



**Exigences en matière
d'aménagement
du paysage au niveau
communal**

Aménagement du paysage



Table des matières

Introduction	1
La protection du paysage commence par l'inventaire	2
Adaptations apportées au plan directeur en 2011	3
Etablissement de l'inventaire	4
De l'inventaire au plan d'affectation	6
Instruments d'aménagement du paysage	8
Renseignements	9

Impressum

Edition
Office des affaires communales et
de l'organisation du territoire (OACOT)
Directeur de projet
Arthur Stierli, OACOT
Groupe de travail de l'OACOT
Flurin Baumann, Marianne Staub, Sibylla Streich
Conception / rédaction
Suzanne Michel, Kommunikation, Berne
Composition graphique
Claudia Bernet, Grafik, Berne
Photographie
Flurin Baumann, OACOT, première de couverture
Henri Leuzinger, Rheinfelden, p. 1 au milieu et à droite
Prisma Bildagentur, p. 3 au milieu et à droite,
p. 9 au milieu et à droite
Archives FP, envers de couverture, p. 2, p. 8
Plans
ecoptima ag, Berne
Traduction
Aude Elser
Distribution
Office des affaires communales et de l'organisation
du territoire (OACOT)
Nydegasse 11/13, 3011 Berne
Téléphone 031 633 77 36, info.agr@jgk.be.ch
www.jgk.be.ch > Aménagement du territoire > Guides
pour l'aménagement local

Berne, août 2011 / n° 11.1 f



Introduction

Des paysages diversifiés et riches en possibilités représentent un élément important de notre bien-être et constituent l'habitat de nombreuses espèces de plantes et d'animaux. La qualité du cadre de vie et du paysage joue un rôle tout aussi essentiel lorsqu'il s'agit de choisir un lieu d'habitation. Le paysage n'est pas à confondre avec la campagne: il englobe en effet la totalité de notre habitat, tel que nous le percevons et y vivons au quotidien. Nos actions transforment ainsi le paysage en permanence, que nous en soyons conscients ou non.

La nature et le paysage sont des biens précieux, dont la protection est imposée par la Constitution fédérale, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, la loi cantonale sur les constructions, la loi cantonale sur la protection de la nature ainsi que diverses ordonnances. La préservation et l'aménagement du paysage dépendent dans une grande mesure de l'aménagement local pratiqué par les communes. Une simple distinction entre zones à bâtir et zones non constructibles est insuffisante. Qu'il s'agisse de parcs éoliens, de centrales hydroélectriques, de serres ou de nouvelles formes de sport, les projets d'utilisation en dehors du milieu bâti sont en constante augmentation. Or, une grande partie d'entre eux ne peuvent être concrétisés qu'en dehors de la zone à bâtir. Ainsi, s'ils peuvent paraître judicieux et rencontrer un écho favorable, ils n'en ont pas moins un impact sur le paysage. Où de tels projets pourraient-ils être mis en œuvre sans poser de problèmes? Quels sont les cas exigeant une modification du projet ou même le choix d'un autre site? Il incombe au canton et aux communes de trouver un équilibre entre protection et utili-

sation. Les bases décisionnelles nécessaires manquent pourtant souvent: il n'est en effet pas aisé de déterminer quels objets ayant une valeur paysagère ou naturelle seront affectés par un projet donné.

Au vu de ce qui précède, le canton de Bâle a décidé de renforcer la protection du paysage par le biais des adaptations apportées au plan directeur en 2010. La présente publication a pour but de formuler des consignes claires sur les exigences minimales concernant l'aménagement du paysage dans les communes et fournir à celles-ci une assistance afin qu'elles puissent créer les outils nécessaires moyennant un effort raisonnable et en tirer le meilleur parti possible.



La protection du paysage commence par l'inventaire

Le paysage: une richesse

Le paysage est volontiers décrit comme le plus grand capital de la destination touristique qu'est la Suisse. Un beau paysage intact et un site soigné sont en outre de solides atouts augmentant l'attrait résidentiel d'une commune. Une dégradation lente et insidieuse du paysage se poursuit néanmoins par ce que les éléments qui se combinent pour faire la richesse et la qualité d'un paysage ne sont pas perçus comme étant importants dans leur individualité.

Qui veut tirer profit de la nature et du paysage tout en les préservant doit être conscient des richesses dont il dispose. Un inventaire des paysages et des biotopes constitue ainsi le fondement nécessaire d'une protection des unités paysagères et des objets naturels de valeur garantie au moyen d'un plan d'affectation.

