

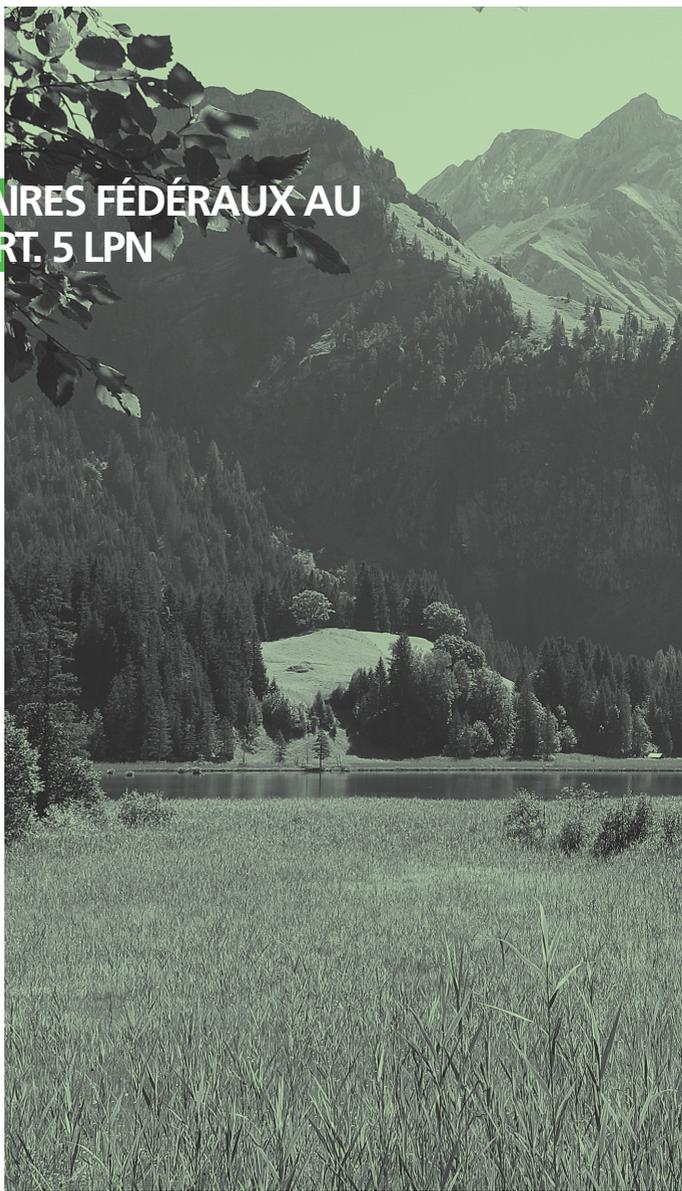
T&E



VLP-ASPAN



**LES INVENTAIRES FÉDÉRAUX AU
SENS DE L'ART. 5 LPN**



**Territoire &
Environnement
Janvier n° 1/11**

Les inventaires fédéraux au sens de l'art. 5 LPN

Quelle portée pour la Confédération, les cantons et les communes?

Dans quelle mesure les cantons et les communes doivent-ils tenir compte, dans leurs activités de planification, des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), et quelle portée les dispositions de protection correspondantes revêtent-elles dans le cadre des autres tâches cantonales et communales? La question fait depuis longtemps l'objet d'incertitudes: les articles 5 et suivants LPN ne comportent en effet, à cet égard, aucune indication explicite, alors que la même loi précise clairement comment les inventaires des biotopes et des sites marécageux d'importance nationale doivent être mis en œuvre par les cantons et les communes (art. 18a et 23c LPN). Le présent article explique comment les dispositions des inventaires fédéraux visés aux articles 5 et suivants LPN doivent être appliquées dans le cadre des tâches de la Confédération, avant d'en décrire la portée dans l'accomplissement des tâches cantonales et communales.

1. La protection de la nature et du patrimoine dans la Constitution fédérale

L'article de la Constitution fédérale consacré à la protection de la nature et du patrimoine (art. 24^{sexies} Cst.) a été approuvé par le peuple le 27 mai 1962, puis complété le 6 décembre 1987, suite à l'acceptation de l'«Initiative de Rothen-thurm», par un alinéa sur la protection des marais et des sites marécageux. Dans le cadre de la révision de la Constitution de 1999, l'article en question est devenu l'art. 78 Cst., mais n'a pas

subi de modification notable au niveau du contenu¹. Il vise à assurer la préservation d'objets tels que les paysages et sites naturels dignes de protection, les monuments culturels (physionomie des localités, sites historiques) ainsi que la flore, la faune et leur milieu naturel².

A l'époque où fut introduit l'art. 24^{sexies} aCst., il existait déjà des dispositions cantonales en matière de protection de la nature et du patrimoine. La Confédération ne vit pas la nécessité d'uniformiser le droit en leur substituant une législation fédérale³, si bien que ce domaine reste en principe du ressort des cantons (art. 78 al. 1 Cst.)⁴. Dans le cadre de l'accomplissement de ses propres tâches, cependant, la Confédération a la compétence d'édicter des dispositions dans le domaine de la protection des paysages, de la physionomie des localités, des sites historiques et des monuments naturels et culturels (art. 78 al. 2 Cst.)⁵. En matière de protection de la faune, de la flore et des biotopes, c'est-à-dire des espèces animales et végétales et de leur milieu naturel, la Confédération dispose d'une compétence législative plus étendue, en vertu de laquelle elle peut régir l'ensemble des aspects y relatifs (art. 78 al. 4 Cst.)⁶. Quant à l'art. 78 al. 5 Cst., il met directement sous protection les marais et les sites marécageux d'une beauté particulière qui présentent un intérêt national. Cela signifie qu'à la différence des autres domaines de la protection du paysage, celle des marais et des sites marécageux relève de la compétence exclusive de la Confédération, indépendamment du fait que soient ou non en jeu des tâches fédérales⁷. Les compétences législatives en matière de protection de la nature et du patrimoine octroyée par la Constitution fédérale à la Confédération on principalement été mises en œuvre dans la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN, RS 451) et dans les ordonnances y afférentes. La LPN a en particulier

pour but de ménager et de protéger l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé⁸, les curiosités naturelles et les monuments du pays, et de promouvoir leur conservation et leur entretien (art. 1 let. a LPN).

2. Dispositions générales en matière de protection du paysage et du patrimoine

L'art. 3 al. 1 LPN représente, en matière de protection du paysage et du patrimoine, la disposition fondamentale dont la Confédération et les cantons doivent tenir compte lorsqu'ils accomplissent des *tâches de la Confédération*. Cette disposition exige que soient ménagés l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments historiques. Lorsque l'intérêt général prévaut, leur intégrité doit être préservée. Formulée de manière très générale, la disposition en question s'applique à l'ensemble du territoire national et à tous les objets à protéger, pour autant que les projets et activités de planification en jeur représentent des *tâches de la Confédération*.

1 Voir Trösch Andreas, St. Galler Kommentar, art. 78 Cst. N. 1 s.

2 A propos de la définition de la notion de «protection de la nature et du patrimoine», voir Marti Arnold in Rausch Heribert / Marti Arnold / Griffel Alain / Haller Walter (éd.), Umweltrecht, Zurich/Bâle/Genève 2004, N. 494.

