



Activités touristiques dans les plans d'affectation

Guide pour l'aménagement local

Classification Non classifié

Éditeur: Office des affaires communales et de l'organisation du territoire

12/2020



Éditeur

Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du canton de Berne (OACOT)

Groupe de travail

Urs Bernhard (OACOT/Cons)

Martin Gugger (OACOT/L+R)

Erich Linder (OACOT/AmC)

Volker Wenning-Künne (OACOT/L+R)

Barbara Wiedmer Rohrbach (OACOT/Cons)

Photo de la page de couverture

Volker Wenning-Künne

Traduction

Catherine Kugler

Berne, décembre 2020

Sommaire

Avant-propos	4
1. Introduction	5
2. Implantation imposée par la destination de la construction	5
3. Harmonisation spatiale entre le canton, la région et la commune	6
3.1 Dérogation ou obligation d'aménager	7
3.2 Harmonisation spatiale au niveau du canton (plan directeur cantonal)	7
3.3 Harmonisation spatiale au niveau de la région	9
3.4 Harmonisation spatiale au niveau de la commune	10
3.5 La fonction de la procédure d'octroi du permis de construire	12
4. Autres questions de procédure	12
4.1 Procédure coordonnée selon la loi de coordination (décision globale)	12
4.2 Étude d'impact sur l'environnement	13
4.3 Procédure de défrichement	14
5. Précisions concernant certaines activités et installations touristiques dans la planification des affectations au niveau communal	15
5.1 Installations à câbles	15
5.1.1 Nouvelle installation à câbles	15
5.1.2 Installation à câbles existante	16
5.1.3 Station de départ (avec ou sans parking)	17
5.1.4 Station intermédiaire et station d'arrivée (éventuellement assorties d'autres activités)	17
5.2 Pistes de ski et surfaces enneigées artificiellement	18
5.2.1 Zones de pistes de ski	18
5.2.2 Zones d'enneigement technique (zones d'enneigement)	18
5.3 Attractions touristiques	19
5.4 Activités de détente extensives	20
5.4.1 Points d'accès aux secteurs de détente	21
5.4.2 Itinéraires de randonnée pédestre	21
5.4.3 Réseau cyclable et itinéraires VTT	22
Annexes	23
Annexe 1 Étapes à suivre en vue de l'aménagement de constructions et d'installations touristiques hors de la zone à bâtir	23
Annexe 2 Exemples	26
Annexe 3 Documents de référence et autres guides utiles par mots-clés	29
Annexe 4 Liste des abréviations (par ordre alphabétique)	30

Avant-propos

« Le canton, les régions et les communes créent des conditions favorables à un développement touristique durable. A cet égard, ils tiennent compte des besoins de la population résidante et de l'environnement. Ils veillent à ce que les projets touristiques soient harmonisés au niveau adapté, du point de vue spatial. »

C'est en ces termes que le Conseil-exécutif définit, dans le plan directeur, le mandat de l'aménagement du territoire dans le domaine du développement touristique. La barre est placée haut.

L'économie touristique souhaite, à juste titre, pouvoir répondre aux nouveaux besoins de la clientèle et développer son offre de manière rationnelle. Les plans d'aménagement local fixent, pour les projets à l'intérieur du milieu bâti, des règles offrant un horizon stable, dont l'adaptation passe par des procédures connues de tous et bien rodées. La situation est plus complexe, par contre, lorsque des projets portent sur des sites hors des zones à bâtir car ils sont régis par le droit de rang supérieur. De ce fait, des questions tout à fait fondamentales se posent régulièrement concernant l'admissibilité du projet sur le site prévu et les procédures d'autorisation à suivre.

Le présent guide a pour but d'aider les communes à élaborer des plans pour des projets touristiques hors des zones à bâtir. Il détaille les obligations légales et décrit les démarches à suivre. Il aide ainsi à identifier les questions techniques et procédurales déterminantes à un stade précoce afin de pouvoir les clarifier en concertation avec les autorités compétentes pour délivrer les autorisations (commune, préfecture, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, éventuellement autres).

Daniel Wachter,
chef de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire

1. Introduction

Le tourisme connaît un développement très dynamique. Beaucoup de remontées mécaniques ont besoin d'être modernisées. Mais les prestataires touristiques sont face à un défi: changement climatique oblige, ils doivent concevoir des offres moins dépendantes des sports de neige et renforcer la fréquentation estivale tout en recherchant un développement durable.

Le présent guide pour l'aménagement local porte avant tout sur les projets touristiques qui doivent être réalisés hors des zones à bâtir, comme les installations à câbles, les pistes de VTT, les tyroliennes, les plateformes panoramiques. La législation en vigueur impose des exigences élevées à ce type de projets. Ainsi, elle demande expressément que toute installation de transport de personnes devant obtenir une concession et une autorisation fédérales dans le cadre d'une procédure d'approbation des plans selon la LICa¹ repose sur une base conforme aux dispositions sur l'aménagement du territoire. S'agissant du développement d'autres constructions et installations touristiques hors de la zone à bâtir, par contre, il n'apparaît pas toujours clairement d'emblée si elles nécessitent une autorisation et, si oui, à quelle procédure il faut les soumettre. Dans ce contexte, les notions d'implantation imposée par la destination, de coordination spatiale et d'obligation d'aménager le territoire sont cruciales.

Le but premier du présent guide est d'aider les autorités communales et les bureaux d'aménagement privés à traiter de manière appropriée dans le plan d'affectation communal les constructions et les installations nécessaires au développement touristique et leurs affectations hors du milieu bâti. Il passe en revue les bases légales et les bases d'aménagement au niveau cantonal ainsi que les instruments d'aménagement nécessaires. Il livre des indications et des recommandations concrètes concernant l'élaboration des plans, qu'ils portent sur des installations de transport touristique, des modifications de pistes de ski, des installations d'enneigement ou encore des activités de tourisme estival. Il montre comment préparer les bases requises afin qu'il soit possible de procéder à l'examen des projets de manière exhaustive et au niveau approprié et que les procédures se déroulent avec la plus grande fluidité possible.

2. Implantation imposée par la destination de la construction

Pour réaliser des constructions touristiques hors de la zone à bâtir, il est essentiel que leur implantation soit imposée par leur destination. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, c'est le cas lorsqu'une construction doit être implantée hors de la zone à bâtir pour des raisons techniques, économiques ou découlant de la nature du sol (implantation imposée positivement par la destination) ou bien lorsqu'elle ne peut pas être réalisée en zone à bâtir pour des raisons déterminées (implantation imposée négativement par la destination).

Le critère de l'implantation imposée positivement par la destination est essentiel dans l'appréciation des activités touristiques. Selon la jurisprudence, il suffit que ce critère soit rempli de façon relative. Ainsi, il n'est pas nécessaire de démontrer que le site choisi est le seul possible; il suffit de produire une évaluation indiquant que le site est approprié. Cette évaluation doit exposer les motifs particulièrement importants et objectifs qui imposent la réalisation de la construction projetée à l'emplacement prévu et qui font apparaître sa réalisation hors de la zone à bâtir comme étant beaucoup plus avantageuse que sa réalisation à l'intérieur de celle-ci. L'appréciation des motifs invoqués repose sur des critères objectifs; ni les idées ou les désirs subjectifs des individus, ni l'opportunité ou la convenance personnelle n'entrent en ligne de compte. Avant d'admettre qu'une implantation est imposée de façon relative par la destination de la construction, il faut procéder à une pesée de tous les intérêts en présence. Cela inclut non seulement les aspects techniques, mais aussi les intérêts de la protection de la nature, du paysage et des sites. Il faut également envisager des sites et des solutions de rechange.

¹ Loi fédérale du 23 juin 2008 sur les installations à câbles transportant des personnes (loi sur les installations à câbles, LICa; RS 743.01)

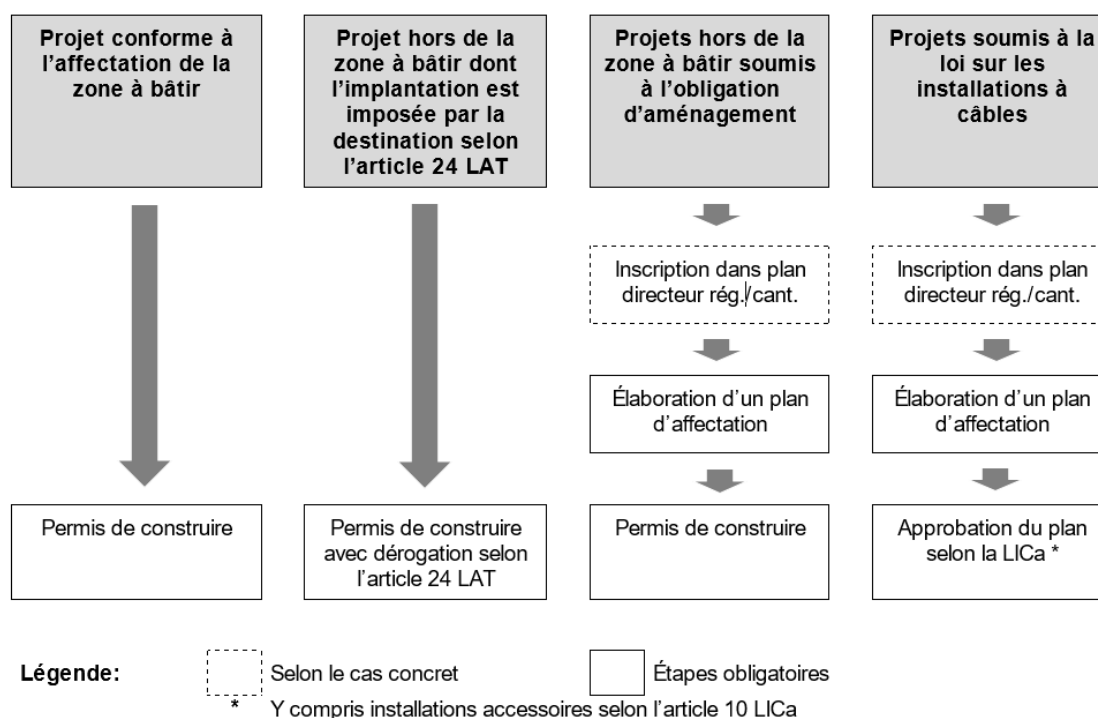
Lorsque des projets ont une implantation qui est imposée négativement par leur destination, c'est généralement en raison des nuisances qu'ils génèrent (p. ex. stands de tir, aérodromes pour modèles réduits, certaines installations destinées à la garde d'animaux). Ce cas de figure ne se rencontre quasiment jamais s'agissant des installations touristiques, raison pour laquelle il n'est pas développé plus avant dans le présent guide.

