

# **CH\_VB 2003-2187 731 vom 14. Mai 2003**

Bundesverwaltung, 2003-05-14, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_2003-2187\\_731\\_](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2003-2187_731_)

FR: CH\_VB 2003-2187 731 du 14 mai 2003

IT: CH\_VB 2003-2187 731 del 14 maggio 2003

## **Erwägungen**

### **E. 0**

Introduction

### **E. 0.1**

Mandat 735

### **E. 0.2**

L'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale 735

### **E. 0.3**

Questions de recherche 737

### **E. 0.4**

Structure du rapport 738 1 Contrôle des effets de l'IFP 738

### **E. 1**

Quels sont les résultats de l'IFP? Ses objectifs ont-ils été atteints?

### **E. 1.1**

Problématique 738

### **E. 1.2**

Approche méthodique 739

### **E. 1.3**

Evaluation de la statistique suisse de la superficie 740

### **E. 1.3.1**

Situation initiale et approche 740

### **E. 1.3.2**

Analyse de la statistique de la superficie 742

### **E. 1.3.3**

Résultats de l'analyse de la statistique de la superficie 750

### **E. 1.4**

Etudes de cas portant sur des objets choisis 752

### **E. 1.4.1**

Résultats du premier relevé de Hintermann & Weber et autres

études de cas 752

**E. 1.4.2**

Deuxième relevé de Hintermann & Weber 754

**E. 1.4.3**

Résultats du deuxième relevé de Hintermann & Weber 755

**E. 1.5**

Conclusions relatives au contrôle des effets de l'IFP 756 2 Analyse du programme IFP 757

**E. 2**

Le concept sur lequel se base l'IFP est-il cohérent?

**E. 2.1**

Analyse du programme dans l'optique de la LPN 758

**E. 2.1.1**

Force contraignante de l'IFP 759

**E. 2.1.2**

Les objectifs de préservation 761

**E. 2.1.2.1**

La formulation des objectifs 761

**E. 2.1.2.2**

Recoupement d'objectifs de protection 763

**E. 2.1.3**

Éléments évaluatifs 764

**E. 2.1.4**

Aspect interpolitique et agencement des autorités 766

**E. 2.1.4.1**

Coordination de la politique de l'IFP avec les politiques à incidence spatiale de la Confédération 766

**E. 2.1.4.2**

L'autorité de décision 767

**E. 2.1.4.3**

L'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage 768

**E. 2.1.4.4**

La Commission fédérale pour la protection de la nature et du patrimoine 769

**E. 2.1.4.5**

Conclusion sur l'aspect interpolitique et agencement des autorités 770

**E. 2.1.5**

Mécanismes déterminant l'admissibilité d'une intervention 771

**E. 2.1.5.1**

Étapes de la décision 771

814

**E. 2.1.5.2**

Pesée des intérêts 772

**E. 2.1.5.3**

Conclusion sur la procédure déterminant l'admissibilité 772

**E. 2.1.6**

Voies de droit 773

**E. 2.1.7**

Soutien accordé par la Confédération 774

**E. 2.1.8**

Conclusion de l'analyse du programme dans l'optique de la LPN 775

**E. 2.2**

Analyse du programme IFP par rapport à l'aménagement du territoire 777

**E. 2.2.1**

Notions clé de la LAT 778

**E. 2.2.1.1**

Conceptions et plans sectoriels fédéraux 778

**E. 2.2.1.2**

Le plan directeur 780

**E. 2.2.1.3**

La planification communale 781

**E. 2.2.2**

Les 4 piliers de la protection 781

**E. 2.2.3**

Digression: l'exécution dans les cantons 782

**E. 2.2.4**

Incohérence au sein de la LAT 783

**E. 2.2.5**

La protection de l'IFP au niveau cantonal et communal 783

## **E. 2.2.6**

Bref aperçu dans trois cantons 785

### **E. 2.2.6.1**

Argovie 785

### **E. 2.2.6.2**

Zoug

786

### **E. 2.2.6.3**

Valais

787

## **E. 2.2.7**

Conclusion sur la connexion entre l'IFP et l'aménagement du territoire. 788 3 Contrôle de la mise en œuvre de l'IFP au niveau de la Confédération 788

## **E. 3**

ODT et OFEFP: 2001.

### **E. 3.1**

Situation initiale 788

### **E. 3.2**

Intégralité et conformité de la procédure 790

### **E. 3.3**

Qualité des expertises de la CFNP 791

### **E. 3.4**

Qualité des décisions des autorités directrices 791

#### **E. 3.4.1**

Influence de la CFNP ou des services cantonaux sur les décisions des autorités directrices 792

#### **E. 3.4.2**

Evaluation de la qualité des décisions 793

### **E. 3.5**

Conclusions relatives à la mise en œuvre de l'IFP, niveau Confédération 796 4 Conclusion générale 796

Bibliographie 800 Liste des abréviations 803 Annexe 1 Liste des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale 805 Annexe 2 L'IFP dans la législation sur la protection de la nature et du paysage 810 Annexe 3 Liste des personnes interviewées 811

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali 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 à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2004 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 07 Cahier Numero Geschäftsnummer --- Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 24.02.2004 Date Data Seite 731-814 Page Pagina Ref. No 10 137 400 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

#### **E. 4**

OCDE: 1998.

738

#### **E. 5**

La dérogation par rapport à la conservation intacte d'un objet de l'IFP n'est possible qu'en invoquant un besoin de même importance ou plus important, également de portée nationale. Le cas échéant, il convient de procéder à une pesée d'intérêts. Il faut cependant rappeler que la loi accorde la priorité aux objets de l'inventaire et que le fardeau de la preuve incombe à toute autre forme d'exploitation. En tout état de cause, il doit s'agir d'une importante tâche d'intérêt national. Cela étant, le fait qu'un motif invoqué soit d'une manière générale considéré comme étant d'intérêt national (tel un approvisionnement en énergie suffisant) ne signifie pas pour autant qu'il est d'importance nationale (Leimbacher in Keller et al: 1997, p. 214 et s.).

739 important de la mise en place d'une protection globale des paysages dont l'objectif est de garantir la pérennité des objets dignes de protection.

#### **E. 6**

Certains de ces problèmes trouvent déjà leur origine dans la conception de la politique de mise en œuvre de l'IFP. Nous aborderons ces questions plus en détail aux chap. 2 et 3.

#### **E. 7**

Cette opérationnalisation a été accompagnée par une commission d'experts indépendante qui avait déjà accompagné la première étude de cas de Hintermann et Weber (à ce sujet, voir par. 1.4.1 ainsi que Hintermann et Weber 1993, p. 18).

