

CH_VB 90.274/90.275 vom 23. November 1990

Bundesverwaltung, 1990-11-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_90.274_90.275

FR: CH_VB 90.274/90.275 du 23 novembre 1990

IT: CH_VB 90.274/90.275 del 23 novembre 1990

Erwägungen

E. 1

Rapport du groupe de travail pour la participation de l'Assemblée fédérale aux festivités du 700e anniversaire

E. 2

Arrêté fédéral accordant une aide financière en faveur de la sauvegarde et la gestion de paysages ruraux et traditionnels

E. 3

Mesures à prendre Des dispositions législatives de protection existent certes dans les domaines les plus divers: aménagement du territoire, forêts, agriculture, pêche, chemins pour piétons et chemins de randonnée pédestre; protection de la nature et du paysage, de l'environnement, des eaux, des mammifères et des oiseaux sauvages. Malgré cela, de nombreux aspects mineurs, peu spectaculaires, du paysage naturel ou 907

cultivé, échappent à l'attention des autorités compétentes. Or c'est justement la perte incessante d'éléments apparemment sans importance - ici un toit de bardeaux, là une haie, ailleurs une allée bordée d'arbres ou un chemin de campagne - qui rend si préoccupante la dégradation insidieuse de notre milieu naturel. L'aménagement du territoire ne peut remédier à cette disparition progressive qu'en fixant des lignes très générales, notamment dans les plans d'affectation. Le financement des mesures touchant le paysage ne couvre souvent que les coûts d'investissement et non les frais d'entretien ou de gestion, de sorte qu'il n'existe pas d'incitation au maintien d'éléments marquants du paysage rural traditionnel. Le système public de subventions contient même de nombreuses normes qui vont plus ou moins à rencontre de la préservation des paysages quasi naturels. De ce fait, de nombreux aspects du paysage sont sacrifiés aux impératifs d'une exploitation rationnelle du sol, de la normalisation et de l'uniformisation. L'effet incitatif de la loi du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (RS 451) est insuffisant. En vertu du régime constitutionnel, les tâches qui en découlent sont, avant tout, l'affaire des cantons, à l'exception de la protection des biotopes et des espèces. Les contributions fédérales aux mesures de protection du paysage se limitent à 35 pour cent, même pour des paysages d'importance nationale. Les coûts résiduels ne peuvent guère être supportés par les responsables des mesures de protection ou d'entretien, même lorsque les cantons y participent financièrement. Dans de tels cas, les subsides fédéraux ne sont même plus touchés et les mesures de préservation sont négligées. Les seules exceptions sont les biotopes d'importance nationale, pour lesquels les subventions fédérales atteignent 100 pour cent du coût des mesures. Dans le domaine de la politique agricole, les premières mesures significatives en faveur d'une utilisation du sol en accord avec la nature ont été prises avec la compensation financière des prestations indépendantes de la production fournies par les

exploitants; il s'agit des paiements directs en faveur d'une exploitation extensive des surfaces. Il faudra cependant encore vérifier les effets de cette mesure sur la protection de la nature et du paysage. Et même si elle se développe, elle ne pourra bénéficier qu'au domaine spécifique visé. La réponse au problème de la protection du paysage quasi naturel ne peut être qu'un système d'incitation. Dans ce but, le groupe de travail propose la création d'un fonds à affectation spéciale pour combler le vide qui subsiste entre l'économie de marché et le subventionnement public. Ce fonds servira à financer des mesures volontaires de préservation, d'entretien et au besoin de restauration de paysages proches de l'état naturel lorsque cela n'est pas possible par épuisement des mesures déjà prévues dans la législation (principe de la complémentarité). Le fonds devra permettre aussi d'intervenir lorsqu'aucune base juridique ne permet un soutien public (principe de la subsidiarité). Le fonds devra permettre d'agir dans tous les cas où le but visé directement ou indirectement est la sauvegarde, l'entretien ou la restauration de paysages proche de l'état naturel ou de certains de leurs éléments naturels ou humains. Il encouragera une exploitation de la nature qui préserve le paysage tout en ménageant les ressources naturelles. 908

