

T311. Paysage

Voir aussi

Thèmes :

Sites construits protégés
et chemins historiques

Energie éolienne

Energie hydraulique

Surfaces d'assolement

Biotopes

Fiches de projet :

Fiches de projet relatives
aux paysages d'importance
cantonale

Instances concernées

Instance de coordination :
SFN

Instances cantonales :
SAgri, SeE, SeCA, SEn,
SAEF, SBC

Confédération : OFEV

Autre instance : UFT

> Voir thème « Sites
construits protégés et
chemins historiques »

> Voir thème « Energie
éolienne »

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.
- > Conserver intacts les paysages des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale.
- > Protéger les paysages inscrits dans l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale.
- > Protéger les paysages d'importance cantonale.
- > Protéger les paysages dignes d'intérêt au niveau régional ou local.
- > Viser une gestion et un aménagement qualitatif de tous les paysages en tant qu'élément important de la qualité de vie.

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.

Paysages d'importance nationale

- > Considérer comme d'importance nationale les paysages inscrits dans l'inventaire des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale et dans l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP).

> Voir thèmes « [Energie éolienne](#) » et « [Energie hydraulique](#) »

> [Prendre des mesures de protection en se référant aux objectifs de protection propres à chaque site marécageux et de l'IFP.](#)

> [Planifier les installations à fort impact visuel en dehors des paysages d'importance nationale.](#)

[Paysages d'importance cantonale \(PIC\)](#)

> [Considérer comme d'importance cantonale une entité territoriale dont la typicité et la rareté lui confère une qualité particulière et importante à l'échelle cantonale et qu'il convient de protéger, de gérer et d'aménager.](#)

> [Les 12 paysages reconnus comme d'importance cantonale sont les suivants :](#)

- > [1. Vallée de l'Intyamon](#)
- > [2. Massif du Moléson et Teysachaux](#)
- > [3. Gruyères et alentours](#)
- > [4. Chaîne des Gastlosen et Hochmatt](#)
- > [5. Lac Noir](#)
- > [6. Massif de la Berra et du Cousimbert](#)
- > [7. Lac de la Gruyère](#)
- > [8. Gorges de la Sarine](#)
- > [9. Sarine en Ville de Fribourg](#)
- > [10. Campagne de Pierrafortscha](#)
- > [11. Rive nord du Lac de Morat](#)
- > [12. Terrasses de Cheyres-Châbles-Font](#)

> Voir fiches de projet
[relatives aux paysages d'importance cantonale](#)

> [Prendre des mesures de protection, de gestion et d'aménagement en se référant aux objectifs spécifiques propres à chaque paysage d'importance cantonale.](#)

[Paysages d'importance régionale ou locale](#)

> [Considérer comme étant digne d'intérêt régional ou local une entité spatiale présentant une identité et une unité en raison de ses caractéristiques spécifiques reconnues, en particulier sur les plans esthétique, typologique, scientifique ou éducatif.](#)

> [Prendre des mesures de protection, de gestion et d'aménagement en relation](#)

avec les intérêts particuliers de ces paysages.

Paysages non inventoriés

- › Pour tous ces paysages, prendre en compte leurs caractéristiques dans les planifications.

Vues sur le grand paysage

- › Pour tout projet à fort impact visuel, évaluer l'atteinte depuis les points de vue majeurs situés à l'extérieur des paysages d'importance nationale et cantonale. Si nécessaire, prendre des mesures pour limiter l'impact visuel.
- › Pour les projets à fort impact visuel à l'intérieur des PIC ou des IFP, évaluer leur impact sur la visibilité des éléments caractéristiques de ces paysages.

› Voir thème «Sites construits protégés et chemins historiques»

Coordination

- › Tenir compte des éléments caractéristiques des paysages d'importance nationale, cantonale, régionale et locale dans toutes les activités qui ont un impact territorial.
- › Assurer l'intégration paysagère des installations, infrastructures et constructions dans tous les paysages.
- › Coordonner les mesures de protection et de gestion et d'aménagement des paysages avec les prescriptions liées à l'ISOS.
- › Coordonner les mesures de protection, de gestion et d'aménagement des paysages avec les projets agricoles.
- › Promouvoir un aménagement de qualité des paysages dans les projets d'agglomérations.

