

Ordonnance concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels
Révision totale

Rapport explicatif

Projet du 8 janvier 2014

Sommaire

1. Motifs de la révision de l'ordonnance
2. Contenu et structure de l'ordonnance révisée
3. Commentaire des différentes dispositions
4. Commentaire des annexes

1. Motifs de la révision de l'ordonnance

En vertu de l'art. 5 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451), le Conseil fédéral établit, après avoir pris l'avis des cantons, des inventaires d'objets d'importance nationale. Il peut se fonder à cet effet sur des inventaires dressés par des institutions d'Etat ou par des organisations de protection privées.

Se fondant sur cet art. 5 LPN, le Conseil fédéral a promulgué le 10 août 1977 l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP) ainsi que l'ordonnance correspondante (OIFP; RS 451.11). L'IFP s'appuie sur l'inventaire CPN (Commission chargée d'inventorier les paysages et les sites naturels d'importance nationale qui méritent d'être protégés) établi dans les années 1960 par des organisations privées.

Le Conseil fédéral a en outre promulgué deux autres inventaires reposant sur l'art. 5 LPN: l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (voir OISOS du 9 septembre 1981; RS 451.12) et celui des voies de communication historiques de Suisse (voir OIVS du 14 avril 2010; RS 451.13). Ces trois inventaires concernent le paysage au sens large défini par la Convention européenne du paysage du 20 octobre 2000 (FF

2011 7955). L'IFP porte sur les paysages remarquables dans leur ensemble, tandis que l'ISOS et l'IVS traitent d'éléments paysagers spécifiques du point de vue historico-culturel.

L'IFP a été révisé et complété, toujours sur la base de l'inventaire CPN pour l'essentiel, en 1983, 1996 et 1998. Il comprend aujourd'hui 162 objets situés dans tous les cantons (à l'exception de celui de Bâle-Ville) et couvrant environ 19 % du territoire national. L'OIFP de 1977 a été modifiée en 1997 (abrogation de l'art.1, al. 2) et en 2010 (ajout de l'art. 2a).

En raison des critiques émises quant à l'efficacité de l'IFP, l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) a examiné cette question en 2003, sur mandat de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N). S'appuyant sur le rapport de cet organe, la CdG-N a formulé le 3 septembre 2003 (FF 2004 719), à l'attention du Conseil fédéral, des recommandations visant à renforcer l'IFP. Le Conseil fédéral a largement suivi ces recommandations dans sa réponse du 15 décembre 2003 (FF 2004 815), chargeant le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) de les concrétiser et de les mettre en œuvre. Ces travaux, qui ne concernent pas l'exécution mais requièrent un acte législatif, trouvent leur conclusion dans la révision de l'OIFP.

2. Contenu et structure de l'ordonnance révisée

Le contenu de l'ordonnance découle en grande partie des art. 5 et 6 LPN, énoncés ci-dessous:

Art. 5 Inventaires fédéraux d'objets d'importance nationale

¹Le Conseil fédéral établit, après avoir pris l'avis des cantons, des inventaires d'objets d'importance nationale; il peut se fonder à cet effet sur des inventaires dressés par des institutions d'Etat ou par des organisations œuvrant en faveur de la protection de la nature, de la protection du paysage ou de la conservation des monuments historiques. Les critères qui ont déterminé le choix des objets seront indiqués dans les inventaires. En outre, ceux-ci contiendront au minimum:

- a. la description exacte des objets;*
- b. les raisons leur conférant une importance nationale;*
- c. les dangers qui peuvent les menacer;*
- d. les mesures de protection déjà prises;*
- e. la protection à assurer;*
- f. les propositions d'amélioration.*

²*Les inventaires ne sont pas exhaustifs. Ils seront régulièrement réexaminés et mis à jour; le Conseil fédéral décide de l'inscription, de la modification ou de la radiation d'objets, après avoir pris l'avis des cantons. Les cantons peuvent, de leur propre chef, proposer un nouvel examen.*

Art. 6 Importance de l'inventaire

¹*L'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates.*

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, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation.*

L'OIFP révisée concrétise ces dispositions légales par 13 articles et 2 annexes. Elle se distingue de l'actuelle OIFP principalement sur les deux points suivants:

- la structure et les grandes lignes du texte de l'ordonnance ont été reprises de l'OIVS de 2010, dans la mesure où cela était pertinent vu la différence des objets (larges et étendus dans l'IFP, linéaires avec variations de substance dans l'IVS);
- la description de la géographie et du contenu des objets de l'IFP, leur représentation cartographique, ainsi que les raisons leur conférant une importance nationale font partie intégrante de l'ordonnance, conformément à l'art. 5, al. 1, LPN, mais sont publiées séparément pour des raisons pratiques. En vertu de l'art. 5, al. 1, let. c, de la loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles (RS 170.512), elles ne doivent pas être publiées dans le Recueil officiel du droit fédéral (RO). L'OIFP reprend ainsi la structure des ordonnances découlant des art. 18a, al. 1 (protection des biotopes), et 23b, al. 3 (protection des sites marécageux), LPN ainsi que de l'OIVS (art. 4), ce qui contribue à l'uniformisation formelle des instruments de la LPN. La mention de la publication séparée ne se fait dorénavant plus dans une annexe, mais directement dans l'ordonnance (art. 1, al. 2, OIFP; cf. Directives techniques de la Confédération sur la technique législative; par analogie avec l'OIVS, l'OPPS, l'ODF et l'OROEM).

