



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Consultation sur la révision de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) dans le cadre de l'initiative parlemen- taire 12.402

Résultats de la consultation
OFEV // 24 août 2018

Sommaire

Consultation sur la révision de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) dans le cadre de l'initiative parlementaire 12.402		1
1	Contexte	1
2	Participants à la consultation	2
3	Appréciation générale du projet	3
4	Modification de l'art. 6, al. 2	9
5	Nouvel art. 7, al. 3	13
6	Autres propositions et demandes	15
	Annexes	17

1 Contexte

Le 29 mars 2018, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États (CEATE-E) a lancé la procédure de consultation sur un avant-projet de révision de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN). La consultation s'est terminée le 9 juillet 2018.

La CEATE-E a adopté ledit avant-projet de révision de la LPN sur la base d'une initiative parlementaire (12.2012) déposée par le conseiller aux États Joachim Eder. Dans ce cadre, deux modifications sont prévues.

- *L'art. 6, al. 2, LPN est modifié de sorte que, dans le cadre de la pesée des intérêts, les intérêts de protection des objets inscrits dans les inventaires fédéraux soient comparés non seulement aux intérêts d'utilisation nationaux, mais également aux intérêts d'utilisation cantonaux. Font partie des inventaires fédéraux l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP), l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) et l'inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (IVS). Depuis la dernière révision de la loi sur l'énergie (1.1.2018), certaines installations destinées à utiliser les énergies renouvelables sont reconnues comme étant d'intérêt national (art. 12).*
- *L'art. 7 LPN est complété par un nouvel al. 3, qui précise que les expertises de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) et de la Commission fédérale des monuments historiques (CFMH) ne constituent pas l'unique base de décision mais une base parmi d'autres. Ce complément permettrait d'ancrer dans la loi la pratique actuelle (cf. rapport de la CEATE-E sur l'initiative parlementaire).*

Libellé des modifications proposées :

La loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage est modifiée comme suit :

Art. 6, al. 2

² Lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, la règle suivant laquelle un objet doit être conservé intact dans les conditions fixées par l'inventaire ne souffre d'exception que si des intérêts équivalents ou supérieurs de la Confédération ou des cantons le justifient.

Art. 7, al. 3 (nouveau)

³ L'expertise constitue une des bases dont dispose l'autorité de décision, qui l'inclura dans sa pesée de tous les intérêts en présence et l'appréciera.

2 Participants à la consultation

Sur les 136 organisations issues de la politique, de l'économie et de la société invitées à se prononcer sur les modifications proposées, 84 ont pris position. De plus, 57 avis ont été déposés de manière spontanée. On dénombre ainsi 141 participants à la consultation. La liste des participants, avec leurs noms et abréviations correspondantes, figure à l'annexe A-1.

	Organisations invitées	dont ont répondu	Avis spontanés	Total
Cantons	26	26	0	26
Conférences	11*	3 (ou 8)**	0	3
Partis politiques	13	6	0	6
Associations faïtières suisses des communes, des villes et des régions de montagne	3	3	0	3
Associations faïtières suisses de l'économie	16	10	7	17
Commissions extraparlimentaires	3	3	0	3
Associations faïtières et organisations	63	33	34	67
Autres participants (entreprises, villes/communes, personnes privées)	0	0	16	16
Total	136	84	57	141

Tableau 1 : Participants à la consultation ; 121 prises de position déposées en allemand, 19 en français et 2 en italien.

* À savoir les conférences intercantionales ainsi que la Conférence des villes en matière culturelle, laquelle n'a toutefois pas pris position.

** La prise de position de la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) a été élaborée en association avec la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK), la Conférence pour la forêt, la faune et le paysage (CFP), la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture (CDCA), la Conférence des délégués à la protection de la nature et du paysage (CDPNP) et la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP).

Plusieurs prises de position comprennent des demandes, des propositions ou des avis allant au-delà des modifications proposées ou soumettent d'autres mesures relatives à l'objectif poursuivi par la CEATE-E. Ces propositions sont expliquées dans le rapport et reprises dans l'annexe A-2.

3 Appréciation générale du projet

Le tableau ci-après présente une vue d'ensemble de l'appréciation générale du projet de révision de la LPN.

Appréciation générale	Approbation	Rejet	Autres	Total
Cantons	13	9	4	26
Conférences intercantionales	0	2	1*	3
Partis politiques	3	3	0	6
Associations faïtières suisses des communes, des villes et des régions de montagne	1	0	2	3
Associations faïtières suisses de l'économie	16	1	0	17
Commissions extraparlimentaires	0	3	0	3
Associations faïtières et organisations :				
– Associations/organisations de protection de la nature et de l'environnement	0	24	0	24
– Associations/organisations de protection du patrimoine culturel et des monuments historiques	0	11	0	11
– Autres associations faïtières et organisations	10	21	0	31
Autres participants (entreprises, villes/communes, personnes privées)	13	4	0	17
Total	56	78	7	141

Tableau 2 : Appréciation générale du projet

La catégorie « Autres » regroupe les abstentions, les avis différents selon les articles ainsi que les demandes de suspension du projet.

Associations/organisations de protection de la nature et de l'environnement : sur les 24 avis déposés, 12 proviennent de sections cantonales ou locales.

* La prise de position de la DTAP associe l'EnDK, la CFP, la CDCA, la CDPNP et la CDIP.

Un peu plus de la moitié des participants (55 %) rejettent les modifications proposées.

