



29 mars 2017

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

Rapport explicatif

N° de référence: Q121-1412

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'État ou par des organisations de protection privées.

Se fondant sur l'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). Le contenu de l'IFP s'appuie sur l'inventaire de la Commission chargée d'inventorier les paysages et les sites naturels d'importance nationale qui méritent protection (inventaire CPN) qui avait été établi dans les années 1960 sur mandat d'organisations privées et qui a été choisi comme base de travail par le Conseil fédéral pour l'élaboration de l'inventaire fédéral.

Le Conseil fédéral a en outre promulgué deux autres inventaires reposant sur le même 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 la Suisse (voir OIVS du 14 avril 2010 ; RS 451.13). Ces trois inventaires concernent le paysage au sens large, tel que défini par la Convention européenne du paysage du 20 octobre 2000 (FF 2011 7955). L'IFP porte sur les paysages remarquables, qu'il considère selon l'ensemble de leurs composantes caractéristiques, dont la liste est dressée de manière générale à l'art. 5, al. 2, OIFP, alors que l'ISOS et l'IVS traitent de deux groupes thématiques de composantes paysagères importantes du point de vue historico-culturel.

L'IFP a été révisé et complété par le Conseil fédéral, après entente avec les cantons et 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 décision 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'État 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.*

²Les 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

¹L'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.

²Lorsqu'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 treize articles et une annexe. Elle se distingue de l'actuelle OIFP principalement sur les 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. OIVS, OPPS, ODF et OROEM).
- La présente révision de l'OIFP concrétise la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant les art. 5 et 6 LPN, complétant ainsi la révision de 2010, qui a introduit un nouvel art. 2a OIFP.

3. Commentaire des différentes dispositions

Préambule

Le préambule mentionne, comme auparavant, l'art. 5 LPN, qui autorise le Conseil fédéral à établir des inventaires d'objets d'importance nationale. Les inventaires fédéraux, de portée générale, concrétisent le mandat légal de désignation des objets protégés. Ils constituent une base de planification, qui doit être prise en compte lors de la coordination de l'aménagement du territoire et sa pondération spatiale des intérêts, ainsi que lors de l'évaluation de projets concrets, lorsque l'autorité compétente effectue la pesée des intérêts et en vue d'une décision.

Art. 1 Inventaire fédéral

L'al. 1 renvoie à l'annexe 1, qui énumère les 162 paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale. La procédure pour la promulgation ou la modification de l'inventaire s'appuie sur l'art. 5 LPN, en lien avec les art. 3 et 4 OIFP commentés ci-dessous et avec les dispositions générales de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA ; RS 172.010).

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 fait formellement partie de l'ordonnance, mais elle n'est pas publiée dans le Recueil officiel en raison de son volume et de son caractère technique.

Les éléments mentionnés à l'art. 5, al. 1, LPN – dangers (let. c), mesures de protection déjà prises (let. d) et propositions d'amélioration (let. f) – sont présentés de manière générale dans le commentaire de l'annexe 1 ci-dessous. Comme le Conseil fédéral le reconnaissait déjà dans sa décision du 10 août 1977 sur l'IFP, l'établissement d'une liste concrète par objet dépasserait le cadre de l'inventaire ; en effet, l'évolution dynamique propre au paysage exigerait une actualisation permanente et donc coûteuse, et la concrétisation des mesures entraînerait une ingérence inadmissible de la Confédération dans les compétences des cantons.

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 possible pour l'IVS et, depuis des années, pour les inventaires fédéraux découlant des art. 18a, al. 1, et 23b, al. 3, LPN. Le mode de publication correspond ainsi à l'art. 5, al. 1, de la loi fédérale du 18 juin 2004 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (RS 170.512).

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.

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 qui a déjà fait ses preuves pour l'IVS (art. 5, al. 2), les districts francs fédéraux (ordonnance du 30 septembre 1991, RS 922.31, art. 3) et les 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 minime 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 ni toucher les objectifs de protection ni remettre en question les raisons conférant aux objets une importance nationale. Par ailleurs, l'élargissement de la protection d'un objet – qu'il s'agisse de ses dimensions ou de son contenu – ne peut faire l'objet d'une modification mineure. Des adaptations mineures par le DETEC destinées uniquement à permettre ou au contraire à empêcher un projet concret ne seraient donc pas conformes au sens et au but de cette disposition.