3. Commentaire des différentes dispositions

Titre

Le titre « Ordonnance concernant l'inventaire des paysages, sites et monuments naturels (OIFP) » n'est pas modifié.

Préambule

Le préambule mentionne, comme auparavant, l'art. 5 LPN selon lequel le Conseil fédéral établit des inventaires d'objets d'importance nationale. Les inventaires fédéraux concrétisent avec une portée générale le mandat légal de désignation des objets protégés. Leur effet est celui d'une base de planification, qui doit ensuite être prise en compte pour la coordination de l'aménagement du territoire et pour la pesée des intérêts dans ce domaine.

Art. 1 Inventaire fédéral

L'*al.* 1 renvoie à l'annexe 1, qui énumère les 162 paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale.

L'*al.* 2 renvoie à une publication séparée, qui contient les indications exigées en vertu de l'art. 5, al. 1, LPN, à savoir en particulier la description de la géographie et du contenu des objets et leurs objectifs de protection. Vu son importance du point de vue territorial et la nécessité de garantir la sécurité du droit et de la planification, la description des objets a force obligatoire tout comme l'ordonnance, mais elle n'est pas publiée dans le Recueil officiel en raison de son volume et de son caractère technique.

Art. 2 Publication

Cet article règle le mode de publication et la consultation de l'inventaire. Comme l'IVS, l'IFP n'est publié, avec ses 162 objets, que sous forme électronique. Les personnes qui ne peuvent ou ne veulent pas consulter l'IFP sur Internet peuvent le faire gratuitement auprès de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) ou des services cantonaux de la nature et du paysage, comme c'est déjà le cas pour l'IVS et, depuis des années, pour les inventaires fédéraux découlant des art. 18a, al. 1, et 23b, al. 3, LPN.

Art. 3 Modifications mineures

Pour des raisons de systématique législative, cet article ne répète pas le principe de l'art. 5, al. 2, LPN selon lequel l'IFP n'est pas exhaustif mais doit être régulièrement réexaminé et, le cas échéant, mis à jour. Il ne précise pas non plus la périodicité des mises à jour, en particulier parce que les cantons peuvent demander en tout temps le

réexamen d'un ou plusieurs objets ou l'inscription de nouveaux objets. La définition d'une fréquence adéquate pour l'examen approfondi de l'inventaire peut s'appuyer sur celle qui est usuelle en aménagement du territoire pour la révision générale des plans, à savoir environ 15 ans. Il convient en outre de tenir compte des besoins en temps, en ressources financières et en personnel pour l'examen de l'IFP dans toute la Suisse selon une méthode uniforme. Une périodicité d'environ 20 ans semble dès lors appropriée pour procéder au réexamen complet de l'inventaire.

Pour décharger le Conseil fédéral des adaptations mineures du périmètre des objets IFP, l'art. 3 délègue cette compétence au DETEC, suivant ainsi la règle applicable à l'IVS (art. 5, al. 2), aux districts francs fédéraux (ordonnance du 30 septembre 1991, RS 922.31, art. 3) et aux réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale (ordonnance du 21 janvier 1991, RS 922.32, art. 3). Sont réputées mineures au sens de l'OIFP, d'une part, les modifications légères du périmètre en raison de nouvelles conditions territoriales telles que rectification des frontières, infrastructures existantes ou modifiées, renaturation des eaux, harmonisation minimale avec le périmètre d'autres inventaires qui se superposent et, d'autre part, les petites modifications du contenu de la description des objets. Il s'agit donc uniquement d'adaptations « techniques » destinées à améliorer la plausibilité et la mise en œuvre pratique du périmètre des objets sans entraîner de démarches disproportionnées. Elles ne doivent remettre en question ni les objectifs de protection ni les raisons conférant aux objets une importance nationale. Par analogie, on appliquera à ces adaptations mineures la procédure pour la promulgation et la modification d'ordonnances (voir art. 4).

Art. 4 Collaboration

Les inventaires fédéraux au sens de l'art. 5 LPN sont des bases techniques ayant un effet juridique défini par la législation, qui se répercutent sur les procédures de planification à tous les échelons ainsi sur les décisions et la pesée des intérêts. Ils doivent donc être établis dans le cadre d'une collaboration étroite et précoce entre les autorités fédérales concernées et les services spécialisés cantonaux compétents. Du fait de la souveraineté des cantons en matière d'organisation, ce sont eux qui décident de la suite de la collaboration à l'échelon cantonal ou à un échelon inférieur. Les inventaires au sens de l'art. 5 LPN ne sont directement contraignants pour les autorités qu'à l'échelon fédéral. Aux échelons inférieurs, ils doivent être pris en compte de manière appropriée. Ainsi, cette collaboration destinée à garantir l'exhaustivité et la justesse scientifique et technique de l'élaboration des inventaires se distingue-t-elle de la participation de l'ensemble des acteurs potentiellement concernés à des procédures visant à équilibrer les différents intérêts en présence dans une optique contraignante (en particulier les procédures de planification). La procédure législative en vue de la promulgation de l'ordonnance, de ses annexes et de ses adaptations suit la procédure formelle ordinaire de consultation.

(Voir à ce sujet l'expertise VLP-ASPAN du 31 juillet 2013, Prüfung Mitwirkung BLN, Rechtsgutachten vom 31. Juli 2013, publiée en allemand sur le site internet de l'OFEV.)

