

Argumentaire

Procédure de consultation relative à la modification de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage consécutive à l'initiative parlementaire « Rôle de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage » (Iv.pa. Eder 12.402)

1 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 pour 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.

2 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. 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. Ceux-ci incluent notamment les paysages attractifs ainsi que les sites historiques. 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 spécifiques. 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 culturel.

3 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) et régie par la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN). 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. En effet, le but principal de la révision est de rendre possible un plus grand nombre d'interventions très lourdes, 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. Tout cela est inutile et insensé ; ces projets peuvent être réalisés sans démanteler la protection de notre patrimoine naturel et culturel. 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 tourisme. Notre patrimoine culturel et naturel est varié et fascinant ; il 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.

4 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 LPN. Dans la législation actuelle, leur conservation intacte ne peut être compromise que s'il existe au moins un intérêt équivalent qui soit également d'importance nationale (article 6 al. 2). Si l'article est révisé conformément à l'initiative parlementaire, les intérêts de la Confédération et *des cantons* rendraient désormais une intervention possible. Le concept actuel de la LPN serait abandonné. Cela générerait un déséquilibre réglementaire : la protection des objets d'importance nationale serait confrontée aux besoins de projets cantonaux. 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 pour les objets d'importance nationale serait 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 sens.

La critique des inventaires fédéraux IFP, ISOS et IVS a été prise en compte dans les révisions récemment terminées ou en cours. Dans leur détermination, les cantons sont consultés et leurs intérêts sont pris en compte (article 5 LPN). Selon la pratique actuelle des autorisations, il est possible que des projets cantonaux soient reconnus d'intérêt national supérieur et entraînent des procédures spécifiques (p.ex. : Fribourg, Pont de la Poya).

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

En raison des difficultés d'ordre réglementaire décrites au point 4., 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, 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.

6 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. 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.

7 En résumé, la révision proposée doit être clairement refusée

La révision proposée des articles 6 et 7 de la 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 augmentant l'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 ne tient pas la route. 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. Un affaiblissement de cette protection 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. 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.

La révision proposée de la LPN doit être rejetée pour les raisons suivantes :

- 1 Les revendications de l'initiative parlementaire sont déjà mises en œuvre dans le cadre de la révision de la loi sur l'énergie.
- 2 Un affaiblissement de la protection des paysages, sites construits et monument d'importance nationale contredirait la volonté populaire.
- 3 Au lieu de conduire soi-disant à une plus grande sécurité juridique et à une meilleure efficacité, la révision proposée augmentera la bureaucratie et générera de l'insécurité juridique.
- 4 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.

*Cordula M. Kessler, Alliance Patrimoine, Centre national d'information sur le patrimoine culturel NIKE
Berne, le 25 avril 2018*