Par analogie, on appliquera à ces adaptations mineures la procédure pour la promulgation et la modification d'ordonnances (voir art. 4). Il est donc clair que les cantons doivent être consultés ; dans la pratique, ils peuvent aussi soumettre des propositions à la Confédération, du fait de leur proximité avec les différentes problématiques.

Art. 4 Collaboration

L'al. 1 concerne la *collaboration* technique, en particulier avec les services cantonaux. 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 que sur les décisions et la pesée des intérêts portant sur les projets concrets. Le réexamen de ces inventaires doit donc se faire dans le cadre d'une collaboration étroite et précoce entre les autorités fédérales concernées et les services spécialisés cantonaux (et fédéraux, voir ci-dessous au sujet de l'al. 2) 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. Ainsi, cette collaboration destinée au réexamen scientifique et technique de l'inventaire se distingue de l'implication de l'ensemble des acteurs potentiellement concernés. Celle-ci se déroule dans le cadre de procédures de planification visant à garantir le statut juridique des acteurs concernés ou à équilibrer les différents intérêts en présence dans une optique contraignante. Cette implication est définie à l'al. 2.

L'al. 2 règle l'implication du public en cas de modification de l'inventaire, tenant ainsi compte des art. 7 et 8 de la Convention d'Aarhus¹. Selon ces dispositions, les Parties s'efforcent de promouvoir une participation adéquate du public à la préparation des plans relatifs à l'environnement ainsi qu'à la préparation des dispositions juridiques et aux projets concrets. La mise en œuvre de ces obligations est du ressort des cantons, car ce sont eux qui connaissent le mode de participation approprié pour les thèmes abordés et les régions concernées. La Confédération ou les cantons (dans le cadre des propositions évoquées à l'art. 5, al. 2, dernière phrase, LPN) fournissent généralement les bases techniques. Le type d'implication dépend en outre de l'organisation des cantons, et notamment de l'autonomie des communes ; vis-à-vis de la Confédération, les cantons restent néanmoins les partenaires officiels pour les contacts et les procédures.

Les inventaires au sens de l'art. 5 LPN ne sont directement contraignants pour les autorités qu'à l'échelon fédéral. Les échelons inférieurs (cantons et communes) doivent en « tenir compte » de manière appropriée (art. 2a de l'actuelle OIFP dans sa version du 14 avril 2010 en application de l'arrêt du Tribunal fédéral 135 II 209 Rütli ZH)². La mise en œuvre de cette obligation fait désormais l'objet de l'art. 8 de l'OIFP révisée. Elle est du ressort des cantons qui doivent utiliser leurs instruments d'aménagement du territoire. En ce qui concerne la participation de la population, les cantons doivent tenir compte de l'art. 4 LAT dans le cadre de leurs activités d'aménagement du territoire.

La procédure législative formelle en vue de la promulgation de l'ordonnance, de ses annexes et de ses adaptations suit la procédure formelle ordinaire de consultation selon l'art. 5 LPN en lien avec l'art. 25, al. 1, lit. c, OPN et l'art. 3 OIFP et, pour la procédure interne à la Confédération, les dispositions de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)³.

¹ Convention du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus ; RS 0.814.07), entrée en vigueur en Suisse le 1^{er} juin 2014.

² Voir « Recommandation pour la prise en considération des inventaires fédéraux au sens de l'art. 5 LPN dans les plans directeurs et les plans d'affectation », ARE/OFROU/OFEV/OFC, Berne, 15.11.2012, et « ordonnance concernant l'inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (OIVS) » : ordonnance et rapport explicatif, Documentation mobilité douce n° 122, Office fédéral des routes (ASTRA), Berne, 2010.

³ Voir VLP-ASPAN, Prüfung Mitwirkung BLN, avis de droit du 31 juillet 2013, publié sur le site de l'OFEV.

Art. 5 Principes

En vertu de l'art. 6, al. 1, LPN, les objets figurant dans les inventaires doivent être conservés intacts. Sur le plan du contenu, cela s'applique d'une part à leurs caractéristiques spécifiques, qui peuvent se rapporter aussi bien à certaines composantes qu'à un effet paysager global. D'autre part, ce devoir se réfère également à la diversité paysagère qui caractérise la plupart des objets IFP. Sur le plan territorial, cette disposition concerne uniquement le périmètre ayant force de loi selon l'inventaire, la LPN ne prévoyant pas de zone-tampon. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il convient néanmoins d'apprécier également les effets sur l'objet d'un projet situé à proximité immédiate de celui-ci (ATF 115 1b 311, consid. 5e). L'IFP comprend des objets très différents, tant du point de vue géographique qu'au plan des objectifs de protection. Il rassemble – abstraction faite des dimensions extrêmement variables – des paysages encore très naturels, des sites plus ou moins fortement façonnés par l'homme de diverses manières, des paysages à signification historique, des régions à grande valeur récréative et des monuments naturels « classiques » (en particulier des géotopes).