Art. 5 Principe et objectifs généraux de protection

En vertu de l'art. 6, al. 1, LPN, les objets figurant dans les inventaires doivent être conservés intacts. L'IFP comprend des objets très différents, tant du point de vue géographique qu'au plan des objectifs de protection. Il s'agit de paysages naturels, de paysages ruraux et bâtis de caractère divers, plus ou moins proches de l'état naturel, ainsi que de paysages importants historiquement et de monuments naturels « classiques » (en particulier de géotopes), de dimensions extrêmement variables.

L'*al. 1* tient compte de cette diversité en exigeant, dans la ligne de la LPN, non pas une protection absolue et intégrale des différents aspects paysagers mentionnés à l'*al. 2*, mais une conservation différenciée des caractéristiques et des éléments qui, ensemble ou séparément, confèrent à chaque objet son importance nationale. Dès lors, l'art. 5 est toujours à lire en lien avec l'art. 6. En effet, pour l'évaluation concrète au cas par cas, seuls les objectifs de protection spécifiques aux objets sont déterminants. Les descriptions spécifiques des objets, en particulier les objectifs de protection, n'entraînent aucune modification du droit en vigueur ou des utilisations admises et conformes au droit. Une différenciation territoriale en zones soumises à une protection différente serait inutile. En effet, aucune différenciation de ce type ne permettrait de tenir compte de manière assez flexible et adéquate de la grande diversité des objectifs de protection, en particulier dans les paysages ruraux et bâtis, et de la multiplicité des types d'utilisations et de projets ayant des effets sur l'organisation du territoire. Par ailleurs, une telle différenciation en zones ne dispenserait pas de procéder à la pesée des intérêts de protection et d'utilisation exigée en cas d'interventions revêtant une importance nationale et entraînant de graves altérations.

L'*al. 2* traitant des objectifs généraux de protection évoque les divers aspects paysagers des objets. Il convient de noter que les objectifs généraux de protection d'un objet n'ont pas toujours une valeur cumulative et qu'ils ne s'appliquent pas nécessairement à l'ensemble du périmètre (voir ci-dessus le commentaire de l'*al. 1*). La formulation des objectifs généraux de protection à l'art. 5 indique aussi, indirectement, les éléments qui peuvent être altérés ou menacés par des interventions (l'art. 5, al. 1, let. c, LPN parle de « dangers »). Les interventions qui pourraient nuire à ces aspects paysagers doivent être évitées, sinon planifiées et réalisées avec le plus grand soin pour éviter ou limiter le plus possible les atteintes aux objectifs de protection spécifiques aux objets et aux raisons leur conférant une importance nationale. L'*al. 2* mentionne, de manière générale et non exhaustive, les aspects suivants:

- lorsque l'importance nationale d'un objet est liée à la géologie ou à la géomorphologie, ces éléments doivent être conservés (*let. a*);
- il en va de même pour la dynamique du paysage, en particulier des eaux et d'autres éléments naturels (*let. b*);
- les milieux naturels marquants ou dignes de protection doivent être conservés, de même que l'espace nécessaire à leur fonctionnement (mise en réseau), dans la mesure où ces éléments sont caractéristiques de l'objet;
- dans de nombreux objets, la *tranquillité* – d'une part au sens acoustique, d'autre part au sens de l'atmosphère qui émane par exemple d'une forêt ou d'un site alpin isolé – joue un rôle important. Le *caractère intact* peut quant à lui concerner les aspects esthétiques (absence d'infrastructures, de « corps étrangers » qui ne sont pas typiques du paysage) ou porter sur l'absence de certaines activités ou utilisations, ces dernières nécessitant en règle générale une infrastructure minimale. En Suisse, les espaces strictement intacts sont rares et ne se trouvent en principe qu'en haute-montagne. La description des objets et les objectifs de protection spécifiques doivent apporter des précisions suffisantes et transparentes quant au contenu concret et à la différenciation territoriale de cet aspect paysager. Le thème de la tranquillité abordé ici concerne aussi l'espace aérien au-dessus des objets IFP. Ici aussi, le droit en vigueur dans le domaine de l'aviation reste applicable: ordonnance du DETEC concernant les règles de l'air applicables aux aéronefs (RS 748.121.11), qui fixe des hauteurs minimales de vol et permet des exceptions, et les règles européennes de l'air, applicables également en Suisse à partir de 2015. Les utilisations préexistantes conformes au droit ne subissent aucune modification avec la révision de l'OIFP (*let. d*);
- la diversité paysagère en Suisse est largement marquée par les paysages ruraux ou bâtis plus ou moins proches de l'état naturel, comme l'exprime aussi l'IFP. Dans ces paysages, il est essentiel de conserver la structure typique des localités, les formes d'habitat, les constructions et installations, les traces de l'utilisation historique régionale du territoire et les constructions et installations qui y sont liés et qui participent au caractère du paysage. Les paysages ruraux et bâtis sont en continuelle évolution du fait du développement social, technique et économique. Ils sont façonnés principalement par l'agriculture et la sylviculture, qui sont donc des acteurs-clés, auxquels il incombe d'adopter des pratiques adaptées aux différents sites. Un développement paysager axé sur les caractéristiques naturelles et culturelles exprimées dans la description des objets et dans les objectifs de protection est le meilleur garant de l'authenticité et de la beauté d'un paysage rural ou bâti ainsi que de la durabilité de son développement (*let. e*).