Il servira à financer les groupements qui se seront donné des buts spécifiques en rapport avec la protection et la sauvegarde des paysages et qui auront fait des propositions précises de mesures sous forme de projet permettant d'atteindre ces buts. Le fonds pourra aussi bien soutenir des projets existants qu'encourager l'élaboration de nouveaux projets. Enfin, le fonds devra servir d'une part à informer, à sensibiliser et à motiver la population en général, et d'autre part à faire le suivi des projets.

E. 4

Domaines d'application avec quelques exemples concrets Sur mandat de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage a examiné les domaines d'application entrant en ligne de compte pour un Fonds pour la sauvegarde et l'entretien de paysages ruraux proches de l'état naturel (Fonds pour la sauvegarde et la gestion de paysages ruraux traditionnels, septembre 1990). Nous appuyant sur des exemples concrets tirés de cette étude, nous énumérons ci-après des paysages et des éléments paysagers typiques correspondant à la définition du paysage rural traditionnel et qui, en tant que tels, sont toujours plus menacés ou en voie de disparition. Leur état dépend d'activités spécifiques sans lesquelles ils ne peuvent être préservés. De telles activités peuvent être soutenues par le fonds. Enumérons-en quelques-unes: La conservation et la gestion de réseaux de haies 909

La poursuite de formes de pacage traditionnelles L'assainissement d'une châtaigneraie L'entretien adéquat des prairies à foins sauvages 910

La desserte «douce» d'un village alpestre La restauration de voies de passages historiques au travers des Alpes 911

Le maintien d'une forme traditionnelle de double utilisation pré-verger L'entretien des paysages en terrasses des vallées alpines intérieures 912

La rénovation et la reconstitution de toits en bardeaux Ces quelques exemples illustrent toute la richesse et la complexité de la matière, qui ne peut être entièrement appréhendée avec les instruments existants dans le domaine de l'aménagement et du droit. Il s'agit d'une véritable collection d'éléments et de facteurs d'influence, qui font qu'un paysage est beau, caractéristique ou même unique. Leur éventail va des foins sauvages sur les pentes abruptes du lac de Brienz à la reconstitution de vergers dans le Jura tabulaire ou le Rheintal

grison, de la régénération de lisières de forêts sur le Plateau ou la revitalisation de ruisseaux, dont le cours a été rectifié de façon artificielle, à l'assainissement de châtaigneraies détruites au Tessin, de la préservation d'un village inhabité au repeuplement et à la reconstruction de hameaux désertés dans les vallées des Alpes à l'écart de tout, qui ne doivent pas être transformés en musées de plein air ou en lieux de vacances pour les gens de la plaine, mais redevenir un habitat permanent. 62 Feuille fédérale. 143' année. Vol. I 913

Pour tous ces exemples d'application, il ne s'agit pas en priorité des biens qui peuvent être produits ou des prestations de services possibles, même si ceux-ci constituent un apport bienvenu, mais bien de modes d'exploitation spécifiques, qui seuls permettent de maintenir tel ou tel paysage rural. De premières études ont été effectuées pour vérifier quels projets concrets avaient déjà été réalisés. Elles montrent qu'ici ou là, on a déjà fait beaucoup pour freiner la destruction progressive des paysages. Elles laissent cependant entrevoir qu'il faudra entreprendre davantage encore. De tels projets peuvent être réalisés très rapidement et être soutenus par le fonds. La protection de la nature et du paysage, comprise comme une protection de l'environnement au sens large, s'accompagne nécessairement de restrictions légales et de prescriptions limitatrices. Mais après des décennies de croissance ininterrompue qui a rendu et rend encore ces restrictions nécessaires, il est désormais indispensable de créer parallèlement un instrument de soutien, qui trouve son application partout où il y a volonté de sauvegarder un paysage et ses valeurs naturelles et culturelles et où cette initiative a besoin d'une aide financière directe, la moins bureaucratique possible.