L'al. 1 tient compte de cette diversité et, en application de la LPN, n'exige pas une protection absolue et intégrale de toutes les composantes du paysage mentionnées à l'al. 2. L'inscription à l'IFP n'exclut donc pas que l'objet soit modifié ultérieurement. L'admissibilité d'un projet est toujours évaluée au cas par cas, lors de la procédure d'autorisation ou de concession ou lors d'une autre procédure prévue par la législation spéciale. L'al. 1 exige plutôt une conservation différenciée des caractéristiques et des composantes sur lesquelles portent les objectifs de protection d'un objet, et qui, ensemble ou séparément, lui confèrent son importance nationale. L'art. 5, al. 2, désigne les principales composantes matérielles du paysage susceptibles de figurer dans les descriptions d'objets, pour être concrétisées dans leurs objectifs de protection spécifiques. Il serait contraire à la logique de l'IFP de déduire de l'art. 5 une exigence de protection concrète pour une composante, s'il n'y a pas d'objectif de protection spécifique à cette composante dans la description de l'objet. Seuls les objectifs de protection spécifiques à l'objet concerné sont déterminants.

Les fiches d'objets, en particulier les objectifs de protection spécifiques, n'ont aucune incidence sur la portée juridique de l'inventaire définie à l'art. 6 LPN ni sur les utilisations actuellement admises et conformes au droit. Une différenciation territoriale en zones soumises à une protection différente serait vaine. En effet, aucune différenciation de ce type ne permettrait de tenir compte de manière adéquate et suffisamment flexible de la grande diversité des objectifs de protection 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 pour les projets concrets.

L'al. 2 mentionne les diverses composantes du paysage dont il faut particulièrement tenir compte lorsque l'on fixe les objectifs de protection spécifiques aux objets. Cette disposition peut donc être comprise comme la base juridique matérielle de la définition légale du paysage, absente de la législation suisse (voir Message concernant l'approbation de la Convention européenne du paysage, FF 2011 7955 ss). Il convient de noter que toutes les composantes énumérées aux lettres a à e ne doivent pas forcément être présentes dans chaque objet ou sur toute la superficie des objets (voir ci-dessus le commentaire de l'al. 1). La mention des principales composantes du paysage à l'art. 5 permet aussi d'indiquer quels sont celles qui risquent d'être altérées ou menacées par des interventions (l'art. 5, al. 1, let. c, LPN parle de

« dangers », voir le commentaire de l'annexe). En vue de fixer les objectifs de protection spécifiques, l'al. 2 mentionne, de manière générale et non exhaustive, les composantes suivantes :