Les aspects paysagers conférant à un objet son importance nationale et les objectifs de protection qui s'y appliquent concrètement découlent de la description des objets (publication séparée). Si les objectifs de protection – spécifiques aux objets – sont clairement axés sur la conservation des valeurs et caractéristiques spécifiques, ils doivent être interprétés concrètement, comme cela a été dit, aussi en fonction de la dynamique du paysage, en particulier dans les paysages ruraux et bâtis. Pour la plupart des objets, il y a plusieurs objectifs de protection spécifiques fondés sur différents aspects paysagers et conférant aux objets leur importance nationale. Souvent, une intervention liée à une politique sectorielle concerne un ou plusieurs objectifs de protection dans une partie de l'objet, tandis que d'autres objectifs dans d'autres parties peuvent être touchés par une autre intervention liée à une autre politique sectorielle. Des objectifs de protection peuvent aussi se contredire, potentiellement ou dans les faits (p. ex. le maintien de la dynamique naturelle des cours d'eau et la conservation des formations géologiques ou de l'exploitation traditionnelle). Toutefois lors de l'évaluation de projets concrets les objectifs de protection sont attribués selon les parties de l'objet, permettant d'apprécier les effets d'une intervention sur les objectifs de protection concernés dans ce cas.

Art. 6 Interventions lors de l'accomplissement de tâches de la Confédération

En vertu de l'art. 6, al. 2, LPN, lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, la règle suivant laquelle un objet IFP doit être conservé intact ne souffre d'exception que si le projet est également d'importance nationale et s'il est considéré comme d'intérêt au moins équivalent. Cette évaluation relève de l'autorité de décision compétente.

En vertu de l'art. 7, al. 2 (en lien avec l'art. 25, al. 1), LPN, si l'accomplissement de la tâche de la Confédération peut altérer sensiblement un objet IFP ou soulève des questions de fond, il convient de demander une expertise de la CFNP avant de prendre une décision. Pour les procédures fédérales, c'est l'OFEV qui décide s'il y a altération; pour les procédures cantonales, c'est le service cantonal de la protection de la nature et du paysage qui s'en charge (art. 7, al. 1, LPN).

Les tâches de la Confédération sont répertoriées dans la liste – non exhaustive – de l'art. 2 LPN: ouvrages et installations de la Confédération; octroi de concessions et d'autorisations; allocation de subventions. Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, ces tâches peuvent aussi être assumées par les cantons, notamment en ce qui concerne l'octroi d'autorisations de défricher, de dérogations pour les constructions hors de la zone à bâtir ou d'autorisations relevant du droit de la pêche. Enfin, les décisions ayant des conséquences pour la protection des biotopes et des sites marécageux qui, selon la Constitution, relève de la Confédération sont aussi considérées comme des

tâches de la Confédération (voir ATF 120 Ib 27, p. 32 s.). En général, pour les actes d'autorité, on parle de tâche de la Confédération lorsqu'est établi un rapport de droit fédéral qui entraîne des conséquences pour la nature et le paysage ainsi que pour le territoire (voir expertise Tschannen/ Mösching, Nationale Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG, p. 10 s., expertise de 2012 sur mandat de l'OFEV, publiée en allemand sur le site internet de l'OFEV).

En pratique, on distingue trois types d'interventions: celles qui sont compatibles avec les objectifs de protection et ne représentent donc pas une altération de l'objet; celles qui ne représentent qu'une légère altération de l'objet (légères altérations); et celles qui représentent une altération durable pour la substance de l'objet (graves altérations).

L'*al.* 1 admet clairement les interventions qui n'ont pas d'effets sur la réalisation des objectifs de protection spécifiques aux objets et qui ne représentent donc pas une altération pour les objets. Cela signifie aussi, pour les alinéas suivants, qu'il y a altération d'un objet lorsqu'une intervention menace ou empêche la réalisation de ses objectifs de protection spécifiques.

L'*al.* 2 règle la pesée des intérêts (simple) en cas de légères altérations qui ne touchent pas la substance de l'objet et n'entraînent pas de dérogation à la règle selon laquelle les objets doivent être conservés intacts. D'après la doctrine et la jurisprudence, de légères altérations peuvent être considérées comme admissibles même en l'absence d'intérêt national. Cette pesée des intérêts s'appuie sur l'art. 3 LPN, qui doit être respecté de manière générale dans l'accomplissement des tâches de la Confédération. L'*al.* 5 doit toujours être impérativement respecté en vertu de la règle selon laquelle les objets méritent d'être ménagés le plus possible. Ont été qualifiés de légères altérations un défrichement sur une petite surface, un dispositif d'éclairage d'un sommet ou un petit prélèvement d'eau (voir à ce sujet les renvois à la jurisprudence dans Tschannen/Mösching, op. cit., p. 16).

L'*al.* 3 décrit la procédure exigée pour la pesée des intérêts (qualifiée) lorsque de graves altérations sont à prévoir. Il s'agit d'une procédure en deux temps: évaluation de l'importance nationale de l'intervention et, si cette condition est remplie, pesée des intérêts proprement dite (art. 6, al. 2, LPN). Cette deuxième étape est elle-même subdivisée en trois parties, comme cela est expressément prévu par le droit de la planification à l'art. 3 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1): (1) déterminer tous les intérêts considérés comme importants en fonction des dispositions applicables; (2) apprécier ces intérêts et procéder à leur pondération relative à l'aide d'échelles juridiquement attestées; (3) optimiser ces intérêts (pesée des intérêts au sens strict) de sorte qu'ils puissent être pris en considération de manière aussi complète que possible dans la décision, en fonction de l'appréciation qui leur aura été

conférée. Là encore, l'al. 5 doit toujours être impérativement respecté en vertu de la règle selon laquelle les objets méritent d'être ménagés le plus possible.