740 objectifs constituent le critère permettant d'évaluer l'état actuel et les changements intervenus au niveau des objets de protection. En complément à la comparaison entre état visé et état effectif, les modifications subies par les objets inscrits à l'IFP sont évaluées par rapport aux formes de menaces considérées comme problématiques par les explications relatives à l'inventaire et par rapport aux tendances de l'évolution des régions de référence. Le présent contrôle des effets de l'IFP ne distingue pas si les modifications constatées sont dues à l'exécution de tâches fédérales ou si elles ont eu lieu dans le cadre d'activités cantonales ou communales. Une telle différenciation générerait des charges disproportionnées et ne serait à notre avis pas objectivement justifié étant donné que, renvoyant au fédéralisme en la matière, le commentaire de l'administration relève explicitement que les cantons et les communes partagent avec la Confédération la responsabilité de la protection de la nature et des paysages des objets inscrits à l'IFP8. La

question de savoir si le caractère juridiquement contraignant de l'IFP est suffisant pour influencer les cantons et les communes à respecter ses objectifs est un point que nous aborderons dans le cadre de l'analyse du programme du chap. 2 ci-dessous. Le présent chapitre est conçu de la manière suivante: Nous commencerons par comparer, en «vision aérienne», l'utilisation du sol des objets de l'IFP avec celle des régions de référence sur la base de la statistique suisse de la superficie. Il s'agit principalement de répondre à la question de savoir si, et le cas échéant comment le mode d'utilisation de la portion du territoire soumis à la protection de l'IFP se distingue du reste du territoire (voir section 1.3). Dans une deuxième étape, nous nous pencherons plus en détail sur certains objets étant donné que la statistique suisse de la superficie ne donne qu'une vue d'ensemble relativement peu détaillée; nous résumerons les résultats des études de cas déjà effectués sur certains objets de l'IFP. A cet égard, il convient en particulier de mentionner les importants travaux effectués par Hintermann et Weber pour le compte de l'OFEFP9 (voir par. 1.4.1). Dans une troisième étape, nous présenterons les résultats de la réactualisation partielle des études de cas que l'OPCA a commandée à leurs auteurs pour la période recouvrant les années 9010 (voir par. 1.4.2 et 1.4.3).

### **E. 7.12**

Ce document a été approuvé par le Conseil fédéral le 19 décembre 1997 en tant que conception au sens de l'art. 13 de la LAT. La conception «Paysage suisse» est composée de deux parties: conception et rapport. La première définit les objectifs généraux «Nature et paysage», qui constituent une orientation générale à long terme pour les activités de la Confédération ayant une incidence sur le territoire et déterminent les objectifs sectoriels pour treize politiques de la Confédération. La Conception est contraignante pour les services fédéraux compétents. La prise en compte des objectifs de la conception par les cantons dans leur planification directrice est laissée à leur appréciation. La seconde partie, intitulée rapport, détermine les mesures à prendre pour la réalisation et la mise en œuvre de la conception. Les services fédéraux compétents sont invités à concrétiser, à mettre à jours et à réaliser les mesures prévues dans le cadre de leurs priorités, de leurs effectifs et des crédits à disposition.

### **E. 8**

DFI,1977: p. 8; Leimbacher: 2001, p. 19 et ss.; Leimbacher in Keller et al, 1997: p. 218 et ss.

### **E. 9**

Hintermann et Weber, 1993.

### **E. 10**

Hintermann et Weber, 2003a.

741 (surfaces de référence ou de contrôle)<sup>11</sup>. La question est de savoir si les surfaces au bénéfice de la protection de l'IFP se distinguent des autres surfaces et, le cas échéant, comment les éventuelles différences ont évolué au cours des deux dernières décennies. La statistique suisse de la superficie constitue un vaste système statistique d'observation du territoire qui se base sur une analyse détaillée de l'occupation et de l'utilisation du sol à l'aide de photographies aériennes<sup>12</sup>. L'utilisation du sol sur l'ensemble du territoire national est déterminée au moyen de plus de quatre millions de points d'échantillonnage. Ceux-ci sont ensuite répartis selon 74 catégories d'utilisation du sol. Le premier relevé a été

effectué au cours des années 1979 à 1985 et le deuxième de 1992 à 1997<sup>13</sup>. La statistique de la superficie permet de comparer les catégories d'utilisation du sol de n'importe quel périmètre et de constater les changements d'utilisation au cours de l'intervalle d'environ douze ans qui sépare les deux relevés. Pour des motifs liés à la clarté, nous nous en tenons aux catégories d'utilisation suivantes: – Forêts et surfaces boisées: surfaces couvertes d'arbres, d'arbustes et de broussailles; – surfaces agricoles utiles: terres cultivables exploitées par l'agriculture, comprenant les surfaces occupées en permanence («région de plaine») ainsi que les régions dont l'altitude est plus élevée que sont les pâturages alpestres et du Jura, les mayens et les prés alpestres («alpages»); – lacs et cours d'eau: lacs, étangs, fleuves, rivières, ruisseaux, canaux; – autres surfaces improductives: végétation improductive, surfaces sans végétation telles que rochers, sable, éboulis, glaciers et névé; – surfaces d'habitat et d'infrastructure: toutes les surfaces qui se caractérisent par un usage principalement dédié au travail, à l'habitat, au transport et à la détente. Etant donné qu'elle revêt une importance particulière dans la perspective de notre problématique, nous affinons la grande catégorie «surfaces d'habitat et d'infrastructure» en sous-catégories:

### **E. 11**

Par la suite, nous comparerons donc exclusivement des surfaces bénéficiant du statut IFP à des surfaces qui n'en bénéficient pas. Ainsi, le second groupe de surfaces comporte également des surfaces qui, bien que ne possédant pas le statut IFP, sont tout de même au bénéfice d'un autre statut de protection tel que celui de biotope d'importance nationale selon l'art. 18a de la LPN ou d'objet au bénéfice d'une protection cantonale. Nous sommes d'avis que la distorsion qui en découle est acceptable étant donné que, d'une part, une bonne partie de ces autres statuts de protection se superposent de toute manière au statut de protection de l'IFP et que, d'autre part, les objets concernés qui ne sont pas situés dans des périmètres sous protection de l'IFP représentent une surface négligeable par rapport à l'ensemble du territoire.

### **E. 12**

Pour plus d'informations sur la statistique suisse de la superficie, voir: [www.statistik.admin.ch/stat\\_ch/ber02/asch/fframe1.htm](http://www.statistik.admin.ch/stat_ch/ber02/asch/fframe1.htm) et OFS, 2001.

### **E. 13**

Le fait que les relevés s'étalent sur plusieurs années s'explique par l'intervalle séparant les diverses prises de vue aériennes effectuées par l'Office fédéral de la topographie. Ces prises de vues sont effectuées d'ouest en est. Ainsi, les données du deuxième relevé relatives à la région genevoise reflètent la situation en 1992 alors que celles relatives au canton des Grisons reflètent l'utilisation du sol en 1997.

