

A l'attention de
Monsieur le Conseiller aux Etats Roland Eberle
Président de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie

Envoi par courriel à thomas.kuske@bafu.admin.ch.

Berne, le 2 juillet 2018

Prise de position d'Alliance Patrimoine

Procédure de consultation : 12.402 Iv. pa. Eder. Rôle de la Commission fédérale pour la protection de la nature et des paysage (avant-projet de modification de la loi sur la protection de la nature et du paysage LPN)

Projet d'arrêté et rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats

Monsieur le Président de la Commission
Mesdames, Messieurs

Nous vous remercions vivement de l'invitation à prendre part à la procédure de consultation relative à l'avant-projet de modification de la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN) consécutive à l'initiative parlementaire «Rôle de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage», déposée par le conseiller aux Etats Joachim Eder (12.402 iv. pa. Eder). Nous nous saisissons volontiers l'occasion pour vous transmettre ci-après notre prise de position.

Alliance Patrimoine s'engage en faveur de la préservation durable du patrimoine culturel suisse. Elle rassemble quatre organisations : Archéologie Suisse (AS), le Centre national d'information sur le patrimoine culturel (NIKE), Patrimoine suisse (PS) et la Société d'histoire de l'art en Suisse (SHAS).

Contexte

L'objectif de l'initiative parlementaire « Rôle de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage », déposée par le conseiller aux Etats Joachim Eder, est de modifier la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) afin de faciliter les interventions dans des sites construits, des monuments ou les paysages d'importance nationale – tous protégés. Concrètement, les mesures de protection seraient largement assouplies au bénéfice d'autres intérêts.

Cette révision aurait un impact majeur sur la conservation du patrimoine culturel et naturel. La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats (CEATE-E) la soumet donc à une large consultation.

Réflexions de base

Le patrimoine naturel et culturel fournit des prestations précieuses

Un patrimoine naturel et culturel intact fournit des prestations précieuses pour la société, l'économie et l'environnement. Les hameaux, les villages, les villes et les paysages contribuent sans conteste à façonner de manière importante l'identité régionale et locale. Ils contribuent aussi à la cohésion sociale et à la qualité de vie et sont un facteur d'attractivité important pour le tourisme. C'est la conclusion du rapport « Préserver la physionomie des localités suisses » présenté par le Conseil fédéral en réponse au postulat du conseiller national Kurt Fluri le 17 janvier 2018.¹ Ce rapport analyse les prestations sociales, économiques et environnementales du patrimoine naturel et culturel et souligne l'importance d'aspects comme la qualité du séjour, la cohésion sociale, l'attractivité d'une place économique, le potentiel d'accroissement de la valeur et du chiffre d'affaires pour les différentes parties prenantes concernées².

La nouvelle stratégie touristique de la Confédération adoptée le 15 novembre 2017 prévoit, parmi ses quatre objectifs principaux, que les conditions-cadres du tourisme devraient être améliorées, impliquant également les qualités paysagères et du patrimoine bâti. En effet, l'importante densité de sites attractifs en Suisse est une force et constitue les bases de notre tourisme. Parmi ces points forts, il faut notamment mentionner les paysages attrayants ainsi que les sites historiques³.

Dans le rapport « Cultural Heritage counts for Europe », cet apport des sites attractifs a été démontré pour le territoire européen sur la base de nombreuses études spécifiques⁴. Conformément à la Stratégie pour le développement durable 2016-2019 de la Confédération et à l'Agenda 2030 de l'ONU avec ses 17 objectifs de développement durable, il est important de préserver les prestations sociales, économiques et environnementales du patrimoine naturel et culturel⁵.

Les paysages, les sites construits et les monuments d'importance nationale sont menacés, la volonté populaire est méprisée

La préservation des sites construits, des monuments et des paysages d'importance nationale est inscrite dans la Constitution fédérale (article 78)⁶ et régie par la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN)⁷. Avec la révision souhaitée de l'article 6, al. 2, de la LPN, la protection des sites construits, des monuments et des paysages d'importance nationale serait largement affaiblie, ceci prétendument au nom de la sécurité du droit et de l'efficacité pour les projets dans le cadre de l'encouragement souhaité des énergies renouvelables et de la densification requise par la modification de la loi sur l'aménagement du territoire. Une motion analogue du groupe libéral-radical avait été

¹ Conseil fédéral, Préserver la physionomie des localités suisses. Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 16.4028 Fluri du 15 décembre 2016, Berne 2018.