Cantons

Les avis des cantons sont partagés : treize d'entre eux approuvent le projet, alors que neuf le rejettent et quatre ne se positionnent pas clairement.

Le projet trouve approbation auprès des treize cantons suivants : ZH, UR, SZ, OW, GL, ZG, SO, SH, AI, GR, TG, VS et NE. Le canton de Neuchâtel exprime toutefois certaines réserves dans la mesure où il souhaite en particulier une définition plus claire des notions juridiques ainsi que la prise en compte des « intérêts publics supérieurs » dans la loi. Le canton de Zurich demande quant à lui que la révision de la LPN soit coordonnée, tant du point de vue du contenu que du point de vue du calendrier, avec la deuxième étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT, projet LAT2).

La raison la plus souvent invoquée par les partisans du projet est que les modifications prévues permettent une meilleure pondération des intérêts de la Confédération et des cantons (ZH, UR, SZ, OW, GL, ZG, SO, SH, AI, GR, NE). À raison de trois ou quatre par argument, les cantons motivent leur adhésion au projet également par le fait qu'il renforce le fédéralisme (ZG, SO, SH, VS), qu'il clarifie la position de la CFNP (GL, ZG, SH, AR) ou encore qu'il permet une pesée plus adéquate

entre les intérêts de protection et d'utilisation (ZH, UR, OW, ZG, GL, AI, GR, VS). Au nombre des intérêts d'utilisation explicites, quelques cantons citent l'utilisation énergétique et à ce titre surtout la promotion des énergies renouvelables (UR, GL, SO, AI).

Le projet est rejeté par les neuf cantons suivants : BE, NW, FR, BS, BL, AG, VD, GE, JU. Le canton du Jura se dit favorable à un assouplissement en faveur des intérêts cantonaux, à condition toutefois que le mécanisme soit réglé plus clairement dans la loi. Pour sa part, le canton d'Argovie apprécierait de retrouver une certaine marge de manœuvre en dehors des zones à bâtir, mais privilégie à cette fin la méthode de planification prévue dans le projet LAT2.

Les cantons de Saint-Gall, du Tessin et d'Appenzell Rhodes-Extérieures rejettent tous la modification de l'art. 6, al. 2, mais approuvent celle de l'art. 7, al. 3.

Le canton de Lucerne se félicite sur le principe du renforcement des intérêts cantonaux, mais renvoie le projet à la CEATE-E en raison des nombreuses questions encore en suspens et des travaux en cours dans le cadre du projet LAT2.

Les cantons qui rejettent le projet estiment que la protection de la nature et du paysage doit être maintenue en l'état (BE, NW, FR, BS, BL, AG, VD, GE, JU). Plusieurs cantons font aussi remarquer que la protection revêt une grande importance pour le tourisme (NW, FR, AG, GE, JU), pour l'identité et la cohésion sociale (FR, AG, JU) ainsi que pour la qualité de vie de la population (FR, GE, JU).

Les cantons de Glaris et de Lucerne signalent que les modifications proposées suscitent des avis divergents au sein de leur canton : si l'objectif principal du projet, à savoir le renforcement des intérêts cantonaux, est dans son essence salué par les gouvernements, les modifications proposées soulèvent des réserves parfois sérieuses sur le plan technique.

Conférences intercantionales

La DTAP, qui a élaboré sa prise de position en association avec l'EnDK, la CFP, la CDCA, la CDPNP et la CDIP, renonce à se prononcer étant donné l'absence d'unité au sein des cantons. Elle fait cependant remarquer que les cantons doivent disposer, dans la pesée des intérêts, d'une marge de manœuvre pour l'aménagement du territoire, en particulier en matière de planification directrice et de planification de l'utilisation du sol. Elle critique à ce propos une définition toujours plus large des tâches de la Confédération, ce qui restreint souvent d'autant la marge de manœuvre des cantons et des communes en leur qualité d'autorités de planification et d'autorisation. C'est pourquoi la DTAP salue la direction générale suivie par le projet de la CEATE-E et renvoie aux expériences positives réalisées avec la pesée des intérêts détaillée pratiquée dans le domaine de la conservation des forêts. Elle note cependant aussi que la révision de la LPN proposée risque d'augmenter encore la pression que les intérêts d'utilisation exercent sur les inventaires. La conférence propose en conséquence de lier l'assouplissement visé par la révision de la LPN dans la pesée des intérêts au projet LAT2 et formule des propositions concernant la suite de la procédure.

La Conférence suisse des archéologues cantonales et des archéologues cantonaux (CSAC) comme aussi la Conférence suisse des conservatrices et conservateurs des monuments (CSCM)

rejetent expressément le projet. Selon elles, les adaptations proposées de la LPN réduiraient considérablement la protection actuelle du patrimoine culturel et naturel. Les deux conférences voient en outre au projet des défauts fondamentaux et considèrent sa formulation comme non aboutie.

Partis politiques

Parmi les partis politiques, le PDC, le PLR et l'UDC *approuvent* le projet. Le PDC et le PLR se félicitent du fait que les modifications proposées renforcent le poids des intérêts des cantons. Le projet confirmerait ainsi le caractère de tâche commune que revêt la protection de la nature et du paysage (PDC). En outre, une extension de la pesée des intérêts serait aussi possible en dehors du secteur énergétique (PLR). Les deux partis soulignent que le projet maintiendrait inchangée la protection des objets inscrits dans les inventaires fédéraux. Pour l'UDC, les modifications consolident le fédéralisme ainsi que la sécurité du droit dans les procédures d'autorisation.