742 – Aires de bâtiments: habitations, bâtiments agricoles, bâtiments officiels y compris bâtiments à usage mixte et terrains attenants; – espaces verts et lieux de détente: espaces verts et lieux de détente, installations sportives, parcours de golf, campings, cimetières, parcs publics; – aires industrielles: bâtiments à usage industriel et artisanal, y compris surfaces attenantes tels que surfaces d'entreposage; – surfaces de transport: infrastructures routières, ferroviaires et aériennes; – surfaces d'infrastructure spéciale: infrastructures d'approvisionnement et de traitement, décharges, chantiers et ruines. Sur demande de l'OPCA, la section de l'utilisation du territoire de l'OFS a comparé les données agrégées relatives à l'utilisation du territoire de tous les objets inscrits à l'IFP avec ceux de toutes les régions de référence à l'époque du relevé 1992/97. De plus, l'OFS a analysé les

transformations de catégories d'utilisation importantes faisant ou non partie de l'IFP depuis le premier relevé de la statistique de la superficie de 1979/85.

#### E. 14

Source: OFS, 2003, calculs commandés par l'OPCA.

#### E. 15

Seulement 5 % des surfaces habitées et d'infrastructure en Suisse se trouvent à l'intérieur d'objets de l'IFP.

743 Structure de l'utilisation du sol Illustration 2 Structure de l'utilisation du sol 1992/97, en dehors et à l'intérieur des objets IFP hors IFP : 3'570'745 ha au total à l'int. de l'IFP : 557'731 ha au total © OFS, Neuchâtel 2002 Source : OFS GEOSTAT/OFEFP ; OFS, Statistiques de la superficie 1979/85, 1992/98 26.0% 31.3% 4.1% 17.8% 13.3% 7.5% Surfaces d'habitat et d'infrastructure Agriculture (plaine) Economie alpestre Forêts et surfaces boisées Lacs/cours d'eau Falaises, sable, éboulis, végétation improductive 1.9% 10.8% 27.5% 5.2% 43.5% 11.1%

L'illustration 3 montre la répartition des surfaces d'habitat et d'infrastructure à l'intérieur et à l'extérieur des régions IFP. Structure des surfaces d'habitat et d'infrastructure Illustration 3 Structure des surfaces d'habitat et d'infrastructure 1992/97, en dehors et à l'intérieur des objets IFP hors IFP : 268'280 ha au total à l'intérieur de l'IFP : 10'810 ha au total © OFS, Neuchâtel 2002 Structure de l'utilisation des sols 1992/97, en dehors et à l'intérieur des objets IFP 7.4% 31.6% 5.7% 5.7% 49.6% Aire de bâtiments Aires industrielles Surf. d'infrastructure spéciale Espaces verts et lieux de détente Surfaces de transports 41.5% 2.5% 6.3% 41.6% 8.0%

En comparaison avec les régions de référence, les surfaces d'habitat et d'infrastructure des régions IFP se caractérisent d'une manière générale par une plus faible proportion d'aires de bâtiments et d'aires industrielles et par une plus forte proportion de surfaces de transport, d'espaces verts, de lieux de détente et de surfaces d'infrastructure spéciales. Par rapport aux objets des régions de références, les instantanés de la situation des années 90 des illustrations 2 et 3 font certes apparaître des différences nettes entre la

744 structure d'utilisation des objets inscrits à l'IFP. Toutefois, dans la perspective de notre étude, ces différences ne peuvent pas être interprétées de manière univoque, dans la mesure où elles découlent pour une bonne partie de facteurs relevant de la topographie et de la géographie économique. Ainsi, la part relativement plus importante de surfaces improductives ou moins importante de surfaces agricoles et habitées des objets IFP s'explique avant tout par le fait que ces objets sont pour la plupart situés dans l'espace alpin qui, par sa nature, limite fortement les usages à des fins agricoles et d'habitation et non pas par le fait qu'ils bénéficient du statut IFP16. La part nettement plus importante des surfaces de transport dans les objets IFP s'explique par le fait que ces objets se situent dans des terrains accidentés caractérisés par des petites zones habitées décentralisées, ce qui augmente la proportion d'infrastructures d'accès. Les instantanés de la situation des années 90 des illustrations 1 et 2 ne tiennent en outre pas compte du fait qu'un nombre important d'objets était déjà altéré, pour certains de manière considérable, au moment de leur inscription à l'IFP. Cette situation initiale peu favorable de certains objets ne devrait toutefois pas interférer avec la comparaison entre les régions IFP et les régions de référence. Pour pouvoir éviter que ces cas de figure particuliers gênent la comparaison et pour mieux

pouvoir comprendre l'évolution au cours de la période d'examen (années 80 et 90) des paysages IFP et de ceux qui ne le ont pas, nous ne comparerons à l'étape suivante que les modifications de certaines formes d'utilisation à l'intérieur et à l'extérieur des régions IFP au cours de l'intervalle entre 1979/85 et 1992/97. Evolution de l'utilisation du sol

Illustration 4 Evolution de l'utilisation du sol 1979/85-1992/97, en dehors et à l'intérieur des objets IFP Taux de variation en % hors IFP: à l'intérieur de l'IFP: © OFS, Neuchâtel 2002 Structure de l'utilisation des sols 1992/97, en dehors et à l'intérieur des objets IFP +13.4% -3.1% -3.2% +1.3% +0.1% -0.2% +10.8% -1.8% -3.2% +1.6% -0.0% -0.1% -5%

0% 5% 10% 15% 1 Surfaces d'habitat et d'infrastructure Agriculture (zones permanentes d'habitation) Economie alpestre Forêts et surfaces boisées Lacs/cours d'eau Falaises, sable, éboulis, végétation improductive

## E. 16

Les objets situés dans l'espace alpin représentent 76 % de la surface de tous les objets inscrits à l'IFP et 43,1 % pour ce qui est de ceux situés aux altitudes, peu propices à la production, allant de 2601 à 4634 mètres au-dessus du niveau de la mer. En revanche, la superficie des objets situés dans la zone d'utilisation subissant les pressions les plus fortes, c'est-à-dire ceux qui se situent entre 193 et 600 mètres au-dessus du niveau de la mer, ne représente que le 10,7 % de la surface de tous les objets inscrits à l'IFP. (Source: OFS, 2003, calculs commandés par l'OPCA).