- *Let. a* : La géologie ou la géomorphologie lorsqu'elle justifie (tout ou partie) l'importance nationale d'un objet de l'inventaire ; sont également concernés les géotopes spécifiques (grottes, gorges, vallums morainiques, blocs erratiques et autres formations géologiques remarquables).
- *Let. b* : La dynamique du paysage, en particulier des eaux et d'autres processus naturels, pour autant que la protection de l'homme contre les dangers naturels, qui constitue un intérêt public d'importance nationale, ne soit pas mise en question.
- *Let. c* : Les milieux naturels marquants, protégés ou dignes de protection en général au sens de l'art. 18, al. 1^{bis}, LPN, de même que l'espace nécessaire à leurs fonctions écologiques (il s'agit ici en particulier de la fonction de mise en réseau), dans la mesure où ils sont caractéristiques de l'objet. L'OIFP ne concurrence ou n'élargit toutefois pas la protection juridique spécifique de ces milieux naturels (généralement au sens de l'art. 18, al. 1^{bis}, LPN). La *let. c* signifie que ces milieux font partie intégrante des composantes d'un paysage, tant au plan matériel qu'esthétique, et qu'ils doivent être protégés à ce titre.
- *Let. d* : Dans de nombreux objets, la *tranquillité* – au sens acoustique et, en particulier, au sens de l'atmosphère qui émane par exemple d'une forêt ou d'un site alpin isolé – joue un rôle important. La tranquillité est une composante importante de la valeur du paysage pour la détente de la population, notamment dans le cadre d'une valorisation touristique souvent orientée vers la détente ou la santé. Le *caractère intact*, notion relative, peut quant à lui concerner les aspects esthétiques (p. ex. l'absence d'infrastructures, de « corps étrangers » qui ne sont pas typiques du paysage). Mais ce terme peut aussi porter sur l'absence de certaines activités ou utilisations de grande envergure, qui ne sont pas typiques du lieu et qui nécessitent en règle générale un minimum d'infrastructures. En Suisse, les espaces strictement intacts sont rares et ne se trouvent en principe qu'en haute montagne. Le contenu concret et la différenciation territoriale de cet aspect paysager sont précisés dans les descriptions et les objectifs de protection spécifiques aux objets IFP concernés. Le thème de la tranquillité abordé ici concerne aussi l'espace aérien au-dessus des objets IFP. Pour ce type d'utilisation – conformes au droit –, le droit en vigueur dans le domaine de l'aviation reste applicable, à savoir l'ordonnance du DETEC concernant les règles de l'air applicables aux aéronefs (RS 748.121.11), qui fixe des hauteurs minimales de vol et définit les exceptions possibles, et les règles européennes de l'air. La révision de l'OIFP n'entraîne aucune modification pour les utilisations préexistantes conformes au droit, comme les atterrissages sur les pistes en montagne désignées par le Conseil fédéral (art. 54, OSIA, RS 748.131.1).
- *Let. e* : La diversité paysagère en Suisse est largement marquée par des paysages plus ou moins proches de la nature, qui s'exprime dans la diversité des objets IFP. Ces influences s'exercent de manière distincte sur de nombreuses composantes du paysage, qui interagissent ou s'influencent mutuellement. Dans les paysages très influencés par l'homme, il est essentiel de conserver la structure typique des localités, les formes d'habitat, les éléments du patrimoine historico-culturels (p. ex. les sites archéologiques), les traces des modes d'utilisation historiques ou régionaux du

territoire et les bâtiments et installations qui y sont liées. D'autres types d'utilisation, par exemple énergétiques ou touristiques, peuvent également reposer sur une longue tradition et être caractéristiques du paysage. Il va aussi de soi que les localités – anciennes, plus récentes ou modernes – font partie du paysage. Planifiées et construites en tenant compte des spécificités du paysage, elles ont aussi leur place dans l'IFP. Ces paysages sont en étroite interaction avec le développement social, technique et économique et donc en continuelle évolution. Cette évolution doit rester possible tout en garantissant à long terme les spécificités du paysage. L'agriculture et la sylviculture sont les acteurs-clés du façonnement du paysage, et il leur incombe donc de pratiquer une exploitation qui respecte les objectifs de protection. Un paysage est perçu comme authentique et beau lorsque toutes les évolutions à incidence paysagère s'ajustent aux caractéristiques naturelles et culturelles exprimées dans la description des objets et dans les objectifs de protection. Ce n'est que lorsque ces conditions sont respectées que le développement du paysage peut être considéré comme durable.

Les composantes du paysage conférant à un objet son importance nationale et les objectifs de protection fixés pour chaque objet découlent de la description des objets (publication séparée). Aux termes de l'art. 6, al. 2, LPN, les objectifs de protection spécifiques doivent prévoir de ménager le plus possible les composantes du paysage pertinentes de l'objet concerné. Si les objectifs de protection – spécifiques aux objets – sont clairement axés sur la conservation des valeurs et caractéristiques spécifiques, ils doivent être interprétés dans chaque cas, comme cela a été dit, aussi en fonction de l'évolution du paysage. Pour la plupart des objets, il y a plusieurs objectifs de protection spécifiques fondés sur différentes composantes du paysage. 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 concernés 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 fragiles ou de l'exploitation adaptée au contexte local). Ce n'est donc que lors de l'évaluation d'un projet concret, dans le cadre d'une planification ou à l'occasion de la préparation d'actes législatifs, que l'on peut procéder à la différenciation territoriale des objectifs de protection au sein d'un objet et à l'appréciation des effets d'une intervention sur les objectifs de protection spécifiques.

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 ainsi qu’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 conservation intacte des objets, comme les interventions qui n’entraînent pas une altération ou les altérations légères pour lesquelles une pesée des intérêts (simple) doit être réalisée. Tel est le cas pour les interventions qui ne touchent pas la substance de l’objet et ne représentent pas de dérogation à la règle selon laquelle les objets doivent être conservés intacts. D’après la doctrine et la jurisprudence, de telles interventions entraînant de légères altérations, sont admissibles même en l’absence d’intérêt national. La 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. 4 doit aussi toujours être 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 ou un petit prélèvement d’eau (voir aussi à ce sujet les renvois à la jurisprudence dans Tschannen/Mösching, op. cit. p. 16).