› Voir thème «Sites construits protégés et chemins historiques»

› Voir thème «Améliorations foncières», «Diversification des activités agricoles» et «Réseaux écologiques»

3. Mise en œuvre

3.1. Tâches cantonales

- › Le Conseil d'Etat :
 - › se dote d'un concept paysager cantonal ;
 - › désigne les paysages et les géotopes d'importance cantonale ;
 - › veille à la mise sous protection des paysages d'importance nationale et cantonale.



› La Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) :

- › veille à la mise sous protection des paysages figurant dans les inventaires fédéraux.

› Le Service des forêts et de la nature (SFN) :

- › pilote, en collaboration avec les services concernés, un groupe de travail pour identifier les paysages dignes de protection au niveau cantonal ;
- › met en œuvre les mesures de protection, de gestion et d'aménagement des paysages d'importance nationale ;
- › conseille les communes pour le recensement des éléments paysagers d'importance communale et les accompagne dans leurs démarches pour préserver, valoriser et reconstituer les valeurs caractéristiques de leurs paysages.
- › soutient la mise en œuvre des mesures de protection, de gestion et d'aménagement des paysages d'importance cantonale ;
- › soutient les communes dans la protection, la gestion et l'aménagement des paysages d'importance régionale et locale.

3.2. Tâches régionales

› Les régions :

- › peuvent désigner des paysages d'importance régionale sur la base d'une étude paysagère régionale.

Conséquences sur le plan directeur régional

› Carte de synthèse

- › Reporter les paysages nationaux, cantonaux à titre indicatif.
- › Si des paysages d'importance régionale sont définis, les représenter sur la carte de synthèse.

› Rapport explicatif

- › Justifier le choix des paysages d'importance régionale.

- › Indiquer les conséquences du paysage d'importance régionale dans le plan d'aménagement local.

3.3. Tâches communales

› Les communes :

- › mettent sous protection les paysages nationaux, cantonaux et régionaux inventoriés dans leur planification ;
- › peuvent définir des paysages d'importance locale ;
- › prennent en compte les paysages non inventoriés dans leur planification et dans les tâches qui leur incombent.

Conséquences sur le plan d'aménagement local

› Plan directeur communal :

- › Intégrer des objectifs et mesures visant à préserver l'état existant des paysages encore bien conservés, à remédier à la dégradation des paysages et à revaloriser les paysages banalisés.
- › Définir des mesures en faveur des paysages inventoriés aux niveaux national, cantonal, régional et local.

› Plan d'affectation des zones :

- › Inscrire les périmètres des paysages d'importance nationale ainsi que les sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale en périmètre superposé de protection du paysage.
- › Inscrire les périmètres des paysages d'importance nationale et cantonale en périmètre de protection du paysage.
- › Inscrire les éventuels paysages d'importance régionale et/ou locale en périmètre de protection du paysage.
- › Définir des périmètres à prescription particulière dans les secteurs où une mesure de préservation (vues, arborisation, typologie architecturale, etc.) est identifiée et dans le cadre des planifications projetées (PAD obligatoire dans la zone à bâtir, etc.).
- › Reporter les vues caractéristiques à préserver à l'extérieur / intérieur des périmètres de protection du paysage.



➤ Règlement communal d'urbanisme :