3 Voir le message du Conseil fédéral du 19 mai 1961 à l'Assemblée fédérale concernant l'insertion dans la Constitution d'un article 24sexies sur la protection de la nature et du paysage, in FF 1961 I 1102.

4 Voir art. 3 et 42 Cst.

5 Voir Marti Arnold in Rausch Heribert / Marti Arnold / Griffel Alain / Haller Walter (éd.), Umweltrecht, Zurich/Bâle/Genève 2004, N. 497; Trösch Andreas, St. Galler Kommentar, art. 78 Cst. N. 5.

6 Voir Trösch Andreas, St. Galler Kommentar, art. 78 Cst. N. 10.

7 Voir Keller, Commentaire de la LPN, Remarques préliminaires relatives aux art. 23a-23d LPN, N. 3.

8 A propos de la notion de «sites évocateurs du passé», qui inclut les sites archéologiques, voir Engeler, p. 54.

Sommaire

1. La protection de la nature et du patrimoine dans la Constitution fédérale	2
2. Dispositions générales en matière de protection du paysage et du patrimoine	3
2.1 Tâches de la Confédération	4
2.2 Pesée des intérêts en présence	4
3. Les inventaires fédéraux au sens de l'art. 5 LPN	5
3.1 But des inventaires fédéraux	6
3.2 Pesée des intérêts en présence	8
4. Portée des inventaires fédéraux dans le cadre des tâches cantonales et communales	9
4.1 Prise en compte des inventaires fédéraux dans les plans directeurs	10
4.2 Approbation des plans directeurs par la Confédération	12
4.3 Modification des plans directeurs par la Confédération	13
4.4 Prise en compte des inventaires fédéraux dans les plans d'affectation	14
5. Conclusion	15

2.1 Tâches de la Confédération

La loi décrit, à travers un certain nombre d'exemples, ce qu'il faut entendre par «tâches de la Confédération» (art. 2 LPN). En font notamment partie l'élaboration de projets et la construction, par la Confédération, de constructions et installations telles que routes nationales et ouvrages ferroviaires ou militaires; l'octroi de concessions pour des installations destinées, par exemple, au transport de biens ou de personnes, à la communication ou au transport d'énergie; l'allocation de subventions pour des projets d'améliorations foncières, d'assainissement de bâtiments agricoles, de correction de cours d'eau, de protection des eaux ou d'installations de communications, ou encore l'octroi d'autorisations exceptionnelles de défricher⁹.

Même si l'octroi d'une autorisation relève de la compétence du canton ou de la commune, on a affaire à une tâche de la Confédération dès que l'autorisation en question est soumise à des exigences ressortant de la législation fédérale. Le Tribunal fédéral a précisé la notion de «tâche de la Confédération» dans plusieurs arrêts. En vertu de cette jurisprudence, l'octroi d'autorisations pour des constructions et installations sises hors de la zone à bâtir (art. 24 ss LAT), l'octroi d'autorisations pour des antennes de téléphonie mobile sises en zone à bâtir, l'octroi d'autorisations relevant de la législation sur la pêche pour des interventions techniques sur des cours ou plans d'eau, les décisions relevant de la législation sur la protection des eaux et l'application des dispositions relatives à la protection des rives, des roselières, des marais et des biotopes, représentent autant de tâches de la Confédération¹⁰.

En revanche, l'édition de plans directeurs et d'affectation par les cantons et les communes ne représente en général pas une tâche de la Confédération. Toutefois, si l'établissement d'un plan d'affectation fait intervenir des dispositions de droit fédéral concernant, par exemple, des biotopes ou des marais et sites marécageux d'une beauté particulière et présentant un intérêt natio-

nal au sens de la LPN, il existe un lien avec l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, l'édition du plan en question étant alors assimilée à une telle tâche¹¹.

2.2 Pesée des intérêts en présence

Lorsque la Confédération, les cantons ou les communes accomplissent une tâche de la Confédération, ils sont tenus de procéder à une pesée des intérêts en présence (art. 3 al. 1 LPN). Dans ce cadre, l'intérêt lié à la protection de l'aspect caractéristique des paysages et des localités, des sites évocateurs du passé, des curiosités naturelles et des monuments historiques est mis en balance avec d'autres intérêts, notamment économiques. Deux arrêts du Tribunal fédéral méritent à cet égard d'être mentionnés.

Mise en terre d'une ligne électrique

Dans la région de Tägerwilten – Kreuzlingen (TG), il s'agissait, en lien avec l'octroi d'une autorisation pour la réalisation d'une ligne aérienne à haute tension dans un site digne de protection au sens de l'art. 3 LPN, d'examiner, dans le cadre d'une pesée complète des intérêts en présence, si l'intérêt lié à la préservation de l'intégrité de la nature et du paysage l'emportait sur l'intérêt lié à un approvisionnement énergétique économique et techniquement peu compliqué. Le Tribunal fédéral a entériné l'arrêt de l'autorité précédente, qui exigeait que la ligne soit, pour des raisons de protection du paysage, mise en terre sur un tronçon de 3,4 km. Le site directement concerné par la ligne ne figurait certes dans aucun inventaire cantonal ou régional, mais il était situé à proximité d'objets inscrits à l'IFP et à l'ISOS, et il jouxait une réserve d'oiseaux aquatiques et migrateurs d'importance nationale et internationale. Comme une mise en terre représentait un avantage majeur pour le site et que des mesures de protection du paysage avaient déjà été prises dans le cas des infrastructures précédemment réalisées (autoroute et ligne de chemin de fer),

les juges ont accordé plus de poids à cet aspect qu'à celui des coûts de réalisation, 2,6 fois plus élevés que pour une ligne aérienne¹².

Restaurant implanté sur un sommet

Dans son arrêt relatif à la construction d'un nouveau restaurant sur le sommet du Weisshorn, au-dessus d'Arosa, le Tribunal fédéral a confirmé que l'art. 3 al. 1 LPN devait être pris en considération indépendamment du fait que le paysage concerné soit inscrit ou non dans un inventaire local, régional ou national. Les juges ont précisé que, pour satisfaire aux exigences de préservation énoncées dans la loi, il convenait de privilégier le site d'implantation qui, tout en répondant aux critères économiques et d'exploitation, portait le moins atteinte possible au paysage¹³. Ils ont admis que le restaurant soit implanté sur le sommet, moyennant toutefois différentes charges. Ainsi ont-ils par exemple exigé que le restaurant de montagne existant soit démolit, qu'un projet de renaturation soit élaboré, que les travaux de construction soient suivis par un expert reconnu en matière de nature et de paysage, et que l'exploitant renonce aussi bien à un éclairage extérieur du nouveau restaurant qu'à un éclairage trop voyant des baies vitrées¹⁴.