² Conseil fédéral, Préserver la physionomie des localités suisses. Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 16.4028 Fluri du 15 décembre 2016, Berne 2018, pp. 14, 17 et 19.

³ Conseil fédéral, Stratégie touristique de la Confédération, Berne 2017, pp. 3, 13.

⁴ CHCFE Consortium, Culture Heritage Counts for Europe, Brussels / Krakow 2015.

⁵ Conseil fédéral, Stratégie pour le développement durable 2016-2019, Berne 2016.

<https://www.eda.admin.ch/agenda2030/fr/home/agenda-2030/die-17-ziele-fuer-eine-nachhaltige-entwicklung.html> (accès le 29 avril 2018).

⁶ SR 101.

⁷ SR 451.

refusée par le Conseil fédéral en 2013, qui argumentait que les revendications des initiants pourraient conduire à une perte significative de la qualité du patrimoine naturel et culturel⁸.

La nouvelle loi sur l'énergie (article 12, intérêt national à l'utilisation des énergies renouvelables, et article 13, reconnaissance d'un intérêt national dans d'autres cas) remplit déjà les objectifs principaux de l'initiative parlementaire. Un nouvel affaiblissement de la protection constitutionnelle bafouerait la volonté populaire. Selon une enquête représentative de 2014, pour 95% des Suisses interrogés, la préservation du patrimoine culturel est indispensable pour la Suisse et surtout pour le tourisme⁹. Notre patrimoine culturel et naturel appartient à l'ADN de la Suisse. Nous nous définissons tous largement par rapport au caractère unique et précieux de nos quartiers, villages, villes et paysages.

Protection nationale contre intérêts cantonaux : déséquilibre réglementaire

L'article 6 al. 1 de la LPN en vigueur exige une protection juridique spécifique pour les objets et les domaines d'importance nationale recensés dans les trois inventaires fédéraux IFP (paysages, sites et monuments naturels), ISOS (sites construits) et IVS (voies de communication historiques) selon l'article 5 de la LPN¹⁰. Dans la législation actuelle, leur conservation intacte ne peut être compromise que s'il existe au moins un intérêt spécifique équivalent qui concerne l'accomplissement d'une tâche ou une intervention et qui soit également d'importance nationale. Selon le droit en vigueur, le principe de leur conservation intacte ne souffre d'exception que si des intérêts équivalents (pour l'accomplissement d'une tâche ou une intervention spécifique) ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation. L'article 2 LPN énumère une liste de tâches d'importance nationale dans le sens de la Constitution fédérale. On y trouve notamment la construction de routes nationales, les installations ferroviaires, l'octroi de concessions pour des installations de transport et de communication ou l'allocation de subventions pour des installations de protection des eaux et les installations de communication. Cette énumération n'est pas exhaustive. L'avis de droit Tschannen/Mösching (2012) propose une interprétation juridique. Il explique que les intérêts à l'intervention doivent correspondre à un besoin élémentaire d'une large population. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne l'approvisionnement de base, la défense nationale et la protection de l'humain contre les dangers naturels¹¹.

Si l'article est révisé conformément à l'initiative parlementaire, les intérêts de la Confédération *et des cantons* rendraient désormais une intervention possible¹². Le concept actuel de la LPN serait abandonné. Cela générerait un déséquilibre réglementaire : la protection des objets d'importance nationale serait confrontée aux intérêts liés à des tâches ou des interventions cantonales. Les intérêts dont l'on devrait tenir compte ne seraient plus forcément situés au même niveau fédéral. Une telle modification de la législation ouvrirait explicitement la possibilité d'évaluer également les intérêts des cantons dans le cadre de la pesée des intérêts et de les faire passer avant des intérêts nationaux de conservation. La protection accrue dont bénéficient les objets d'importance nationale serait

⁸ Motion 12.3069 Groupe libéral-radical. Expertises de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage.