Les Verts, le pvl et le PS rejetent le projet, craignant que les modifications prévues n'affaiblissent la protection de la nature et du paysage. Selon le PS et le pvl, l'une des principales revendications de l'initiative parlementaire 12.402 est déjà réalisée avec la révision de la loi sur l'énergie (LEne). Les Verts notent que des projets cantonaux sont déjà possibles s'ils présentent un intérêt national supérieur.

Associations faitières suisses des communes, des villes et des régions de montagne

L'Association des communes suisses (ACS) salue la direction générale suivie par le projet de révision, mais demande néanmoins de le suspendre jusqu'à ce que le Conseil fédéral ait adopté le projet LAT2. Pour l'ACS, une éventuelle consolidation de la pesée des intérêts dans le domaine de l'aménagement du territoire doit être réglée dans la LAT, étant donné que les interventions dans les zones dignes de protection appellent une réflexion globale à ce niveau.

L'Union des villes suisses (UVS) s'abstient de prendre position en raison des avis divergents exprimés par ses membres (l'association a mené une consultation interne). Elle relève toutefois que le projet aborde un thème important pour ses membres qui nécessite une action, notamment au niveau de l'interprétation des tâches de la Confédération par la jurisprudence. Partant du principe que le projet sera adopté par le Parlement, l'UVS rappelle en outre les revendications des villes et demande que les critiques formulées soient prises en considération.

Le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) approuve le projet, car il permet le développement des zones protégées.

Associations faitières suisses de l'économie

L'Union suisse des arts et métiers (USAM), economiesuisse, le Centre Patronal ainsi que treize associations professionnelles suisses dans les domaines du tourisme, de l'agriculture, de l'électricité, de l'industrie du gravier et béton, de l'immobilier et de la construction approuvent le projet. La raison principale avancée est que le projet, d'une part, répond aux intérêts des cantons et, d'autre part, tient mieux compte de l'utilisation dans la pesée des intérêts. L'association economiesuisse critique néanmoins le fait que l'extension constante des inventaires fédéraux conduit à des incertitudes dans l'économie. L'USAM considère le projet comme un moyen adéquat pour simplifier une procédure jugée toujours plus longue et complexe, sans pour autant diminuer le niveau de protection des

objets inscrits dans les inventaires. L'Association Immobilière Suisse (AIS) et l'association Interessengemeinschaft privater professioneller Bauherren (IPB) sont d'avis que le projet renforce la sécurité du droit.

L'Union syndicale suisse (USS) se prononce contre le projet au motif que l'objectif est déjà atteint avec la révision de la LEn et de la loi sur les installations électriques.

Commissions extraparlimentaires

Les commissions extraparlimentaires concernées par les propositions de modification, à savoir la CFMH, la CFNP et la Commission suisse pour l'UNESCO, rejettent le projet. Elles estiment que les modifications prévues affaiblissent les intérêts de protection de la Confédération et créent en même temps une insécurité en droit par le recours à des notions juridiques mal définies. La CFMH et la CFNP se réfèrent à l'évaluation réalisée par le Contrôle parlementaire de l'administration en 2003 qui concluait à la nécessité de renforcer l'effet de protection de l'IFP jugé insuffisant, recommandation qui est selon elles restée lettre morte jusqu'à présent. La Commission suisse pour l'UNESCO rappelle le rôle d'exemple que la Suisse a joué en ratifiant la Convention pour la protection du patrimoine mondial ; les modifications prévues contrediraient les engagements souscrits par la Suisse dans ce cadre.

Organisations et associations faitières

— Organisations de protection de la nature et de l'environnement

Au total, 24 organisations de protection de la nature et de l'environnement s'opposent aux modifications proposées : Pro Natura Suisse ainsi que onze sections cantonales, Helvetia Nostra, BirdLife Suisse, Berner Vogelschutz (BVS), Amis de la Nature Suisse, WWF Suisse, Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage, Station ornithologique suisse, Association transports et environnement (ATE), Mountain Wilderness, PUSCH, Aqua Viva, Grimselverein.

Ces organisations relèvent combien la protection est déjà aujourd'hui insuffisamment assurée et estiment qu'il convient donc d'éviter de l'affaiblir encore. Plusieurs d'entre elles exigent ainsi plutôt d'améliorer la mise en œuvre de la protection des objets d'importance nationale. En outre, ces organisations font remarquer que les objectifs du projet sont déjà largement atteints avec la révision de la LEn. Elles soulignent combien la protection est nécessaire pour la conservation des paysages, des sites naturels et des monuments historiques architecturaux précieux, lesquels revêtent une grande importance pour le tourisme, l'identité et la cohésion sociale ainsi que la qualité de vie de la population en Suisse.

La Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage ainsi que l'association Mountain Wilderness ont joint à leur prise de position une expertise juridique du professeur Arnold Marti (faculté de droit de l'Université de Zurich) commandée par la fondation et par Pro Natura.

— Organisations de protection du patrimoine culturel et des monuments historiques

Les onze organisations de protection du patrimoine culturel et des monuments historiques participant à la consultation se prononcent également contre le projet : Alliance Patrimoine, Société d'histoire de l'art en Suisse (SHAS), Centrale nationale d'information sur le patrimoine culturel (NIKE),

Patrimoine suisse, Archéologie Suisse, Groupe de travail protection du patrimoine (GTP), Association pour l'archéologie romaine en Suisse (ARS), Association suisse Châteaux forts, Association suisse du personnel technique des fouilles archéologiques (ASTFA), Palafittes, Archäologischer Verein Luzern.