3. Les inventaires fédéraux au sens de l'art. 5 LPN

L'art. 5 LPN charge le Conseil fédéral d'établir des inventaires recensant les paysages, sites construits et monuments d'importance nationale. Le Conseil fédéral s'est acquitté de cette mission en édictant diverses ordonnances y relatives. Il existe à l'heure actuelle trois inventaires fédéraux basés sur l'art. 5 LPN, à savoir l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP), l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (ISOS) et l'Inventaire fédéral des voies de communication histo-

riques de la Suisse (IVS)¹⁵. Si les objets inventoriés sont nommément cités dans les annexes des ordonnances correspondantes, leur description et celle des raisons pour lesquelles ils méritent d'être protégés au sens de l'art. 5 al. 1 LPN font l'objet de fiches séparées¹⁶.

L'IFP recense 162 objets qui recouvrent, au total, 19% de la superficie du pays. Il s'agit en général de sites pratiquement intacts ou restés, malgré les activités qu'ils accueillent, proches de l'état naturel. On trouve dans l'IFP des paysages uniques comme celui des lacs de Haute-Engadine (IFP 1908), des paysages typiques de la Suisse comme celui du Chasseral (IFP 1002), des paysages de détente comme le Lötschental (IFP 1706) et des monuments naturels tels que les blocs erratiques situés au-dessus de Monthey et de Collombey (IFP 1709)¹⁷.

9 Voir INFORUM VLP-ASPAN 4/10, p. 8; INFORUM VLP-ASPAN 1/08, pp. 3 s.

10 Voir Hänni Peter, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5e édition, Berne 2008, p. 405; INFORUM VLP-ASPAN 1/08, pp. 3 s.

11 Voir Hänni Peter, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5e édition, Berne 2008, p. 406; Seitz Andreas / Zimmermann Willi, Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz NHG: Bundesgerichtliche Rechtsprechung 1997–2007, in URP/DEP 2/2008, pp. 113 ss, avec références à la jurisprudence.

12 Arrêt du TF 1A.84/2001 du 12 mars 2002 (Tägerwilten, ligne à haute tension); Informations VLP-ASPAN 3/02, 8/2002.

13 ATF 136 II 214 consid. 3.1 (Arosa, Weisshorn).

14 ATF 136 II 214 consid. 7 (Arosa, Weisshorn).

15 Ordonnance du 10 août 1977 concernant l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP, RS 451.11); ordonnance du 9 septembre 1981 concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS, RS 451.12); ordonnance du 14 avril 2010 concernant l'Inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (OIVS, RS 451.13).

16 Voir Marti Arnold, Das Schutzkonzept des Natur- und Heimatschutzes auf dem Prüfstand, in SJZ/RSJ 104/2008, p. 83; arrêt du TF 1A.6/2007 du 6 septembre 2007 consid. 3.

17 Voir Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), Office fédéral de l'environnement (OFEV), Division Nature et paysage, Section Paysages d'importance nationale, IFP: l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale, Notice d'information IFP / n°1, octobre 2009.

Le périmètre des objets inventoriés est en général assez vaste et les objectifs de protection décrits de façon peu concrète. Suite à diverses critiques qui dénonçaient le manque d'efficacité de l'IFP, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-CN) commanda une étude selon les conclusions de laquelle la définition trop vague des buts de protection expliquait dans une large mesure les insuffisances observées dans la mise en œuvre de l'inventaire¹⁸. Sur ce, le Conseil fédéral suivit les recommandations de la CdG-CN et ordonna que l'IFP fasse l'objet des améliorations nécessaires. L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) s'attache actuellement, en étroite collaboration avec les cantons, à décrire de façon plus précise les buts de protection des différents objets recensés¹⁹ (voir encadré).

Valorisation de l'IFP

En 2005, l'OFEV s'est attelé à l'élaboration des bases requises pour améliorer l'efficacité de l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP). En 2006, la méthode mise au point a été testée à l'aide de cinq projets pilotes, suivis, en 2007, par un paquet pilote portant sur huit objets situés dans les cantons d'Argovie, de Bâle-Campagne et de Soleure. En 2012, l'OFEV devrait avoir, en étroite collaboration avec les cantons, revu la description et précisé les buts de protection de l'ensemble des objets inventoriés.
www.bafu.admin.ch (Thèmes → IFP → Projet de valorisation de l'IFP)

Au 1^{er} juin 2010, l'ISOS recensait 1281 sites construits d'importance nationale. Il s'agit notamment de petites villes médiévales comme Gruyères (FR), de villages agricoles comme Bougy-Villars (VD), d'agglomérations regroupant fabriques et maisons ouvrières comme

Broc-Fabrique (FR), ou encore de vastes paysages culturels dont les bâtiments – fermes, granges, maisons seigneuriales avec dépendances – sont indissociablement liés à leur environnement, comme à Barberêche (FR)²⁰.

Quant à l'IVS, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2010, il recense les voies de communication et ouvrages historiques tels que sentiers muletiers, chemins pavés ou vieux ponts. En sont des exemples le chemin de fond de vallée et le sentier muletier du Gothard, dans le canton d'Uri, ou le pont sur la Salgina, entre Schiers et Schuders, dans le canton des Grisons²¹.

3.1 But des inventaires fédéraux

Si les objets inscrits dans les inventaires décrits ci-dessus sont touchés par un projet relevant d'une tâche de la Confédération, ils bénéficient d'une protection allant plus loin que celle garantie par l'art. 3 LPN²². Les articles 5 et 6 LPN garantissent en effet une protection spécifique. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les objets inventoriés méritent clairement une protection accrue. En outre, une expertise doit obligatoirement être établie par la commission compétente si l'objet concerné est susceptible d'être altéré (art. 7 LPN)²³. Le but des inventaires est que les paysages, monuments naturels, sites construits et voies de communication qui y figurent soient, dans le cadre de l'accomplissement de tâches de la Confédération, conservés intacts ou, lorsque des atteintes sont inévitables, ménagés le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates (art. 6 LPN).

L'objet doit être conservé intact

La protection accrue dont doivent bénéficier les objets inventoriés est explicitée dans le message du Conseil fédéral relatif à la LPN, d'après lequel il faut entendre, par les mots «conserver intacts», «que la protection à assurer selon l'inventaire doit l'être dans toute son étendue et que les dangers éven-

tuels doivent être prévenus»²⁴. Le Tribunal fédéral en déduit que c'est en particulier le caractère unique et les caractéristiques spécifiques des objets recensés, tels qu'ils sont décrits dans les inventaires, qui méritent d'être intégralement conservés²⁵.

L'objet doit être ménagé le plus possible

L'inscription d'un paysage, d'un site construit ou d'une voie de communication dans un inventaire fédéral ne signifie pas forcément que les objets concernés ne puissent plus subir aucune transformation, par exemple du fait de la réalisation de nouvelles constructions ou installations. L'art. 6 LPN admet en effet, à certaines conditions, que l'on s'écarte, dans l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, de la règle suivant laquelle l'objet concerné doit être conservé intact. Les interventions correspondantes ne sont toutefois admissibles que si elles ménagent le plus possible l'objet en question, moyennant des mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates.