⁹ Office fédéral de la culture OFC, Enquête sur l'importance du patrimoine en Suisse, M.I.S Trend, Bern 2014, p. 15.

¹⁰ Mise en œuvre selon les ordonnances : Ordonnance du 29 mars 2017 concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP, RS 451 11), Ordonnance du 9 septembre 1981 concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS, RS 451 12), Ordonnance du 14 avril 2010 concernant l'inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (OIVS, RS 451 13).

¹¹ Tschannen, P., Mösching, F., Nationale Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG. Avis de droit sur mandat de l'Office fédéral de l'environnement OFEV, Berne 2012, p. 35, cf aussi p. 45 et 46.

¹² Selon projet d'arrêté du 29.3.2018.

considérablement réduite. La pesée des intérêts ne différerait guère de celle de l'article 3 de la LPN pour les objets d'importance régionale et locale. Le fait même de conférer à certains objets une protection d'importance nationale serait vidé de son sens¹³.

Apparemment, la majorité de la Commission en faveur de la révision est consciente du déséquilibre réglementaire et laisse le lecteur perplexe quant à l'énoncé des intérêts cantonaux plaidant pour une intervention : « La difficulté consiste alors à définir si l'intérêt du canton est équivalent ou supérieur à l'intérêt de protection d'importance nationale. S'agissant d'intérêts des cantons, ils ne concernent souvent pas l'ensemble de la population suisse, ils sont donc limités. La tâche est en outre rendue complexe par le fait que les intérêts se situent à différents échelons de l'État fédéral – national pour l'intérêt de protection, cantonal pour l'intérêt à l'intervention – et que ces échelons doivent être comparés. Lorsque, dans la pesée concrète des intérêts, un intérêt cantonal à l'intervention s'oppose à l'intérêt de protection d'importance nationale, l'intérêt à l'intervention doit être d'autant plus important que l'intérêt de protection est gravement altéré. Il faudra donc un intérêt à l'intervention prépondérant, de portée cantonale – et même généralement de portée intercantonale... »¹⁴

Augmentation de la bureaucratie et de l'insécurité juridique plutôt que renforcement de la sécurité juridique

En raison des difficultés d'ordre réglementaire décrites ci-dessus, la procédure d'autorisation pour un projet d'intérêt cantonal dans un site répertorié d'importance nationale à l'inventaire serait plus exigeante et plus complexe dans la « nouvelle » situation juridique. Il faudrait en effet procéder à davantage de pesées d'intérêts, dont la complexité augmenterait aussi. En outre, les autorités techniques et décisionnelles compétentes auraient une plus grande charge de travail. De même, des différences d'application entre les cantons pourraient en résulter. Compte tenu de la plus grande marge de manœuvre des autorités décisionnelles, on peut également supposer que le nombre de recours augmenterait et que l'on observerait des décisions très disparates entre les cantons, ce qui affecterait négativement la planification et la sécurité juridique pour les maîtres d'ouvrages. Au lieu du renforcement souhaité de la sécurité juridique dans le cadre de la procédure d'autorisation, l'incertitude juridique, la bureaucratie et la durée des processus d'autorisation augmenteraient au détriment des propriétaires et des maîtres d'ouvrages. Pour les projets de construction, la sécurité juridique dépend de règles contraignantes pour les propriétaires qui sont définies dans le cadre du plan de construction cantonal, de la loi cantonale sur la construction et du plan d'affectation communal, etc. La révision prévue ne permet donc pas d'optimiser ces processus complexes.

Les avis d'experts sont la base pour les décisions des autorités politiques

Les avis d'experts de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) et de la Commission fédérale des monuments historiques (CFMH) constituent une base essentielle pour les décisions politiques des autorités responsables dans le cadre de la pesée d'intérêts. Toutes deux sont des commissions extraparlimentaires formées d'experts indépendants nommés par le Conseil fédéral, et donc d'une parfaite légitimité (art. 7 al. 1 LPN).

¹³ Schibli, B., Verfahren der BLN-Verfahren. Verfahren der Revision des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung, Zurich 2015, S. 41-42.