E. 5

Organisation, procédure et financement Le projet décrit peut être réalisé de différentes manières. Le groupe de travail a examiné les options suivantes: - sauvegarde et entretien du paysage comme tâche de la Confédération exécutée par l'administration fédérale; - sauvegarde et entretien du paysage confiés à un fonds dénué de personnalité juridique autonome; - sauvegarde et entretien du paysage confiés à une fondation juridiquement autonome. Chacune des trois options nécessite une base juridique sous forme d'acte législatif (loi ou arrêté fédéral de portée générale), puisqu'il s'agit d'octroyer des aides financières. Avec la première option, un office fédéral serait chargé d'octroyer des aides financières pour des objectifs fixés par un acte législatif. Le groupe de travail a toutefois rejeté cette variante car il juge souhaitable de confier cette tâche à un organisme extérieur à l'administration. Les deux autres variantes satisfont à ce critère. Avec la variante 2, le mandat serait confié à une commission exécutive formée de représentants de la Confédération, des cantons et des organisations intéressées. La variante 3 prévoit au contraire la création d'un organisme doté d'une personnalité juridique autonome, par exemple une fondation. Dans ces deux dernières variantes, le financement serait prélevé sur un fonds à affectation spéciale détaché du compte général de la Confédération. Il n'est pas usuel, en droit fédéral, d'établir à titre temporaire un fonds doté d'un compte séparé du compte général de la Confédération. L'institution d'un fonds implique en principe un fondement légal durable. Toutefois, aucune disposition constitutionnelle ne s'oppose à la création d'un fonds pour une durée limitée. 914 •

L'institution d'un fonds paraît indiquée en raison des efforts déjà accomplis dans certains cantons, ainsi qu'en regard des propositions de la commission d'experts (dite commission Popp), qui recommandent une modification de la législation sur l'agriculture afin de promouvoir des formes de production favorables à l'environnement. En fin de compte, le fonds proposé serait un instrument d'un type nouveau et non conventionnel, et qu'il s'agirait

donc de tester. Si cette solution donne satisfaction et qu'aucune autre solution n'est trouvée par la suite, une prorogation des dispositions provisoires, voire l'édition de dispositions permanentes, pourrait être envisagée. Afin de trouver une solution indépendante de l'administration fédérale et aussi efficace que possible, le groupe de travail propose de former une petite commission d'experts qui serait chargée d'administrer le fonds et d'allouer les aides financières. Les mesures évoquées au chiffre 3 nécessiteront des moyens financiers considérables. Le groupe de travail est conscient que sa proposition de doter le fonds d'un capital initial de 50 millions de francs ne représente qu'un premier pas. Par la suite, on pourrait mettre de 5 à 10 millions de francs par an à disposition du fonds, qui pourrait aussi être financé par des tiers. Quant aux bénéficiaires de l'aide financière, ils pourraient être aussi bien des particuliers que des collectivités de droit public. La procédure d'octroi de l'aide financière devrait être aussi simple que possible. Les normes juridiques usuelles (publication d'une décision, droit de recours) devraient être respectées.

E. 6

Base juridique L'arrêté fédéral accordant une aide financière en faveur de la sauvegarde et de l'entretien de paysages ruraux proches de l'état naturel se fonde sur l'article 24sexles, 3e alinéa, de la constitution, en vertu duquel la Confédération peut soutenir par des subventions des efforts en faveur de la protection de la nature et du paysage.

