-Michel Brahier