Utilité de l'inventaire

L'inventaire des objets naturels et paysagers permet

- de préserver les paysages, les objets isolés et les biotopes pour les générations à venir et, partant, garantir l'attrait touristique ainsi que la qualité de vie et la diversité des possibilités de détente;
- de réaliser les projets répondant aux nouveaux besoins d'utilisation en dehors de la zone à bâtir (serres, grandes étables, installations de production d'énergie, activités touristiques, activités de loisir ou antennes de téléphonie mobile) dans le respect des principes de la protection du paysage et en tenant compte des conditions locales;
- de distinguer les secteurs sensibles des secteurs moins sensibles au sein même et aux alentours immédiats de la zone à bâtir et canaliser les constructions vers les espaces moins sensibles;
- de créer à l'avance un maximum de transparence vis-à-vis des maîtres d'ouvrage au sujet des objets à protéger et aplanir par là les difficultés pouvant survenir au cours de la procédure d'octroi du permis de construire et de la procédure d'approbation;
- d'optimiser les projets de construction en collaboration avec les maîtres d'ouvrage, en protégeant autant que possible les objets de valeur, voire en prenant des mesures de remplacement.

L'inventaire des objets naturels et paysagers constitue en outre un excellent fondement pour la valorisation active du paysage au moyen d'un plan directeur communal d'aménagement du paysage ou d'un plan de mise en réseau selon l'ordonnance sur la promotion régionale de la qualité et de la mise en réseau des surfaces de compensation écologique dans l'agriculture.



Adaptations apportées au plan directeur en 2010

Exigences minimales en matière d'aménagement du paysage

Le canton de Berne a complété son plan directeur cantonal en 2010 à l'aide de mesures concernant la nature et le paysage. Ces mesures, entre autres, chargent les communes de présenter un plan d'aménagement du paysage dans le cadre de la révision de l'aménagement local. Ce plan d'aménagement du paysage doit comprendre au minimum un inventaire des paysages et des biotopes ainsi que des mesures de protection des objets de valeur contraignantes pour les propriétaires fonciers à faire figurer dans le plan de zones et le règlement de construction. Le développement du milieu urbanisé, en particulier l'agrandissement de la zone à bâtir dans les limites des besoins en terrains à bâtir déterminés pour les quinze prochaines années, ne devra plus dorénavant être examiné sans qu'il soit tenu compte des aspects paysagers de manière conséquente. Les nouvelles consignes garantissent qu'une attention accrue sera accordée au paysage dans le cadre de l'aménagement local et que l'examen préalable et la procédure d'approbation se dérouleront selon des règles uniformes dans tout le canton de Berne.

- L'inventaire des paysages et des biotopes est un état des lieux qui situe les «objets relevant de la protection particulière du paysage» sur une orthophoto ou une carte. Font avant tout partie de cette catégorie les lacs, les rivières et autres cours d'eau ainsi que leurs rives, les paysages particulièrement beaux ou ayant une grande valeur historique, les points de vue importants, les groupes d'arbres et les bosquets qui sont caractéristiques d'un paysage ou d'un lieu bâti, les espaces vitaux précieux pour la faune et la flore, ainsi que les objets naturels protégés. Une grande partie de ces objets et de ces paysages, tels que les cours d'eau, les haies ou les sites marécageux, est déjà protégée par le droit fédéral et le

droit cantonal. L'inventaire comprend également des objets d'importance locale que la commune a décidé de protéger.

- Le plan de zones reprend du plan-inventaire les paysages et objets qui sont protégés par le droit supérieur mais nécessitent que soient arrêtées au niveau communal des dispositions sur l'affectation contraignantes pour les propriétaires fonciers. Les objets d'importance locale ou régionale que la commune désire protéger en sus doivent également figurer dans le plan de zones. Le règlement de construction doit contenir des dispositions concernant la protection et l'affectation. A titre d'information pour les autorités et les maîtres d'ouvrage, le plan de zones peut comprendre les paysages et les objets dont la protection est entièrement réglée par la Confédération ou le canton.