Les organisations de protection du patrimoine culturel et des monuments historiques estiment qu'il convient surtout de maintenir la protection de la nature et du paysage actuelle. Elles relèvent également la nécessité de la protection pour le tourisme, l'identité et la cohésion sociale ainsi que la qualité de vie de la population.

— **Autres associations faitières et organisations :**

Parmi les autres associations faitières et organisations qui se sont prononcées, les suivantes approuvent le projet : AG Berggebiet, Remontées mécaniques bernoises (BBB), Remontées mécaniques grisonnes (BBGR), Remontées mécaniques valaisannes (WBB), Chambre du commerce de Bâle (HKBB), UNESCO Biosphère Entlebuch, Chasse Suisse, Association suisse des propriétaires fonciers (APF), Développement Suisse, Aqua Nostra Suisse.

Les adaptations proposées de la LPN faciliteraient le développement de zones protégées (AG Berggebiet) ainsi que la promotion du tourisme (BBB, BBGR, WBB). En outre, le fédéralisme s'en trouverait renforcé (APF, HKBB, UBE) et la marge de manœuvre, élargie dans la pesée des intérêts dans le domaine de l'aménagement du territoire (BBGR, APF, HKBB, Développement Suisse). Pour l'APF, le projet consolide la sécurité du droit. Les BBGR déplorent le fait que le projet n'aille pas plus loin, dans la mesure où les modifications de la LPN pourraient englober également les inventaires de protection des biotopes. L'association renvoie en outre au rapport « La pesée des intérêts en aménagement du territoire » publié par la DTAP en automne 2017. Ce document avance des solutions qu'il serait certainement utile d'examiner plus en détail dans le cadre de la révision de la LPN.

Le projet est rejeté par les associations professionnelles suivantes : EspaceSuisse (anciennement vlp-aspan), Société suisse d'études pour l'organisation de l'espace et la politique régionale (OEPR), Fédération suisse des urbanistes (FSU), Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA), Fédération des architectes suisses (FAS), Fédération suisse des architectes paysagistes (FSAP) et Association suisse des professionnels de l'environnement (asep). Se positionnent également contre le projet A Rocha Suisse, Bio Suisse, Paysage libre Suisse ainsi que deux sections régionales, Réseau Parcs suisses, Église et environnement (oeku), Pro Lej da Segl, Club alpin suisse (CAS), Fédération suisse de tourisme pédestre, Parc national suisse, la Fondation SuisseMobile, SwissFoundations, Académie suisse des sciences naturelles (SCNAT) ainsi que l'organisation française SOS Vent d'Amont.

Les associations et organisations qui rejettent le projet estiment que ce dernier compromet la protection de la nature et du paysage, laquelle se révèle déjà insuffisante aujourd'hui. Toute en relevant les difficultés actuelles liées à la mise en œuvre de la LPN, notamment l'extension des tâches de la Confédération, les associations professionnelles disent aussi comprendre l'objectif du projet. Les modifications proposées ne supprimeraient toutefois pas ces difficultés, raison pour laquelle d'autres propositions sont formulées pour améliorer la mise en œuvre de la loi (cf. chap. 6). La

règlementation actuelle permet toutefois une pesée des intérêts adéquate et devrait donc être maintenue. La FAS, la FSAP et la SIA font également mention de la Déclaration de Davos 2018, qu'elles soutiennent expressément. L'asep fait remarquer en outre l'effet de protection déjà aujourd'hui plutôt faible de la LPN.

Autres prises de position

Le projet est approuvé par les douze entreprises issues de l'économie énergétique et de la branche immobilière, les fondations de placement ainsi que la personne privée qui se sont exprimées.

Les deux villes et la commune qui ont pris position (Zurich, Lucerne et Kriens) rejettent le projet.

4 Modification de l'art. 6, al. 2

La modification proposée de l'art. 6, al. 2, LPN est jugée comme suit :

Art. 6 al. 2	Approbation	Rejet	Abstention	Total
Cantons	13	12	1	26
Conférences intercantionales	0	2	1*	3
Partis politiques	3	3	0	6
Associations faïtières suisses des communes, des villes et des régions de montagne	1	1	1	3
Associations faïtières suisses de l'économie	16	1	0	17
Commissions extraparlimentaires	0	3	0	3
Associations faïtières et organisations :				
– Associations/organisations de protection de la nature et de l'environnement	0	24	0	24
– Associations/organisations de protection du patrimoine culturel et des monuments historiques	0	11	0	11
– Autres associations faïtières et organisations	10	21	0	31
Autres participants (entreprises, villes/communes, personnes privées)	13	4	0	17
Total	56	82	3	141

Tableau 3 : Prises de position sur l'art. 6, al. 2

Associations/organisations de protection de la nature et de l'environnement : sur les 24 avis déposés, 12 proviennent de sections cantonales ou locales.

* La prise de position de la DTAP associe l'EnDK, la CFP, la CDCA, la CDPNP et la CDIP.

À l'instar du projet dans son ensemble, l'art. 6, al. 2, qui est l'élément principal de la révision, est rejeté par la majorité des participants à la consultation (58 %). Les participants qui approuvent l'ensemble du projet approuvent également la modification de l'art. 6, al. 2, et inversement. Le taux de rejet plus élevé pour l'article est dû au fait que les cantons de Saint-Gall, du Tessin et d'Appenzel Rhodes-Extérieures ainsi que l'ACS se sont abstenus sur le projet, mais rejettent expressément cette modification.