E. 7

Commentaire des articles du premier arrêté Article 1 déclare que la Confédération institue un fonds à l'occasion du 700e anniversaire de la naissance de la Confédération afin de financer des mesures de sauvegarde et de gestion de paysages ruraux traditionnels. Article 2 comprend une liste - non exhaustive - de mesures, évoquant la large gamme des possibilités d'application: protection et entretien de paysages ruraux traditionnels avec leurs bâtiments, voies de communication historiques, haies, cours d'eau et autres éléments dignes d'être protégés; encouragement des modes traditionnels et naturels d'exploitation; information sur la nécessité de préserver et d'entretenir les paysages. Article 3 définit un large cercle de bénéficiaires possibles, qui comprend, outre les collectivités publiques (communes, cantons), les particuliers. 915

Article 4 fixe le subventionnement à 80 (exceptionnellement à 100) pour cent des frais imputables afin de permettre de soutenir substantiellement des mesures non subventionnées ou, dans le cas de mesures déjà subventionnées (voir art. 7), de couvrir des frais résiduels non supportables. Article 5 subordonne l'octroi de l'aide financière à la présentation d'une demande, donc à la participation active des intéressés. Si les coûts imputables ne sont pas encore connus, il est néanmoins possible de prendre une décision de principe sur l'opportunité d'encourager une mesure. Article 6 concerne le rejet de demandes qui ne peuvent être prises en considération et permet, même dans ces cas, de rembourser les frais, qui peuvent être importants, de préparation et de dépôt de la demande; il prévoit aussi la restitution des aides accordées à tort. Article 7 précise que l'aide financière prélevée sur le fonds peut être accordée en sus d'autres subventions fédérales. Cette disposition est nécessaire car il arrive souvent que les subsides accordés ne couvrent pas les frais résiduels, au point de décourager ou de rendre impossibles les mesures qui devraient être prises. Article 8 déclare applicables les dispositions de la juridiction administrative fédérale, y compris le droit de recours au Conseil fédéral, afin de garantir une procédure irréprochable du point de vue de l'Etat de droit. Article 9 confie la compétence des décisions concernant

les demandes, ainsi que l'administration du fonds, à une commission instituée par le Conseil fédéral et formée de représentants de la Confédération, des cantons et des organismes engagés dans la protection de la nature, du paysage et du patrimoine. On veut ainsi lui permettre d'agir de manière prompte et non bureaucratique. Article 10 renvoie à l'arrêté séparé par lequel les Chambres fédérales alimentent le fonds et prévoit la possibilité de verser des crédits complémentaires prélevés sur les finances fédérales ou provenant de tiers (en particulier des cantons et du secteur privé); il précise qu'un reliquat éventuel après expiration de la durée de validité de l'arrêté (voir art. 11) doit être affecté à des subventions en faveur de la protection de la nature et du paysage. Article 11 fixe l'entrée en vigueur de l'arrêté au 1er août 1991 et la durée de validité à dix ans (une prorogation étant possible). L'arrêté est de portée générale et sujet au référendum facultatif. 34229 916

Annexe 2 Arrêté fédéral Projet accordant une aide financière en faveur de la sauvegarde et de la gestion de paysages ruraux traditionnels du L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu l'article 24sexies, 3e alinéa, de la constitution; vu une initiative parlementaire du 26 novembre 1990 *); vu l'avis du Conseil fédéral du ..,2', arrête: Article premier Principe 1A l'occasion de son 700e anniversaire, la Confédération accorde, dans les limites des moyens disponibles, une aide financière aux mesures visant à sauvegarder et à entretenir des paysages ruraux traditionnels. 2 Elle institue un fonds spécial pour financer cette aide. Art. 2 Objet de l'aide Une aide financière est accordée pour l'exécution de mesures destinées notamment à: a. Protéger, préserver, entretenir ou reconstituer des paysages ruraux traditionnels; b. Maintenir et encourager les modes d'exploitation traditionnels et adaptés aux conditions locales; c. Protéger, préserver, entretenir, rénover ou reconstituer des bâtiments ou des voies de communication historiques ou d'autres éléments du paysage rural traditionnel; d. Informer sur la nécessité de sauvegarder et d'entretenir ces paysages. Art. 3 Beneficiaires.de l'aide Les bénéficiaires de l'aide peuvent être: a. Les cantons, les communes et d'autres collectivités de droit public; b. Des personnes physiques ou morales de droit privé.) FF 19911 903 2> FF ... 917