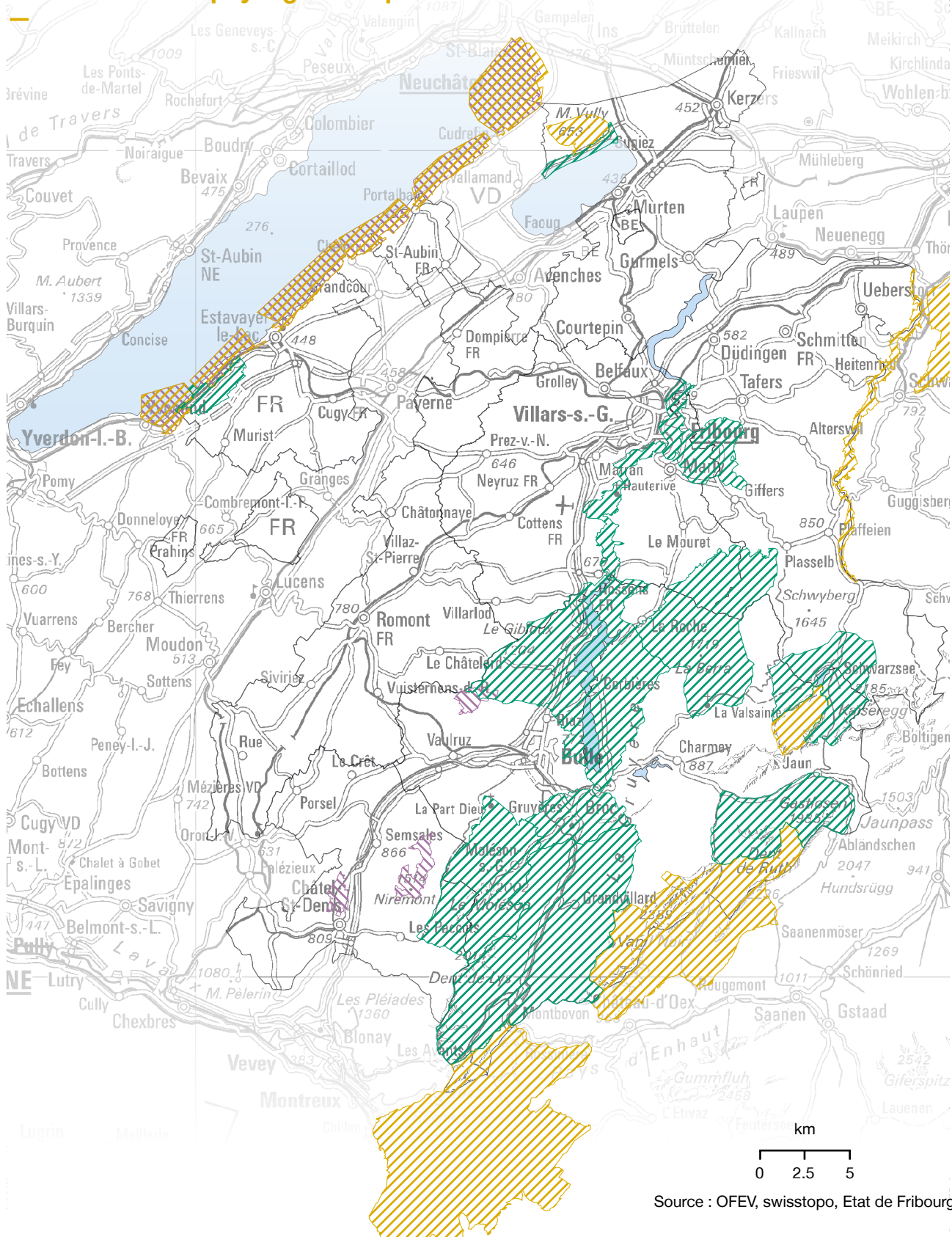
- Intégrer des mesures de protection, de gestion et d'aménagement basées sur les objectifs de protection des paysages d'importance nationale ainsi que des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale.
- Définir des dispositions de protection liées aux objectifs spécifiques définis pour les paysages d'importance nationale et cantonale.
- Définir des éventuelles dispositions de protection pour les paysages d'importance régionale et/ou locale.
- Définir des prescriptions particulières dans les secteurs où une mesure de préservation (par exemple vues, arborisation, typologie architecturale, etc.) est identifiée et dans le cadre des planifications projetées (PAD obligatoire dans la zone à bâtir, etc.).
- Définir des dispositions qui permettent de garder la vue libre de végétation, de construction, d'éléments perturbateurs dans les champs de vision des vues caractéristiques.

➤ Rapport explicatif :




- Justifier la prise en compte adéquate des exigences légales en matière de protection du paysage.
- Démontrer la prise en compte adéquate des paysages nationaux, cantonaux et régionaux inventoriés.
- Démontrer la prise en compte de la thématique paysage dans les documents de planification territoriale.
- Justifier le choix des paysages d'importance locale.



