

Zeitschrift: Landschaftsschutz in der Schweiz : Tätigkeit der SL = Protection du paysage en Suisse : activité de la FSPAP

Herausgeber: Schweizerische Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege

Band: - (1994)

Rubrik: La protection du paysage : une activité politique

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 02.02.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

3. La protection du paysage, une activité politique

Sur le plan de la protection du paysage, le résultat positif du scrutin du 20 février 1994 sur l'initiative des Alpes a été le plus significatif, puisqu'elle est clairement hostile au transit effréné des marchandises par la route à travers la Suisse.

D'autres influences concrètes sur notre paysage pourraient découler des économies décidées par la Confédération et les cantons: tandis que le budget de l'OFEP a été réduit de 5 mio. de francs, – une coupe douloureuse vu la modestie de la tranche, – le crédit (1,5 mrd. en 1995) pour l'achèvement du réseau des routes nationales (environ 330 km subsistent au programme) a, quant à lui, à peine été rogné. Les moyens affectés aux travaux d'amélioration et à la construction de routes forestières sont également moins importants, ce qui peut se révéler positif pour le paysage (ces projets feront place à d'autres moins perfectionnistes). Mais d'un autre côté, les autorités cantonales de protection de la nature, les services des monuments historiques et de sauvegarde du patrimoine doivent se satisfaire de budgets réduits. De nombreux espoirs seront déçus. Dans le domaine de l'agriculture, les changements structurels progressent inexorablement: 4000 exploitations ont perdu leur droit à des paiements directs durant la seule année 1994, soit parce que le chef d'exploitation a atteint l'âge de la retraite, soit parce qu'il a renoncé pour une autre raison. On évalue à environ 20 000 le nombre d'exploitations qui disparaîtront d'ici à 2002, comme conséquence entre autres de la baisse des revenus (pas moins de 26% depuis 1982, respectivement 15% en montagne). En lorgnant sur la révision de la Loi sur l'aménagement du territoire tant souhaitée par certains, on peut se demander ce que deviendront les bâtiments agricoles abandonnés. Afin de prévenir la dissémination de l'urbanisation, la pire des solutions consisterait à les affecter à l'agro-industrie non liée au sol, ou à «l'habitat au vert». Le relèvement à 800 mio. de francs des paiements directs généraux – donc indépendants de critères écologiques, – puis maintenus à ce niveau pour 1995, comparés aux modestes 171 mio. de francs consacrés à favoriser un mode d'exploitation agricole proche de la nature, contredit la disposition légale selon laquelle les deux formes de paiements directs (art. 31a et b de la Loi sur l'agriculture) doivent atteindre approximativement le même ordre de grandeur. Pour 1995, une augmentation de 150 mio. de francs en faveur des exploitations bio et PI a toutefois été décidée.

Révision de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (Motion Zimmerli)

Dans le cadre de la révision projetée des art. 16 (zone agricole) et 24 (construction en dehors de la zone à bâtir) de la Loi sur l'aménagement du territoire, la menace existe de retomber dans le travers des méthodes intensives de production. La proposition formulée en mars par la commission spécialisée, puis largement reprise par le Conseil fédéral dans le but de permettre à l'agriculture «de mieux réagir aux défis économiques» est censée créer de nouvelles libertés en matière d'exploitation: la production non liée au sol serait autorisée en zone agricole, avec tous les bâtiments nécessaires (serres pour la culture hors-sol, halles d'élevage intensif), sans possibilité d'opposition pour les associations de protection. Seraient aussi autorisés le conditionnement, l'entreposage et la vente de produits achetés ailleurs, ainsi que

la construction des bâtiments nécessaires à cet effet. La zone agricole serait ouverte à l'artisanat et à la petite industrie, donc à des utilisations non-agricoles (ateliers de réparation de voitures, etc.), et il deviendrait possible de transformer étables et écuries en résidences principales ou secondaires. La FSPAP voit donc confirmées les objections qu'elle avait soulevées contre la Motion Zimmerli en 1990 déjà. Le directeur de la FSPAP a élaboré avec une douzaine de spécialistes un argumentaire clairement opposé à une telle ouverture de la zone agricole, et formulé sous différents points de vue: paysage, agriculture, aménagement du territoire, arts et métiers, tourisme, droit foncier, droit successoral et écologie. Les spécialistes sont tombés d'accord pour estimer que cette ouverture de la zone agricole représenterait non seulement une démarche de politique agricole dans la fausse direction (intensification plutôt qu'écologisation de la production), mais encore que la disposition constitutionnelle qui impose la séparation des zones à bâtir et des surfaces non affectées à la construction serait gravement enfreinte. L'argumentaire de la FSPAP, qui existe en versions allemande et française, a été largement diffusé et a certainement influencé les résultats de la procédure de consultation, en majorité très sceptiques à hostiles.

Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage

Une troisième année de délibérations parlementaires sur le droit de recours des associations n'a pas permis à la majorité du Conseil national de se rallier à cet instrument. Alors que le Conseil des Etats se prononçait à l'unanimité, durant le dernier cycle de la procédure d'élimination des divergences, en faveur d'une solution qui serait supportable pour les organisations de protection, le Conseil national a maintenu en décembre 1994 l'exigence inflexible que les associations formulent leurs oppositions au stade le plus précoce possible, autrement dit au moment de la publication d'une demande d'autorisation de construire ou de défrichage, si elles tiennent à conserver leur légitimation pour la suite de la procédure. La conséquence de cette prescription serait une avalanche de recours - autrement dit une réserve quasi inépuisable de travail pour les avocats, selon les termes même du conseiller aux Etats Ulrich Zimmerli. Mais un aspect plus décisif de la question, c'est que cette obligation fait perdre au droit de recours des associations son effet préventif latent. Celui-ci incite les autorités concédantes à examiner plus attentivement les demandes d'autorisation de construire, les demandes de concession ou les requêtes de défrichage, et à sopeser avec rigueur les intérêts publics et privés en présence. L'opposition n'interviendrait que lorsque cette confrontation des intérêts n'aurait pas été conforme à la loi. Le droit de recours - comme c'est le cas aujourd'hui - ne devrait être envisagé que comme un «droit d'urgence», et non comme un billet d'entrée général dans toutes les procédures de demande d'autorisation, dont on sait que 90% sont, après la première décision, peu problématiques pour la nature et le paysage.

La conférence de conciliation qui s'est avérée nécessaire entre les Chambres, et qui a malheureusement débouché sur un résultat défavorable aux associations, reflète l'esprit qui souffle actuellement au Conseil national, selon lequel la protection de la nature et de l'environnement devrait être dégradée au rang d'article de luxe réservé aux périodes de haute conjoncture.

Les compensations financières de la Loi sur la protection des eaux sous le couperet des mesures d'économie?

Depuis sa fondation en 1970, la FSPAP s'est engagée avec véhémence en faveur de la protection du paysage de haute montagne tout à fait unique de la Greina, mais simultanément aussi pour que soient versés des montants de compensation. A différentes reprises, l'ancien président de la FSPAP Willy Loretan et d'autres parlementaires ont exigé dans leurs interventions que la Confédération participe également aux contributions d'indemnisation des deux communes de la Greina, Vrin et Sumvitg. Une disposition a été intégrée dans la Loi fédérale sur la protection des eaux pour régler la question du versement de subsides fédéraux dans les cas où une commune renonce à l'exploitation de l'énergie hydraulique pour des raisons de protection du paysage. Cette disposition a non seulement permis de débloquent une situation totalement paralysée dans le cadre de l'élimination des divergences entre les Chambres, mais elle est aussi, en fin de compte, une des rares réglementations de protection vraiment efficace de la législation sur la protection des eaux. Le résultat très net du scrutin final dans les deux Chambres, et la claire confirmation donnée par le souverain le 17 mai 1992 (66% de oui) ont été autant d'indices de l'importance de l'article de loi sur les contributions de dédommagement. On peut estimer que sans cette disposition, la part de oui en faveur de l'initiative – rejetée – sur la protection des eaux aurait augmenté. Le 8 juillet 1993, une procédure de consultation de l'Ordonnance concernant le versement de contributions de compensation pour pertes d'exploitation hydroélectrique a été lancée. Les réponses ont été en majorité positives. La mise en vigueur de l'ordonnance était prévue pour 1994. Mais on a appris en août 1994 que, dans le cadre des mesures d'assainissement des finances fédérales, cette disposition légale devait être supprimée.

La FSPAP s'est indignée de cette manière de procéder, et a fait part une nouvelle fois publiquement de sa stupéfaction lors d'une conférence de presse tenue en janvier 1995. Deux ans et trois quarts après l'acceptation claire et nette par le peuple de la Loi sur la protection des eaux, il serait politiquement irresponsable de chercher à éliminer subrepticement cet article peu apprécié de ses adversaires, avant même qu'il n'ait été appliqué, comme l'a souligné la présidente de la FSPAP Lili Nabholz lors de la conférence de presse, puis au Conseil national. La crédibilité de la politique fédérale serait ébranlée une fois de plus. On se proposait fort discutablement de régler encore rapidement le cas de la Greina, en lui appliquant cet article in extremis avant de l'abolir. L'article de portée générale aurait été réduit à la dimension d'une Lex Greina. Telle n'avait jamais été l'intention du législateur.