L’al. 2 précise, sur la base de l’art. 6, al. 2, LPN, la procédure exigée pour la pesée des intérêts (qualifiée) lorsque des altérations graves sont à prévoir dans le cadre d’un projet : dans un premier temps, il s’agit d’évaluer l’importance nationale de l’intervention. Si cette condition légale est remplie, on peut passer dans un second temps à la pesée des intérêts proprement dite. Cette pesée des intérêts est subdivisée en trois parties, comme l’expose expressément 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 à la politique sectorielle concernée ; (2) apprécier ces intérêts et procéder à leur pondération relative, motifs à l’appui ; (3) optimiser ces intérêts (pesée des intérêts au sens strict) c’est-à-dire prendre une décision fondée, qui considère de manière aussi complète que possible l’ensemble des intérêts en présence. Là encore, l’al. 4 doit être respecté en vertu de la règle selon laquelle les objets méritent d’être ménagés le plus possible.

Selon l’al. 3, 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, en lien avec la loi sur la protection de l’environnement (art. 8 LPE ; RS 814.01) et avec l’ordonnance relative à l’étude de l’impact sur l’environnement (art. 9, al. 3, OEIE ; RS 814.011), il faut noter que les effets cumulés de plusieurs interventions

qui, prises individuellement, ne représenteraient qu'une légère altération peuvent entraîner une altération grave. Lorsque les interventions ont un rapport intrinsèque (c'est-à-dire thématique ou fonctionnel), local ou temporel, la pesée des intérêts doit s'appliquer également 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. À 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.

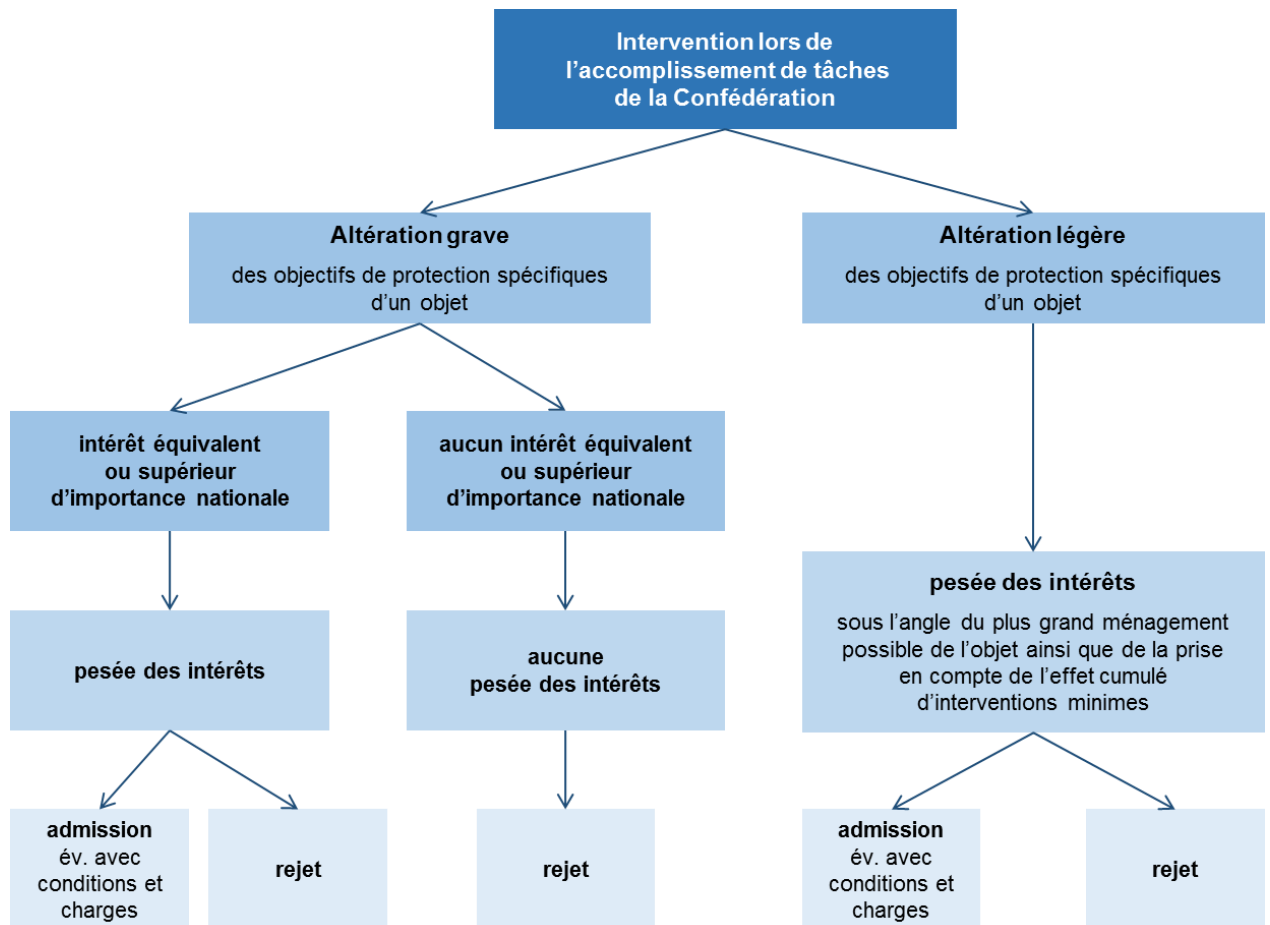
L'*al.* 4 rappelle, sur la base de l'art. 6, al. 1, LPN, la règle selon laquelle dans les cas où une altération est admise, les objets méritent d'être ménagés le plus possible. Dans ce but la priorité va aux mesures de protection. Si elles ne peuvent pas être réalisées, ou seulement partiellement, il 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, du type d'intervention en cause et de l'ampleur de l'altération qu'elle provoque. En application du principe de causalité qui est au cœur de la législation environnementale (art. 2 LPE), les mesures réalisées en vertu de l'*al.* 4 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 procédure suivante a fait ses preuves pour la mise en œuvre des mesures requises de protection, de reconstitution et de remplacement :