745 L'illustration 4 montre le taux de modification en pour cent de l'utilisation du sol entre les deux relevés de 1979/85 et 1992/97 de la statistique suisse de la superficie. Dans la région d'habitation permanente, l'agriculture a moins reculé dans les régions IFP que dans les régions de référence alors que l'économie alpestre a reculé de plus de 3 % pour les deux catégories d'objet. En ce qui concerne la forêt, une légère augmentation a été enregistrée dans les deux catégories. En revanche, durant la période d'examen, aucune modification significative n'est intervenue en ce qui concerne les lacs et cours d'eau et les autres surfaces improductives, ni dans les régions IFP, ni dans les régions de référence. Dans les deux cas, la tendance la plus marquée est la croissance des zones d'habitat et d'infrastructure. L'augmentation de la population de quelque 9 % durant la période d'examen ne suffit pas à expliquer cette tendance; force est de constater que, malgré plusieurs années de récession, les besoins de surface par habitant ont fortement augmenté (OFS 2001, p. 14). Il est frappant de constater que le taux de croissance de 10,8 % des surfaces d'habitat et d'infrastructure des régions IFP n'est inférieure que de quelques points de ce qui est le cas des autres régions. La dynamique de l'extension des surfaces d'habitat et d'infrastructure varie toutefois fortement d'une région à l'autre. L'illustration 5 montre les taux de croissance des surfaces d'habitat et d'infrastructures de plus de 20 hectares entre 1979/85 et 1992/97.

## E. 17

En raison de la distorsion statistique affectant les taux de modification des très petits objets, ce graphique ne tient pas compte des surfaces d'habitat et d'infrastructures inférieures à 20 hectares. L'analyse d'objets isolés de plus de 20 hectares peut également souffrir de cette distorsion statistique étant donné qu'il n'y a qu'un seul point d'échantillonnage par hectare.

746 Evolution des surfaces d'habitat et d'infrastructure (> 20 ha) 1979/85–1992/97  
Illustration 5

747 Alors que les surfaces d'habitat et d'infrastructure des objets IFP n° 1004 (Creux du Van et gorges de L'Areuse), n° 1203 (grèves vaudoises de la rive gauche du lac de Neuchâtel) ou 1410 (Irchel) n'ont pas connu de croissance, celles des objets n° 1005 (Vallée de la Brévine) et n° 1804 (Monte San Giorgio) se sont étendues de respectivement 26,8 % (+11 hectares) et 21,5 % (+39 hectares). L'illustration 6 décompose l'évolution nationale des surfaces d'habitat et d'infrastructure selon les cinq sous-catégories retenues. Evolution des surfaces d'habitat et d'infrastructure Illustration 6 Taux de variation en % hors IFP: à l'intérieur de l'IFP: © OFS, Neuchâtel 2002 Structure de l'utilisation des sols 1992/97, en dehors et à l'intérieur des objets IFP Evolution des surfaces d'habitat et d'infrastructure 1979/97, en dehors et à l'intérieur des objets IFP +24.2% -4.7% +16.7% +9.7% +15.5% +37.6% -9.7% +20.1% +8.6% +16.5% -20% -10% +0% +10% +20% +30% +40% 1 Aire de bâtiments Aires industrielles Surf. d'infrastructure spéciale Espaces verts et lieux de détente Surfaces de transports

Les surfaces d'infrastructure spéciale se sont réduites, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des objets IFP, avec cependant une tendance nettement plus importante en ce qui concerne les objets inscrits à l'IFP. Les quatre autres sous-catégories ont toutes été marquées par une augmentation, parfois importante, et cela dans les régions IFP comme dans les autres. La croissance en pour cent des aires de bâtiments et des surfaces de transport au sein des objets IFP n'est que très légèrement inférieure à celle des autres objets. Les surfaces d'espaces verts et des lieux de détente ont quant à elles connu une plus forte croissance dans les objets IFP que dans les autres. L'objet n° 1911 (Tomalandschaft près de Domat/Ems) illustre très bien cette constatation; lors de l'entrée en vigueur de l'IFP, cette région était largement inexploitée. Entre-temps, un parcours de golf de 38 hectares y a été aménagé, ce qui représente plus d'un tiers de la superficie de cet objet inscrit à l'IFP. Dans la perspective de notre étude, il est également intéressant de remarquer le fait que l'extension au cours de la période examinée des aires industrielles au sein des objets IFP a atteint 37,6 %, soit une augmentation 1,5 fois plus importante que celle connue dans les régions de référence qui ne bénéficient pas du statut IFP.

748 L'évolution caractérisant les diverses catégories d'utilisation du sol au sein des objets IFP varie aussi considérablement d'une région à l'autre comme l'illustration 7 le montre au sujet des surfaces de transport<sup>18</sup>. Ainsi, les objets IFP n° 1811 (Arbòs-tora-Morcote), n° 1902 (Ruinaulta) ou n° 1713 (Diablerets – Vallon de Nant – Derborance) n'ont pas connu de développement dans ce domaine alors que les objets n° 1302 (Alte Aare / Alte Zihl) et n° 1809 (Campolungo – Campo Tencia – Piumogna) ont vu leurs surfaces de transport augmenter de respectivement 34,6 % (+ 9 hectares) et 69,2 % (+ 9 hectares).

## E. 18

Pour des raisons statistiques, cette illustration ne porte que sur des objets dont la surface dépasse 5 hectares.

749 IFP, évolution des surfaces de transport (> 5 ha 1979/85–1992/97) Illustration 7

750 L'extension des aires industrielles au sein des objets IFP montre également des disparités régionales: alors qu'elles n'ont pas augmenté durant la période sous revue pour les objets n° 1412 (Rheinfall) ou n° 1306 (Albiskette-Reppischtal), elles se sont étendues de 39,3 % (+ 11 hectares) dans la région de l'objet n° 1305 (Reusslandschaft) et de 28,1 % (+ 9 hectares) dans celle de l'objet n° 1411 (Untersee-Hochrhein). La dynamique de la croissance des surfaces d'habitat et d'infrastructure au sein des objets IFP présente donc des

variations importantes d'un objet à l'autre. Il n'y a en outre pas de structure régionale apparente qui serait nettement reconnaissable au premier coup d'œil<sup>19</sup>. Il faut retenir que le phénomène de forte croissance des aires industrielles, des surfaces de transport et des lieux de détente ne se limite pas aux objets IFP des régions structurellement faibles de la périphérie qui ont un besoin de rattrapage en matière d'infrastructures. Il touche également des objets urbains du Plateau qui disposaient déjà de bonnes infrastructures avant l'entrée en vigueur de l'inventaire et dans lesquelles il était question, selon le commentaire de l'administration relatif à l'inventaire fédéral, de réparer les dommages existants, ou tout du moins en limiter les effets négatifs (DFI 1977, p. 19).

### **E. 19**

Le présent examen n'avait pas pour but de procéder à une évaluation statistique des rapports entre la dynamique des surfaces d'habitat et d'infrastructure et la situation régionale des objets IFP.