Délimitation des paysages d'importance nationale



Légende

-  Secteur inscrit à l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP)
-  Périmètre des paysages d'importance cantonale (PIC)
-  Secteur inscrit à l'inventaire fédéral des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale

1. Objectifs

La Convention européenne du paysage de Florence définit le paysage comme étant « une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ». Elle consacre une vision dynamique et évolutive des paysages qui n'a pas uniquement pour objet de promouvoir leur protection mais aussi leur gestion et leur aménagement.

› Voir thème « Biotopes »

Références

Conseil fédéral (1996).
Ordonnance sur la protection des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale, RS 451.35.

Conseil fédéral (2017).
Ordonnance concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels, RS 451.11.

Service des forêts et de la nature, section nature et paysage (2019). Inventaire des paysages d'importance cantonale.

Fondation suisse pour la protection et l'aménagement des paysages (2015). Concept des paysages du canton de Fribourg.

Participants à l'élaboration

IAG, LCE, SAEF, SAgri, SBC, SEn, SFN, DAEC, SeCA, UFT

Dans cette perspective, le paysage ne se limite pas à la protection des valeurs naturelles et culturelles mais il est aussi considéré comme un milieu aménagé et modelé par l'homme. Ainsi, si pour certains paysages, la protection prime sur l'utilisation (p.ex. les objets de l'inventaire des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale), d'autres paysages en revanche sont clairement considérés comme des milieux habités qui constituent des éléments importants de la qualité de vie des habitant-e-s et qui doivent donc être gérés et aménagés en fonction.

La loi cantonale sur la protection de la nature et du paysage (LPNat) se base sur cette perspective fonctionnelle et évolutive du paysage pour l'inventaire des paysages dignes d'intérêt au niveau cantonal et local, ce pour protéger, gérer et aménager les paysages par le biais des instruments d'aménagement du territoire :

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

Afin de mettre en œuvre la LPNat, le canton a entamé des travaux de recensement des principaux paysages et géotopes caractéristiques du canton. L'objectif consiste à désigner les paysages et géotopes d'importance cantonale et à établir pour ceux-ci des lignes directrices claires en matière de protection, de gestion et d'aménagement à l'attention des communes. Celles-ci devront être fixées dans le présent thème du plan directeur cantonal, qui fera l'objet d'une modification en temps opportun.

La notion générique de « géotope » est comprise comme une portion de la géosphère délimitée dans l'espace et d'une importance géologique, géomorphologique ou géoécologique particulière (p. ex. formations karstiques, lapiés, blocs erratiques, gouffres, grottes, abris sous roche et cavernes, moraines, polis et marmites glaciaires, dolines, falaises, sites fossilifères).

En tant que témoins importants de l'histoire de la terre, donnant notamment un aperçu sur l'évolution du paysage et du climat, les géotopes caractéristiques sont à conserver pour la postérité ; ils doivent dès lors être protégés des actions qui portent préjudice à leur contenu, leur structure, leur forme ou leur future évolution naturelle.

Par son étendue jusqu'aux chaînes préalpines et sa position de transition entre les régions lacustres, le territoire fribourgeois présente une diversité paysagère très mar-

quée. Une étude de la Fondation suisse pour la protection des paysages (2016) a par ailleurs mis en évidence, pour le canton de Fribourg, l'existence de nombreux types de paysages culturels caractéristiques différents, qui concernent l'entier du territoire et englobent non seulement les vastes espaces ruraux mais aussi les zones urbaines et périurbaines.

Cette vision globale du paysage se fonde sur la définition de la Convention européenne du paysage de Florence considérée comme étant « une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ». Elle promeut une vision dynamique et évolutive des paysages. Dans cette perspective, le paysage ne se limite pas à la protection des valeurs naturelles et culturelles mais il est aussi considéré comme un territoire aménagé et modelé par l'homme en constant développement.

Le plan directeur cantonal distingue quatre niveaux de paysages différents aux buts et modalités de protection distincts : les paysages d'importance nationale, cantonale, régionale/locale et les paysages non inventoriés.

Paysages d'importance nationale

Les paysages d'importance nationale sont désignés au niveau fédéral par l'inventaire des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale et par l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP).