- 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 effectuées ;
- 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).

Il est donc recommandé d'envisager et d'étudier des variantes par rapport au projet initial ou à l'emplacement prévu, et ce dès le début de la planification, par exemple dans le cadre d'un rapport d'impact sur l'environnement, même si le droit en vigueur ne l'exige pas expressément. Cette démarche permet souvent d'optimiser les travaux de planification et de raccourcir la durée de la procédure.

En résumé, la procédure à suivre en cas d'interventions prévues dans des objets IFP peut être représentée par le schéma suivant (modifié d'après : VLP-ASPAN, Territoire & Environnement 1/2011, p. 9) :



Ces indications s'appliquent aux interventions réalisées dans le cadre de l'accomplissement de tâches de la Confédération (au sens de l'art. 2 LPN). Pour les tâches cantonales ou de degré inférieur, depuis la révision du 14 avril 2010 de l'OIFP en application de l'arrêt du Tribunal fédéral dans le cas « Rüti » (ATF 135 II 209 ; voir note de bas de page n° 2), l'IFP doit être « pris en compte » de manière appropriée. La mise en œuvre de cette obligation fait l'objet de l'art. 8 OIFP.

Art. 7 Réparation des altérations

L'art. 7 OIFP porte, au sens large, sur les propositions d'amélioration exigées à l'art. 5, al. 1, let. f, LPN. La Confédération n'étant pas compétente pour les mesures concrètes de développement territorial et d'évolution du paysage, ce sont les cantons et les communes qui peuvent faire, par exemple dans le cadre de l'art. 7, des propositions d'amélioration d'un objet de l'inventaire.

Al. 1 : Le mandat d'examiner, dès que l'occasion se présente, dans quelle mesure des altérations existantes peuvent être supprimées ou au moins réduites concerne les interventions et les utilisations actuelles affectant les objectifs de protection des objets. Elles ne sont pas nécessairement en lien direct avec une intervention planifiée ou à évaluer. Il