Treize cantons (ZH, UR, SZ, OW, GL, ZG, SO, SH, AI, GR, TG, VS, NE), les partis politiques PDC, PLR et UDC, le SAB, les associations faïtières de l'économie ainsi que d'autres associations faïtières et organisations, comme aussi les entreprises issues du secteur de l'énergie et de la branche immobilière ainsi que les fondations de placement approuvent la modification, car celle-ci

— renforcerait les revendications et les intérêts des cantons,

UR, SZ, OW, GL, ZG, SO, SH, AI, GR, VS, NE ; PDC, PLR, UDC ; les associations faïtières de l'économie économiquesuisse, USAM, Centre Patronal, cemsuisse, USP, FST, AIS, SSE, IPB, Suisse éole, aee Suisse, Swiss Small Hydro ; SAB et AG Berggebiet, ainsi que HKBB, APF, Aqua Nostra Suisse, Développement Suisse, Chasse Suisse, UNESCO Biosphère Entlebuch, BKW AG, Mobimo, SPS Immobilien AG, PSP Pensimo, Adimora et Turimodus

— élargirait les intérêts d'utilisation qui seraient donc favorisés dans la pesée des intérêts,

UR, OW, ZG, GL, AI, GR, VS ; PDC, UDC ; les associations faïtières de l'économie économiquesuisse, USAM, Centre

Patronal, cemsuisse, Suisse éole, RMS, BBB, BBGR¹, WBB, AES, ASGB, AIS, IPB²; SAB et AG Berggebiet ; HKBB, Aqua Nostra Suisse, Développement Suisse ainsi que les sociétés actives dans le secteur de l'énergie BKW AG, Groupe E SA, SAK AG

- appuierait la mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2050, UR, SO ; VS ; PDC ; aee Suisse ; UNESCO Biosphère Entlebuch, Groupe E SA, SAK AG
- freinerait l'extension constante des tâches de la Confédération, ZH, SO, SH ; economiesuisse
- favoriserait la coopération entre la Confédération et les cantons, UR, NE ; RMS, WBB; SAB et AG Berggebiet ; UNESCO Biosphère Entlebuch, Développement Suisse
- permettrait le développement économique des régions où se trouvent des objets protégés. UR ; economiesuisse, USAM, cemsuisse, FST, AIS, IPB ; SAB ; Mobimo, SPS Immobilien AG, Pensimo, Adimora, Turidomus

Le canton de Zurich critique le fait qu'il est souvent difficile de savoir s'il s'agit d'une tâche de la Confédération et déplore aussi la multiplication de ces tâches. Il propose dès lors de supprimer à l'art. 6, al. 2, LPN la restriction « Lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération » et de ne prévoir une exception à la règle suivant laquelle un objet doit être conservé intact dans les conditions fixées par l'inventaire que si des intérêts équivalents ou supérieurs le justifient (cf. proposition reprise dans le tableau 5, annexe A-2).

Douze cantons (BE, NW, FR, BS, BL, AR, SG, AG, TI, VD, GE, JU), les conférences intercantionales CSAC et CSCM, les partis politiques Verts, pvl et PS, les commissions extraparlimentaires CFMH, CFNP et Commission suisse pour l'UNESCO, les organisations de protection de la nature, de l'environnement, du patrimoine culturel et des monuments historiques, les associations professionnelles et autres organisations et associations faïtières comme aussi les deux villes et la commune qui ont pris position rejettent la modification. Tous craignent que

- la protection des objets inscrits dans les inventaires fédéraux – paysages, sites et monuments naturels, sites construits – soit affaiblie. BE, NW, FR, BS, BL, AR, AG, VD, GE, JU ; CSAC, CSCM ; pvl, Verts, PS ; CFMH, CFNP³, Commission suisse pour l'UNESCO ; Pro Natura, WWF, BirdLife, ATE, Amis de la Nature Suisse, SL-FP³, Station ornithologique suisse, BVS, Mountain Wilderness, PUSCH, Paysage libre, Aqua Viva, Grimselverein ; Alliance Patrimoine, SHAS, NIKE, Patrimoine suisse, Association suisse Châteaux forts, ASTFA, Palafittes, Archäologischer Verein Luzern ; FAS, FSAP, FSU, SIA, SCNAT, Bio Suisse, Fondation SuisseMobile, CAS, Fédération suisse de tourisme pédestre, SwissFoundations, A Rocha Suisse, Helvetia Nostra, oeku, SOS Vent d'Amont ; commune de Kriens, ville de Lucerne, ville de Zurich

¹ Les BBGR proposent à ce titre d'examiner plus attentivement les solutions développées dans le rapport de la DTAP « La pesée des intérêts en aménagement du territoire » (automne 2017).

² L'AIS et l'IPB renvoient aux recommandations formulées dans le rapport « ISOS et densification » publié par l'Office fédéral de l'aménagement du territoire en 2016.

³ La CFNP et la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage font remarquer que la combinaison de la révision de la LPN proposée et du projet LAT2, qui prévoit l'introduction d'une méthode dite de planification, aurait des conséquences graves. Elles renvoient aussi à d'autres interventions parlementaires dans le domaine de l'ISOS (initiatives parlementaires Rutz et Egloff) qui visent également à lever l'obligation de conserver les sites protégés dans l'état défini par l'inventaire au profit de la densification du milieu bâti.