Les communes doivent prendre des mesures

Les nouvelles exigences en matière d'aménagement du paysage au niveau communal ne mettent pas toutes les communes dans la même situation en ce qui concerne les mesures qu'elles doivent prendre pour y répondre. L'inventaire des paysages et des biotopes représente à lui tout seul un effort considérable pour les communes n'ayant aucun outil d'aménagement du paysage. De nombreuses communes ont toutefois déjà procédé à des relevés dans le cadre d'un projet d'aménagement du paysage ou de mise en réseau et n'ont ainsi pas besoin de se mettre à la tâche en partant de zéro. Il s'agit encore pour celles-ci d'étendre l'inventaire, le cas échéant, à la totalité de leur territoire, de vérifier qu'il est à jour et de consigner les modifications dans l'esprit d'un contrôle des résultats. Dans l'incertitude, il est recommandé de prendre contact avec l'aménagiste compétent de l'OACOT.

Etablissement de l'inventaire

Quelques conseils pour dresser l'inventaire

Le plan-inventaire représente la commune entière, y compris ses zones construites. L'échelle de réduction est en général de 1:5000 (1:10 000 pour les grandes communes). Si une orthophoto sert de support, les haies, les bosquets champêtres et les arbres importants ne doivent pas être redessinés, mais un fragment d'image les représentant peut être placé en légende.

De nombreux objets protégés par le droit supérieur peuvent être intégrés sous forme de données électroniques (disponibles auprès du SIG de l'OFEV du Géoportail ou de l'OACOT). Les autres objets devront être recensés au moyen de relevés sur le terrain ou de discussions avec des experts sur la base d'un repérage sur orthophoto. Il vaut la peine de copier provisoirement les objets dont une représentation électronique existe déjà et de vérifier si des données ont déjà été récoltées à leur sujet dans le cadre d'autres projets (parcs naturels, EIE, inventaire des objets naturels du Jura bernois de Pro Natura).

Les férus de nature connaissent souvent leur commune comme leur poche et sont ainsi à même de donner des conseils utiles. Collaborer avec les communes voisines et s'adresser à la région d'aménagement pour commander les orthophotos peut contribuer à réduire les coûts.

Dans les régions d'estivage, il suffit en général d'intégrer les objets déjà connus dans le plan-inventaire. Des relevés détaillés seront néanmoins indispensables lors du classement des parcelles ou de la création éventuelle de futures zones de développement.

Conseils pour le recensement

- Les arbres isolés caractéristiques sont par exemple des arbres solitaires (pouvant servir de point de repère) ou des arbres typiques d'un site ou d'une localité. Leur situation par rapport au milieu bâti (entrée ou périphérie d'une localité), leur

valeur culturelle ou historique (monument, colline des exécutions) ou encore leur âge peuvent constituer des critères de recensement.


- Dans le milieu bâti, la végétation riveraine doit être recensée là où elle dépasse l'espace de liberté des cours d'eau. Sa protection peut exiger que les constructions soient érigées à une plus grande distance que ne le prévoient les limites usuelles.
- Les sites protégés par l'inventaire fédéral ISOS peuvent comporter des zones périphériques où des restrictions d'affectation sont en vigueur. Une remarque à ce sujet dans le plan-inventaire est suffisante. La délimitation exacte des zones et les dispositions de protection qui s'y appliquent doivent être données dans le plan d'affectation.
- Le canton recense au moyen de photos aériennes les prairies et pâturages riches en espèces dans les régions présentant un potentiel élevé dans ce domaine. Ces surfaces se trouvent avant tout dans l'Oberland bernois, dans l'Emmental et sur les hauteurs du Plateau, soit au-dessus de 900 mètres environ. Les communes doivent convenir d'une procédure avec l'OACOT.
- Le PCAP et le plan directeur cantonal indiquent l'emplacement des corridors migratoires et des obstacles aux déplacements de la faune qui sont importants à l'échelle suprarégionale (données disponibles sur le Géoportail). Ces corridors devraient être protégés contre les utilisations perturbatrices, tout comme les zones de tranquillité pour la faune sauvage.
- Les surfaces et les objets de compensation écologique ne doivent figurer dans l'inventaire que si l'opportunité de leur mise sous protection doit être examinée.


Les critères et méthodes présidant au recensement des objets naturels et paysagers dignes de protection doivent être brièvement décrits dans le rapport explicatif concernant l'aménagement local ou dans un commentaire accompagnant l'inventaire.