Sauvegarde et gestion de paysages ruraux traditionnels Art. 4 Ampleur de l'aide L'aide peut représenter, selon l'importance du projet, 50 à 80 pour cent des coûts déterminants, et exceptionnellement la totalité de ceux-ci. Art. 5 Octroi de l'aide 1 L'aide est accordée sur demande motivée. 2 Elle est promise d'abord en principe lorsque les coûts déterminants ne sont que partiellement connus au moment de la décision. Le montant définitif est fixé sur la base du décompte final. Art. 6 Refus et recouvrement de l'aide 1 Les demandes d'aide financière qui ne peuvent être prises en considération font l'objet d'une décision de rejet. 2 Les frais de présentation de la demande peuvent être remboursés en tout ou en partie. 3 L'aide accordée à tort peut être recouvrée. Lorsque le recouvrement entraîne des difficultés pour celui qui en avait bénéficié, il est possible d'y renoncer totalement ou en partie. Art. 7 Relations avec d'autres subventions L'aide accordée au titre du présent arrêté peut s'ajouter à d'autres aides financières ou indemnités, pour autant que les actes législatifs afférents ne l'excluent pas. Art. 8 Procédures et voies de droit 1 La procédure applicable et la protection accordée par la loi sont régies par les dispositions réglant la juridiction administrative fédérale. 2 Les décisions concernant l'octroi, le refus ou le recouvrement de l'aide financière peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil fédéral. Art. 9 Commission 1 Les décisions concernant l'octroi, le refus ou le recouvrement de l'aide financière sont prises par une commission de neuf à treize membres, instituée par le Conseil fédéral. La Confédération, les cantons et les organisations de protection de la nature, du paysage et du

patrimoine y sont équitablement représentés. 2 Le Conseil fédéral nomme le président de la commission. Pour le reste, elle se constitue elle-même et crée son secrétariat. Elle se donne un règlement. 918

Sauvegarde et gestion de paysages ruraux traditionnels Art. 10 Fonds 1 Un fonds sans personnalité juridique autonome est institué pour assurer le financement de l'aide. Les Chambres fédérales décident de l'alimentation du fonds par un arrêté fédéral simple. 2 Le fonds peut être subsidiairement alimenté par d'autres ressources fédérales ainsi que par des dons de tiers. 3 Le fonds est administré par la commission. 4 Le solde éventuel du fonds à l'échéance du présent arrêté sera utilisé pour accorder des aides financières ou des indemnités, conformément à la loi du 1er juillet 1966) sur la protection de la nature et du paysage. Art. 11 Référendum et entrée en vigueur 1 Le présent arrêté est de portée générale, il est sujet au référendum facultatif. 2 Il entre en vigueur le 1er août 1991 et échoit le 31 juillet 2001. 34229 ') RS 451 919

Annexe 3 Arrêté fédéral Projet instituant un fonds pour la sauvegarde et la gestion de paysages ruraux traditionnels du L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu l'article 10 de l'arrêté fédéral du .. -1' accordant une aide financière en faveur de la sauvegarde et la gestion de paysages ruraux traditionnels; vu une initiative parlementaire du 26 novembre 1990); vu l'avis du Conseil fédéral du .. .3\ arrête: Article premier La Confédération alloue au fonds pour la sauvegarde et la gestion de paysages ruraux traditionnels un montant de 50 millions de francs. Art. 2 Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas soumis au référen- dum. 34229 ') RO . . . 2> FF 1991 I 903 3> FF ... 920

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Initiative parlementaire. Fonds pour la protection du paysage Rapport du bureau du Conseil national Rapport du bureau du Conseil des Etats du 23 novembre 1990 et du 26 novembre 1990 In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 1991 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft

E. 09

Cahier Numero Geschäftsnummer 90.274 90.275 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 12.03.1991 Date Data Seite 903-920 Page Pagina Ref. No

E. 10

106 465 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert. Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses. Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.

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