751 par l'IFP au sens de l'art. 5, al. 1, let. c, LPN (DFI 1977, p. 24 à 26)<sup>20</sup>. La statistique de la superficie permet en outre de constater que les surfaces d'habitat et d'infrastructure ont parfois connu un essor important dans certains objets IFP dont les contenus protégés étaient justement constitués d'une surface d'habitat et d'infrastructure réduite ou d'un paysage rural<sup>21</sup> caractérisé par un habitat dispersé, ce que les exemples suivant, représentatifs de nombreux autres cas, illustrent parfaitement: – Ce sont avant tout les paysages naturels et les caractéristiques villages tessi- nois qui constituent les motifs explicites de la protection de l'objet n° 1804 (Monte San Giorgio). Au cours de la période examinée, l'aire de bâtiments a augmenté de 16,1 % (+ 20 hectares). Les analyses cartographiques de l'OFS montrent que cette augmentation est principalement due à la construction de nouvelles maisons individuelles. Dans cet objet, les surfaces d'infrastructure spéciales ont augmenté de 143 % (+ 10 hectares). – La rive gauche du lac de Zoug (objet n° 1309), paysage inaltéré selon le commentaire relatif à l'IFP, a vu son aire bâtie augmenter de 23,6 % (+ 17 hectares) soit nettement plus que la moyenne nationale qui se situe à 16,5 %. Les analyses complémentaires de l'OFS ont montré que, dans ce cas également, cette augmentation est due pour plus de trois quarts à la construction de nouvelles maisons familiales individuelles ou mitoyennes. – En ce qui concerne l'objet 1311 (Napfbergland), le commentaire relatif à l'IFP souligne que le motif de protection réside notamment dans le fait qu'il s'agit d'un «Paysage de caractère agraire [...] pauvre en voies de communication». La statistique de la superficie révèle cependant que, au cours de la période examinée, l'aire de bâtiments de cet objet a augmenté de 14,4 % (+ 15 hectares), les surfaces de transport de 33,1 % (+ 39 hectares) et les surfaces d'infrastructure spéciale de 233,3 % (+ 14 hectares)<sup>22</sup>. – Au cours de la période examinée, l'objet n° 1008 (Franches-Montagnes) – un haut plateau du Jura unique en Suisse, composé de pâturages boisés, de forêts, de prairies et de tourbières a vu son aire de bâtiments s'étendre de 25 % (+ 8 hectares) et ses surfaces de transport de 15,1 % (+ 8 hectares). Globalement, les résultats de l'analyse de la statistique de la superficie indiquent que l'effet protecteur de l'IFP est lacunaire. Bien qu'il y ait d'importantes différences d'un objet à l'autre, la vue d'ensemble montre qu'il n'a pas été possible de préserver les paysages précieux de la pression exercée par notre société industrielle et de loisirs aussi bien que le prévoit l'objectif de protection générale de l'IFP qui vise une conservation intacte des objets inventoriés.

### **E. 20**

Hintermann & Weber: 1993 mentionnent des menaces potentielles semblables pour les objets IFP.

### **E. 21**

Les paysages naturels sont des objets dont l'importance nationale réside dans la morphologie du terrain, l'hydrographie et le type de végétation ou sa virginité. A l'inverse par paysage rural, on entend un paysage formé par l'activité humaine au cours du temps.

### **E. 22**

Selon les données de l'OFS, la construction de nouveaux accès à des fermes, des alpages et des forêts ainsi que l'extension de l'aire de bâtiments agricoles et les chantiers correspondants sont à l'origine de cette croissance de la surface d'habitat et d'infrastructure.

752

### **E. 23**

Le choix de ces objets a été effectué de manière à obtenir un échantillon représentatif de leur diversité du point de vue géographique, de la pression à laquelle ils sont soumis et des motifs de protection (Hintermann & Weber 1993, p.11).

753 La construction de bâtiments isolés, les zones bâties et l'exploitation de gravières sont à l'origine des atteintes les plus problématiques subies par les objets inscrits à l'IFP24. Elles ont entraîné des déprédations irréversibles et cela pour un nombre important d'objets. De plus, ces interventions n'ont jamais permis de revaloriser quelque contenu spécifique que ce soit. L'apport d'engrais, la disparition de surfaces plantées d'arbres fruitiers de haute tige, la modification des modes d'exploitation agricole et la construction d'ouvrages de protection contre les eaux ont eu des conséquences semblables. Pour quelques objets, l'exploitation sylvicole a également entraîné des pertes de valeur importantes. Pour pouvoir évaluer l'effet de protection déployé par l'IFP, Hintermann & Weber ont comparé les modifications du paysage intervenues dans les 40 objets de l'IFP analysés avec celles intervenues dans des paysages de référence non protégés. Ils ont en particulier comparé la fréquence et l'intensité des interventions modifiant le paysage. Les auteurs ont déduit du statut d'objet protégé tel qu'il est défini par l'art. 6 LPN, l'hypothèse selon laquelle l'inscription d'un paysage à l'inventaire fédéral a pour effet de faire diverger positivement son évolution par rapport à la tendance régionale, c'est-à-dire par rapport au développement général. La comparaison avec des paysages de référence qui ne bénéficient pas du statut IFP effectuée dans le cadre du premier relevé n'a cependant permis de constater que l'effet de protection de l'IFP se limitait aux haies et surfaces boisées, à la construction des routes forestières, à la mise en jachère de terres en région de montagne et au développement du réseau de chemins ruraux. Pour toutes les autres catégories d'intervention, les études de cas effectuées par Hintermann & Weber ont permis de constater que la protection de l'IFP était insuffisante à inexistante selon les objets. De l'avis des représentants du groupe d'experts qui a accompagné le projet, ces résultats ne permettent toutefois pas de conclure que les paysages inscrits à l'IFP sont demeurés sans protection contre de telles interventions. En effet, grâce à cette protection, les autorités et les tribunaux compétents sont parvenus à empêcher de nombreuses interventions problématiques au cours des années 8025. D'autres études de cas individuels, réalisés dans le but de constater si l'IFP a ou non atteint son objectif, parviennent à des résultats semblables à ceux d'Hintermann & Weber. Un examen effectué par Suter (1997) sur l'objet n° 1104 (Tafeljura nördlich Gelterkinden) a mis en évidence la

perte de précieux arbres fruitiers dispersés et de petites structures agricoles. L'auteur parvient à la conclusion que l'évolution de l'objet en question ne diverge guère de l'évolution régionale à l'extérieur du périmètre sous protection de l'IFP. Une autre étude de cas réalisée par Stocker (2000) et portant sur les objets n° 1102 (Randen) et 1602 (Murgtal-Mürtschental) a révélé que si le statut IFP a eu un effet positif pour les deux objets et a permis de protéger leur paysage, il n'en demeurait pas moins que l'objectif de protection générale de l'IFP n'a pas été atteint.