Biotopes

Protégé par le droit supérieur et recensé dans l'inventaire

Digne de protection au niveau communal

 Objet recensé à titre indicatif

 Objet figurant dans les plans d'affectation

 Objet figurant dans les plans d'affectation

Données électroniques

SIG de l'OFEV:

- Hauts-marais et marais de transition
- Zones alluviales
- Bas-marais
- Prairies et pâturages secs
- Sites de reproduction de batraciens
- Districts francs fédéraux
- Réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs

Géoportail:

- Lacs, cours d'eau, étangs
- Zones humides
- Terrains secs

Paysages de grande valeur

Données électroniques

SIG de l'OFEV:

- Périmètres recensés dans l'IFP

Géoportail:

- Sites marécageux

A commander auprès de l'OACOT:

- Voies de communication historiques recensées dans l'IVS

Données de l'inventaire et du plan directeur régional (év. SIG régional)

- Sites recensés dans l'ISOS
- Périmètres régionaux de protection ou de conservation du paysage

Orthophoto et relevés sur le terrain / enquêtes

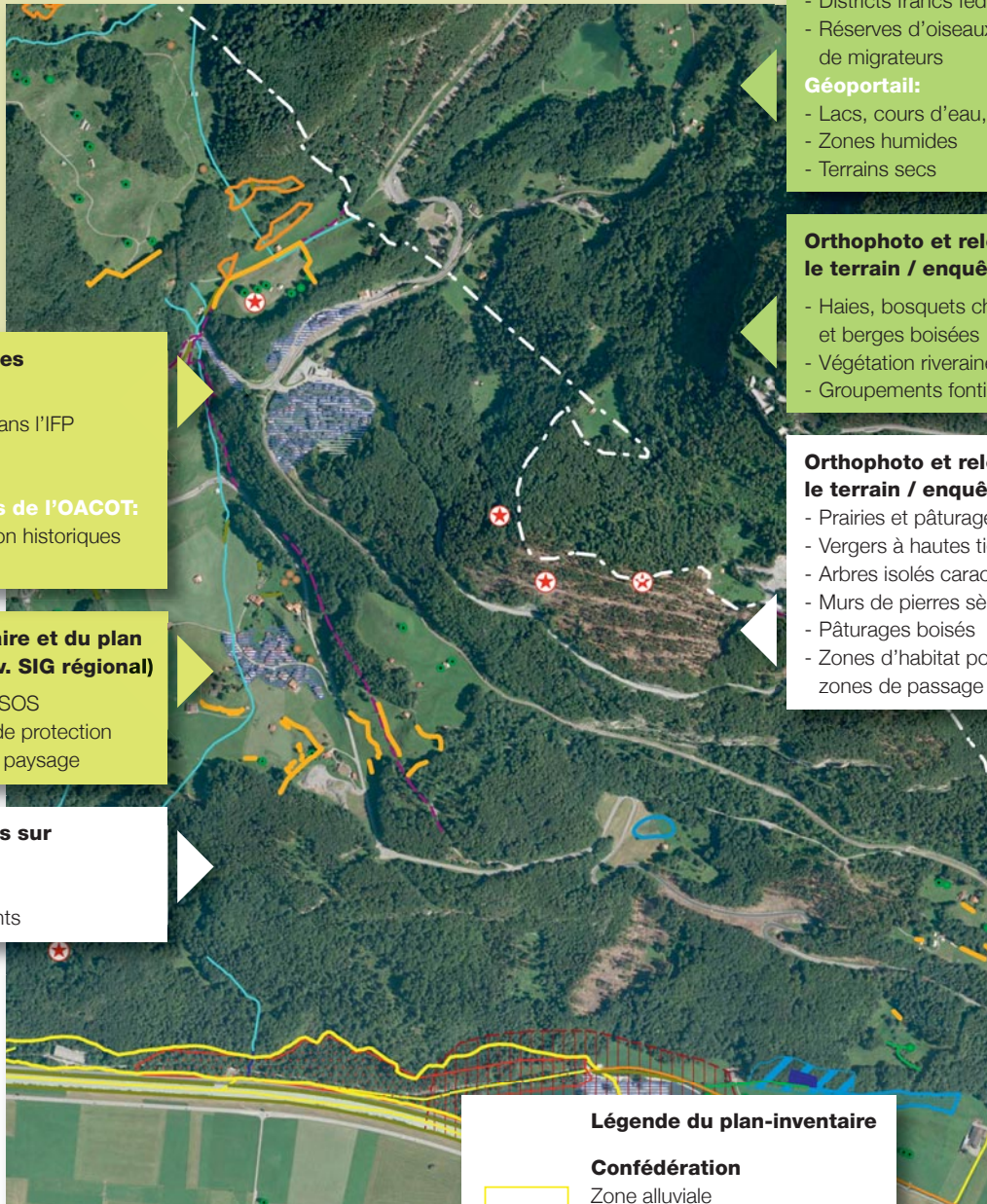
- Autres paysages
- Points de vue importants