Atteintes sensibles ou minimales

Parmi les atteintes susceptibles d'être portées aux objets inventoriés, la jurisprudence établit une distinction de fond entre atteintes *sensibles* et *minimes*. D'après le Tribunal fédéral, on a affaire à une atteinte *sensible* lorsqu'un projet de construction ou d'aménagement contrevient de façon grave et irréversible à l'un des objectifs de protection énoncés dans l'inventaire. Dans un tel cas, on s'écarte de la règle voulant que l'objet soit conservé intact²⁶.

Les atteintes *minimes*, elles, n'entraînent que des inconvénients mineurs pour l'objet concerné. C'est par exemple le cas lorsqu'un nouveau chemin forestier ne touche un site protégé que marginalement²⁷. De telles atteintes peuvent être admises si l'objet à protéger est ménagé le plus possible et si les inconvénients générés sont compensés par des mesures de reconstitution ou de remplacement qualitativement équivalentes. Ces atteintes ne sont cependant admissibles que si elles ne créent aucun précédent pour d'autres, car plusieurs interventions légères peuvent elles

aussi finir par contrevenir, ensemble, aux objectifs de protection énoncés²⁸.

L'intensité de l'atteinte – sensible ou minimale – a une incidence sur la pesée des intérêts à effectuer (art. 6 al. 2 LPN).

18 Evaluation de l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP), Rapport de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration du 14 mai 2003 à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national, FF 2004 731 ss.

19 Voir Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), Office fédéral de l'environnement (OFEV), Division Nature et paysage, Section Paysages d'importance nationale, IFP: l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale, Notice d'information IFP / n°1, octobre 2009; VLP-ASPAN, Rapport d'activité 2007, p. 27; VLP-ASPAN, Rapport d'activité 2003, p. 17.

20 Voir les informations fournies au sujet de l'ISOS sur le site Internet de l'Office fédéral de la culture: www.bak.admin.ch.

21 Voir INFORUM VLP-ASPAN 4/10, pp. 3 ss.

22 Voir Marti Arnold, Das Schutzkonzept des Natur- und Heimatschutzgesetzes auf dem Prüfstand, in SJZ/RSJ 104/2008, p. 83.

23 Voir Seitz Andreas / Zimmermann Willi, Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz NHG: Bundesgerichtliche Rechtsprechung 1997–2007, in URP/DEP 2/2008, pp. 127 s., avec références à la jurisprudence.

24 Message du Conseil fédéral du 12 novembre 1965 à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi sur la protection de la nature et du paysage, in FF 1965 III 107 s.

25 Voir l'arrêt du TF 1A.122/2004 du 30 mai 2005 consid. 2.6 (Kohltoebel, stand de tir), in URP/DEP 2005 559 ss et in ZBl 2006 452; ATF 115 Ib 131 consid. 5 pp. 143 s. (Höhronen, antenne directionnelle).

26 Voir Seitz Andreas / Zimmermann Willi, Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz NHG: Bundesgerichtliche Rechtsprechung 1997–2007, in URP/DEP 2/2008, pp. 128 s., avec références à la jurisprudence: ATF 127 II 273 consid. 4c p. 282, in URP/DEP 2001 1039 ss (Ermatingen, pontons d'amarrage); arrêt du TF 1A.185/2006 consid. 7.1 (Tschingelfeld, chemin alpestre); arrêt du TF 1A.73/2002 consid. 5.1 (Kesswil, port).

27 Voir INFORUM VLP-ASPAN 1/08, pp. 3 ss.

28 Voir Seitz Andreas / Zimmermann Willi, Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz NHG: Bundesgerichtliche Rechtsprechung 1997–2007, in URP/DEP 2/2008, p. 129, avec référence à l'arrêt du TF 1A.151/2002 du 22 janvier 2003 consid. 4.1 (Giessbach, centrale hydroélectrique).

3.2 Pesée des intérêts en présence

Lors de la pesée des intérêts à laquelle il s'agit de procéder dans chaque cas d'espèce, l'intérêt national lié à la protection de l'objet inventorié – c'est-à-dire lié à ce que celui-ci soit conservé intact – est mis en balance avec l'intérêt lié à l'intervention prévue. Une atteinte *sensible* n'est admissible que si elle est justifiée, à titre exceptionnel, par un intérêt équivalent ou supérieur, d'importance nationale également. Si l'intérêt national en vertu duquel on envisage de renoncer à conserver intact l'objet concerné, n'est ni équivalent, ni supérieur à celui lié à cette conservation, ou si l'intérêt lié à l'intervention prévue n'est pas d'importance nationale, aucune atteinte sensible n'est admissible et toute pesée d'intérêts devient superflue²⁹. Les deux arrêts suivants permettent de l'illustrer.

Existence d'un intérêt national – antenne directionnelle

Sur la chaîne de collines du Hühronen, au sud du lac de Zurich, était prévue l'érection d'une antenne directionnelle de 69 m de haut. Le Hühronen fait partie de la région IFP n° 1307 (paysage glaciaire compris entre les gorges de la Lorze et la Sihl, avec chaîne du Hühronen). Le Tribunal fédéral a considéré qu'il existait un intérêt national à ce que les PTT puissent remplir leur mandat de prestations, qui comprenait la mise en place et le développement d'un réseau de télécommunications performant. Pour les juges, cet intérêt revêtait, sur le fond, une importance équivalente à celle de la protection des paysages et des sites caractéristiques du pays. Pour des raisons techniques, aucun site alternatif et aucune solution sans tour n'entraient en ligne de compte. Il était donc admissible de déroger à la règle selon laquelle le site devait être conservé intact, et d'ériger la tour prévue en ménageant le plus possible les lieux. Quelques années après l'entrée en service de l'antenne, la technologie correspondante est devenue obsolète et la tour a été démolie³⁰.

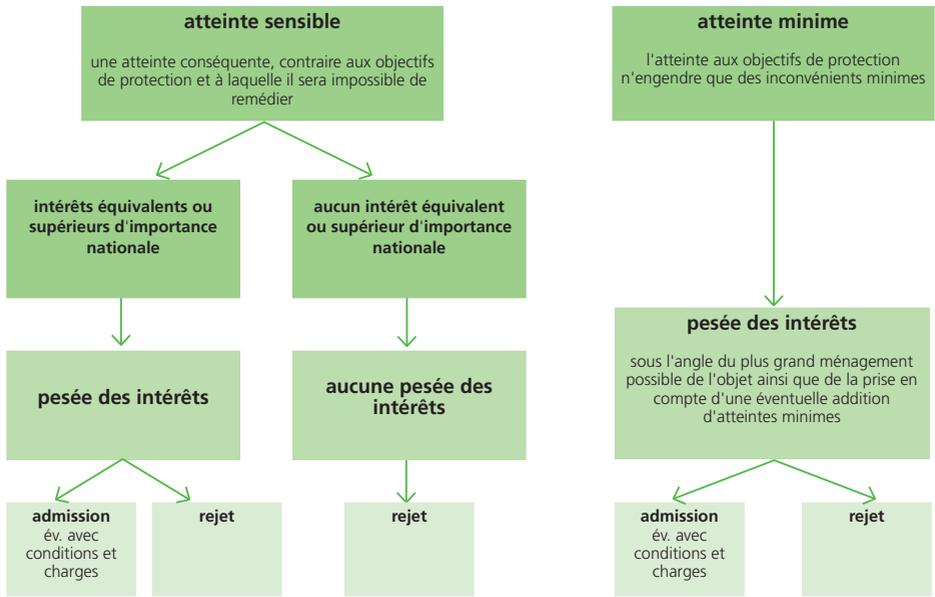
Absence d'intérêt national – port de petite batellerie

Dans la commune thurgovienne d'Ermatingen, il était prévu de remplacer les bouées d'amarrage existantes par des pontons capables d'accueillir 162 bateaux. Le projet se situait dans le périmètre de l'objet IFP n°1411 (Untersee – Haut-Rhin). La Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) estimait que l'intervention envisagée portait sensiblement atteinte au site. Le Tribunal fédéral est parvenu à la conclusion que la réalisation du port ne relevait pas d'un intérêt national. Toute pesée d'intérêts se révélait donc superflue et la réalisation des pontons d'amarrage inadmissible³¹.