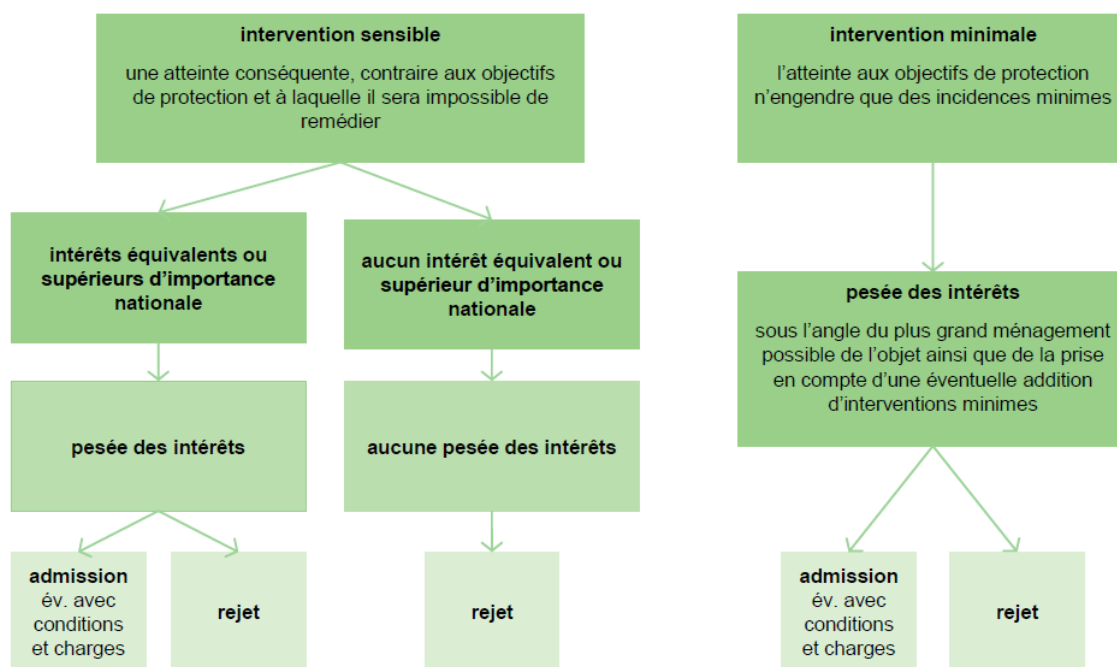
Selon l'al. 4, il convient de veiller à ce que les effets cumulés de plusieurs interventions qui, prises individuellement, ne représentent pas une altération, ne provoquent pas d'altération légère voire grave. De la même façon, il faut s'assurer que les effets cumulés de plusieurs interventions qui, prises individuellement, ne représenteraient qu'une légère altération n'entraînent pas une altération grave. Lorsque les interventions ont un rapport intrinsèque, la pesée des intérêts doit s'appliquer à leurs effets cumulés. Dans le cas de modifications insidieuses, notamment, l'appréciation doit tenir compte de la succession de petites interventions se reproduisant en permanence sur une longue période. A titre d'exemple, on peut mentionner les dérogations pour les constructions hors de la zone à bâtir qui peuvent, si elles se multiplient, provoquer le mitage du paysage.

L'al. 5 rappelle, sur la base de l'art. 6, al. 1, LPN, la règle selon laquelle les objets méritent d'être ménagés le plus possible en cas d'intervention admise. Pour ce faire, les mesures de protection sont prioritaires. Si elles ne sont pas possibles, il convient de prendre des mesures de reconstitution ou, à défaut, de remplacement. Ces mesures doivent être réalisées, autant que possible, dans le même objet IFP, en tenant compte des objectifs de protection et du type et de la qualité de l'intervention. En application du principe de causalité qui est au cœur de la législation environnementale (art. 2 de la loi sur la protection de l'environnement; RS 814.01), les mesures réalisées en vertu de l'al. 6 sont à la charge du responsable de l'intervention (voir aussi « Reconstitution et remplacement en protection de la nature et du paysage », Guide de l'environnement n° 11, OFEFP 2002).

Pour garantir le respect de la règle selon laquelle les objets méritent d'être ménagés le plus possible, la pratique a développé la procédure suivante (cascade):

- prouver que le projet ne peut être réalisé hors de l'objet IFP, même avec une solution plus complexe au plan technique ou plus coûteuse, mais restant proportionnée;
- prouver qu'il est impossible d'éviter ou de limiter l'altération en déplaçant le projet à un autre endroit de l'objet IFP ou en lui substituant un projet ayant d'autres caractéristiques techniques;
- prouver que toutes les optimisations proportionnées du projet au bénéfice de l'objet IFP ont été épuisées;
- réaliser des mesures de protection, de reconstitution ou de remplacement adéquat, en garantissant leur réalisation au plan juridique et, le cas échéant, dans la planification (dans les plans directeurs et les plans d'affectation).