Cf. également Tschannen, P., Mösching, F, Nationale Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG. Avis de droit sur mandat de l'Office fédéral de l'environnement OFEV, Berne 2012, p. 7.

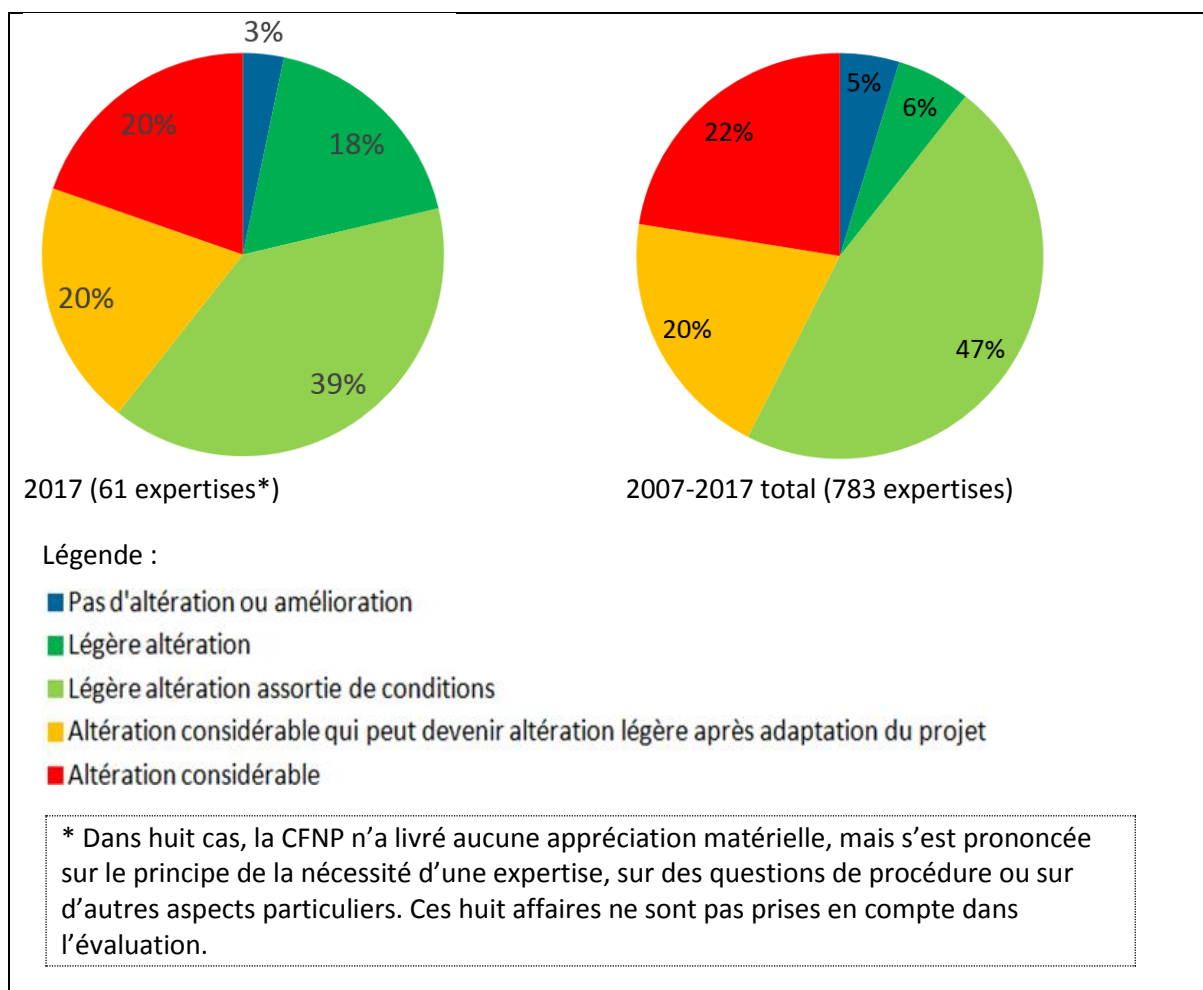
¹⁴ Initiative parlementaire : Rôle de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage. Rapport de la Commission pour l'environnement, l'aménagement du territoire et l'énergie du Conseil des Etats du 20 mars 2018, p. 10.