Les atteintes minimales peuvent être considérées comme admissibles sans qu'elles relèvent d'un intérêt national. Si l'intérêt lié à l'intervention prévue est tenu pour supérieur à l'intérêt national lié à la protection de l'objet concerné, il s'agit d'examiner dans quelle mesure ladite intervention peut être réalisée en ménageant le plus possible le site. Le Tribunal fédéral a par exemple qualifié d'atteinte minimale l'illumination de deux des pics du mont Pilate, l'Esel et l'Oberhaupt – une intervention que l'autorité précédente avait approuvée moyennant différentes charges et conditions. Le mont Pilate est inscrit à l'IFP (objet n°1605). L'installation des projecteurs avait fait l'objet d'une procédure de dérogation au titre des articles 24 ss LAT et relevait donc de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération. Les juges fédéraux ont estimé que l'intervention était justifiée par l'intérêt régional lié à la mise en valeur de l'emblème touristique que représente le mont Pilate pour la ville et la région de Lucerne. Ils ont cependant requis, en plus des charges et conditions déjà imposées, une limitation supplémentaire de la fréquence de l'illumination³².

Atteinte aux objets inscrits à l'IFP

Condition: accomplissement d'une tâche fédérale



4. Portée des inventaires fédéraux dans le cadre des tâches cantonales et communales

Les développements précédents concernaient uniquement la portée des inventaires fédéraux dans l'accomplissement de tâches de la Confédération. Or, comme mentionné plus haut, les articles 5 ss LPN ne se prononcent pas sur l'obligation de prendre en compte ces inventaires dans l'accomplissement des tâches cantonales et communales.

De fait, on n'a longtemps pas bien su quelle était la portée des inventaires fédéraux pour les cantons et les communes. Certains auteurs étaient d'avis que ceux-ci revêtaient, sur le plan matériel, la même valeur que les conceptions et plans sectoriels de la Confédération, et que les cantons et les communes devaient en tenir compte de la

même manière (art. 13 LAT)³³. En 2009, le Tribunal fédéral s'est rallié à cet avis et a clairement précisé, dans l'arrêt Rüti (ZH)³⁴, que les inventaires fédéraux devaient être pris en considéra-

29 Voir Seitz Andreas / Zimmermann Willi, Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz NHG: Bundesgerichtliche Rechtsprechung 1997–2007, in UR/P/DEP 2/2008, pp. 128 s., avec références à la jurisprudence: ATF 127 II 273 consid. 4c p. 282, in UR/P/DEP 2001 1039 ss (Ermatingen, pontons d'amarrage); arrêt du TF 1A.185/2006 consid. 7.1 (Tschingelfeld, chemin alpestre); arrêt du TF 1A.73/2002 consid. 5.1 (Kesswil, port).

30 ATF 115 Ib 131 p. 145 (Höhronen, antenne directionnelle).

31 ATF 127 II 273 (Ermatingen, pontons d'amarrage); Informations VLP-ASPAN 3/02, 8/2002.

32 ATF 123 II 256 consid. 6d s., pp. 264 ss (mont Pilate, installation de projecteurs).

33 Marti Arnold, Bundesinventare – eigenständige Schutz- und Planungsinstrumente des Natur- und Heimatschutzrechts, in UR/P/DEP 2005, p. 635. Leimbacher Jörg, Inventaires fédéraux, mémoire VLP-ASPAN n°71, pp. 66 ss.

34 ATF 135 II 209 consid. 2.1 (Rüti ZH).

tion non seulement dans l'accomplissement des tâches de la Confédération, mais aussi dans le cadre des tâches cantonales et communales. Les juges suprêmes ont estimé que ces inventaires étaient, de par leur nature, assimilables à des conceptions et plans sectoriels au sens de l'art. 13 LAT, et que les principes y relatifs leur étaient en substance applicables. Selon la Haute Cour, les cantons doivent tenir compte des inventaires fédéraux dans leur planification directrice (art. 6 al. 4 LAT) et, comme les plans directeurs lient les autorités, les objectifs de protection énoncés dans les inventaires doivent être repris dans les plans d'affectation via la délimitation de zones à protéger (art. 17 al. 1 LAT) ou d'autres mesures adéquates (art. 17 al. 2 LAT). Pour le Tribunal fédéral, les cantons et les communes ont donc l'obligation de tenir compte des inventaires fédéraux³⁵.

L'art. 9 de l'ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (OIVS) stipule expressément que les cantons doivent tenir compte de l'inventaire lors de l'établissement de leurs plans directeurs. Quant aux ordonnances concernant l'IFP et l'ISOS, elles comportent elles aussi, depuis le 1er juillet 2010, une disposition similaire (art. 2a OIFP et art. 4a OISOS).

4.1 Prise en compte des inventaires fédéraux dans les plans directeurs

Eu égard à la jurisprudence du Tribunal fédéral et à l'adaptation des ordonnances relatives aux inventaires fédéraux, la question de savoir si les cantons doivent tenir compte desdits inventaires dans le cadre de leur planification directrice est, sur le principe, clarifiée. Ce qui n'est toujours pas clair, par contre, c'est comment et dans quelle mesure ces inventaires doivent être mis en œuvre dans les plans directeurs cantonaux.

L'art. 6 al. 4 LAT exige que les cantons tiennent compte des conceptions et des plans sectoriels

de la Confédération lors de l'établissement de leurs plans directeurs. La question de savoir dans quelle mesure les dispositions de ces conceptions et plans sectoriels doivent être reprises dans les plans directeurs cantonaux dépend de l'effet contraignant que le droit confère à la tâche fédérale en question. Si la Constitution octroie à la Confédération la compétence de régir intégralement un domaine donné, c'est à elle qu'il appartient de décider de la localisation des constructions et installations correspondantes – comme, par exemple, dans le domaine des chemins de fer et des routes nationales. Dans de tels cas, les cantons sont tenus de se conformer aux dispositions de la Confédération et de prendre les mesures et décisions nécessaires (art. 23 OAT). Ainsi les indications relatives à la localisation et au tracé des ouvrages projetés par la Confédération ne peuvent-elles plus être remises en question dans le cadre de la planification directrice cantonale. Lorsque la Confédération ne dispose pas d'une compétence exclusive, comme c'est précisément le cas dans le domaine de la protection de la nature et du paysage (art. 78 al. 1 Cst.), les dispositions et les éventuels choix de localisation formulés par la Confédération ont valeur de déclarations d'intentions et sont à considérer comme telles dans le cadre de la pesée des intérêts exigée par l'art. 3 OAT³⁶.