La procédure à suivre en cas d'interventions prévues dans des objets IFP peut être représentée par le schéma suivant (Source: VLP-ASPAN, Territoire & Environnement 1/2011, p. 9, terminologie légèrement modifiée):



Art. 7 Réparation des altérations

Le mandat d'examiner, chaque fois que l'occasion se présente, dans quelle mesure des altérations existantes peuvent être supprimées sinon réduites concerne des interventions et des utilisations actuelles, affectant les objectifs de protection des objets; elles ne sont pas nécessairement en lien direct avec un projet planifié ou devant être apprécié. Cette disposition représente plutôt un mandat légal donné aux autorités de décision à tous les échelons, visant à conserver et à valoriser les objets d'importance nationale, qu'il s'agisse ou non d'une tâche de la Confédération. Les mesures qui sont éventuellement prises doivent être proportionnées et appropriées quant au fond, c'est-à-dire qu'elles doivent tenir compte des objectifs concrets de protection et rester dans ce cadre. Cette disposition rejoint celle des ordonnances relatives aux inventaires fédéraux découlant de l'art. 18a LPN (voir p. ex. art. 8 de l'ordonnance sur les zones alluviales, RS 451.31). La mise en œuvre bénéficie ainsi d'une grande marge d'appréciation qui, pour les mesures de remplacement, est donnée par la législation correspondante.

Cette disposition fait partie des propositions d'amélioration exigées par l'art. 5, al. 1, let. f, LPN. La Confédération n'étant pas compétente pour les mesures concrètes de développement du territoire et du paysage, c'est aux cantons et communes qu'il incombe de formuler des propositions pour améliorer des objets de l'inventaire, ce qu'ils peuvent faire par exemple dans le cadre de l'art. 7.

Art. 8 Prise en compte par les cantons

Le Tribunal fédéral s'est exprimé explicitement (ATF 135 II 209) sur la question de l'obligation de tenir compte des inventaires fédéraux au sens de l'art. 5 LPN en particulier dans les plans directeurs cantonaux et dans les plans d'affectation communaux. Il a énoncé catégoriquement que non seulement ces inventaires fédéraux doivent être pris en compte dans l'accomplissement des tâches de la Confédération au sens de l'art. 2 LPN, mais qu'ils sont aussi importants pour l'exécution des tâches cantonales et communales. Il a précisé que, de par leur nature, les inventaires fédéraux peuvent être assimilés aux conceptions et plans sectoriels au sens de l'art. 13 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et que les principes concernant ces instruments de planification s'y appliquent *par analogie*. Les cantons doivent donc tenir compte des inventaires fédéraux lors de l'établissement de leurs plans directeurs, en vertu de l'art. 6, al. 4, LAT. Ces plans directeurs étant contraignants pour les autorités, la protection assurée par les inventaires est aussi reprise dans les plans d'affectation, soit par la délimitation de zones à protéger (art. 17, al. 1, LAT), soit par la prescription d'autres mesures adéquates (art. 17, al. 2, LAT). Les cantons et les communes doivent ainsi tenir compte des inventaires fédéraux au sens de l'art. 5 LPN, ce qui signifie qu'ils doivent respecter la règle selon laquelle les objets doivent être conservés intacts ou en tout cas ménagés le plus possible conformément à l'art. 6, al. 2, LPN, même en dehors de l'accomplissement de tâches de la Confédération. Dans ces cas, la pesée des intérêts de protection et d'utilisation n'est toutefois pas soumise aux exigences qualifiées de l'art. 6, al. 2, LPN, mais, par analogie, aux dispositions de l'art. 3 LPN (pesée des intérêts simple). Pour la mise en œuvre concrète de cette jurisprudence, on se reportera à la « Recommandation pour la prise en considération des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN dans les plans directeurs et les plans d'affectation » (ARE/OFROU/OFEV/OFC, 15 novembre 2012).

L'*al. 1* postule logiquement la prise en compte de l'IFP par les cantons lors de l'établissement de leurs planifications, en particulier des plans directeurs (voir à ce sujet l'art. 2a ajouté à l'OIFP en 2010). Pour illustrer l'obligation différenciée mentionnée ci-dessus, la deuxième phrase invite les cantons à préciser le développement territorial visé dans le périmètre des objets IFP. Il s'agit d'attirer leur attention sur la possibilité dont ils disposent de formuler dans leurs plans directeurs des « objectifs de développement » complétant les objectifs de protection spécifiques de l'IFP. Le contexte de l'OIFP permet donc de mettre un accent le développement paysager, qu'on souhaite global et tenant compte des objectifs de protection spécifiques aux objets et des autres activités et utilisations ayant des effets sur l'organisation du territoire.

En vertu de l'*al. 2*, les cantons sont en outre tenus de veiller, conformément à leurs instruments spécifiques et en lien notamment avec les communes, à ce que l'IFP soit pris

en compte, sur la base des plans directeurs cantonaux, lors de l'établissement des plans d'affectation cantonaux et communaux. La mention des plans directeurs cantonaux souligne que les planifications de rang inférieur (en particulier les plans d'affectation) doivent respecter non seulement les objectifs de protection, mais toutes les dispositions du plan directeur relatives au développement territorial de ces sites.

Les mesures à prendre dans le cadre des plans directeurs et des plans d'affectation doivent répondre aux trois exigences suivantes:

- garantir que, pour tous les projets ayant des effets sur l'organisation du territoire et pouvant altérer un objet IFP, les objectifs de protection de l'objet soient pris en compte (voir aussi art. 11, al. 1, LAT);
- garantir, pour tous les projets de ce type, le respect adéquat de l'importance (nationale) des objets IFP et de la règle selon laquelle ils doivent être conservés intacts ou en tout cas ménagés le plus possible;
- garantir, pour tous les projets qui peuvent altérer un objet IFP, le respect de la règle selon laquelle ils doivent être conservés intacts ou en tout cas ménagés le plus possible.