Si un plan prévoyant une zone spéciale au sens de l'article 18 LAT² pour une affectation touristique est édicté, l'article 24 LAT n'exige pas la démonstration que l'implantation de la construction est imposée de manière absolue par sa destination. Il faut exposer dans quelle mesure la zone d'affectation, bien qu'elle soit située hors de la zone à bâtir, est conforme aux objectifs et aux principes de l'aménagement du territoire, notamment la séparation entre les parties constructibles et les parties non constructibles du territoire ainsi que le regroupement des constructions dans les zones à bâtir (principe de concentration). Les zones spéciales à affectation touristique ne sont admissibles que si elles reposent sur une pesée de tous les intérêts en présence relevant de l'aménagement du territoire (cf. Rudolf MUGGLI, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [éd.], Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, article 18, en particulier n. 28 concernant les zones de sport et de loisir).

3. Harmonisation spatiale entre le canton, la région et la commune

Les activités touristiques sont très variées. Elles nécessitent plus ou moins de constructions et d'installations et donc une harmonisation spatiale à des niveaux différents selon l'ampleur de leurs incidences sur le territoire et sur l'environnement. Dans le cas le plus simple, l'harmonisation est assurée dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire; mais si les incidences sont importantes, il est courant de devoir assurer l'harmonisation dans le cadre d'une procédure d'aménagement selon la législation sur l'aménagement du territoire.

Fig. 1: Quatre démarches typiques pour l'autorisation de projets touristiques



² Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, LAT; RS 700)

3.1 Dérogation ou obligation d'aménager

La question de savoir si un projet peut être autorisé par la voie dérogatoire prévue à l'article 24 LAT ou s'il requiert une harmonisation spatiale dans le cadre de l'établissement d'un plan d'aménagement (obligation d'aménager) est souvent délicate à trancher. Des voix s'élèvent régulièrement pour demander qu'une limite plus claire soit établie entre dérogation et obligation d'aménager, et c'est bien compréhensible. Mais il n'est pas possible de définir ici une limite claire pour tous les cas envisageables. En effet, la doctrine et la jurisprudence en la matière sont abondantes et on ne peut qu'en inférer des généralités (cf. Rudolf MUGGLI, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [éd.], Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir, 2017, remarques préliminaire relatives aux articles 24 à 24c et 37a LAT, n. 21). De plus, toute schématisation, par exemple à l'aide de repères chiffrés, est impossible. Chaque projet doit donner lieu à une appréciation de l'ensemble des éléments dans le cas concret.

La pratique actuelle peut se résumer ainsi: les projets de construction qui ont des incidences importantes sur le territoire, l'équipement et l'environnement ne peuvent pas être autorisés par la voie d'une dérogation; ils doivent faire l'objet d'une décision de l'autorité chargée de l'édiction des plans d'affectation voire reposer sur une base légale dans le plan directeur cantonal (cf. ch. 3.2).

Si les incidences sur l'environnement sont considérables, ce que reflète par exemple la nécessité de réaliser une **étude d'impact sur l'environnement**, alors le projet doit être autorisé par la voie de l'établissement d'un plan d'affectation.

L'obligation d'aménager découle également du **besoin élevé d'harmonisation et donc de coordination** que présente un projet parce que ses incidences dépassent largement le périmètre prévu pour son implantation. La **surface occupée** par le projet est un autre aspect important, même si ni la législation ni la jurisprudence ne fixent de repères chiffrés. Les projets ayant des **incidences de grande ampleur sur l'équipement** doivent eux aussi faire l'objet d'un plan d'aménagement.

Il est bon de rappeler que, dans les cas limites, les autorités communales et cantonales jouissent toujours d'une certaine liberté d'appréciation qui leur permet, sans contrevenir au droit, d'opter pour l'édiction d'un plan d'affectation ou pour l'octroi d'une dérogation au sens des articles 24 et suivants LAT.

→ L'harmonisation nécessaire avec les plans d'aménagement communaux et les plans d'aménagement de rang supérieur ainsi que la détermination de la procédure d'autorisation requise doivent toujours se faire pour chaque cas d'espèce. Lorsque la procédure à suivre est déterminée en temps utile, il est possible d'en optimiser le déroulement et les différentes étapes.

Les sous-chapitres qui suivent présentent succinctement l'harmonisation spatiale entre les niveaux d'aménagement du canton, de la région et de la commune ainsi que la fonction de la procédure d'autorisation.

3.2 Harmonisation spatiale au niveau du canton (plan directeur cantonal)

Dans son plan directeur, le canton précise le cours que doit suivre l'aménagement de son territoire et la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire afin d'atteindre le développement souhaité. Les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et sur l'environnement doivent avoir été prévus dans le plan directeur³.

³ Article 8, alinéa 2 LAT

Les objectifs du plan directeur du canton de Berne qui sont essentiels pour le développement touristique sont énoncés dans les chapitres C et E des stratégies.

- Objectif C31: «Lorsqu'il existe un potentiel touristique suffisant – et à condition que des mesures de compensation appropriées soient prises – le canton soutient la création de zones destinées à la pratique intensive d'activités de détente. Les réserves naturelles et les zones de protection ainsi que les unités paysagères peu ou non desservies doivent rester intactes à long terme. »
- Objectif C33: «Le canton vise un développement touristique durable. Les conférences régionales/régions concrétisent les objectifs et principes cantonaux dans des programmes de développement touristique dont les aspects spatiaux sont ensuite réglés dans les plans directeurs (jusqu'en 2012). »
- Objectif E12: «Une grande retenue est de mise s'agissant de l'équipement en chemins et installations touristiques des unités paysagères peu ou non desservies d'une valeur écologique ou d'une beauté particulière, si tant est qu'un tel équipement entre en ligne de compte. »

La fiche de mesure C_23 concrétise les aspects essentiels de ces objectifs⁴:

- Elle formule des principes pour le développement touristique. Le développement touristique doit tenir compte des conditions naturelles et exploiter les atouts du site visé. Il exige une desserte suffisante, en particulier par les transports publics. Il prend en considération la qualité du milieu bâti et du paysage. L'urbanisation touristique a lieu dans les zones à bâtir, et dans les centres touristiques en priorité. Les nouvelles constructions et installations devant attirer un nombre de personnes important qui ne peuvent pas être réalisées dans la zone à bâtir doivent être concentrées dans les zones destinées à la pratique intensive d'activités de détente importantes pour le canton. En dehors de ces zones, une extension modérée est possible autour de buts et de départs d'excursion existants si elle s'intègre bien dans la nature et le paysage et si la desserte est suffisante.
- Elle désigne les zones destinées à la pratique intensive d'activités de détente importantes pour le canton. Il s'agit des zones déjà équipées d'installations mécaniques et qui accueillent des touristes en grand nombre pour des activités intensives sur l'ensemble de la zone. Dans les zones destinées à la pratique intensive d'activités de détente classées comme éléments de coordination réglée, les aspects essentiels de l'harmonisation spatiale au niveau supérieur sont prescrits si bien que beaucoup de projets ne requièrent plus de dispositions supplémentaires au niveau du plan directeur cantonal. Il peut toutefois être nécessaire de procéder à des harmonisations spatiales complémentaires dans certains cas, par exemple si un projet a des incidences spatiales importantes qui n'étaient pas encore connues lors de l'édiction de la zone et qui touchent des intérêts nationaux ou cantonaux ou s'il requiert des adaptations essentielles des équipements au niveau supérieur.

Les zones destinées à la pratique intensive d'activités de détente ne sont pas des zones à bâtir! Pour qu'une nouvelle affectation touristique soit admissible et que les constructions et installations nécessaires puissent être réalisées, il faut généralement que les plans communaux prévoient les zones d'affectation nécessaires à cet effet (cf. ch. 2.3.).

➔ Les projets ayant des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent avoir une base dans le plan directeur cantonal. Ils sont admissibles uniquement s'ils correspondent aux indications figurant dans le plan directeur cantonal.