L'obligation de tenir compte des inventaires fédéraux, en particulier de l'IFP, ne découle pas seulement du fait qu'ils sont assimilables à des conceptions ou plans sectoriels (et, partant, de l'art. 6 al. 4 LAT), mais aussi de l'art. 6 al. 2 let. b LAT, en vertu duquel les cantons doivent, dans le cadre des études de base nécessaires à l'établissement de leurs plans directeurs, désigner «les parties du territoire qui se distinguent par leur beauté ou leur valeur, ont une importance pour le délassement ou exercent une fonction écologique marquante»³⁷. La question de savoir quand une partie de territoire remplit les conditions de l'art. 6 al. 2 let. b LAT et mérite d'être protégée, relève dans une large mesure de l'appréciation de l'autorité de planification et doit être tranchée

dans le cadre d'une pesée complète des intérêts en présence. Toutefois, les sites et régions que la Confédération place elle-même sous un régime de protection particulier doivent aussi être considérés comme dignes de protection par les cantons, sans quoi l'unité du droit ne serait pas garantie³⁸. L'obligation qu'ont les cantons de tenir compte des inventaires fédéraux dans leurs plans directeurs se décline sur trois niveaux.

Report des objets inventoriés dans le plan directeur

Les objectifs de protection des inventaires fédéraux doivent en principe être reflétés dans les plans directeurs cantonaux. Il faut que les destinataires du plan directeur sachent toujours quand une région IFP est concernée et quels sont les objectifs de protection poursuivis en l'espèce. Pour ce faire, il convient de reporter le périmètre et les objectifs de protection des sites ou régions concernés dans la carte et le texte du plan directeur (dans la partie «Paysage» et dans les éventuelles fiches correspondantes). Comme les objets inscrits à l'ISOS et à l'IVS occupent parfois de très petites surfaces, on pourra le cas échéant renoncer à les reporter sur la carte du plan directeur, en se contentant de les décrire dans le texte. Si certains objets inventoriés ne sont pas du tout mentionnés dans le plan directeur sans motif pertinent, cela constitue un défaut que la Confédération doit relever dans le cadre de la procédure d'approbation du plan.

Concrétisation et mise en œuvre

Il ne suffit cependant pas de mentionner les objets inventoriés dans le plan directeur à titre purement informatif. Le plan doit aussi montrer comment le canton entend concrétiser et mettre en œuvre – en tenant compte de l'autonomie communale – les objectifs de protection énoncés par la Confédération pour les objets concernés. Il s'agit de mettre ces objectifs en rapport avec les tâches d'exécution du canton (et des communes), et d'identifier les actions à mener pour les atteindre. Pour ce faire, l'idéal est de prévoir

dans le plan directeur des mesures contraignantes, ou d'y édicter des instructions concrètes, auxquelles les autorités cantonales et communales devront se tenir. Si les moyens d'assurer la protection voulue sont précisés dans la législation cantonale, le plan directeur devra faire référence aux bases correspondantes (voir point 4.4).

Comme mentionné plus haut, la question de savoir jusqu'où le canton doit aller dans la concrétisation des objectifs de protection et dans la définition des mesures destinées à les atteindre, relève dans une large mesure de son appréciation. La prise en compte des inventaires fédéraux, et en particulier de l'IFP, ne signifie pas que les périmètres de protection correspondants doivent être intégralement classés en zones de protection au niveau cantonal³⁹. Le périmètre des zones de protection cantonales ne doit donc pas forcément coïncider avec celui des régions IFP. Cela se révélerait d'ailleurs souvent problématique, étant donné que de nombreuses régions IFP présentent une superficie très étendue et en partie urbanisée. La mise en œuvre des inventaires fédéraux aux niveaux cantonal et communal doit bien plutôt s'en tenir aux buts de protection des différents objets recensés, et reposer sur une pesée des intérêts qui les prenne adéquatement en considération. A cet égard, les inventaires fédéraux fournissent de précieux points de repères pour la pondération et l'appréciation des intérêts en présence (art. 3 al. 1 let. b OAT). Ils peuvent conduire, dans le cas concret, à la délimitation de

35 INFORUM VLP-ASPAN 4/10, p. 5.

36 Tschannen, Commentaire de la LAT, art. 6 N. 44; Bühlmann, Commentaire de la LAT, art. 13 N. 48; Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, art. 13 N. 30; Tschannen Pierre, Der Richtplan und die Abstimmung raumwirksamer Aufgaben, thèse de doctorat, Berne 1986, N. 488.

37 Leimbacher Jörg, Commentaire de la LPN, art. 6 N. 28; DFJP/OFAT, Le plan directeur. Guide de la planification directrice, Directives en vertu de l'art. 8 OAT, Berne 1996, pp. 42 s.

38 Marti Arnold, Bundesinventare – eigenständige Schutz- und Planungsinstrumente des Natur- und Heimatschutzrechts, in URP/DEP 2005, p. 635.

39 Le cas échéant, le canton peut aussi prendre d'autres mesures de protection (voir point 4.4).

zones de protection du paysage d'une certaine étendue, à la désignation de secteurs à maintenir libres de constructions, à des mesures visant à contenir l'urbanisation (ceintures vertes, etc.) ou à d'autres types de mesures.

Coordination avec les autres activités à incidences spatiales

Les buts de protection des inventaires fédéraux doivent aussi être pris en compte dans le cadre des autres activités à incidences spatiales dont doit traiter le plan directeur cantonal et que ces inventaires concernent (art. 2 al. 1 LAT), comme les sites d'extraction de matériaux ou les parcs éoliens. Dans le cas des objets du plan directeur pour lesquels la coordination est déjà avancée (coordination réglée ou en cours), les fiches de mesures et les indications du plan doivent montrer comment cette coordination ou la mise en balance des divers intérêts ayant des effets sur l'organisation du territoire ont été effectuées (coordination réglée) ou devront l'être (coordination en cours)⁴⁰. En cas de conflit d'intérêts, ceux liés à la protection des objets inventoriés ne priment pas forcément. Comme la Confédération ne dispose pas d'une compétence exclusive en matière de protection de la nature et du paysage (voir point 1.1), les cantons ne sont pas totalement liés par les dispositions de l'art. 5 LPN, mais bénéficient d'une certaine marge de manœuvre. Ils ne sont pas toujours tenus de conserver les objets inventoriés intacts, et les interventions envisagées ne doivent pas forcément relever de projets d'importance nationale. Dans le cas des régions IFP et des entités urbanisées qu'elles comportent, cela ne serait souvent pas possible. Il convient toutefois toujours de procéder à une pesée des intérêts en présence, en tenant compte des objectifs de protection de la nature, du paysage et du patrimoine énoncés dans les inventaires. A cet égard, les intérêts liés à la protection des objets inventoriés revêtent, dans la mesure où ces derniers doivent être ménagés le plus possible, un poids important. La délimitation peu évidente entre les compétences de la Confédéra-

tion et celles des cantons peut conduire à ce qu'un même objet soit plus strictement protégé dans le cadre d'une tâche de la Confédération que dans celui d'une tâche cantonale ou communale⁴¹.