Ils redoutent en outre que

- la modification conduite à une insécurité du droit et par conséquent à une insécurité au niveau de la planification,
BE, NW, FR, BS, BL, AR, SG, AG, VD, GE ; CSAC, CSCM ; PS, Verts ; USAM ; CFMH, CFNP, Commission suisse pour l'UNESCO ; Pro Natura, WWF, BirdLife, ATE, Amis de la Nature Suisse, SL-FP, Station ornithologique suisse, Mountain Wilderness, PUSCH, Réseau Parcs suisses, Aqua Viva, Paysage libre ; Alliance Patrimoine, GTP, SHAS, NIKE, Patrimoine suisse, Association suisse Châteaux forts, Archéologie Suisse, ARS, ASTFA, Palafittes, Archäologischer Verein Luzern ; FAS, FSAP, Espace Suisse, OEPR, SIA ; Bio Suisse, Fondation SuisseMobile, SwissFoundations, CAS, Fédération suisse de tourisme pédestre, A Rocha Suisse, Helvetia Nostra, oeku ; commune de Kriens, ville de Lucerne, ville de Zurich
- ce qui impliquerait davantage de travail et des retards.
BE, NW, BS, BL, AR, SG, AG, VD, GE ; CSAC, CSCM ; PS ; USAM ; CFMH, CFNP, Commission suisse pour l'UNESCO ; Pro Natura, WWF, Birdlife, ATE, Amis de la Nature Suisse, SL-FP, Station ornithologique suisse, Mountain Wilderness, PUSCH, Réseau Parcs suisses, Aqua Viva ; Alliance Patrimoine, GTP, SHAS, NIKE, Archéologie Suisse, Palafittes, Archäologischer Verein Luzern ; FAS, FSAP, FSU, OEPR, SIA, SCNAT, Bio Suisse, Fondation Suisse-Mobile, CAS, Fédération suisse de tourisme pédestre, A Rocha Suisse, oeku ; commune de Kriens, ville de Lucerne, ville de Zurich

Ils font également remarquer que

- l'objectif du projet est déjà atteint notamment avec la révision de la LEne,
BE, NW, FR, BS, BL, SG, AG, TI, GE, JU ; CSAC, CSCM ; pvl ; CFMH, CFNP, Commission suisse pour l'UNESCO ; Pro Natura ; WWF, BirdLife, ATE, Amis de la Nature Suisse, PUSCH, Aqua Viva ; Alliance Patrimoine, GTP, SHAS, NIKE, ARS, Archéologie Suisse, ASTFA, Palafittes, Archäologischer Verein Luzern ; FSA, FSAP, OEPR, SIA, asef, SCNAT, Réseau Parcs suisses, Parc national suisse, Fondation SuisseMobile, Pro Lej da Segl, SwissFoundations, A Rocha Suisse, oeku ; ville de Lucerne
- des projets cantonaux voire locaux sont déjà possibles s'ils sont d'importance nationale,
Verts ; CSAC ; USS ; CFMH, CFNP, Commission suisse pour l'UNESCO ; Paysage libre Suisse ; Alliance Patrimoine, SHAS, NIKE, Archäologischer Verein Luzern ; EspaceSuisse, OEPR, SIA, Fondation SuisseMobil ; ville de Lucerne
- la modification entraînerait un traitement égal de différents échelons de l'État fédéral,
BE, NW, FR, AR, SG, AG, VD, JU ; CSAC, CSCM ; Verts, PS ; Commission suisse pour l'UNESCO ; Pro Natura, Paysage libre, SL-FP, Station ornithologique suisse, BVS, Mountain Wilderness, Aqua Viva, Grimselverein ; Alliance Patrimoine, GTP, SHAS, NIKE, Patrimoine suisse, Association suisse Châteaux forts, Archéologie Suisse, ASTFA, Palafittes, Archäologischer Verein Luzern ; FSAP, SIA, Bio Suisse, Fondation SuisseMobile, SwissFoundations, Helvetia Nostra ; ville de Lucerne
- l'exécution s'avérerait différente selon les cantons,
BE, NW, SG, AG ; CSAC, CSCM ; CFMH, CFNP, Commission suisse pour l'UNESCO ; Pro Natura, WWF, BirdLife, ATE, Amis de la Nature Suisse, SL-FP, PUSCH, Paysage libre ; Alliance Patrimoine, GTP, SHAS, NIKE, ARS, Archéologie Suisse, Palafittes, Archäologischer Verein Luzern ; FSU, OEPR, asef, CAS, Fédération suisse de tourisme pédestre, Fondation SuisseMobile, A Rocha Suisse, Helvetia Nostra ; ville de Lucerne
- la modification proposée recourt à des notions juridiques mal définies et comporte des contradictions,

FR, BS, BL, JU ; CSCM ; Verts ; CFMH, CFNP ; Pro Natura, WWF, BirdLife, ATE, Amis de la Nature Suisse, SL-FP, Paysage libre, PUSCH, Aqua Viva ; Alliance Patrimoine, GTP, SHAS, NIKE ; EspaceSuisse, OEPR, CAS, SwissFoundations, A Rocha Suisse, Helvetia Nostra ; ville de Zurich

— la modification contredit la Constitution.

CFNP ; Pro Natura, WWF, BirdLife, ATE, Amis de la Nature Suisse, SL-FP, Paysage libre Suisse, PUSCH, Aqua Viva ; GTP ; CAS, A Rocha Suisse, SOS Vent d'Amont

L'ACS s'oppose à la modification de l'art. 6, al. 2, si une extension de la pesée des intérêts correspondante est prise en compte dans le cadre du projet LAT2 – ce qui répond à sa proposition de suspendre le projet jusqu'à l'aboutissement du projet LAT2.