⁴ Voir la mesure C_23 dans le plan directeur cantonal et les explications afférentes

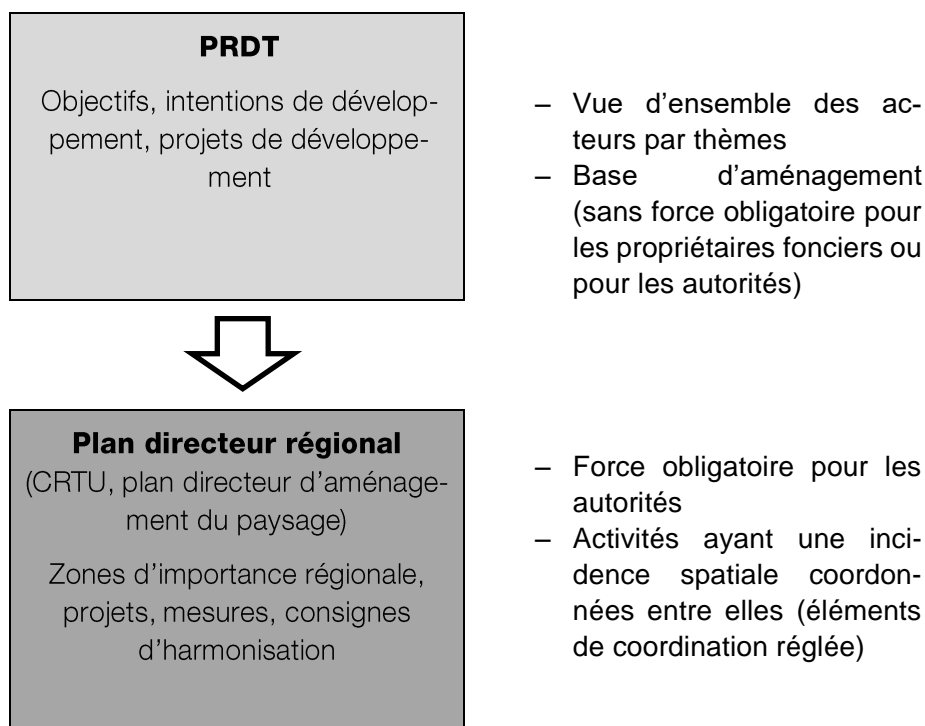
3.3 Harmonisation spatiale au niveau de la région

Dans les régions de l'Oberland bernois où le tourisme joue un rôle très important, les conférences régionales ou les régions d'aménagement élaborent des programmes régionaux de développement touristique (PRDT). Il s'agit de bases d'aménagement qui exposent les besoins en matière de développement touristique en les différenciant selon les espaces géographiques (orientation touristique, positionnement dans le tourisme estival et le tourisme hivernal, développement de l'infrastructure touristique et plus spécialement des installations de transport touristique et des grandes installations de sport et de loisirs, coordination avec la desserte, préservation des réserves naturelles et des zones de protection). Ces programmes peuvent être utiles à d'autres régions pour préparer la coordination entre des projets importants d'envergure supracommunale dans le domaine du tourisme ou portant sur des activités de détente.

Les plans directeurs régionaux, généralement la conception régionale des transports et de l'urbanisation (CRTU) ou le plan directeur régional d'aménagement du paysage, contiennent des prescriptions en matière d'organisation du territoire qui revêtent une importance régionale et qui ont force obligatoire pour les autorités. Dans le domaine du tourisme, il s'agit en particulier des prescriptions suivantes :

- désignation des zones destinées à la pratique intensive d'activités de détente ainsi que des réserves naturelles et des zones de protection;
- développement de la desserte par les transports;
- nouvelles installations de transport touristique importantes;
- définition de nouvelles attractions ayant des incidences supracommunales ou un rayonnement régional (p. ex. réseau cyclable et itinéraires de VTT).

Fig. 2: Programme régional de développement touristique et plan directeur régional



→ Les projets qui ont des incidences au-delà des limites de la commune ou qui sont concernés par les indications figurant dans les plans directeurs régionaux doivent être harmonisés avec les plans directeurs régionaux.

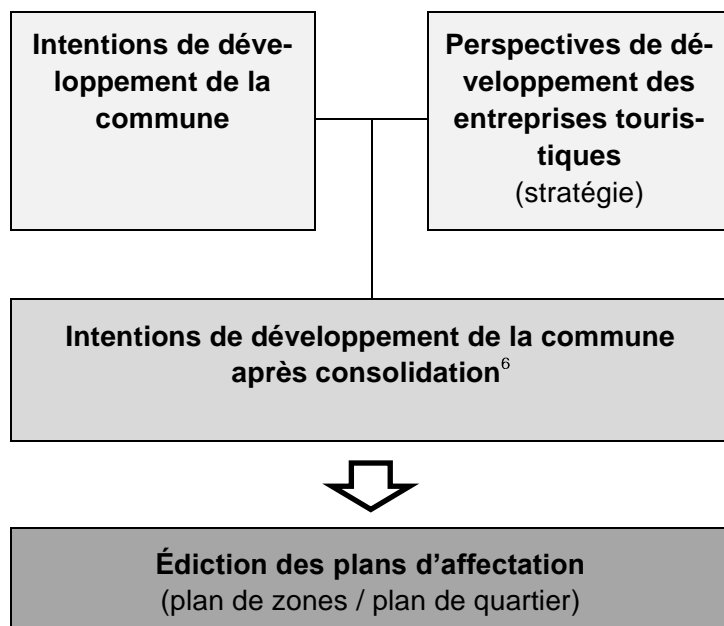
Suite à la modification de l'article 29a OC⁵, entrée en vigueur le 1^{er} avril 2017, les plans directeurs en matière d'enneigement édictés depuis les années 90 ne sont plus une condition pour l'enneigement technique des pistes de ski. Les harmonisations nécessaires peuvent être effectuées directement par la voie de l'édition d'un plan d'affectation. S'il y a des divergences entre le nouveau plan d'affectation et le plan directeur en matière d'enneigement dans les régions où ce dernier n'a pas été abrogé, il y a lieu de les expliquer.

3.4 Harmonisation spatiale au niveau de la commune

Au niveau communal, les procédures d'aménagement du territoire ont trois fonctions principales: dégager un consensus au sein de la commune autour du développement spatial souhaité, harmoniser celui-ci avec les politiques de développement de rang supérieur et l'ancrer dans les instruments d'aménagement du territoire de la commune sous la forme de mesures propres à atteindre les buts visés.

Les communes pour lesquelles le développement touristique est important sont régulièrement confrontées à un problème de fond: comment faire concorder les vues défendues par les acteurs touristiques dans l'intérêt de leurs entreprises avec les intentions de développement de la commune à moyen et long terme et les conditions générales de rang supérieur. Comme les projets de grande envergure ont généralement des incidences importantes sur le tissu urbain, les transports et le paysage et qu'il y a des interdépendances souvent étroites entre les différents projets de développement, il est rationnel de travailler dans le cadre d'une planification touristique globale.

Fig. 3: Intentions de développement consolidées sur lesquelles repose la planification des affectations



Si des changements importants devaient intervenir, il n'est pas exclu d'élaborer des plans se rapportant à des projets individuels ou de compléter les plans existants. Mais là aussi, il faut faire état de l'ensemble des incidences et adapter soigneusement le projet au cadre existant en matière d'affectation et de protection.

⁵ Ordonnance du 6 mars 1985 sur les constructions (OC; RSB 721.1)

⁶ La commune a le choix de la forme qu'elle souhaite donner à ses intentions de développement consolidées. Il est recommandé de les ancrer au minimum dans un arrêté du conseil communal.

Il est recommandé de clarifier suffisamment tôt avec des spécialistes la question de la démarche à suivre, des instruments d'aménagement à utiliser et des aspects à régler dans le plan d'affectation mais aussi, si nécessaire, d'en discuter avec l'OACOT.

La création hors de la zone à bâtir de **zones d'affectation spécialement destinées à des activités touristiques** est admissible uniquement dans la mesure où les dispositions de la législation sur l'aménagement du territoire et de la législation sur l'environnement sont respectées. Elle requiert une pesée complète des intérêts en présence, qui doit être effectuée en application du principe de proportionnalité. La pesée des intérêts doit inclure les spécificités locales, mais aussi tenir systématiquement compte des aspects fondamentaux suivants:

- L'objectif central de la législation sur l'aménagement du territoire, à savoir une utilisation mesurée du sol et la séparation entre les parties constructibles et les parties non constructibles du territoire⁷, doit être respecté. Il est donc essentiel que les zones d'affectation destinées à des activités touristiques hors de la zone à bâtir répondent à un **besoin** objectif et démontrable de réaliser le projet hors du milieu bâti (implantation imposée par la destination).
- Chaque fois que possible, on regroupera les constructions hors de la zone à bâtir en des lieux appropriés (**principe de concentration**). S'il existe déjà des points de cristallisation touristique dans un espace géographique, c'est là de préférence que l'on greffera les nouvelles constructions.
- **Le paysage doit être préservé.** Les constructions et les installations doivent être limitées au minimum et s'intégrer dans le paysage. Il convient de faire très attention aux valeurs naturelles et paysagères particulières.

➔ Il est possible de prévoir hors de la zone à bâtir des zones d'affectation destinées à des projets touristiques uniquement à la condition de pouvoir démontrer objectivement que l'affectation prévue, bien qu'elle soit située hors du milieu bâti, est conforme aux objectifs et aux principes de l'aménagement du territoire. Elle doit respecter en particulier l'obligation de séparer les parties constructibles et les parties non constructibles du territoire, le principe de concentration, le principe de la préservation du paysage et le principe de la proportionnalité.