convient de souligner qu'il s'agit d'un mandat d'examen donné à toute autorité de décision chargée de traiter un projet situé dans un objet IFP, quel que soit l'échelon administratif où elle se trouve. L'objectif de cette disposition est de conserver et de valoriser les objets d'importance nationale, que l'examen soit réalisé dans le cadre de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération ou non. Les possibilités d'amélioration des objets sont plus larges lorsque l'on cherche à exploiter les synergies avec d'autres projets et à saisir toutes les occasions qui se présentent. Il ne doit pas s'agir obligatoirement d'une intervention concrète (voir à ce sujet le commentaire de l'art. 6, al. 5, ci-dessus). On peut envisager aussi et surtout des mesures de valorisation spécifiques, notamment dans le cadre de projets d'évolution du paysage ou de conventions-programmes en vertu de l'art. 13 LPN pour la conservation et la promotion de paysages dignes de protection. 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 se limiter à ce cadre-là. Cette disposition rejoint celle des ordonnances relatives aux inventaires fédéraux découlant de l'art. 18a et 23a LPN (voir p. ex. art. 8 de l'ordonnance sur les zones alluviales ; RS 451.31, art. 11 OPPPS, RS 451.37, art. 8 de l'ordonnance sur les sites marécageux, RS 451.35). La mise en œuvre bénéficie ainsi d'une grande marge d'appréciation. Pour le financement des mesures de valorisation ou d'amélioration, on se reportera au commentaire de l'art. 9.

L'*al.* 2 précise que le maintien des bâtiments et installations érigés légalement est garanti, comme le prévoient d'ailleurs déjà la Constitution et la législation supérieure, du fait de l'absence de disposition contraire. Ainsi ces bâtiments et installations peuvent être non seulement utilisés conformément à leur destination, mais aussi entretenus ou rénovés. L'IFP n'exclut pas non plus a priori leur agrandissement ou le renouvellement d'une concession. Dans ces cas toutefois, la procédure et l'examen quant au fond sont régis par les dispositions de la législation spéciale, du droit de procédure ou du code civil. Pour les centrales électriques, les lignes de chemin de fer ou les remontées mécaniques, cela signifie par exemple que le renouvellement de concession est assimilé sur le plan légal à une nouvelle installation et donc que l'IFP doit être pris en compte dans ce cadre.

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 mis en œuvre dans l'accomplissement des tâches de la Confédération au sens de l'art. 2 LPN, mais qu'ils sont aussi importants et qu'ils doivent être pris en compte pour l'exécution des tâches cantonales et communales. Le Tribunal fédéral 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). Cette jurisprudence est concrétisée depuis 2010 par l'art. 2a OIFP. On se reportera en outre au rapport explicatif du 14 avril 2010 et 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 auquel ils tendent 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. Dans ce contexte, l'OIFP permet donc de mettre l'accent sur le développement paysager de manière globale, tenant compte des objectifs de protection spécifiques aux objets ainsi que des autres activités et utilisations ayant des effets sur le 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 prendre en considération 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 concernent les aspects suivants (voir aussi art. 11, al. 1, LAT) :

- Il convient de garantir, pour toutes les planifications ayant des effets sur l'organisation du territoire, la prise en compte de l'importance nationale de l'objet IFP.
- Il convient de garantir, pour toutes les planifications ayant des effets sur l'organisation du territoire et pouvant altérer un objet IFP, la prise en compte des objectifs de protection de l'objet, de la règle selon laquelle il doit être ménagé le plus possible, ainsi que des éventuelles mesures de reconstitution et de remplacement requises.

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. Ce soutien est régi exclusivement par les dispositions des art. 4 à 11 OPN, et fait généralement l'objet d'une convention-programme entre la Confédération et le canton.

Art. 10 Observation et réexamen

Al. 1 et 2 : Cette disposition concrétise pour l'IFP les règles générales des art. 5, al. 2, LPN et 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.

Al. 3: S'agissant du réexamen de l'inventaire, l'horizon temporel adéquat est le même que celui qui s'applique généralement à un réexamen total des planifications dans le domaine de l'aménagement du territoire, soit environ 15 ans. De plus, il convient de tenir compte des ressources nécessaires (durée, ressources financières et personnelles). Un rythme régulier de 15 à 20 ans, permettant un réexamen total, semble approprié.

Art. 11 Abrogation d'un autre acte

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

Art. 12 Modification d'autres actes

Les adaptations des dispositions figurent à l'annexe 2.

1. Ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage

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, l'Office fédéral des routes (OFROU) et l'OFEV.

2. Ordonnance du 14 avril 2010 concernant l'inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse

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 l'on a renoncé d'adapter l'OISOS, cette dernière étant en cours de révision. Sur le fond, il s'agit en particulier de fixer explicitement la collaboration avec les services cantonaux et la participation de l'ensemble des acteurs potentiellement concernés (nouvel art. 5, al. 3, OIVS) et la tâche qui incombe aux autorités d'examiner, dès que l'occasion s'en présente, comment réduire 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).