Le canton de Lucerne ainsi que la DTAP, en association avec l'EnDK, la CFP, la CDCA, la CDPNP et la CDIP, s'abstiennent de prendre position sur le projet et ne s'expriment pas plus en détail sur la modification proposée de l'art. 6, al. 2. L'UVS ne se prononce pas sur la modification proposée, mais explique néanmoins les objections formulées par ceux de ses membres qui s'y opposent.

Autres propositions de modification de l'art. 6 :

Les propositions formulées visent aussi bien à étendre la protection des objets protégés (SCNAT) qu'à améliorer la prise en compte des intérêts d'utilisation (RMS, BBB, BBGR, WBB) (cf. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** tableau 5, annexe A-2).

5 Nouvel art. 7, al. 3

Le complément apporté à l'art. 7 sous la forme d'un nouvel alinéa est apprécié comme suit :

Art. 7, al. 3	Approbation	Rejet	Abstention	Total
Cantons	16	9	1	26
Conférences intercantionales	0	2	1*	3
Partis politiques	3	3	0	6
Associations faîtières suisses des communes, des villes et des régions de montagne	2	0	1	3
Associations faîtières suisses de l'économie	16	1	0	17
Commissions extraparlimentaires	0	3	0	3
Associations faîtières et organisations :				
– Associations/organisations de protection de la nature et de l'environnement	0	24	0	24
– Associations/organisations de protection du patrimoine culturel et des monuments historiques	0	11	0	11
– Autres associations faîtières et organisations	10	20	1	31
Autres participants (entreprises, villes/communes, personnes privées)	13	4	0	17
Total	60	77	4	141

Tableau 4 : Prises de position sur l'art. 7, al. 3

Associations/organisations de protection de la nature et de l'environnement : sur les 24 avis déposés, 12 proviennent de sections cantonales ou locales.

* La prise de position de la DTAP associe l'EnDK, la CFP, la CDCA, la CDPNP et la CDIP.

La modification de l'art. 7 LPN par ajout d'un nouvel al. 3 est aussi rejetée par la majorité des participants à la consultation (55 %). Le taux d'approbation est légèrement supérieur à celui constaté pour la modification de l'art. 6, al. 2. Cette différence s'explique par le fait que trois cantons (AR, SG et TI) et l'ACS rejettent la modification de l'art. 6, mais soutiennent celle de l'art. 7.

Seize cantons (ZH, UR, SZ, OW, GL, ZG, SO, SH, AR, AI, SG, GR, TG, TI, VS, NE), les partis politique PDC, PLR et UDC, le SAB, les associations faîtières de l'économie ainsi que d'autres associations faîtières et organisations, comme aussi les entreprises issues du secteur de l'énergie et de la branche immobilière ainsi que les fondations de placement approuvent le nouvel al. 3, car ainsi

- la pratique actuelle serait fixée au niveau de la loi,
ZH, UR, SZ, OW, SO, AR, GR, TI, VS ; PDC, PLR, UDC ; USAM ; economiesuisse, cemsuisse, AIS, SSE, IPB ; Développement Suisse, APF, HKBB, Chasse Suisse ; BKW AG, Mobimo, SPS Immobilien AG, Pensimo, Adimora, Turidomus
- la position de la CFNP serait clarifiée,
ZH, OW, ZG, AI, SH, SG ; PLR, UDC ; USAM ; economiesuisse, Centre Patronal, cemsuisse, RMS, FST, ATE, Suisse école ; WBB, Chasse Suisse ; PSP

- les prises de position des commissions spéciales auront à l'avenir moins de poids.

SG ; PDC ; SAB ; Centre Patronal, ASAE, ASGB, aee Suisse, Swiss Small Hydro ; UNESCO Biosphère Entlebuch, Aqua Nostra Suisse ; EKW, Groupe E SA, ewz, SAK AG. Pour les BBGR, la formulation proposée de l'art. 7, al. 3, LPN ne va pas assez loin.

L'ACS demande la suspension du projet jusqu'à aboutissement du projet LAT2, mais propose tout de même d'ancrer dans la loi, à l'art. 7, al. 3, LPN et/ou à l'art. 6, al. 2, LAT, la valeur des expertises en droit procédural.

Neuf cantons (BE, NW, FR, BS, BL, AG, VD, GE, JU), les conférences intercantionales CSAC et CSCM, les partis politiques Verts, pvl et PS, les commissions extraparlimentaires CFMH, CFNP et Commission suisse pour l'UNESCO, les organisations de protection de la nature, de l'environnement, du patrimoine culturel et des monuments historiques, les associations professionnelles et autres organisations et associations faîtières comme aussi les deux villes et la commune qui ont pris position rejetent le nouvel al. 3. À leur avis, cette modification est inutile car

- elle correspond à la pratique actuelle,

BE, NW, FR, AG, VD, GE, JU ; CSAC, CSCM ; Verts ; Commission suisse pour l'UNESCO ; USS ; Pro Natura, WWF, ATE, Amis de la Nature Suisse, PUSCH ; Alliance Patrimoine, GTP, SHAS, NIKE, Patrimoine suisse, Association suisse Châteaux forts, ARS, Archéologie Suisse, Palafittes, Archäologischer Verein Luzern ; FSU, CAS, Fondation SuisseMobile, A Rocha Suisse ; ville de Lucerne, ville de Zurich

- la CFNP a défini en 2017, avec la révision de l'ordonnance concernant l'IFP et de toutes les fiches des objets inscrits dans l'inventaire, un cadre clair,

Pro Natura, WWF, BirdLife, Amis de la Nature Suisse, PUSCH, Aqua Viva, A Rocha Suisse

- bon nombre des interventions classées comme potentiellement sensibles et impliquant en conséquence une expertise de la CFNP sont déjà aujourd'hui jugées par la commission (dans tous les cas cas après les adaptations du projet) uniquement comme de légères altérations et donc sur le fond susceptibles d'être autorisées.