Pour les sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale, la conservation de leur intégrité prime sur l'utilisation du sol. La protection est absolue et exclut toute atteinte à l'objet protégé indépendamment de toute autre considération dans une approche de protection défensive.

Les paysages inscrits dans l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP) représentent les paysages suisses les plus précieux et contribuent à maintenir la diversité des paysages du pays. Leur protection est relative et s'évalue en fonction des buts de protection propre à chaque IFP : les caractères particuliers de ces paysages ne doivent pas être altérés.

Paysages d'importance cantonal (PIC)

Les paysages d'importance cantonale, en tant que paysage revêtant un intérêt particulier selon la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPNat), sont définis par le canton et désignés directement dans le plan directeur cantonal. Les critères de sélection des paysages d'importance cantonale sont définis dans l'étude de base.

Un paysage d'importance cantonale est 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.

Les critères fondamentaux de définition d'un PIC sont les suivants :

- Typicité : élément qui caractérise un paysage et le différencie d'un autre, qui est distinctif. Il est souvent lié à un usage ou à une tradition particulière.
- Rareté : élément paysager qui n'existe qu'à peu d'exemplaires, qui est original et peut augmenter la sensibilité d'un paysage au changement en cas de disparition ou de transformation.

Le SFN a réalisé l'inventaire des PIC en collaboration avec un groupe de travail constitué de représentants des services cantonaux concernés, de l'UFT, des ONG et de l'Association des communes fribourgeoises. Pour identifier les PIC et réaliser leur inventaire, le SFN a d'abord repris la liste de 45 paysages décrits par l'étude de la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage (2015), établie sur la même base légale (LPNat). La détermination des critères de sélection et la définition de ce qu'est un paysage d'importance cantonale ont ensuite permis de réduire le nombre de PIC potentiels. Des paysages absents de l'étude de 2015 ont aussi été envisagés pour autant qu'ils répondent aux critères de sélection et à la définition établie. Les périmètres des paysages inscrits à l'IFP ont été exclus du choix des PIC potentiels puisqu'ils présentent déjà une reconnaissance et une protection suffisantes.

Une fois la première liste de paysages répondant à la définition de PIC établie, une analyse plus fine a été réalisée et les paysages retenus ont été évalués selon les critères de définition des PIC par le groupe de travail. Au terme de ce travail de sélection, 12 PIC ont finalement été retenus. Un atelier participatif a été organisé pour chacun des PIC avec l'ensemble des communes concernées et d'autres acteurs impliqués dans la gestion et le développement de ces paysages, afin de recueillir leurs visions et d'améliorer le contenu de l'étude. Des rencontres avec les communes concernées ont également eu lieu en 2020 afin d'affiner, si nécessaire, les périmètres et objectifs proposés pour les PIC. La démarche suivie pour l'établissement de l'inventaire des PIC est décrite dans l'étude de base.

Leur protection est relative et consiste à les préserver, à l'issue d'une pesée des intérêts, des atteintes qui en altèrent leur caractère. Elle vise à maintenir visibles les éléments qui composent l'identité et la singularité de ces paysages. L'admissibilité d'une atteinte dépend de la pesée des intérêts qui doit évaluer la compatibilité de l'atteinte avec les buts de protection du paysage concerné.

La protection du paysage est dite 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 respectés, et inversement.

Par opposition on parle de protection du paysage absolue lorsque celle-ci 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 selon la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage.

Paysages d'importance régionale et locale

Les paysages d'importance régionale et locale peuvent compléter les inventaires nationaux et cantonal. Conformément à la LPNat, les régions et les communes ont la possibilité d'identifier des paysages dont la qualité contribue notamment à créer un cadre de vie favorable au bien-être et à la santé des habitants. Leur protection est relative et vise à maintenir les qualités particulières qui les ont distinguées.

Paysages non inventoriés

Les territoires avec des paysages non inventoriés doivent aussi viser une forte qualité paysagère conformément à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

2. Principes

Les paysages d'importance nationale concernés sont ceux de l'IFP ainsi que ceux de l'inventaire fédéral des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale.