4.2 Approbation des plans directeurs par la Confédération

Les plans directeurs cantonaux doivent être approuvés par le Conseil fédéral (art. 11 LAT). Cette procédure vise à assurer que ces plans soient conformes à la LAT et qu'ils tiennent adéquatement compte des tâches à incidences spatiales de la Confédération et des cantons voisins (art. 11 al. 1 LAT). Sont examinés, d'une part, les aspects formels: information et participation de la population (art. 4 LAT); collaboration avec les autorités de la Confédération, des cantons voisins et, le cas échéant, des régions limitrophes des pays voisins (art. 7 LAT); participation des communes et des autres organismes exerçant des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire (art. 10 al. 2 LAT) et respect des autres exigences formelles applicables. D'autre part, les plans directeurs sont examinés sur le plan matériel: établissement d'études de base adéquates au sens de l'art. 6 LAT; respect du contenu minimum décrit aux articles 8 LAT et 5 al. 1 OAT; prise en compte des buts et des principes de l'aménagement du territoire énoncés aux articles 1 et 3 LAT, et coordination avec les intérêts à incidences spatiales des autres organismes exerçant des tâches d'aménagement. Bien que le libellé de l'art. 11 al. 1 LAT ne mentionne expressément que la conformité des plans directeurs à la loi sur l'aménagement du territoire, il n'est pas contesté que ces plans doivent aussi tenir compte des autres dispositions du droit fédéral. Le contrôle de la conformité au droit des plans directeurs consiste du reste aussi à examiner si des erreurs ont été commises dans le cadre de la pesée des intérêts prescrite à l'art. 3 OAT. L'autorité fédérale s'impose une certaine retenue en ce qui concerne

l'appréciation de circonstances locales dont les autorités cantonales sont mieux à même de juger⁴². En lien avec les inventaires fédéraux prévus aux articles 5 ss LPN, les dispositions d'un plan directeur sont critiquées dans les cas suivants:

Absence de pesée des intérêts

Une pesée des intérêts fait par exemple défaut lorsque l'autorité cantonale édicte dans le plan directeur une disposition relative à des objets inventoriés sans apprécier les intérêts en présence, ou lorsqu'elle omet d'examiner, dans le cas d'un projet à traiter dans le plan directeur (p. ex. un parc éolien), la question des sites d'implantation alternatifs, qui constitue un élément central de la pesée des intérêts.

Déficit ou excès dans la détermination des intérêts en présence

Si une pesée d'intérêts est effectuée, mais qu'elle ne tient pas compte d'intérêts pertinents, elle est réputée déficitaire. C'est par exemple le cas lorsqu'un canton désigne, dans son plan directeur, les parties de territoire visées à l'art. 6 al. 2 let. b LAT, mais qu'il ne prend pas en considération les intérêts mis en avant dans les inventaires fédéraux. A l'inverse, on a affaire à un excès dans la détermination des intérêts en présence lorsque des intérêts non dignes de protection et objectivement mineurs sont mis dans la balance.

Erreur d'appréciation

On a affaire à une erreur d'appréciation lorsque tous les intérêts pertinents sont pris en considération, mais qu'ils ne sont pas pondérés correctement. C'est par exemple le cas lorsque les intérêts défendus dans les inventaires fédéraux ne sont pas suffisamment pris en compte et que l'on accorde d'emblée un poids supérieur à l'intérêt qu'a un exploitant à utiliser un site (p. ex. une gravière) à des fins économiques⁴³.

On ne peut déduire de la distinction qui vient d'être établie entre les différents types d'erreurs possibles, des conséquences juridiques spécifiques à chaque catégorie.

4.3 Modification des plans directeurs par la Confédération

Dans le cadre de l'examen des plans directeurs cantonaux, le Conseil fédéral peut corriger directement les défauts qu'il relève, pour autant que cela ne requière pas de nouvelle pesée des intérêts de la part du canton. De telles adaptations sont par exemple imaginables lorsque le degré de coordination atteint est mal évalué (informations préalables, coordination en cours, coordination réglée), ou lorsque le plan viole des dispositions du droit supérieur contraignant⁴⁴.

Comme mentionné plus haut, la manière dont les inventaires fédéraux sont pris en compte dans les plans directeurs cantonaux est le résultat de pesées d'intérêts (voir point 4.1). Le Conseil fédéral ne peut donc pas, à cet égard, corriger directement le contenu des plans directeurs lors de leur approbation, en identifiant par exemple de nouvelles parties de territoire à protéger ou en rendant plus sévères les prescriptions relatives à celles qui ont déjà été délimitées. Si la Confédération estime que les inventaires fédéraux sont insuffisamment pris en compte dans un plan directeur, cela peut résulter d'une erreur dans la pesée des intérêts (voir point 4.2). Dans un tel

40 Voir VLP-ASPAN, avis de droit du 7 mai 2010 commandé par l'Office fédéral du développement territorial (ARE), Section Aménagement, sur la question de savoir comment traiter la problématique du paysage et de l'IFP dans le cadre de l'examen et de l'approbation des plans directeurs cantonaux (point 3.3).

41 Marti Arnold, Bundesinventare – eigenständige Schutz- und Planungsinstrumente des Natur- und Heimatschutzrechts, in UR/P/DEP 2005, pp. 636 s.

42 Tschannen, Commentaire de la LAT, art. 11 N. 10.

43 Tschannen, Commentaire de la LAT, art. 11 N. 9 ss, N. 22; Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, art. 11 N. 5 ss, N. 13 s.

44 Voir p. ex. l'arrêté du Conseil fédéral du 20 février 2008 concernant l'approbation de la révision totale du plan directeur du canton d'Obwald, disponible seulement en allemand in BBI 2008 1562; arrêté du Conseil fédéral du 16 avril 2008 concernant l'approbation de la révision totale du plan directeur du canton de Glaris, disponible seulement en allemand in BBI 2008 4066 s.

cas, le canton est invité à procéder à une pesée conforme au droit fédéral et à adapter le contenu de son plan en conséquence⁴⁵. Dans l'intervalle, la Confédération peut prendre des mesures provisionnelles. C'est ce qu'elle a fait à l'occasion de l'approbation de la révision totale du plan directeur du canton de Bâle-Campagne du 8 septembre 2010. Le canton demandait une réduction de son quota minimal de surfaces d'assolement dans le plan sectoriel correspondant, ce que le Conseil fédéral a refusé. Ce dernier a ordonné que les surfaces d'assolement de moindre valeur soient protégées au titre de surfaces d'assolement proprement dites, jusqu'à ce que le canton soit en mesure de démontrer, dans son plan directeur, que son quota minimal est bien respecté⁴⁶. Si la pesée d'intérêts effectuée fait l'objet de divergences de vues entre canton et Confédération, par exemple du fait d'une appréciation différente du degré de protection que méritent les objets inventoriés, ces divergences doivent être réglées dans le cadre d'une collaboration étroite (art. 7 al. 1 LAT). Si cette collaboration n'aboutit pas non plus, il appartient au Conseil fédéral d'ouvrir une procédure de conciliation (art. 12 LAT)⁴⁷. Lorsque des paysages ou sites remarquables sont particulièrement menacés, le Conseil fédéral peut délimiter une zone d'affectation de caractère temporaire au titre de l'art. 37 LAT⁴⁸.