Orthophoto et relevés sur le terrain / enquêtes

- Haies, bosquets champêtres et berges boisées
- Végétation riveraine
- Groupements fontinaux



Orthophoto et relevés sur le terrain / enquêtes

- Prairies et pâturages riches en espèces
- Vergers à hautes tiges / allées
- Arbres isolés caractéristiques
- Murs de pierres sèches
- Pâturages boisés
- Zones d'habitat pour les animaux / zones de passage de la faune






Légende du plan-inventaire





Confédération

-  Zone alluviale
-  Voie de communication historique
- ...

Canton

-  Terrain sec
-  Objet géologique
-  Zone de protection de la faune sauvage
- ...

Commune

-  Arbre isolé
-  Haie
-  Mur de pierres sèches
-  Zone humide
- ...

* Périmètres et objets recensés à titre indicatif

Périmètres et objets figurant à titre indicatif dans le plan-inventaire

Les périmètres et objets figurant à titre indicatif dans le plan-inventaire doivent être accompagnés d'un signe distinctif en légende pour autant qu'ils n'apparaissent pas à titre indicatif dans le plan de zones.













Notes explicatives sur les critères selon lesquels les objets communaux recensés dans l'inventaire ont été mis sous protection



Rapport explicatif sur l'aménagement local
Chapitre sur le paysage



Légende du plan de zones

- Contenu**
-  Arbre isolé
 -  Périmètre de protection du paysage
 -  Périmètre de conservation du paysage
 -  Zone humide (protection au niveau communal)
 -  Mur de pierres sèches
 -  Voie de communication historique
 -
- Objets recensés à titre indicatif**
-  Cours d'eau
 -  Zone de protection des cours d'eau
 -  Zone de protection de la faune sauvage
 -  Objet géologique
 -

Règlement de construction

- Contenu**
- Art. Arbres isolés
 - Art. Périmètre de protection du paysage
 - Art. Périmètre de conservation du paysage
 - Art. Voie de communication historique recensée dans l'IVS
 -
- Annexe**
- Liste des périmètres et objets protégés au niveau communal

De l'inventaire au plan d'affectation

Contenu du plan de zones

Le plan de zones peut avoir pour support un plan de géomètre ou une orthophoto sur laquelle apparaissent les limites parcellaires. Le contenu du plan de zones comprend les paysages ou les objets naturels protégés par le droit supérieur et figurant dans le plan-inventaire. Leur protection et les restrictions d'affectation qui s'y appliquent sont à régler par les communes. Au rang des objets protégés se trouvent notamment les périmètres recensés dans l'IFP et les paysages protégés au niveau régional. Les dispositions réglant la protection d'un site de l'ISOS au niveau national peuvent exiger une zone périphérique et par là un périmètre de protection ou de conservation du paysage au niveau du plan d'affectation. Les paysages et les objets protégés au niveau communal, tels que les vergers à hautes tiges, les arbres isolés caractéristiques ou les points de vue importants font également partie du contenu du plan de zones.

Objets mentionnés à titre indicatif

Le plan de zones peut évoquer à titre indicatif des paysages et des objets naturels dont la protection et l'affectation sont déjà réglées par le droit supérieur. Cette démarche est utile en ce qui concerne les cours d'eau, qu'ils soient couverts ou à ciel ouvert, afin que les prescriptions sur la distance entre les constructions et les cours d'eau puissent être respectées. Le même principe s'applique aux haies situées dans le milieu bâti, qui donnent également lieu à des prescriptions portant sur la distance entre la haie et les constructions. Si tous les objets recensés dans l'inventaire figurent dans le plan de zones, à titre indicatif ou en tant que contenu (dans les cas exigeant une réglementation), il n'y aura plus lieu de consulter le plan-inventaire lors de l'évaluation de projets. Si des objets recensés à titre indicatif ne sont pas inclus dans le plan de zones, il est nécessaire de renvoyer au plan-inventaire. Ce procédé permet d'attirer l'attention des personnes désireuses de bâtir sur les conflits possibles entre l'utilisation projetée et les exigences de la protection du paysage.