Pour permettre aux cantons de tenir compte au mieux de l'IFP dans l'accomplissement de leurs tâches, l'art. 17a LPN prévoit expressément, en lien avec l'art. 25, al. 1, let. e, de l'ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage (OPN; RS 451.1), la possibilité de demander une expertise de la CFNP sur des sujets particuliers, qu'il s'agisse ou non de l'accomplissement de tâches de la Confédération.

Art. 9 Aides financières

Les aides financières accordées par la Confédération, sur la base de l'art. 13 LPN, pour les mesures de conservation et de valorisation des objets IFP ne sont pas régies par l'OIFP. On se reportera à ce sujet aux dispositions correspondantes des art. 4 à 11 OPN, qui prévoient notamment l'instrument des conventions-programmes entre la Confédération et les différents cantons concernés.

Art. 10 Observation et suivi

Cette disposition concrétise pour l'IFP la règle générale de l'art. 27a OPN. L'OFEV est ainsi en mesure de s'acquitter mieux qu'auparavant, pour l'IFP, de son obligation d'information et de conseils au sens de l'art. 25a LPN. Pour que cette tâche soit réalisée le plus efficacement possible, il est indispensable de veiller à la coordination avec les instruments fédéraux et cantonaux de l'observation du territoire et de l'environnement prévus par la législation fédérale sur la statistique (statistique de la superficie) et par la LPE. Cette coordination découle aussi, sur le fond, de l'obligation générale de vérifier périodiquement l'efficacité et la proportionnalité des instruments politiques pour pouvoir

adapter la politique en conséquence. Concrètement, le développement du territoire, et notamment du paysage, dans les objets IFP doit pouvoir être observé en fonction des objectifs de protection et des différents types d'interventions et comparé avec ce qui se passe en dehors des objets IFP.

Art. 11 Abrogation du droit en vigueur

La promulgation de la nouvelle OIFP entraîne l'abrogation de l'ordonnance de 1977.

Art. 12 Modification du droit en vigueur

Les adaptations des dispositions figurent à l'annexe 2. Pour garantir une application cohérente des art. 5 et 6 LPN, les trois ordonnances parentes – OIFP, OISOS et OIVS – doivent être coordonnées autant que possible aux plans du contenu, de la systématique et de la rédaction. Ainsi, l'entrée en vigueur de la nouvelle OIFP suppose l'harmonisation de certaines dispositions de l'OIVS, tandis que la procédure concernant l'OISOS est encore ouverte. Sur le fond, il s'agit en particulier de fixer explicitement la collaboration avec les services cantonaux (nouvel art. 5, al. 1^{bis}, OIVS) et la tâche qui incombe aux autorités d'examiner, dès que l'occasion s'en présente, comment limiter ou supprimer les entraves existantes (nouvel art. 7a OIVS). Il convient également d'harmoniser dans l'OIFP et l'OIVS la disposition concernant la prise en compte de l'inventaire fédéral par les cantons (art. 9 OIVS).

Un ajout à l'art. 23, al. 2, OPN doit garantir, en vue de l'application cohérente de la LPN, que l'information et le conseil aux autorités et à la population soient coordonnés entre les trois offices fédéraux compétents, à savoir, pour le Département fédéral de l'intérieur, l'Office fédéral de la culture (OFC) et, pour le DETEC, les offices fédéraux des routes (OFROU) et de l'environnement (OFEV).

Art. 13 Entrée en vigueur

La nouvelle ordonnance doit entrer en vigueur le plus rapidement possible après son adoption par le Conseil fédéral, afin d'améliorer, pour les autorités et les requérants, la transparence visée par l'actualisation en particulier de la description des objets et des objectifs de protection, ainsi que la sécurité du droit et de la planification dans le cadre de l'exécution.

4. Commentaire des annexes

Annexe 1

L'annexe 1 contient la liste des 162 objets, toujours structurée en dix régions. Elle précise, pour chaque objet, l'année de son inscription à l'IFP et la date des modifications de périmètre (« révisions »).

Inventaire (publication séparée)

L'art. 5, al. 1, let. a à f, LPN dresse la liste des contenus de l'inventaire:

- **Contenu de la description des objets (fiches d'objets; let. a, b et e)**

L'inventaire contient, pour chaque objet, la description de sa géographie et de son contenu, les raisons lui conférant une importance nationale et ses objectifs de protection.

- **Critères de sélection des objets (let. b)**

La diversité paysagère de la Suisse et la multiplicité des définitions et des perceptions du paysage exigent une approche différenciée. Quelques points de vue pratiques et crédibles ont été adoptés pour sélectionner un nombre représentatif de paysages et monuments naturels exceptionnels, d'importance nationale. L'évaluation des objets se fonde sur une vue d'ensemble par des experts, à l'échelle du pays, en fonction de critères tels que les caractéristiques paysagères naturelles et culturelles, la géologie et la géomorphologie, les milieux naturels, l'utilisation spécifique du paysage rural ou bâti, la structure et les formes d'habitat ainsi que les éléments et traces historico-culturels spécifiques. Ces critères reprennent largement les objectifs généraux de protection définis à l'art. 5, al. 2, OIFP.