La législation laisse davantage de marge de manœuvre pour les activités touristiques à l'intérieur des zones à bâtir. Il existe souvent déjà sur le territoire communal des zones d'affectation où des installations touristiques peuvent être réalisées moyennant une procédure d'octroi du permis de construire ou bien où une bonne partie des conditions à réunir pour pouvoir créer des zones spécialement affectées à des activités touristiques sont déjà remplies (p. ex. principe de concentration, desserte) ou sont plus faciles à réunir (p. ex. préservation du paysage).

La démonstration que la coordination spatiale de l'objet de la planification est réglée est présentée dans le **rapport sur l'aménagement du territoire selon l'article 47 OAT**⁸. Ce rapport montre comment les intérêts de l'aménagement du territoire sont pris en compte et plus spécialement comment les prescriptions dans le domaine de la protection de l'environnement et de la nature sont respectées ainsi que la manière dont les questions d'aménagement régional et cantonal ont été résolues. Les clarifications à apporter dans le domaine de l'environnement correspondent en général au contenu de l'enquête préliminaire en vue de l'étude d'impact sur l'environnement⁹.

⁷ Article 1, alinéa 1, 1^{ère} phrase LAT

⁸ Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1)

⁹ Concernant l'étude d'impact sur l'environnement, lire le chiffre 3.2.

3.5 La fonction de la procédure d'octroi du permis de construire

Le permis de construire est régi en principe par les articles 1a à 2 LC¹⁰. Selon la loi sur les constructions, il est accordé aux projets qui sont conformes aux dispositions légales en matière de construction et d'aménagement ainsi qu'aux prescriptions d'autres lois applicables dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire (art. 2 LC). La procédure d'octroi du permis de construire est donc la dernière étape dans la succession des procédures d'aménagement (plan directeur → plan d'affectation → permis de construire).

Dans la zone à bâtir et dans les autres zones d'affectation au sens de l'article 18 LAT, les utilisations admissibles sont définies par les prescriptions applicables à la zone.

Hors de la zone à bâtir et des autres zones d'affectation au sens de l'article 18 LAT, les utilisations admissibles sont limitées aux exceptions prévues à l'article 24 LAT. Appliquées aux projets touristiques, on peut les schématiser ainsi:

- En vertu de l'article 24 LAT, les installations touristiques construites légalement hors de la zone à bâtir sur un emplacement imposé par leur destination peuvent être adaptées, complétées et agrandies modérément pour répondre aux besoins actuels. Avant d'accorder une dérogation, il faut cependant étudier les incidences de chaque projet sur le territoire et sur l'environnement (dimensions du projet, configuration, fréquentation supplémentaire attendue, etc.).
- Les nouvelles installations et offres touristiques peuvent être autorisées en vertu de l'article 24 LAT dans la mesure où il est établi qu'elles ont besoin de la situation topographique existante et pour autant qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (p. ex. protection du paysage, zones protégées, dangers naturels). S'il existe déjà des installations ou des offres identiques ou équivalentes dans la région, elles doivent rentrer dans l'appréciation des critères d'implantation.
- Les nouvelles installations et offres touristiques qui, en raison de leur configuration et de leur utilisation, pourraient être implantées dans une zone à bâtir appropriée – et qui n'ont donc pas besoin d'un emplacement hors de la zone à bâtir – sont en général considérées comme n'ayant pas une implantation imposée par leur destination selon l'article 24 LAT.
- L'implantation de plusieurs installations et offres touristiques au même endroit requiert normalement une procédure d'aménagement préalable car celle-ci offre la possibilité de présenter et d'apprécier les incidences attendues sur le territoire et sur l'environnement prises dans leur ensemble.

L'annexe 1 expose schématiquement les interactions entre les différentes étapes des procédures d'aménagement et d'octroi du permis de construire pour différents types d'installations, que l'annexe 2 illustre à l'aide d'exemples choisis.

4. Autres questions de procédure

4.1. Procédure coordonnée selon la loi de coordination (décision globale)

En vertu de l'article 88, alinéa 6 LC, le plan de quartier a valeur de permis de construire lorsqu'il définit le projet avec la précision d'un tel permis. Dans ce cas, l'OACOT a la fonction d'autorité directrice (art. 5, al. 3, lit. b LCoord¹¹). L'approbation du plan de quartier vaut donc octroi du permis de construire (décision

¹⁰ Loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC; RSB 721.0)

¹¹ Loi de coordination du 21 mars 1994 (LCoord; RSB 724.1)

globale selon l'art. 9 LCoord). Si un projet doit être autorisé par cette procédure, il faut que le dossier de demande de permis de construire soit compatible avec les indications figurant dans le plan de quartier. Le dossier de demande de permis de construire ne peut diverger des indications du plan de quartier que dans un cadre défini par le plan d'affectation.

Jusqu'ici, les plans d'affectation portant sur des utilisations touristiques, généralement des installations d'enneigement, étaient souvent édictés dans le cadre d'une procédure coordonnée selon la loi de coordination (plan de quartier valant permis de construire). Mais comme l'aménagement d'un espace touristique repose avant tout sur une vision globale, le recours à la procédure coordonnée selon la loi de coordination arrive de plus en plus à ses limites. Ne serait-ce que pour des raisons pratiques, il est plus simple de commencer par édicter des prescriptions concernant les affectations dans un plan de quartier puis d'accorder les permis de construire aux différentes installations dans le cadre de procédures séparées.

4.2 Étude d'impact sur l'environnement

Doivent faire l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement (EIE) les installations susceptibles d'affecter sensiblement l'environnement, au point que le respect des dispositions en matière d'environnement ne pourra probablement être garanti que par des mesures spécifiques au projet ou au site (art. 10a LPE¹²).

Les installations soumises à EIE sont régies de manière exhaustive dans l'ordonnance fédérale relative à l'étude de l'impact sur l'environnement¹³. C'est le cas, par exemple, des installations touristiques importantes suivantes:

- canons à neige, si la surface destinée à être enneigée est supérieure à 50 000 m² (type d'installation n° 60.4, annexe OEIE);
- modifications de terrain supérieures à 5000 m² pour des installations de sports d'hiver (type d'installation n° 60.3, annexe OEIE);
- installations à câbles soumises à concession fédérale (type d'installation n° 60.1, annexe OEIE);
- téléskis pour mettre en valeur de nouvelles zones ou relier entre eux différents domaines de sports d'hiver (type d'installation n° 60.2, annexe OEIE);
- terrains de golf de neuf trous ou plus (type d'installation n° 60.7, annexe OEIE);
- parcs de stationnement (terrain ou bâtiment) pour plus de 500 voitures (type d'installation n° 11.4, annexe OEIE).

En principe, l'EIE doit être réalisée à un stade aussi précoce que possible (art. 5, al. 3 OEIE): « Dans tous les cas où les cantons prévoient l'établissement d'un plan d'affectation spécial (ou: "plan d'affectation de détail"), c'est cette procédure qui est considérée comme procédure décisive, à condition qu'elle permette de procéder à une EIE exhaustive. »

Dans le canton de Berne, le plan d'affectation spécial correspond au plan de quartier. Dans ce cas, la procédure décisive est la procédure d'examen préalable et d'approbation du plan de quartier par l'OACOT (art. 4, al. 2 OCEIE). Si le plan de quartier ne permet pas de réaliser l'EIE parce qu'il est insuffisamment détaillé, l'EIE doit être faite dans le cadre d'une procédure d'octroi du permis de construire (cf. annexe OEIE, 60.3 et 60.4 ou annexe OCEIE¹⁴, 60.3 et 60.4).

Il est également possible de procéder à l'enquête préliminaire en vue de l'EIE dans le cadre de l'élaboration du plan de quartier et à l'étude d'impact proprement dite dans le cadre de la ou des procédures d'octroi du permis de construire. En règle générale, le rapport visé à l'article 47 OAT revêt la forme d'un rapport d'enquête préliminaire à l'EIE. Pour les entreprises de transport à câbles bénéficiant d'une concession

¹² Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (loi sur la protection de l'environnement, LPE; RS 814.01)

¹³ Ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE; RS 814.011)

¹⁴ Ordonnance du 14 octobre 2009 relative à l'étude d'impact sur l'environnement (OCEIE; RSB 820.111)

fédérale, la législation fédérale prévoit que l'EIE est réalisée dans le cadre de la procédure d'approbation des plans.

Si l'EIE n'est pas réalisée au stade de l'élaboration du plan d'affectation, le rapport sur l'aménagement du territoire visé à l'article 47 OAT doit expliquer comment les exigences de la législation sur la protection de l'environnement sont prises en compte.

L'EIE doit en principe porter sur la totalité des installations et de leurs éléments qui ont un rapport spatial ou fonctionnel direct et étroit avec le projet soumis à EIE. Il peut arriver que certaines installations ou parties d'installation ne soient pas autorisées dans le cadre de la même procédure que l'installation principale soumise à EIE (p. ex. procédure d'approbation de plans pour un téléphérique et permis de construire pour une modification de terrain). Dans ce cas, l'EIE doit être effectuée à un stade précoce de la planification.

Si une installation soumise à EIE est modifiée, il est possible que la modification, selon son ampleur, soit elle aussi soumise à EIE. C'est le cas lorsqu'elle consiste en une transformation ou un agrandissement notable ou en une modification notable du mode d'exploitation (art. 2, al. 1 OEIE). Pour déterminer si une modification est notable, on tient compte entre autres de son incidence sur l'environnement (p. ex. augmentation, nouvelle répartition ou apparition de nuisances). Il convient en outre de prendre contact suffisamment tôt avec des spécialistes ou avec l'Office cantonal de l'environnement et de l'énergie (OEE) pour clarifier ce point.