#### **E. 24**

Les interventions et l'utilisation ont été considérées comme problématiques lorsqu'elles ont altéré la qualité d'un nombre important d'objets ou lorsqu'elles sont à l'origine de destructions du paysage particulièrement importantes ou lorsque les dommages provoqués sont particulièrement difficiles à réparer.

#### **E. 25**

Cette opinion rejoint celle des experts entendus par l'OPCA (voir introduction au chap. 2). Ainsi, l'un des experts entendus estime en substance que la première force de l'IFP est d'exister et que la situation serait bien pire sans inventaire fédéral.

754

#### **E. 26**

Hintermann & Weber: 2003a, la version détaillée est jointe en annexe.

755 modifications du paysage subies par les objets IFP ont également été comparées avec celles intervenues dans les paysages de référence non protégés.

#### **E. 27**

Les objets de l'IFP ne sont pas spécifiquement mentionnés par la LAT. Néanmoins, dans l'optique des buts et des principes inscrits dans la LAT, les objets de l'IFP doivent être pris en considération en ce qui concerne le développement territorial et la détermination de l'utilisation du sol. L'aménagement du territoire peut ainsi contribuer de manière considérable à la protection des objets de l'IFP.

#### **E. 28**

Pour la liste des interlocuteurs voir annexe 3.

#### **E. 29**

Knoepfel et Weidner: 1982

759

#### **E. 30**

Selon l'art. 2 LPN, par «accomplissement d'une tâche de la Confédération» au sens de l'art. 78, al. 2, de la Constitution fédérale, il faut entendre notamment:

a. l'élaboration de projets, la construction et la modification d'ouvrages et d'installations par la Confédération, ses instituts et ses établissements, par exemple les bâtiments et les installations de l'administration fédérale, les routes nationales, les bâtiments et installations des Chemins de fer fédéraux;

- b. l'octroi de concessions et d'autorisations, par exemple pour la construction et l'exploitation d'installations de transport et de communications (y compris l'approbation des plans), d'ouvrages et d'installations servant au transport d'énergie, de liquides ou de gaz, ou à la transmission de messages, ainsi que l'octroi d'autorisations de défrichement;
- c. l'allocation de subventions pour des mesures de planification, pour des installations et des ouvrages, tels que les améliorations foncières, l'assainissement de bâtiments agricoles, les corrections de cours d'eau, les installations de protection des eaux et les installations de communications.

En outre, les décisions des autorités cantonales concernant les projets qui, selon toute vraisemblance, ne seront réalisés qu'avec les subventions évoquées ci-dessus à la let. c, sont assimilées à l'accomplissement de tâches de la Confédération. L'art. 2 LPN ne détermine pas de façon exhaustive le cadre exact dans lequel s'accomplissent les tâches de la Confédération. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les autorisations suivantes sont notamment considérées comme des tâches fédérales: les autorisations de défrichage, les autorisations en matière de droit de la pêche, les autorisations en matière de droit de protection des eaux, les autorisations d'élimination de la végétation côtière, les autorisations exceptionnelles prévues à l'art. 24 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) pour autant qu'il en retourne de la question de la compatibilité de l'autorisation avec les intérêts de la protection de la nature et du patrimoine, et les autorisations relatives à la construction ou à l'exploitation de téléphériques et de téléskis.

### **E. 31**

Cf. Favre in Keller et al.: 1997, p. 171. Leimbacher in Keller et al.: 1997, p. 206.

760 ne saurait être question de dispositions d'exécution pour le premier alinéa constitutionnel (art. 78, al. 1, Cst). Ledit alinéa et la présente loi pourraient en revanche inciter les cantons à revoir leur législation sur la protection de la nature et à la développer dans la mesure du possible<sup>32</sup>. Concernant l'IFP, la LPN s'adresserait donc de façon incitative aux cantons et non de façon contraignante. Dans ce contexte, la question qui se pose est de savoir si un projet qui porte atteinte à un objet inventorié est inadmissible lorsqu'il s'agit d'une tâche fédérale, mais pourrait être réalisé selon le bon vouloir du canton, lorsqu'il s'agit d'une tâche cantonale<sup>33</sup>. La position selon laquelle l'IFP n'aurait aucun effet contraignant, ou tout au plus un caractère incitatif, pour les cantons semble avoir prévalu jusqu'au début des années nonante. Le peu d'égard accordé à l'IFP par les cantons et les communes jusqu'à cette époque<sup>34</sup> montre bien qu'ils ne s'y sentaient pas liés.

Actuellement cette position semble de moins en moins tenable, en particulier dans l'optique de la LAT. Selon Leimbacher, qui vit son argumentation confirmée par un arrêt du Tribunal de dernière instance de Schaffhouse<sup>35</sup>, l'IFP a matériellement le caractère d'une conception au sens de l'art. 13 LAT, si bien que les cantons doivent en tenir compte dans le cadre de l'aménagement du territoire (art. 6, al. 4, LAT). Il faudrait donc partir du principe que l'inventaire IFP est également contraignant pour les autorités cantonales et communales en vertu de l'application et de la concrétisation du plan directeur. Schmid<sup>36</sup> relève qu'il est difficilement concevable que les inventaires n'aient pas ou peu d'effet protecteur dans le cadre d'accomplissement de tâches cantonales, alors que les objets inventoriés ont été approuvés par les cantons. En effet, poussée à l'extrême, cette position permettrait aux cantons de détruire des objets inventoriés dans l'accomplissement de leur propre tâche, bien qu'à leur avis, ils soient d'importance nationale et doivent donc être conservés intacts par la

Confédération et les cantons dans l'accomplissement des tâches de la Confédération. En d'autres termes, l'effet de la protection de l'IFP est manifestement remis en question si son aspect contraignant n'est pas le même pour les cantons et pour la Confédération. Schmid voit dans l'art. 6, al. 4 LAT une logique qui vise à éviter les contradictions dans l'ordre juridique et une concrétisation légale de la prescription générale de la fidélité du droit cantonal au droit fédéral. Grâce à la LAT, l'IFP trouverait donc une certaine force contraignante pour les cantons. Ce point de vu est partagé par les experts interrogés, mais ne correspond pas à la doctrine et à la pratique dominantes. Pour la majorité de nos interlocuteurs, la force contraignante de l'IFP, telle qu'elle est perçue dans le domaine de compétence des cantons et des communes demeure très faible. Certes, les objets de l'IFP sont représentés dans la majorité des plans directeurs. Mais, leur protection ne devient réellement efficace que lorsqu'elles sont affectées en zones protégées ou lorsqu'elles sont protégées par d'autre moyen, notamment par la législation cantonale ou des contrats de droit privé. Ces mesures dépendent dans une large mesure de la bonne volonté des cantons et des communes (voir à ce sujet section 2.2). Par conséquent, en dehors de l'accomplissement de tâches de la Confédération, la pro-

### **E. 32**

FF 1965, Volume III, p. 96.