Les instruments d'aménagement du paysage

L'inventaire est un outil de base

Les inventaires et les prescriptions concernant la protection du paysage n'entraînent pas à eux seuls de valorisation notable des paysages. L'existence d'un paysage diversifié se fonde en effet non seulement sur la préservation, mais aussi sur l'entretien et le développement continu du paysage. Les instruments permettant d'atteindre ce but sont le plan directeur d'aménagement du paysage et le plan de mise en réseau selon l'OQE. Tous deux se fondent sur l'inventaire des paysages et des biotopes et misent sur la collaboration volontaire des agriculteurs et des propriétaires fonciers.

Le plan directeur d'aménagement du paysage

Le plan directeur d'aménagement du paysage sert d'outil de coordination aux communes pour tout ce qui concerne la nature et le paysage. Il concrétise la vision de la commune en matière d'aménagement du paysage sous la forme d'une carte de plan directeur et de fiches de mesures. En voici quelques points importants:

- La préservation et le développement d'unités paysagères. En plus des zones de protection et des zones de conservation du paysage, les décisions complémentaires ayant force obligatoire pour les autorités sont également importantes; elles peuvent porter par exemple sur la définition de zones d'exclusion pour les antennes de téléphonie mobile, les installations de production d'énergie ou les nouvelles formes de sport.
- L'entretien et la valorisation du paysage, par exemple par le biais de la régénération de cours d'eau, de la plantation de nouvelles haies, du versement de compensations pour les prestations d'entretien, etc.
- La gestion des changements subis par le paysage, par exemple au moyen de la fixation de limites au milieu bâti à long terme, assorties de consignes sur leur agencement. La désignation de zones agricoles d'intensité variable, de sec-

teurs d'implantation des exploitations en dehors du milieu bâti ainsi que la définition de l'utilisation ultérieure de secteurs d'extraction et de décharge sont autant d'outils permettant d'influencer les changements subis par le territoire.

- Loisirs et détente. Il s'agit de la création de places de pique-nique et de places de jeu, de l'information et de l'orientation des visiteurs, de la délimitation des zones forestières selon leurs différentes fonctions, etc.

Le plan directeur d'aménagement du paysage, les plans d'affectation et la planification des transports doivent être harmonisés. Ils devraient ainsi être retravaillés parallèlement et de manière coordonnée.

Le plan de mise en réseau selon l'OQE

Afin de conserver et d'encourager la biodiversité, la Confédération et le canton promeuvent les surfaces de compensation écologique dans le domaine de l'agriculture en allouant des aides financières. Les surfaces de compensation écologique doivent être aménagées et exploitées, selon l'ordonnance sur la qualité écologique (OQE), de manière à lier des biotopes jusque là isolés au moyen de raccordements ou de seuils afin de favoriser la richesse des espèces et d'améliorer les échanges génétiques entre populations. Des projets de mise en réseau doivent être mis sur pied pour que les agriculteurs puissent bénéficier des aides financières susmentionnées. Dans le canton de Berne, la mise en réseau est habituellement réalisée selon un plan directeur partiel établi par les communes ou les régions. La mise en œuvre, facultative pour les agriculteurs, est réglée par contrat et supervisée par un organisme responsable, qui motive et conseille les agriculteurs et communique au canton l'existence de surfaces de compensation. Il appartient en outre à cet organisme de garantir que les objectifs fixés dans le projet de mise en réseau soient atteints dans les six ans.



Renseignements

Sources de données électroniques

www.bafu.admin.ch/sig
www.apps.be.ch/geo/fr
<http://ivs-gis.admin.ch>
www.jgk.be.ch

Liens

Forum autour du paysage: www.forumpaysage.ch
Forum CEP de la haute école de Rapperswil: www.lek-forum.ch
IG Landschaft (Communauté d'intérêt pour le paysage, canton d'Argovie): www.ig-landschaft.ch

Guides

GAL «Aménagement et développement du paysage communal», 1996
Règlement type de construction (modèle pour l'élaboration d'un règlement de construction), 2006
GAL «L'écologie dans l'urbanisme et l'aménagement de quartier», 1998
GAL «Zones d'agriculture intensive», 2001

Abréviations

EIE	Etude de l'impact sur l'environnement
GAL	Guides pour l'aménagement local
IFP	Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale
ISOS	Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse
IVS	Inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse
OACOT	Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du canton de Berne
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OQE	Ordonnance sur la qualité écologique
PCAP	Projet cantonal d'aménagement du paysage
SIG	Système d'information géographique