4.3 Procédure de défrichement

Lorsqu'une installation touristique (on pense en particulier à une piste ou un tronçon de piste de ski ou à une installation ou un élément d'une installation d'enneigement) nécessite une autorisation de défrichement, celle-ci doit être demandée dans le cadre de la procédure d'établissement du plan d'affectation. L'Office des forêts et des dangers naturels (OFDN) doit être impliqué le plus précocement possible, mais au plus tard au stade de l'examen préalable, afin que les clarifications concernant spécifiquement la forêt puissent être entreprises en temps utile (délimitation d'une zone forestière, etc.). La demande de défrichement doit être extrêmement précise (surface exacte à défricher en m² par parcelle), ce qui suppose que l'étude de l'installation soit déjà bien avancée. Si la surface à défricher dépasse 5000 m² (cumul des défrichements exécutés pour le même ouvrage au cours des 15 années précédant la demande; cf. art. 6, al. 2, lit. b OFo¹⁵), l'OFDN doit obligatoirement consulter la division Forêts de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), qui est l'autorité forestière fédérale, avant d'accorder l'autorisation. Si l'installation requiert en outre une EIE, celle-ci doit être effectuée avant le dépôt de la demande de défrichement. L'évaluation globale de l'impact sur l'environnement (éventuellement dans une version non définitive) doit être présentée à l'OFEV lors de sa consultation.

Si la zone d'affectation ne fournit pas une définition matérielle et géographique suffisamment précise du projet qui requiert le défrichement, celui-ci ne peut être examiné que de manière générale lors de l'élaboration du plan de quartier et seul un préavis favorable peut être émis. L'autorisation de défrichement proprement dite ne pourra être accordée qu'avec le permis de construire (procédure d'autorisation de défrichement en deux étapes).

¹⁵ Ordonnance du 30 novembre 1992 sur les forêts (OFo; RS 921.1)

5. Précisions concernant certaines activités et installations touristiques dans la planification des affectations au niveau communal

Pour inscrire des activités touristiques dans le plan d'affectation, il est judicieux de procéder à une planification générale portant sur l'ensemble de la zone touristique ou de la zone destinée à la pratique intensive d'activités de détente prévue dans la commune. Cela permet de tenir compte de toutes les interdépendances, qui sont multiples et variées. Il y a lieu en outre d'harmoniser les perspectives de développement des entreprises touristiques, qui sont généralement concrétisées dans la stratégie d'une ou plusieurs entreprises, avec les perspectives de développement de la commune ainsi qu'avec le cadre fixé par la législation et les instruments d'aménagement de rang supérieur. Cela suppose de recenser les activités et les installations existantes, de justifier le choix des sites et des tracés, d'exposer les incidences et d'inclure tous ces éléments dans la pesée des intérêts.

Les sous-chapitres qui suivent fournissent des indications sur le traitement de différents types d'installations et activités touristiques dans la planification des affectations. Des informations complémentaires figurent dans les publications listées à l'annexe 3.

5.1 Installations à câbles

La construction et l'exploitation d'une installation à câbles destinée au transport de personnes requièrent une approbation des plans et une autorisation d'exploitation (art. 3 LICa¹⁶). Pour qu'une autorisation fédérale puisse être délivrée dans le cadre de la procédure d'approbation des plans (PAP), il faut qu'une zone permettant la construction et l'exploitation d'une telle installation soit délimitée dans le plan d'affectation (au niveau communal)¹⁷.

Le traitement des installations à câbles dans la planification des affectations au niveau communal est différent selon la catégorie à laquelle appartient l'installation :

- nouvelle installation à câbles;
- installation existante;
- station de départ (avec ou sans parking);
- station intermédiaire ou d'arrivée (le cas échéant assortie d'autres utilisations).

5.1.1 Nouvelle installation à câbles

Une nouvelle installation à câbles peut avoir des incidences qui dépassent largement la surface qu'elle occupe et le territoire de la commune concernée. Ces incidences concernent par exemple les transports (fréquentation des routes menant à l'installation, impact sur les transports publics) ou l'espace géographique desservi (augmentation de la fréquentation, notamment dans des zones sensibles, etc.). Lorsque l'on entreprend la planification d'une nouvelle installation à câbles, il faut par conséquent vérifier si le projet repose sur une base suffisante dans l'aménagement du territoire au niveau supérieur (région, canton).

Approche réglementaire recommandée pour planifier ces affectations au niveau communal

Indication d'un corridor pour installation à câbles dans le plan d'affectation¹⁸:

¹⁶ Loi fédérale du 23 juin 2006 sur les installations à câbles transportant des personnes (loi sur les installations à câbles, LICa; RS 743.01)

¹⁷ Pour des explications plus détaillées, voir l'aide à l'exécution « Environnement et aménagement du territoire dans les projets d'installations à câbles », annexe 3, publication n° 1.

¹⁸ Selon l'instrument d'aménagement choisi, soit dans le plan de zones, soit dans le plan de quartier.

- a) La surface du corridor doit revêtir la forme d'une autre zone d'affectation au sens de l'article 18 LAT. Elle se superpose à la zone agricole ou à la forêt (affectation différée selon l'art. 18, al. 2 LAT: le défrichement fait l'objet d'un préavis favorable, mais pas encore d'une autorisation définitive).
- b) Le corridor doit être suffisamment large pour ne pas devoir être adapté en cas de modification intervenant au cours de la PAP. La largeur peut varier selon les tronçons. Le corridor doit figurer sur le plan. Il peut aussi se superposer à des objets protégés, à des zones de forêt et à des cours ou plans d'eau après une évaluation soigneuse du tracé et une pesée minutieuse des intérêts.
- c) À ce stade, il n'est pas possible de préciser l'emplacement des pylônes, le tracé exact ni les stations. Le corridor défini dans le plan d'affectation sert de base à la procédure d'approbation des plans de l'installation à câbles. La situation définitive et la configuration des éléments de l'installation sont définies dans le cadre de la PAP, qui concorde étroitement avec le plan d'affectation sur le plan matériel mais qui intervient après.

Les prescriptions afférentes à la zone¹⁹ règlent les aspects suivants:

- a) affectation;
- b) définition rudimentaire des principes généraux de la construction et de l'agencement²⁰. Il faut rechercher une unité architecturale d'ensemble. Les mesures de police des constructions doivent garantir que les bâtiments et installations soient dimensionnés de manière adéquate.
- c) Si un corridor pour installation à câbles se superpose à des objets protégés ou à une forêt, leur préservation fait l'objet de réserves si nécessaire.

5.1.2 Installation à câbles existante

Pour permettre le remplacement ultérieur d'une installation à câbles sans adaptation du plan d'affectation, il est possible de désigner les installations existantes dans le plan d'affectation et de fixer dans les prescriptions afférentes les conditions générales à remplir pour leur remplacement.

Approche réglementaire recommandée

Inscription dans le plan d'affectation²¹ sous la forme d'une ligne ou d'un corridor.

Les prescriptions afférentes à la zone²² règlent les aspects suivants:

- a) affectation, y compris pour l'espace géographique dans lequel une installation de remplacement est admissible;
- b) définition rudimentaire des principes généraux de la construction et de l'agencement²³. Il faut rechercher une unité architecturale d'ensemble. Les mesures de police des constructions doivent garantir que les bâtiments et installations soient dimensionnés de manière adéquate.
- c) Si un corridor pour installation à câbles se superpose à des objets protégés ou à une forêt, leur préservation fait l'objet de réserves si nécessaire.

¹⁹ Selon l'instrument d'aménagement choisi, soit dans le règlement des constructions, soit dans le règlement de quartier.

²⁰ Dans la procédure d'approbation des plans, l'Office fédéral des transports bénéficie d'un large pouvoir d'appréciation en ce qui concerne le dimensionnement approprié des installations à câbles, pouvoir d'appréciation qui ne doit pas être restreint trop fortement par les prescriptions sur les constructions (cf. décision de la JCE 32.14-16.21/16.23 du 8 juin 2017 en la cause V-Bahn Grindelwald).

²¹ Selon l'instrument d'aménagement choisi, soit dans le plan de zones, soit dans le plan de quartier.

²² Selon l'instrument d'aménagement choisi, soit dans le règlement des constructions, soit dans le règlement de quartier.

²³ Voir la note de bas de page 20

5.1.3 Station de départ (avec ou sans parking)

L'autorisation d'une nouvelle installation à câbles dans le cadre de la procédure d'approbation des plans suppose que le plan d'affectation prévoie une zone destinée à cette activité qui, lors de la réalisation, sera suffisamment bien desservie par les transports et proposera des possibilités de stationnement adéquates.

Approche réglementaire recommandée

Inscription dans le plan d'affectation²⁴ en général sous la forme de zone affectée à des besoins publics (ZBP) selon l'article 77 LC, avec indication de la destination (station de départ, parking couvert ou non couvert, parking hivernal). D'autres zonages sont cependant possibles. Les zones affectées à une station de départ et à un parking, couvert ou non, ont le caractère d'une zone à bâtir au sens de l'article 15 LAT. Par ailleurs, la zone affectée à un stationnement hivernal se superpose généralement à la zone agricole; elle a le caractère d'une autre zone d'affectation au sens de l'article 18 LAT dans la mesure où elle n'entrave pas l'usage agricole pendant la période de végétation.