Dans le canton de Fribourg sont recensés 6 paysages d'importance nationale (Rive sud du lac de Neuchâtel, Mont Vully, Schwarzenburgerland mit Sense- und Schwarzwasser Schluchten, Vanil noir, Breccaschlund et Tour d'Aï — Dent de Corjon) ainsi que 4 sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale (Les Gurles, Lac de Lussy, Le Niremout et Grande Cariçaie).

- › Les actions de protection ont pour objectif de préserver en priorité les éléments qui composent l'identité et le caractère des paysages pour les maintenir visibles/lisibles.
- › Les actions de gestion ont pour objectif d'entretenir les paysages, de prévenir les altérations et de ménager les sites faiblement anthropisés, mais également d'harmoniser les transformations induites par les évolutions sociales, économiques, environnementales.
- › Les actions d'aménagement se concrétisent par des mesures de valorisation, de restauration, voire de création des paysages et impliquent une intervention proactive en faveur du paysage.

L'intégration systématique de la réflexion paysagère dans toutes les activités ayant des effets sur le territoire permet de susciter une évolution qualitative du paysage sur l'ensemble du territoire.

Des outils pour évaluer l'intégration paysagère et sa qualité seront proposés dans l'aide à l'exécution de la LPNat.

Les projets de qualité du paysage et les projets de réseaux agro-écologiques sont des instruments particulièrement pertinents pour la mise en œuvre des objectifs de qualité paysagère

3. Mise en œuvre

3.1. Tâches cantonales

Afin de répondre au mandat légal, le SFN développe un concept cantonal du paysage qui vise à identifier, en complément aux paysages d'importance nationale, les paysages et géotopes d'importance cantonale et les paysages d'importance locale. Le Service se base pour ce faire sur un recensement des principaux paysages et géotopes caractéristiques du canton.

L'objectif est de fixer des lignes directrices claires pour protéger, aménager et gérer les différents types de paysage identifiés sur l'ensemble du canton. Les paysages et les géotopes d'importance cantonale seront désignés par le Conseil d'Etat dans les 5 ans qui suivent l'entrée en vigueur de la LPNat, alors que les paysages d'importance locale seront identifiés par les communes. Celles-ci seront alors tenues de prévoir des dispositions propres aux différentes typicités des paysages. Afin de les accompagner dans ce travail, le SFN complètera l'aide à l'exécution de la LPNat pour la prise en compte de paysages au niveau local et proposera une méthode de mise en œuvre.

Le présent thème du plan directeur cantonal sera adapté une fois le concept paysager cantonal établi, afin de spécifier la manière dont les communes et les services de l'Etat devront en tenir compte dans leur aménagement local, respectivement dans l'accomplissement de leurs tâches.

Le SFN se tient à disposition des communes et des régions pour les accompagner dans la mise en œuvre des principes de protection, de gestion et d'aménagement des paysages. Il leur accorde un soutien technique (rôle de conseil) et financier.

3.2. Tâches régionales

Les régions ont la possibilité de définir des paysages d'importance régionale dans le cadre de leur plan directeur régional, sur la base d'une étude paysagère régionale, au nom de paysages régionaux à protéger dans l'aménagement local.

3.3. Tâches communales

Afin de définir des secteurs paysagers à préserver et valoriser, les communes ont la possibilité d'identifier dans leur plan d'aménagement local les secteurs qu'il est souhaité de préserver et de définir les dispositions y relatives dans le règlement communal d'urbanisme (p. ex. des secteurs libres de toute construction ou des secteurs dans lesquels elles souhaitent définir des mesures de construction).

Les communes ont pour tâche de mettre sous protection, dans leurs planifications, des paysages inventoriés aux niveaux national, cantonal et éventuellement régional. Elles ont également la possibilité d'identifier des paysages d'importance locale.

In fine, elles doivent tenir compte des paysages dans leur planification et dans toutes les tâches qui ont un impact spatial.

L'aide à l'exécution de la LPNat soutient les communes dans la mise en œuvre de ces travaux. Elle les accompagne dans la transposition des inventaires nationaux, cantonaux et éventuellement régionaux dans leur plan d'aménagement local ainsi que dans l'éventuelle définition des paysages d'importance locale.