Selon l'interprétation de l'article 7 de la LPN et la pratique actuelle, les deux commissions ont pour tâche d'exprimer leur opinion sur la signification d'un objet protégé et la protection souhaitable. Elles doivent en outre décrire l'étendue et le poids des atteintes prévues. Le rapport peut également commenter des variantes possibles et contenir des suggestions pour la protection de l'objet protégé. Le dialogue permet de trouver de bonnes solutions et la qualité du projet peut être augmentée. En tant que groupes d'experts, les deux commissions sont avant tout appelées à se prononcer sur des objets fédéraux. Cependant, dans la pratique, des organes cantonaux (tribunaux administratifs, offices cantonaux ou départements et directions) les mandatent pour des avis car ils apprécient leur expertise et leur vision supracantonale et indépendante. Cela concerne plus des deux tiers de l'ensemble des rapports.

Le cliché du redoutable protecteur de la nature et du paysage qui se barricaderait et empêcherait tout changement est un mythe. La compétence décisionnelle revient bien aux autorités politiques, pas aux défenseurs de la nature et du paysage. Aujourd'hui déjà, des interventions dans des domaines et des objets protégés sont possibles, comme les nombreux projets réalisés ces dernières décennies le montrent : entre 2007 et 2016, 77% des projets de construction prévus dans un objet IFP, ISOS ou IVS et pour lesquels un rapport de la CFNP a été rédigé ont été jugés susceptibles d'être autorisés – certes parfois avec certaines conditions ou adaptations. Pour seulement 23% des projets, la CFNP a conclu à une « atteinte grave ». La décision d'autoriser, ou non, ces projets présentant une atteinte grave revient toutefois aux autorités politiques.¹⁵

¹⁵ Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage, Rapport annuel 2017, <http://www.enhk.admin.ch/fr/documentation/rapports-annuels-cfnp> (accès le 29 avril 2018).

Fig. 1 : Résultats de l'évaluation de projets de construction (tous domaines confondus)¹⁶



Pour les raisons suivantes, il est nécessaire de renoncer à compléter la LPN avec l'art. 7, al. 3:

- Les deux commissions spécialisées, la CFNP et la CFMH, sont nommées par le Conseil fédéral. Ce sont des commissions extraparlamentaires établies, au même titre que, par exemple, la Commission fédérale de la formation professionnelle (CFFP) ou de nombreuses autres commissions de gestion ou décisionnelles¹⁷.
- La formulation et la pesée des intérêts liés à l'exécution de tâches, à l'utilisation ou à la protection des objets concernés sont exécutées par les autorités décisionnelles ; et non pas par les commissions spécialisées.
- La législation ne doit pas être gonflée inutilement.

¹⁶ Graphique du rapport annuel 2017 de la CFNP.

¹⁷ Le Conseil fédéral, le portail du Gouvernement suisse : Commissions extraparlamentaires, organes de direction et représentants de la Confédération. https://www.admin.ch/ch/f/cf/ko/index_komart.html (accès le 29 avril 2018).

Davantage de protection plutôt que le démantèlement de la protection et la relativisation des expertises

La Commission de gestion du Conseil national a évalué les effets de l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (IFP) fondé sur l'article 5 LPN. Dans son rapport du 3 septembre 2003¹⁸, elle a constaté que l'IFP n'avait pas atteint les objectifs attendus et a formulé des propositions pour améliorer son efficacité. Le Conseil fédéral a approuvé ces conclusions et ces recommandations le 15 décembre 2003¹⁹ et mandaté l'Office fédéral de l'environnement pour leur mise en œuvre.

La révision proposée de l'art. 6 al. 2 LPN ne contribuerait pas à l'amélioration souhaitée de l'efficacité de l'IFP, ni des autres inventaires selon l'art. 5 LPN. Au contraire, elle conduirait à son affaiblissement si des projets spécifiques cantonaux, ne revêtant pas d'importance nationale, devaient désormais *lourdement* altérer un objet d'importance nationale.