Les prescriptions afférentes à la zone²⁵ règlent les aspects suivants:

- a) affectation;
- b) définition rudimentaire des principes généraux de la construction et de l'agencement²⁶. Il faut rechercher une unité architecturale d'ensemble. Les mesures de police des constructions doivent garantir que les bâtiments et installations soient dimensionnés de manière adéquate.

5.1.4 Station intermédiaire et station d'arrivée (éventuellement assorties d'autres activités)

La station intermédiaire et la station d'arrivée d'une nouvelle installation à câbles sont généralement situées hors du milieu déjà bâti. Pour ces infrastructures également, l'autorisation d'une nouvelle installation dans le cadre d'une procédure d'approbation des plans suppose une mention dans le plan d'affectation.

Approche réglementaire recommandée

Inscription dans le plan d'affectation²⁷, par exemple sous la forme d'une ZBP selon l'article 77 LC, avec indication de l'activité de station intermédiaire ou de station d'arrivée. D'autres zonages sont cependant possibles, par exemple la délimitation d'une autre zone d'affectation spéciale ou l'extension du corridor de l'installation à câbles.

Ces zones ont le caractère d'une autre zone d'affectation au sens de l'article 18 LAT. Leur fonction de station intermédiaire ou de station d'arrivée au sens strict peut être complétée uniquement par des activités dont l'implantation est liée à une station d'installation à câbles. Le programme d'exploitation doit attester de l'adéquation avec un besoin et du fait que l'implantation est imposée par la destination. Il doit également préciser la surface occupée par les autres activités. Il faut délimiter des secteurs séparés pour les activités accessoires²⁸ sans lien avec l'installation à câbles.

Les prescriptions afférentes à la zone²⁹ règlent les aspects suivants pour chaque secteur:

- a) affectation, secteur par secteur;

²⁴ Selon l'instrument d'aménagement choisi, soit dans le plan de zones, soit dans le plan de quartier.

²⁵ Selon l'instrument d'aménagement choisi, soit dans le règlement des constructions, soit dans le règlement de quartier.

²⁶ Voir la note de bas de page 20

²⁷ Selon l'instrument d'aménagement choisi, soit dans le plan de zones, soit dans le plan de quartier.

²⁸ Sont visées les activités accessoires qui ne sont pas installées dans le bâtiment d'exploitation.

²⁹ Selon l'instrument d'aménagement choisi, soit dans le règlement des constructions, soit dans le règlement de quartier.

- b) définition des principes généraux de la construction et de l'agencement: elle ne peut être que rudimentaire pour les stations intermédiaires et les stations d'arrivée³⁰. Il faut rechercher une unité architecturale d'ensemble. Les mesures de police des constructions doivent garantir que les bâtiments et installations soient dimensionnés de manière adéquate.
- c) Les autres affectations prévues hors de la station d'arrivée doivent en général faire l'objet de dispositions spécifiques relatives à l'intégration architecturale, ainsi qu'à la préservation des objets protégés, de la forêt, des cours ou plans d'eau et des surfaces exploitées à des fins agricoles ou comme alpages.

5.2 Pistes de ski et surfaces enneigées artificiellement

5.2.1 Zones de pistes de ski

Les zones de pistes de ski et d'autres sports de neige ont le caractère d'autres zones d'affectation au sens de l'article 18 LAT. Elles se superposent à la zone agricole et légitiment l'utilisation des surfaces concernées pour le ski de piste ou d'autres sports de neige lorsque l'enneigement est suffisant.

Les zones de ski de piste ont généralement le caractère d'une zone affectée à des besoins publics selon l'article 77 LAT. Ce statut donne aux skieurs le droit de passage avec force obligatoire pour les propriétaires, qui ont normalement aussi l'obligation d'enlever les clôtures.

Lorsque des zones de pistes de ski prévoient ou permettent des modifications de terrain de plus de 5000 m², il est alors obligatoire de réaliser une étude d'impact sur l'environnement (cf. ch. 2.7 et mémento EIE n° 18).

Les zones de pistes de ski peuvent exceptionnellement empiéter sur la forêt lorsque des routes forestières sont utilisées comme des chemins skiables ou lorsque des clairières ou des tranchées servent pour relier des pistes. La largeur des zones de ski de piste en forêt ne peut pas dépasser 10 mètres (il faut que la piste puisse être couverte par la canopée).

5.2.2 Zones d'enneigement technique (zones d'enneigement)

Selon l'article 29a OC, l'enneigement technique d'une surface de plus de 5000 m² ainsi que les modifications de terrain et les installations annexes nécessaires à l'enneigement requièrent une base dans un plan d'affectation. Les communes indiquent dans des plans d'affectation de quelle manière les principes de l'aménagement ainsi que les exigences de la législation sur la protection de l'environnement et des autres actes législatifs applicables sont respectés lors de l'enneigement technique de domaines skiables d'un seul tenant. L'ordonnance sur les constructions contient en outre des prescriptions spécifiquement applicables à l'enneigement technique concernant la préservation du paysage, les prélèvements d'eau, les additifs chimiques et la période d'enneigement technique (art. 29a à 29d OC).

Les canons à neige couvrant une surface de plus de 50 000 m² doivent obligatoirement faire l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement (cf. ch. 3.2 et mémento EIE n° 18). Si la zone d'enneigement n'est pas désignée dans un plan d'affectation de détail (plan de quartier) ou si le degré de détail du plan de quartier ne permet pas la réalisation de l'EIE, les explications relatives aux incidences environnementales qui sont requises pour délimiter la zone doivent figurer dans le rapport sur l'aménagement du territoire visé à l'article 47 OAT. Les clarifications ayant trait à l'environnement effectuées à ce stade correspondent en général à l'enquête préliminaire en vue de l'EIE.

³⁰ Voir la note de bas de page 20

Il est exclu de délimiter des zones d'enneigement en forêt car la neige perturbe massivement et durablement les fonctions forestières. Les surfaces à enneiger doivent être séparées de l'aire forestière dans le cadre d'une procédure d'autorisation de défrichement. Il est en revanche possible d'autoriser l'installation d'éléments de canons à neige (conduites, bouches à eau, lances) dans l'aire forestière en tant que petites constructions non forestières.

Les zones à enneiger définies dans le plan d'affectation peuvent aussi être assorties de prescriptions régissant l'admissibilité des constructions et des installations nécessaires pour l'enneigement technique, comme les conduites, les bouches à eau et les transformateurs. Des corridors doivent être indiqués à tous les endroits où passent des conduites de liaison importantes, des raccordements aux points d'eau ou d'autres ouvrages situés hors des zones d'enneigement.

Le plan d'affectation doit donner la possibilité de fixer, lors de la procédure d'octroi du permis de construire qui suivra, l'emplacement exact des constructions et des installations nécessaires pour l'enneigement technique.

Si une demande de permis de construire sort d'un corridor inscrit dans le plan d'affectation de manière circonscrite et pour des motifs légitimes, il est possible d'envisager une dérogation selon l'article 24 LAT dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire.

Approche réglementaire recommandée pour planifier ces affectations au niveau communal

Indiquer:

- a) les surfaces à enneiger³¹ (zones d'enneigement) ainsi que les prescriptions et les corridors nécessaires pour les constructions et les installations utilisées pour l'enneigement technique;
- b) une éventuelle zone affectée à des besoins publics au sens de l'article 77 LC pour créer un réservoir;
- c) un éventuel point de prélèvement d'eau.

Ces zones affectées à des besoins publics ont le caractère d'une autre zone d'affectation au sens de l'article 18 LAT. Le concept d'exploitation doit attester que l'implantation est imposée par la destination et préciser la surface occupée par les autres activités.

Les prescriptions afférentes³² règlent les aspects suivants pour chaque secteur:

- a) affectation;
- b) définition rudimentaire des principes généraux de la construction et de l'agencement. Elle comporte si nécessaire des réserves concernant la préservation du voisinage, des objets protégés, de la forêt, des cours ou plans d'eau ainsi que des surfaces exploitées à des fins agricoles ou comme alpages. Le cas échéant, elle impose un cadre à l'exploitation.

5.3 Attractions touristiques

Dans le présent guide, la catégorie des « attractions touristiques » regroupe les constructions et les installations telles que les pistes de luge d'été, les grandes tyroliennes, les pistes de descente pour VTT, les tours d'escalade, les parcs-aventure et les structures événementielles.

Lorsqu'elles sont situées hors de la zone à bâtir, ces installations ont souvent des incidences importantes sur le territoire et l'environnement. Elles doivent donc figurer dans un plan d'affectation. À cet effet, il faut

³¹ Selon l'instrument d'aménagement choisi, soit dans le plan de zones, soit dans le plan de quartier.

³² Selon l'instrument d'aménagement choisi, soit dans le règlement des constructions, soit dans le règlement de quartier.

analyser en détail le choix de l'emplacement, l'adéquation à un besoin, le dimensionnement, l'intégration dans la topographie et les incidences. Comme ces installations sont souvent des cas particuliers, il est recommandé de contacter suffisamment tôt l'autorité chargée d'octroyer l'autorisation afin de discuter des exigences matérielles à prévoir.

Approche réglementaire recommandée

- Une zone d'affectation particulière est définie dans le cadre d'un plan de quartier. Elle a le caractère d'une autre zone d'affectation au sens de l'article 18 LAT.
- Le règlement de quartier précise les éléments suivants: destination (nature et ampleur de l'utilisation); principes généraux de la construction et de l'agencement; prescriptions à respecter pour préserver le voisinage, les objets protégés, la forêt, les cours ou plans d'eau ainsi que les surfaces exploitées à des fins agricoles ou comme alpages; le cas échéant, conditions générales imposées à l'exploitation.