### **E. 33**

Leimbacher: 2001, p. 69.

### **E. 34**

Voir Hintermann & Weber: 1993.

### **E. 35**

Arrêt du 30 mars 1998 cité in Leimbacher: 2001, p. 69–70 et reproduit partiellement in URP/DEP: 1998, p. 546 ss, RJP ASPAN n° 1737.

### **E. 36**

Schmid: 1997, p. 26 ss.

761 tection déployée par l'IFP reste inconsistante. Or, une grande partie des altérations du paysage au sein d'objets de l'IFP est due à des développements qui tombent dans le domaine de compétence des cantons et des communes. Les inventaires fédéraux plus récents qui ne sont pas fondés sur l'art. 5 LPN, mais sur les art. 18a, 23b et 23c LPN<sup>37</sup>, ne sont pas liés à l'accomplissement d'une tâche de la Confédération. Ils comportent surtout un aspect contraignant pour les cantons et les communes. En effet, c'est à ces derniers qu'il incombe de veiller à la protection des zones ainsi protégées. En outre, ces nouveaux inventaires contiennent plus d'informations sur leurs objets et attribuent des tâches claires aux cantons. Ce rapport reviendra sur la problématique de l'aspect contraignant de l'IFP, au niveau des cantons et les communes, dans la section 2.2 qui traitera du lien entre l'IFP et l'aménagement du territoire. Les sections suivantes examinent les autres éléments conceptuels de l'IFP.

### **E. 37**

Voir Annexe 2: Graphique: L'IFP dans la législation sur la protection de la nature et du paysage.

### **E. 38**

FF 1965, volume III, p. 93 à 117.

762 Les autorités chargées de prendre des décisions dans le cadre de procédures administratives sont alors tenues de concrétiser et de différencier les objets protégés, afin d'en dégager les objectifs de la protection. Sur cette base, elles peuvent ensuite déterminer si et dans quelle mesure la protection (à savoir de conserver intact ou du moins de ménager le plus possible) s'applique. En effet, selon le Tribunal fédéral «sind die möglichen Beeinträchtigungen an den verschiedenen Schutzziele zu messen, die in den gesondert veröffentlichten Beschreibungen zu den Gebieten des Inventars umschrieben sind»<sup>39</sup>. Pour concrétiser les objectifs de protection, les autorités doivent se procurer elles-mêmes les informations et les analyser. Même si elles doivent faire appel à des services spécialisés, il s'agit souvent d'une tâche ardue. D'ailleurs, selon un de nos interlocuteurs, certaines autorités (surtout au niveau cantonal) qui sont confrontés de façon ponctuelle avec l'application des dispositions relatives à l'IFP, manqueraient de ressources et d'expérience pour définir correctement ce qui doit être protégé. Sans une concrétisation correcte des buts, il n'est pas possible de tenir convenablement compte de l'IFP dans la pesée des intérêts. La qualité et le bien-fondé des décisions des autorités compétentes en matière d'IFP dépendent donc dans une large mesure des informations disponibles et de la compétence de leurs analyses. Par ailleurs, comme le note un de nos interlocuteurs, les autorités cantonales et communales qui seraient prêtes à mettre en œuvre l'IFP, indépendamment de la question de la force contraignante, n'y trouvent pas d'objectifs de protection suffisamment claires pour conduire leur démarche. De ce point de vue, l'IFP n'encourage pas sa mise en application par les autorités locales dans leur politique de protection du paysage. Certes, les arrêts du Tribunal fédéral, les décisions des tribunaux administratifs, les avis de la CFNP et certaines études ont contribué à la concrétisation des buts de protection. Toutefois, ce travail a été effectué au cas par cas et non de façon systématique pour tous les objets de l'IFP. Selon nos interlocuteurs le manque de définition des buts de protection constitue la plus grande entrave à la bonne mise en application de l'IFP. A noter que les inventaires fédéraux plus récents, notamment l'ISOS (également basé sur l'art. 5 LPN), définissent les objectifs de protection de manière beaucoup plus concrète et sont donc plus immédiatement applicables. Les autorités fédérales semblent conscientes du problème. En effet, les objets les plus récemment inventoriés, à savoir en 1998, bénéficient d'une description plus précise et plus différenciée dans la feuille d'inventaire que la première génération d'objets inventoriés en 1977. Loin d'être parfaites, ces descriptions plus récentes facilitent tout de même la concrétisation des buts de protection. D'ailleurs, un de nos interlocuteurs rend attentif au fait qu'un paysage serait trop complexe pour être défini de façon précise et une fois pour toute.

### **E. 39**

ATF 127 II 273, ATF 123 II 263.

763 En outre, dans la Conception «Paysage suisse»<sup>40</sup> (CPS) une mesure intitulée «examen des stratégies et des objectifs de protection dans les objets IFP»<sup>41</sup> prévoit de mieux formuler les objectifs de protection et d'élaborer des stratégies de protection claires pour les différents objets. L'OFEPF s'est ainsi engagé, en collaboration avec certains cantons et certaines régions, dans la concrétisation des objectifs de protection de certains objets de l'IFP. La spécification des buts de protection aura lieu, dans une première phase, dans le cadre de la planification directrice des cantons du Jura et Bâle-Campagne, du projet «IFP –

pays Suisse»<sup>42</sup> ou encore en relation avec des tâches de la Confédération à accomplir dans le canton de Saint-Gall. Sur la base de ces travaux, l'OFEFP prépare une révision des descriptions des objets inventoriés dans l'IFP.

**E. 40**

OFEFP et al, (éd): 1998, Conception «Paysage suisse» (CPS), partie «rapport», mesure

**E. 41**

CPS, 1998, p. 71.

**E. 42**

La mesure 3.02 de la CPS charge en substance l'OFEFP de trouver des synergies entre tourisme et protection de la nature et du paysage. Le maintien et l'exploitation durable des paysages ruraux revêtent une importance particulière pour le tourisme suisse. Les objets des inventaires fédéraux (IFP, ISOS, IVS), en particulier, constituent des attractions touristiques importantes. Des projets pilotes ont permis de montrer comment l'exploitation touristique de tels objets peut être améliorée sans remettre les objectifs de protection en atteinte. Les charges existantes peuvent même être réduites et de nouvelles qualités du paysage peuvent même être mises en valeur. Le projet «IFP – pays Suisse» entend créer, dans un premier temps, des nouveaux produits touristiques dans certains objets inscrits à l'IFP tout en respectant les objectifs de protection, en minimisant les atteintes existantes et en mettant de nouvelles qualités du paysage en valeur. Il est apparu que quatre régions de l'IFP répondaient aux attentes et se prêtaient à une mise en valeur touristique. Des demandes de soutien financier correspondantes ont été présentées à Regio Plus.