Les objets IFP ont été sélectionnés pour leur appartenance à l'une des catégories suivantes:

- paysages uniques;
- paysages typiques de la Suisse;
- monuments naturels uniques, notamment en raison de leur importance pour les sciences naturelles ou l'histoire des sciences;
- paysages importants pour la détente et le tourisme en raison de leur caractère relativement intact, de leur tranquillité et de leur beauté particulière.

De nombreux objets pouvant figurer dans plusieurs catégories, on a renoncé à la catégorisation systématique et légale des objets.

Les raisons techniques spécifiques pour qu'un objet soit considéré d'importance nationale figurent dans les descriptions des objets (fiches d'objets, let. a).

Risques potentiels (let. c)

La plupart des objets sont des paysages ruraux ou bâtis ou des localités; leur état n'est pas statique. Ils sont en continuelle évolution du fait du développement social, technique et économique, mais aussi naturel. Pour autant que cette évolution soit influencée par l'homme, elle reste conforme aux objectifs de protection à condition que les valeurs spécifiques et l'aspect caractéristique des objets ne soient pas altérés et que les étapes de l'évolution du paysage restent perceptibles. En raison de ces évolutions – historiques –, l'IFP contient de nombreux objets dont la beauté ou l'aspect caractéristique ont déjà subi des altérations ponctuelles. D'après la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, cela ne doit toutefois pas être compris comme un précédent pour d'autres interventions similaires. Les bâtiments et installations existants et construits en toute légalité, ainsi que les utilisations antérieures respectant les dispositions légales, sont néanmoins protégés et autorisés.

Les localités importantes ne sont en principe pas intégrées dans l'IFP. Elles peuvent toutefois faire partie du périmètre des objets lorsqu'elles sont intimement liées au caractère du paysage environnant ou qu'elles en sont une caractéristique secondaire.

La majeure partie des objets sont des paysages naturels ou des paysages ruraux ou bâtis proches de l'état naturel, caractérisés depuis longtemps par une utilisation respectueuse des ressources naturelles – sol, eaux, tranquillité, biodiversité, paysage – et donc souvent par une exploitation typique et par les spécificités territoriales qui en découlent (p. ex. terrasses ou prairies irriguées). En raison de leur qualité paysagère, géographico-culturelle, historico-culturelle et scientifique, ils sont particulièrement sensibles aux modifications de la structure du paysage.

Les risques potentiels pour les objets IFP découlent de toutes les politiques sectorielles ayant des effets sur l'organisation du territoire: développement urbain, bâtiments, installations et infrastructures de toutes sortes, installations de production et de transport d'énergie, projets d'extraction de matériaux et de décharges, infrastructures de transport, lieux de détente très fréquentés, infrastructures pour le tourisme intensif, utilisation agricole et sylvicole inadaptées aux caractéristiques des lieux et infrastructures correspondantes. Les altérations sont dues non seulement à des interventions importantes et visibles, mais aussi à des modifications peu spectaculaires, parfois à peine perceptibles, ponctuelles ou insidieuses.

De plus en plus, les risques sont liés à des utilisations et activités nouvelles, particulièrement intensives, mais souvent temporaires. On mentionnera notamment les

nouvelles formes de loisirs actifs, les nouveaux sports à la mode, les événements culturels, les manifestations de masse et la mise en scène artistique du paysage. La plupart de ces activités ne requérant pas d'autorisation formelle, leurs effets ne peuvent pas être régulés.

- **Mesures de protection existantes (let. d)**

Les mesures de protection peuvent d'une part s'appuyer sur les instruments du droit de l'aménagement du territoire, mis en œuvre par les cantons et les communes (inscription dans les inventaires cantonaux, ordonnances et décisions de protection, plan directeur pour le paysage, zones prioritaires pour le paysage, conceptions d'évolution du paysage, etc.). D'autre part, les politiques sectorielles ayant des effets sur l'organisation du territoire peuvent prévoir, dans les conditions générales applicables aux procédures, aux contributions ou à l'aménagement technique, des critères adéquats par le biais de lois ou d'ordonnances ou dans le cadre du droit mou (guides, recommandations, etc.). Dès lors que l'attribution des compétences selon la Constitution le permet, il est aussi possible d'exploiter les synergies sur le fond avec les instruments et mesures du droit fédéral de la protection des espèces, des biotopes et des sites marécageux, ainsi qu'avec les instruments de la législation sur la chasse, qui peuvent se recouper avec certains objets IFP. Enfin, les instruments de la LPN concernant les parcs offrent également des possibilités de synergies avec la mise en œuvre de l'IFP. La Confédération n'a toutefois pas la compétence, lorsqu'elle n'est pas elle-même propriétaire des terrains, de formuler et d'appliquer des principes explicites d'aménagement et de développement.

- **Propositions d'amélioration (let. f)**

L'art. 7 formule un mandat général d'amélioration du paysage par le devoir de supprimer les altérations existantes chaque fois que l'occasion s'en présente. Cet article peut être concrétisé – mais seulement indirectement – par l'art. 8, puisque les cantons et les communes tiennent compte des objets de l'IFP, de leurs valeurs et de leurs objectifs de protection dans le cadre de leurs planifications. La Confédération n'a pas les compétences et les moyens nécessaires à la mise en œuvre de mesures de valorisation supplémentaires, à l'exception de la possibilité d'accorder des aides financières aux cantons pour de telles mesures (art. 9, art. 4 à 11 OPN).

Annexe 2

Voir ci-dessus les explications de l'art. 12.