Les sentiers de découverte sont un exemple d'attraction touristique. Il est possible d'installer des constructions et des installations en divers points d'un parcours partant d'un lieu touristique bien desservi, à condition que lesdits ouvrages, par leur nature et leurs dimensions, s'intègrent bien dans le paysage et respectent les exigences formulées pour la zone. S'il est nécessaire d'édicter un plan d'affectation, l'approche réglementaire suivante est recommandée:

- Le tracé de l'installation et l'emplacement des postes sont définis dans le plan de quartier.
- Les prescriptions afférentes régissent pour chaque secteur:
 - a) la destination et les principes généraux d'agencement du sentier de découverte;
 - b) les éléments, le degré d'affectation et la surface de chaque poste.

Quelques exemples concrets d'attractions touristiques sont présentés à l'annexe 2.

5.4 Activités de détente extensives

Hors des zones destinées à la pratique intensive d'activités de détente, il faut veiller à entretenir et développer un tourisme proche de la nature, qui se distingue par une offre ancrée dans la région, authentique et durable. En effet, les personnes qui souhaitent se ressourcer recherchent avant tout le calme.

Pour préserver durablement ces qualités, il faut adapter les infrastructures nécessaires aux conditions naturelles et les intégrer de manière optimale dans le paysage.

Les installations typiquement destinées aux activités de détente extensives sont les chemins de randonnée pédestre, les itinéraires de vélo et de VTT, les places de pique-nique, les plateformes panoramiques et les parkings aux principaux points d'accès aux activités de détente.

Beaucoup d'installations requises pour les activités de détente extensives ont peu d'impact sur le territoire et l'environnement. Elles peuvent donc être appréciées dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire. Certaines, par contre, requièrent une coordination au niveau supérieur pour une vue d'ensemble à moyen terme. C'est le cas en particulier des installations suivantes:

- points d'entrée et de sortie d'un secteur de détente;
- réseau des itinéraires de randonnée pédestre;
- réseau des itinéraires cyclables.

5.4.1 Points d'accès aux secteurs de détente

Les points d'accès aux zones affectées à des activités de détente soulèvent régulièrement les mêmes questions concernant la desserte par les transports et la canalisation des visiteurs. Dans quelle mesure peut-on et doit-on mettre des places de stationnement à disposition? Est-il nécessaire et judicieux d'assurer une desserte par les transports publics? Faut-il prévoir des restrictions de trafic? Faut-il prévoir des mesures particulières pour canaliser les visiteurs?

Il est courant que ces questions soient abordées lors de l'élaboration des plans directeurs régionaux. Dans ce cadre, on étudie s'il y a lieu d'agir aux points d'accès aux zones de détente et, si nécessaire, des mesures appropriées sont proposées.

La création de places de stationnement présuppose un plan de stationnement. Ce plan définit les besoins, coordonne le stationnement avec les bases de l'aménagement du territoire (urbanisme, transports, paysage) et en déduit les conditions générales applicables à l'installation de stationnement et aux mesures d'accompagnement (p. ex. navettes).

L'autorisation d'un parking est généralement incluse dans l'autorisation de l'affectation principale. Du point de vue de la procédure, les exigences formulées s'appliquent à l'affectation principale (p. ex. dans le cadre de la procédure d'approbation des plans selon les prescriptions applicables aux installations à câbles, cf. ch. 4.1).

S'agissant des parkings sans lien direct avec une affectation (p. ex. ceux situés aux points d'accès aux zones touristiques), il convient d'examiner au cas par cas si l'autorisation peut être accordée dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire au moyen d'une dérogation selon l'article 24 LAT ou s'il faut d'abord créer une zone d'affectation.

5.4.2 Itinéraires de randonnée pédestre

Le plan sectoriel cantonal du réseau des itinéraires de randonnée pédestre³³ décrit le réseau des itinéraires de randonnée pédestre dans le canton de Berne. Il assure la coordination des itinéraires entre les communes et avec les cantons voisins et il formule des principes en vue du développement du réseau.

Les communes définissent le réseau de chemins pour piétons et de chemins de randonnées pédestre dans leur plan directeur ou dans leur plan d'affectation³⁴. Le réseau doit figurer intégralement dans l'un ou l'autre de ces instruments. Il est judicieux de représenter cartographiquement les itinéraires de randonnée pédestre dans le cadre d'une planification touristique.

La création ou le déplacement d'itinéraires de randonnée sont approuvés dans le cadre de procédures d'octroi du permis de construire. Il est recommandé de contacter à un stade précoce l'arrondissement d'ingénieur en chef et l'association Chemins pédestres bernois.

³³ Cf. annexe 3, publication n° 9

³⁴ Article 4 de la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR; RS 704) et article 44 de la loi du 4 juin 2008 sur les routes (LR; RSB 732.11)

5.4.3 Réseau cyclable et itinéraires VTT

Le plan sectoriel cantonal pour le trafic cycliste³⁵ décrit le réseau des itinéraires cyclables pour le trafic quotidien et le trafic de loisirs ayant une fonction de réseau cantonal. Il assure la coordination des itinéraires entre les communes et avec les cantons voisins et il formule des principes en vue du développement du réseau.

La planification des itinéraires cyclables locaux de Suisse Mobile et des itinéraires VTT est du ressort des communes³⁶ ou des régions si plusieurs communes sont concernées. Dans l'intérêt d'un tourisme durable, il est très important de coordonner ce réseau avec celui des chemins de randonnée ainsi qu'avec les objectifs de protection de la nature et de la forêt. Deux guides fournissent des informations utiles dans ce domaine: « Itinéraires de randonnées à VTT » (OPC/OFOR; cf. annexe 3, publication n° 5); « VTT en forêt » (OFOR; cf. annexe 3, publication n° 6).

³⁵ Article 45 LR; cf. annexe 3, publication n° 10

³⁶ Article 47 LR

Annexes

Annexe 1 Étapes à suivre en vue de l'aménagement de constructions et d'installations touristiques hors de la zone à bâtir

Le tableau ci-dessous montre, sous une forme simplifiée, les étapes à suivre en vue de l'aménagement de constructions et d'installations touristiques hors de la zone à bâtir. Les exemples présentés ne se prêtent que de manière limitée à une généralisation. Il est indispensable d'évaluer chaque projet au cas par cas, au vu des éléments concrets. Une légende et des explications complémentaires figurent à la fin du tableau.

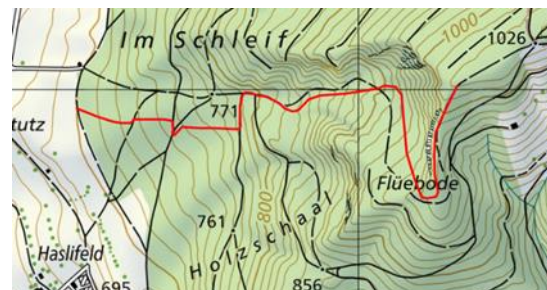
Élément ou installation (exemples choisis)	Aménagement			Autorisation		Remarques
	Plan dir. cant.	Plan dir. rég.	Plan d'affectation	PAP	Permis de construire	
Zone destinée à la pratique intensive d'activités de détente (nouveau domaine skiable, agrandissement d'un domaine skiable, liaison entre des domaines skiables)	x	x				
Installation à câbles nouvelle ou agrandissement important	(x) (1)	(x) (1)	x	x		(1) Si l'harmonisation avec les plans d'aménagement de rang supérieur est insuffisante, une définition au niveau régional ou cantonal est nécessaire.
Installation à câble existante, remplacement			x	x		
Téléski			(x) (2)		x	(2) Une définition dans le plan d'affectation n'est pas impérative.
Construction ou activité associée à une station de départ ou d'arrivée (restaurant, boutiques, services, etc.)			x	x (3)	x (4)	(3) Les constructions et installations servant essentiellement à l'exploitation de l'installation à câble sont examinées dans le cadre de la PAP. (4) Autres constructions et installations
Attraction de grande taille			x		x	Voir exemples à l'annexe 2

Élément ou installation (exemples choisis)	Aménagement			Autorisation		Remarques
	Plan dir. cant.	Plan dir. rég.	Plan d'affectation	PAP	Permis de construire	
Piste de ski			(x)			
Piste avec enneigement technique			x (5)		x	(5) À partir de 5000 m ² de surface à enneiger (art. 29a OC)
Conduites, bouches d'eau pour enneigement			(x)		x	Règles générales établies dans le plan d'affectation; autorisation par procédure d'octroi du permis de construire (cf. ch. 4.2.2)
Chemin de randonnée pédestre	x (6)				x	6) Coordination avec la planification de rang supérieur (plan sectoriel cantonal des itinéraires de randonnée pédestre ou plan directeur régional)
Sentier de découverte (suivant un sentier existant, avec postes d'information simples)					x	
Sentier de découverte (avec installations simples comme des bancs et des secteurs de jeu, d'expérimentation ou de pause de taille restreinte)					x	Cf. exemple 3 à l'annexe 2
Sentier de découverte (avec attractions comportant des constructions importantes)			x		x	Cf. exemple 4 à l'annexe 2
Itinéraires de VTT		x			x	
Igloos			x		x (7)	(7) Avec limitations de taille et de forme; si l'installation principale (hôtel, auberge) est située dans une zone d'affectation, l'installation accessoire doit aussi être située dans une zone d'affectation.