4.4 Prise en compte des inventaires fédéraux dans les plans d'affectation

En plus de devoir tenir adéquatement compte des inventaires fédéraux dans leurs plans directeurs, les cantons (respectivement les communes) sont tenus, en vertu de l'art. 17 al. 1 LAT, de prendre les mesures qui s'imposent pour garantir la protection des objets concernés⁴⁹. A cet égard, la législation leur laisse une marge de manœuvre assez importante. Les indications du plan directeur cantonal doivent être concrétisées à la par-

celle près et de façon contraignante pour les propriétaires par les communes, qui disposent elles aussi, pour ce faire, d'une certaine latitude. Entrent ici en ligne de compte la délimitation de zones à protéger, qui se superposent souvent à d'autres zones d'affectation (art. 17 al. 1 LAT), ou d'autres mesures comme la définition de zones à maintenir libres de constructions (art. 18 LAT). Les plans d'affectation spéciaux (plans de quartiers, plans partiels d'affectation, plans spéciaux, etc.) peuvent aussi contribuer à une mise en œuvre des inventaires conforme au droit fédéral. En vertu de l'art. 17 al. 2 LAT, le droit cantonal peut aussi prévoir d'autres mesures, comme l'édiction de décrets de protection ou la conclusion de conventions avec des privés⁵⁰. Les mesures de ce type se prêtent surtout à la protection d'objets isolés (monuments culturels et autres constructions dignes d'être protégées).

Les plans d'affectation communaux doivent tenir

Projet-modèle concernant l'objet IFP Belchen-Passwang

Comment peut-on préserver et revaloriser la beauté et la qualité d'un paysage d'importance nationale sans en interdire une utilisation moderne et sans renoncer à tirer profit de son potentiel de développement? Avec la participation de groupes d'intérêts et d'élus locaux, régionaux et nationaux, ce projet-modèle vise l'élaboration d'une stratégie globale coordonnée, à même d'orienter l'évolution concrète de l'objet IFP n°1012 Belchen-Passwang pour les 20 à 30 prochaines années. Il prévoit de recenser les insuffisances structurelles constatées au niveau de la mise en œuvre de l'inventaire et de développer des méthodes de coordination plus efficaces.

www.are.admin.ch (Thèmes → Agglomérations → Projets-modèles)

compte des inventaires fédéraux même si le canton n'a (encore) édicté aucune disposition y relative dans son plan directeur, ou si ce dernier a été considéré, de ce point de vue, comme insuffisant par le Conseil fédéral, et que le canton doit le revoir en conséquence (erreur dans la pesée des intérêts, voir point 4.2).

5. Conclusion

Comme le confirme la jurisprudence pas toujours facile à saisir du Tribunal fédéral, la mise en œuvre des inventaires fédéraux visés à l'art. 5 LPN ne représente pas seulement un grand défi dans le cadre de l'accomplissement de tâches de la Confédération. En effet, cantons et communes sont, eux aussi, appelés à jouer un rôle important dans le cadre de l'établissement de leurs plans directeurs et d'affectation. A cet égard, il n'existe pas de recettes; comme souvent en aménagement du territoire, des solutions sur mesure sont requises – d'autant plus que de grandes différences s'observent non seulement entre les objets inscrits respectivement à l'IFP, à l'ISOS et à l'IVS, mais aussi entre les objets recensés dans un même inventaire.

A cela s'ajoute que les objectifs de protection sont souvent – en particulier dans le cas des régions IFP – décrits de façon vague, de sorte que les cantons et les communes se heurtent vite à leurs limites, si bien intentionnés soient-ils. De ce point de vue, il est réjouissant que l'OFEV ait entrepris, en collaboration avec les cantons, de décrire plus précisément les objets inscrits à l'IFP.

La mise en œuvre des inventaires fédéraux se trouvera certainement facilitée par un échange régulier d'expériences entre cantons, échange auquel VLP-ASPAN contribuera volontiers. Il faut en outre saluer le soutien apporté par la Confédération, que ce soit à travers l'élaboration d'aides à la mise en œuvre ou de guides, ou à

travers le financement de projets-modèles comme celui portant sur l'objet IFP n°1012 Belchen-Passwang, dans le canton de Bâle-Campagne (voir encadré).



Barbara Jud, lic. iur.,
VLP-ASPAN

-
- 45 Tschannen, Commentaire de la LAT, art. 11 N. 23 et 31; Idem, Der Richtplan und die Abstimmung raumwirksamer Aufgaben, thèse de doctorat, Berne 1986, N. 750.
- 46 Plan directeur du canton de Bâle-Campagne, approbation de la révision totale du plan directeur du 8 septembre 2010, points 3 et 6b.
- 47 La procédure de conciliation au sens de l'art. 12 al. 1 LAT n'est ouverte que pour les questions relatives à la pesée des intérêts. Voir DFJP/OFAT, Notice concernant la procédure de conciliation au sens des articles 7 al. 2 et 12 LAT, Berne 1998; Tschannen, Commentaire de la LAT, art. 11 N. 31; Idem, Der Richtplan und die Abstimmung raumwirksamer Aufgaben, thèse de doctorat, Berne 1986, N. 750.
- 48 Voir l'arrêt du Conseil fédéral du 8 décembre 1986 concernant la publication du plan directeur du canton de Nidwald, disponible seulement en allemand in BBl 1987 I 792 s.
- 49 Leimbacher Jörg, Commentaire de la LPN, art. 6 N. 28; Rausch Heribert / Marti Arnold / Griffel Alain / Haller Walter (éd.), Umweltrecht, Zurich/Bâle/Genève 2004, N. 565.
- 50 Leimbacher Jörg, Commentaire de la LPN, art. 6 N. 29; Marti Arnold, Bundesinventare – eigenständige Schutz- und Planungsinstrumente des Natur- und Heimatschutzrechts, in UR/P/DEP 2005, p. 636; Moor, Commentaire de la LAT, art. 17 N. 74 ss.

Impressum

Territoire & Environnement

VLP-ASPAN:

Documentation dans le domaine du développement territorial pour les membres de l'Association suisse pour l'aménagement national, paraît six fois par an en français et en allemand

Rédaction: Lukas Bühlmann

Traduction: Léo Biétry

Réalisation: Madeleine Ramseyer

Graphisme: Dynamite Advertising

Impression: Multicolor Print

Photo de couverture: VLP-ASPAN

Reproduction des textes et illustrations: autorisée moyennant l'indication de la source

VLP-ASPAN 

Association suisse pour
l'aménagement national
Sulgenrain 20, CH-3007 Berne
Tél. +41 (0)31 380 76 76
Fax +41 (0)31 380 76 77
info@vlp-aspan.ch
www.vlp-aspan.ch