La critique des inventaires fédéraux IFP, ISOS et IVS a été prise en compte dans les révisions récemment terminées ou en cours.²⁰ Dans leur détermination, les cantons sont consultés et leurs intérêts sont pris en compte (article 5 LPN: « Le Conseil fédéral établit, après avoir pris l'avis des cantons, des inventaires d'objets d'importance nationale... »).

En résumé

Requête : la révision proposée doit être clairement refusée

La révision proposée des articles 6 et 7 LPN ne permet pas d'atteindre les objectifs énoncés par les auteurs de l'initiative. L'efficacité et la sécurité juridique ne seraient pas améliorées. Au contraire, la révision créerait un déséquilibre réglementaire causant une insécurité juridique et entraînant davantage de bureaucratie et de procédures juridiques.

Le reproche selon lequel la LPN empêcherait aujourd'hui la mise en œuvre d'intérêts publics d'importance nationale est infondé. La protection actuelle est loin d'être absolue. Cela est prouvé par les nombreux projets entrepris dans des zones ou des objets protégés au cours des dernières décennies. Dans le cadre de la pesée des intérêts, il est souvent possible de trouver de bonnes solutions qui contribuent à la protection des objets protégés ainsi qu'à la qualité du projet. En outre, la pratique actuelle des autorisations permet que des projets cantonaux soient reconnus d'intérêt national supérieur et entraînent des procédures spécifiques (p.ex. : Fribourg, Pont de la Poya).

L'objectif essentiel de cette révision consiste à permettre davantage d'atteintes *graves* dans les régions protégées. Un tel affaiblissement de la protection dont jouissent paysages d'importance nationale, sites construits et monuments contredirait la volonté du peuple.

L'affaiblissement de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage n'est pas une solution face aux défis économiques, énergétiques et de planification qui peuvent résulter de la croissance démographique, de la pénurie de zones à bâtir, de la mobilité ou de la promotion des énergies renouvelables.

¹⁸ FF 2004 777. <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2004/777.pdf> (accès le 29 avril 2018). FF 2004 873. <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2004/789.pdf> (accès le 29 avril 2018).

¹⁹ FF 2004 873. <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2004/873.pdf> (accès le 29 avril 2018).

²⁰ DFI, Weisungen über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder in der Schweiz von nationaler Bedeutung, Berne 2017. <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/landschaft/mitteilungen.msg-id-66167.html> (accès le 29 avril 2018).

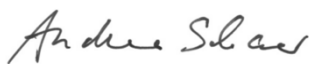
La solution aux problèmes ne peut résider que dans l'amélioration qualitative du processus de pesée des intérêts. Les avis d'experts des deux commissions jouent un rôle important dans la recherche de solutions ou de décisions et sont fréquemment sollicités. Il n'y a pas de solutions faciles aux défis complexes et c'est souvent le dialogue qui permet de trouver les meilleures solutions.

En résumé : la révision prévue de la LPN doit être refusée pour les raisons suivantes :

- Les revendications de l'initiative parlementaire sont déjà mises en œuvre dans le cadre de la révision de la loi sur l'énergie.
- Un affaiblissement de la protection des paysages, sites construits et monument d'importance nationale contredira la volonté populaire.
- Au lieu de conduire soi-disant à une plus grande sécurité juridique et à une efficacité accrue, la révision proposée augmentera la bureaucratie et générera de l'insécurité juridique.
- Pour les défis actuels économiques, énergétiques et de planification, il n'existe pas de solutions simples dans le sens de l'initiative parlementaire. C'est le dialogue qui permet de trouver les meilleures solutions.

Nous vous remercions vivement de l'attention que vous aurez portée à notre prise de position et sommes à votre entière disposition pour tout complément.

Avec nos cordiales salutations
Alliance Patrimoine



Andrea Schär
Déléguée Archéologie Suisse
Présidente Alliance Patrimoine 2018



Nicole Bauermeister
Directrice Société d'histoire de l'art
en Suisse SHAS



Cordula M. Kessler
Directrice du Centre NIKE



Adrian Schmid
Secrétaire général Patrimoine suisse