Annexe 2 Exemples

Exemple 1: Piste de VTT à Oberdiessbach

La piste de VTT Güggel à Oberdiessbach est une piste de descente (ligne rouge) intégralement située en forêt. Il s'agit d'une piste unique, ouverte au public. Elle est gérée par une association, qui a conclu avec les propriétaires fonciers un contrat régissant entre autres l'activité, les questions de responsabilité et la remise en état après la cessation de l'exploitation.



OACOT / swisstopo

Il n'y a pas de remontée mécanique. L'utilisation est peu intensive. Il existe une seule possibilité de stationnement, et elle est limitée. La piste fait 2200 mètres de long avec un dénivelé de 320 mètres. L'emprise au sol est limitée à 5000 m². Le tracé a été choisi de manière à ne pas toucher de zones protégées. La nature, la forêt et les chemins de randonnée ne sont touchés que très marginalement.

Procédure d'autorisation:

- ➔ L'implantation de l'installation est imposée par sa destination. Aucun intérêt public prépondérant ne s'y oppose.
- ➔ L'examen de la demande préalable a confirmé qu'il était envisageable d'accorder à l'installation une autorisation par dérogation selon l'article 24 LAT dans le cadre d'une procédure d'octroi du permis de construire.

Exemple 2: Piste de VTT Chuenisbärgli – Bergläger à Adelboden

La piste de VTT Chuenisbärgli – Bergläger (ligne rouge) est située dans une zone destinée à la pratique intensive d'activités de détente d'importance cantonale qui est utilisée en été et en hiver. C'est le premier élément d'un important réseau de pistes de VTT en projet (ligne bleue). Les autres activités touristiques dans la zone font déjà l'objet d'un plan d'affectation.



extrait du plan directeur des affectations touristiques d'Adelboden

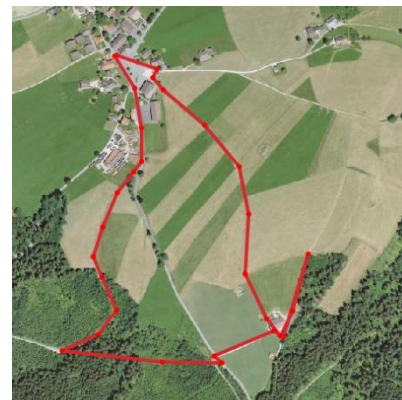
La piste est desservie par un télésiège, ce qui permet une utilisation intensive. Elle traverse des prairies d'altitude et la forêt sur un dénivelé de 500 mètres au moins. Elle passe près d'un chemin de randonnée pédestre et de plusieurs habitats protégés ou dignes de protection. Le besoin de coordination est donc élevé.

Procédure d'autorisation:

- ➔ Il est admis que l'implantation est imposée par la destination. L'installation est a priori conforme aux prescriptions de rang supérieur (zone destinée à la pratique intensive d'activités de détente). Les conflits avec les autres utilisations et les exigences de protection peuvent être résolues en soignant le tracé et la configuration de l'installation.
- ➔ L'installation présente un besoin de coordination élevé avec d'autres utilisations et des exigences de protection. Il est donc nécessaire de réglementer la zone dans un plan d'affectation.

Exemple 3: Sentier de découverte à Riffenmatt (contes et légendes)

Conçu pour les familles et les enfants, ce sentier de découverte relie Riffenmatt, Weyer, Weidenpark et Brunnen avec retour à Riffenmatt, une localité située dans le parc naturel régional du Gantrisch. D'une longueur de 2,5 km environ, le parcours suit des chemins existants (en majorité des tronçons d'itinéraires de randonnée pédestre). Il comporte 6 postes, où l'on peut écouter et revivre des contes et légendes régionaux. Ces postes sont accompagnés de secteurs de repos et de jeu simples, bien intégrés dans le paysage, avec des jouets en bois comme des chevaux, un cadran avec des trous pour des jeux de lancer, une aire de repos équipée d'un foyer à grillades à la lisière de la forêt.



OACOT / swisstopo

Le parcours de découverte est ouvert au public. Les visiteurs ont suffisamment de possibilités de stationnement à Riffenmatt. Le projet ne touche pas de zones protégées ni de biotopes.

Procédure d'autorisation:

- ➔ L'implantation du sentier est objectivement imposée par sa destination. Aucun intérêt public prépondérant ne s'y oppose.
- ➔ Il a obtenu une autorisation par dérogation selon l'article 24 LAT dans le cadre d'une procédure d'octroi du permis de construire.

Exemple 4: Sentier de découverte Vogellisi à Adelboden

Le sentier de découverte Vogellisi est situé dans une zone destinée à la pratique intensive d'activités de détente d'importance cantonale qui est utilisée en été et en hiver. Le parcours relie une station d'arrivée et une station intermédiaire en suivant un chemin de randonnée existant. Il comporte plusieurs stations, où des jeux et des lieux de pause de grande taille ont été créés. En raison de la dimension de chaque poste, le sentier de découverte a été inscrit dans le plan de quartier existant et le degré d'affectation ainsi que les matériaux à utiliser pour les ouvrages ont été définis avec précision dans le règlement de quartier.



Photo / copyright: Anja Zurbrugg

Le sentier de découverte est desservi par une télécabine. Il est présenté comme une attraction touristique dans la communication publicitaire et attire un grand nombre de visiteurs. L'installation touche différents intérêts dignes de protection et doit être coordonnée avec d'autres activités touristiques. Le besoin de coordination est donc élevé.

Procédure d'autorisation:

- ➔ L'implantation est bien imposée par la destination. Le sentier de découverte emprunte un chemin de randonnée existant qui relie deux importants points d'accès à des secteurs touristiques. L'installation est en principe conforme avec les prescriptions de rang supérieur (zone destinée à la pratique intensive d'activités de détente). Les conflits avec les autres utilisations et les exigences de protection peuvent être résolus en soignant la configuration de l'installation.

- ➔ L'installation présente un besoin de coordination élevé avec d'autres utilisations et des exigences de protection. Il a donc été nécessaire de réglementer la zone dans un plan d'affectation.

Annexe 3 Documents de référence et autres guides utiles par mots-clés

N°	Publication	Mots-clés
1	OFEV, OFT (éd.) 2013: Environnement et aménagement du territoire dans les projets d'installations à câbles. Aide à l'exécution à l'intention des autorités, des entreprises de remontées mécaniques et des spécialistes de l'environnement, Berne. L'environnement pratique n° 1322: 164 p.	Installation à câbles Installation accessoire Incidences selon les types d'installations
2	ARE, 2020: Plan d'affectation pour les projets d'installations à câbles. Principes et exemples. Notice explicative	Installation à câbles
3	Canton de Berne, OEE 2010: Mémento en matière d'EIE n° 8. L'EIE dans l'établissement de plans de quartier	EIE
4	Canton de Berne, OEE 2010: Mémento en matière d'EIE n° 18. <i>Die Durchführung einer UVP bei technischer Beschneidung und Terrainveränderungen für Schneesportanlagen</i>	EIE, enneigement
5	Guide « Itinéraires de randonnée à VTT » https://tinyurl.com/Guide-VTT	Itinéraire VTT
6	Guide « VTT en forêt » https://tinyurl.com/vttenforet	Itinéraire VTT
7	Site Internet consacré aux zones de tranquillité pour les animaux sauvages http://www.zones-de-tranquillite.ch/	
8	OACOT, 2013: Mémento à l'attention des communes concernant la procédure coordonnée pour le plan de quartier et la demande de permis de construire https://tinyurl.com/MementoCoord	Procédure
9	Plan sectoriel cantonal du réseau des itinéraires de randonnée pédestre https://tinyurl.com/y5zas9ku	Randonnée pédestre
10	Plan sectoriel cantonal pour le trafic cycliste https://tinyurl.com/yxlbglc7	Vélo

Annexe 4 Liste des abréviations (par ordre alphabétique)

ARE	Office du développement territorial
CRTU	Conception régionale des transports et de l'urbanisation
EIE	Étude d'impact sur l'environnement
OAT	Ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (RS 700.1)
OC	Ordonnance cantonale du 6 mars 1985 sur les constructions (RSB 721.1)
OCEIE	Ordonnance cantonale du 14 octobre 2009 relative à l'étude d'impact sur l'environnement (RSB 820.111)
OEE	Office de l'environnement et de l'énergie du canton de Berne
OEIE	Ordonnance fédérale du 19 octobre 1998 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (RS 814.011)
OFDN	Office des forêts et des dangers naturels du canton de Berne
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFo	Ordonnance fédérale du 30 novembre 1992 sur les forêts (RS 921.01)
OFOR	Office des forêts du canton de Berne (depuis 2020: OFDN)
OFT	Office fédéral des transports
LAT	Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700)
LC	Loi cantonale du 9 juin 1985 sur les constructions (RSB 721.0)
LCoord	Loi de coordination du 21 mars 1994 (RSB 724.1)
LCPR	Loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (RS 704)
LICa	Loi fédérale du 23 juin 2006 sur les installations à câbles transportant des personnes (loi sur les installations à câbles; RS 743.01)
LPE	Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (RS 814.01)
LR	Loi cantonale du 4 juin 2008 sur les routes (RSB 732.11)
PAP	Procédure d'approbation des plans
PRDT	Programmes régionaux de développement touristique
VTT	Vélo tout-terrain (<i>mountainbike</i>)
ZBP	Zone affectée à des besoins publics