**E. 43**

Leimbacher in Keller et al.: 1997, p. 208.

764 problème de communication: les autorités locales sont parfois irritées par la multiplicité inventaires dont l'effet contraignant n'est pas clair et qui se chevauchent géographiquement tout en poursuivant des buts différents. Parfois, ils les perçoivent comme cause de coûts et de restrictions de leur activité et comme imposés par la Confédération de façon non coordonnée et confuse. Il va sans dire que la propension des autorités locales à mettre en application certains ces inventaires en souffre.

**E. 44**

Hintermann & Weber AG: 1993. Voir également chap. 1.

**E. 45**

Hintermann & Weber AG: 1997. Voir également chap. 3.

765 une étude intitulée «Monitoring der Antennenstandorte in der Schweiz» mandatée par l'OFCOM, l'OFEFP et l'ODT aborde la question de l'édification d'antennes de téléphonie mobile notamment sur des zones de l'IFP<sup>46</sup>. Un monitoring ou une surveillance à long terme de l'IFP, même si certaines données statistiques ou cartographiques existent, s'avère éminemment plus difficile et plus coûteux, que par exemple, un monitoring de la biodiversité ou encore un monitoring d'une politique spécifique (comme la construction d'antennes pour la télécommunication mobile). D'ailleurs, le BUWAL ne prévoit pas d'observations limitées au périmètre des objets de l'IFP. La mesure 7.10 de la CPS prévoit pourtant la mise en place d'un système de surveillance de la diversité biologique et des

paysages. A cet effet, l'OFEFP a lancé le programme «Monitoring de la biodiversité en Suisse» (BD) qui doit permettre de dresser des constats précis sur l'état et l'évolution de la biodiversité en Suisse<sup>47</sup>. La biodiversité constitue qu'un facteur parmi une large palette de facteurs qui entre en ligne de compte dans la préservation d'un objet de l'IFP. De plus, les surfaces de références, utilisées comme échantillons pour le BD, sont trop espacées les unes des autres pour permettre de mesurer efficacement la biodiversité dans les objets de l'IFP. A noter que cette surveillance à long terme s'étend sur toute la surface du territoire suisse et pas spécifiquement sur l'IFP. Les études portant sur les modifications d'éléments du paysage (haies, bosquets, routes, bâtiments etc.) qui ont jusqu'ici été publiées à trois reprises par l'OFEFP et l'Office fédéral du développement territorial (ODT) sous le titre «Paysages sous pression» (1991: premier relevé, 1994: première suite, 2001: deuxième suite) s'étendent également à l'ensemble du territoire suisse<sup>48</sup>. Pour d'autres inventaires, une surveillance spécifique à long terme existe. Il s'agit par exemple du suivi des zones alluviales et de la protection des marais effectué par l'OFEFP. Ces observations ont notamment mené à un programme de revitalisation de certaines zones. Les mesures nécessaires sont entreprises par les cantons qui touchent alors des subsides fédéraux à cette fin. L'absence d'objectifs concrets, une protection qui n'est pas absolue, des objets de l'IFP géographiquement très différents, un effet préventif difficilement mesurable et une mise en œuvre impliquant une chaîne de causalité complexe constituent les raisons principales pour lesquelles les éléments évaluatifs substantiels manquent dans le programme. Jusqu'à présent, le suivi du programme IFP s'est fait de façon ponctuelle, aucun monitoring ou surveillance à long terme du paysage n'existe spécifiquement pour les zones de l'IFP. Une optimisation des effets de l'IFP ne se fait donc pas de façon continue, mais par intermittence au gré de contrôles occasionnels.

#### **E. 46**

OFCOM, OFEFP, ODT: 2003.

#### **E. 47**

La tâche de surveillance de l'évolution de la diversité biologique découle également de la Convention sur la diversité biologique (RS 0.451.43) et des lois fédérales sur la protection de l'environnement et sur la protection de la nature et du paysage qui prescrivent un tel contrôle. La tâche essentielle est de révéler l'évolution de la diversité du monde vivant (plantes, animaux, habitats) en Suisse. La Suisse est l'un des premiers pays au monde à dresser un inventaire systématique de sa diversité biologique.

#### **E. 48**

Le projet «Paysage sous pression» comprend la surface de la Suisse et se base sur un échantillonnage du territoire, l'échantillon couvre chaque fois un seizième par carte à l'échelle 1:25 000.

766

#### **E. 49**

Selon la CPS: Constructions fédérales/énergie/sport, loisir et tourisme/défense nationale/agriculture/aviation civile/protection de la nature, du paysage et du patrimoine culturel/aménagement du territoire/développement régional/transports / forêts / aménagement des cours d'eau/utilisation des cours d'eau/utilisation de la force hydraulique.

#### **E. 50**

Selon la CPS: Ecole fédérale de sport de Macolin (EFSM)/Inspection fédérale des installations à courant fort (IFICP)/Office fédéral de l'agriculture (OFAG)/Office fédéral de l'aviation civile (OFAC)/Office fédéral de l'énergie (OFEN)/Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP), Direction fédérale des forêts, Divisions nature et paysage, Divisions substances, sol et biotechnologies, Division protection des eaux et pêche, Division déchets, Division lutte contre le bruit/Office fédéral de la culture (OFC)/Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL)/Office fédéral des eaux et de la géologie (OFEG), Service géologique national, Service hydrologique national, Économie des eaux, Utilisation des ressources hydrauliques, Protection contre les dangers naturels./Office fédéral des routes (OFROU)/Office fédéral des transports (OFT)/Office fédéral du développement territorial (ODT)/Secrétariat général du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)/Secrétariat d'Etat à l'économie (seco). 51 Ces dispositions sont introduite par la nouvelle la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures de décision.

769 L'OFEFP défend les intérêts de protection de l'IFP, mais n'a pas de pouvoir décisionnel. En cas de désaccord avec l'OFEFP, l'autorité directrice mène un entretien en vue d'éliminer les divergences. Si l'élimination des divergences réussit, le résultat des discussions est contraignant pour l'autorité directrice. Si le désaccord subsiste, la décision finale incombe à l'autorité directrice qui, en cas de décision contraire à l'avis de l'OFEFP, doit justifier son choix. Les possibilités d'intervention de l'OFEFP sont donc limitées. Souvent, dans cette procédure administrative, il est le seul représentant des intérêts de protection face à un grand nombre d'offices représentant les intérêts des exploitants.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.