3. Ordonnance du 30 novembre 2012 sur la réduction des émissions de CO₂

L'adaptation de l'annexe 10 de l'ordonnance du 30 novembre 2012 sur la réduction des émissions de CO₂ (RS 641.711) porte sur des modifications qui servent les intérêts de la protection de l'environnement au sens large. Les deux ordonnances sont donc traitées dans le cadre de la même procédure.

Les numéros du tarif des douanes de l'ordonnance sur le CO₂ doivent être adaptés aux numéros du tarif des douanes modifiés de l'ordonnance sur l'imposition des huiles minérales. Cette adaptation est purement formelle et ne change rien au contenu.

Art. 13 Entrée en vigueur

La nouvelle ordonnance doit entrer en vigueur le 1^{er} juin 2017, le plus rapidement possible après son adoption par le Conseil fédéral, afin d'améliorer la transparence visée par l'actualisation 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, tant pour les autorités que pour les requérants.

4. Commentaire de l'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, le canton dans lequel il se trouve 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 (voir le Message du Conseil fédéral concernant l'approbation de la Convention européenne du paysage, FF 2011 7955 ss.) exigent une approche différenciée. Lors de l'élaboration de l'inventaire, quelques points de vue pratiques et crédibles ont été adoptés (cf. art. 5, al. 2, OIFP) 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, le mode d'utilisation spécifique, la structure et les formes d'habitat ainsi que les éléments et traces historico-culturels spécifiques.

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 à grande valeur récréative en raison de leur caractère relativement intact, de leur tranquillité et de leur beauté.

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 utilisés par l'homme de diverses manières et comprennent également des localités ; ces objets ne sont pas statiques. Ils sont en continuelle évolution du fait du développement social, technique et économique, mais aussi naturel. Pour autant que l'homme y ait une influence, cette évolution tient suffisamment compte des objectifs de protection si les valeurs spécifiques et l'aspect caractéristique des objets ne sont pas altérés et si 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 altérations graves des objectifs de protection. Les bâtiments et installations existants et construits en toute légalité, ainsi que les utilisations antérieures conformes au droit, sont néanmoins garantis et autorisés. Ainsi, l'élargissement de zones à bâtir n'est en principe pas exclu, dans la mesure où il est approprié, judicieux du point de vue de l'aménagement du territoire et où il tient compte des objectifs de protection.

Les localités importantes et en particulier les agglomérations ne sont en principe pas intégrées dans l'IFP. Certaines localités ou parties d'agglomérations peuvent toutefois faire partie du périmètre d'un objet lorsqu'elles sont intimement liées au caractère du paysage environnant, qu'elles comprennent un aspect paysager particulier (géotope ou château, par exemple) ou qu'elles constituent une caractéristique secondaire de l'objet.

La majeure partie des objets sont des paysages à l'état plus ou moins naturel. Ils sont 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 affectant 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, dans la mesure où celles-ci ne prennent pas en compte les caractéristiques spécifiques et les objectifs de protection des objets concernés. On peut mentionner notamment le développement urbain, les bâtiments, installations et infrastructures de toutes sortes, les installations de production et de transport d'énergie, les projets d'extraction de matériaux et de décharges, les infrastructures de transport, les lieux de détente très fréquentés, les infrastructures pour le tourisme intensif, l'utilisation agricole et sylvicole inadaptée aux caractéristiques des lieux et les 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. Il s'agit notamment des immissions lumineuses qui augmentent sur presque tout le territoire et dont l'intensité diffuse même vers les régions intactes, où elle perturbe la perception naturelle de la nuit.

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 et touristique du paysage. La plupart de ces activités ne requérant pas d'autorisation formelle, leurs effets ne peuvent pas être régulés. Elles nécessitent souvent des infrastructures supplémentaires, parfois pour protéger le public, mais parfois aussi pour satisfaire des exigences accrues en matière de confort.

- **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 (mise en œuvre de l'IFP dans les inventaires cantonaux, ordonnances et décisions de protection, plans directeurs du 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 territorial ainsi que des mesures concrètes.

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

L'art. 7 formule en manière générale un mandat légal d'amélioration du paysage par le devoir d'examiner à chaque fois que l'occasion se présente la possibilité de réduire ou de supprimer les altérations existantes. Cet article peut être concrétisé – mais seulement indirectement – par l'art. 8, lorsque 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 ou de l'accomplissement des tâches cantonales. 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).