CSCM ; Verts, PS ; CFMH, CFNP, Commission suisse pour l'UNESCO ; BirdLife, Amis de la Nature Suisse ; Paysage libre ; Réseau Parcs suisses, Alliance Patrimoine, SHAS, NIKE ; Pro Lej da Segl, CAS, Fédération suisse de tourisme pédestre, Fondation SuisseMobile, Helvetia Nostra, Archäologischer Verein Luzern ; ville de Lucerne

Ils craignent que

- cette précision n'affaiblisse, à tout le moins symboliquement, la position des commissions,

BS, BL ; PS ; BirdLife; Mountain Wilderness, Aqua Viva; AS, OEPR, asep

- cette précision n'affaiblisse effectivement la position des commissions et leurs expertises.

CSCM ; pvl, Verts ; CFMH, CFNP, Commission suisse pour l'UNESCO ; SL-FP, Station ornithologique suisse, Paysage libre ; GTP, Patrimoine suisse, Association suisse Châteaux forts, ARS ; EspaceSuisse, FSU, SCNAT ; Helvetia Nostra, Pro Lej da Segl

Le canton de Lucerne, l'UVS ainsi que la DTAP, en association avec l'EnDK, la CFP, la CDCA, la CDPNP et la CDIP, s'abstiennent de prendre position sur le projet et ne s'expriment pas plus en détail sur le nouvel art. 7, al. 3, proposé.

D'autres propositions ont été formulées dans le cadre des prises de position.

- Alliance Patrimoine et plusieurs organisations de protection du patrimoine culturel et des monuments historiques dépositaires de la même prise de position font remarquer que le processus permettant de trancher entre des intérêts de protection et d'utilisation est par essence complexe et que la solution se trouve surtout dans le dialogue.
- L'UVS et EspaceSuisse demandent, au vu des exigences croissantes et en prévision du développement de l'activité de conseil, davantage de ressources en personnel pour les commissions spéciales.
- La FSU rejette la révision proposée, mais demande néanmoins que les commissions observent une plus grande retenue dans la pratique.
- Pour les BBGR, la formulation proposée à l'art. 7, al. 3, LPN ne va pas assez loin puisqu'elle ne fait que reprendre la pratique judiciaire actuelle, qui considère les expertises des commissions spéciales comme une base à inclure dans l'évaluation générale.
- Si l'art. 7 LPN est complété dans le sens prévu, la FSU propose alors de préciser que l'expertise de la commission fédérale représente l'avis spécialisé déterminant et que cet avis constitue une base parmi d'autres.
- Le canton de Zurich et la FSU demandent chacun d'adapter la formulation de l'art. 7, al. 3, de manière à respectivement renoncer à la notion « pesée de tous les intérêts en présence » et à la remplacer par le terme « pesée des intérêts ».

6 Autres propositions et demandes

D'autres propositions et demandes ont été formulées pour la suite de la procédure.

- *Audition* : la DTAP (et par association l'EnDK, la CFP, la CDCA, la CDPNP et la CDIP) et, en référence à la DTAP, également les cantons de Lucerne, de Schaffhouse et d'Appenzell Rhodes-Extérieures souhaitent l'organisation d'une audition afin de discuter des risques et des opportunités à l'appui de l'appréciation concrète des cantons et d'évaluer l'éventualité d'une révision de la LPN dans le contexte plus global de la LAT. L'UVS souhaite pouvoir participer à une éventuelle audition.
- *Intégration au projet LAT2* : la DTAP ainsi que les autres conférences intercantionales qui ont pris position proposent, alors que l'ACS demande, que les assouplissements dans la pesée des intérêts soient pris en compte dans le cadre du projet LAT2. Plusieurs cantons (ZH, LU, AG, NE) souhaitent également une coordination avec la LAT et en particulier avec le projet LAT2.
- *Définition des tâches de la Confédération* : plusieurs prises de position relèvent les difficultés actuelles liées à la mise en œuvre de l'art. 6 LPN, critiquant en particulier une extension des tâches de la Confédération. Ce grief n'a pas été soulevé uniquement par des participants favo-

rables aux modifications proposées, mais aussi par les associations professionnelles EspaceSuisse et FSU ou encore par la ville de Zurich, lesquelles sont opposées au projet. Quelques participants à la consultation demandent ainsi une restriction des tâches de la Confédération (p. ex. ville de Zurich, Archéologie Suisse) ou l'exclusion des planifications de l'utilisation du sol du catalogue des tâches de la Confédération (notamment les associations de remontées mécaniques).

Plusieurs associations professionnelles soulignent les difficultés actuelles en lien avec la mise en œuvre de l'art. 6 LPN et soumettent des propositions concrètes pour améliorer la situation sans modifier la loi.

Les propositions et demandes sont regroupées dans le tableau 5, à l'annexe A-2.

Annexes