La suppression proposée aurait touché la Loi sur la protection des eaux dans un de ses éléments principaux, vu que les contributions de compensation permettent d'équilibrer dans une certaine mesure les intérêts respectifs d'exploitation et de protection. En effet, le problème fondamental de la conservation de biens environnementaux désormais rares réside dans le fait que les parties intéressées par l'exploitation sont en mesure de fournir des avantages matériels plus importants que celles qui s'intéressent à la protection. En d'autres termes, l'environnement avait jusqu'à présent une valeur, mais pas de prix. Il fallait donc des mesures légales pour corriger la surexploitation de la nature et du paysage, une péréquation entre les intérêts liés respectivement à l'exploitation et à la protection de la nature.

Les paiements de compensation ne sont donc rien d'autre que le prix payé pour des biens écologiques devenus rares, et qui faisait défaut jusqu'à présent. Les intérêts économiques et écologiques se battent désormais à armes presque égales, nature et paysage revêtent une valeur d'échange sur le marché. C'est à ce résultat qu'est également parvenu René L. Frey, professeur d'économie nationale à l'Université de Bâle, dans son expertise sur les paiements de compensation dans le domaine de la protection de la nature et du paysage, étude qu'il a rédigée en collaboration avec le dr Hansjörg Blöchliger. S'agissant de la protection de paysages d'importance nationale, la Confédération ne doit pas se soustraire à ses obligations, surtout pas d'une manière politiquement aussi discutable. Il serait déplacé de croire que des organisations de protection financièrement relativement démunies telles que la FSPAP pourraient fournir des contributions importantes pour compenser les manques à gagner des collectivités publiques. Rappelons ici l'exemple du sauvetage du paysage des lacs de la Haute Engadine, auquel la Confédération avait largement participé. De plus, le principe des contributions de compensation est également connu et incontesté dans le cadre de la Loi sur la protection de la nature et du paysage (compensation écologique, protection des biotopes) et de la Loi sur l'agriculture (article 31b, mesures d'incitation à la production).

La proposition de suppression de cet article de loi a heureusement été repoussée en janvier et en mars 1995 par les deux Chambres.

La protection du paysage fera-t-elle les frais de l'accélération des procédures?

Le thème de la procédure peut paraître très juridique au premier coup d'oeil, mais à y regarder de plus près, on s'aperçoit que bien des interventions dans ce domaine ne sont pas dépourvues d'importance quant à la future prise en considération des intérêts de la protection du paysage. Concrètement, le contrôle administratif du Conseil fédéral a reçu mandat en 1993 de présenter des propositions concernant la coordination et la simplification des procédures de décision au niveau fédéral. Selon une première étude de faisabilité, on a d'abord étudié l'option d'une procédure concentrée, selon laquelle des procédures parallèles pourraient être réunies, de sorte qu'en fin de compte, une seule autorité prendrait une décision générale. Il n'y a rien à opposer en principe à une telle uniformisation et simplification des procédures, à une objection près – mais qui est de taille: imaginons que, dans le cadre d'un projet d'usine hydroélectrique ou de téléphérique, on supprime les procédures d'autorisations spéciales de la protection des eaux, de la nature et du paysage, de la forêt, de la pêche ou de l'aménagement du territoire, et qu'on les remplace par une seule décision globale, grand est le risque de voir ces domaines marginalisés. Ce ne seraient plus comme jusqu'ici l'OFEFP ou, au niveau cantonal, les offices forestiers qui décideraient de la suite à donner aux demandes de défrichement, mais d'autres autorités (par exemple l'office de l'économie des eaux); les organes spécialisés de la protection de l'environnement ne seraient plus appelés qu'à formuler des avis préalables sans engagement. On risque d'affaiblir ainsi les dispositions légales de protection et de provoquer des recours. C'est compte tenu de ces arguments que, sur l'insistance de la FSPAP et d'autres organisations de protection, on a obtenu que le professeur de droit Heribert Rausch siège en qualité de représentant mandaté par elles au sein de la commission chargée de la supervision générale de

ce projet interne de la Confédération. Parallèlement, la présidente de la FSPAP Lili Nabholz, conseillère nationale, a demandé au Conseil fédéral par voie d'interpellation si, dans le cadre de la révision de la procédure de décision, il est garanti que le droit matériel de l'environnement et la fonction des offices spécialisés en matière de protection de l'environnement ne seront pas, directement ou indirectement, affaiblis. Le Conseil fédéral souligne dans sa réponse que cela ne doit absolument pas se produire. «Si des groupes de travail, à la suite d'un examen approfondi, parviennent à la conclusion qu'en cas de concentration de la décision ou de renonciation à l'exigence de l'accord des instances de la protection de l'environnement, il n'est pas possible de donner une telle garantie, ils doivent en fournir une justification et proposer des solutions de remplacement». La FSPAP a l'impression, au vu de cette réponse du Conseil fédéral, qu'il minimise le problème des délégations de compétences, s'agissant par exemple des décisions sur les requêtes de défrichement. Le danger est donc toujours aussi grand de voir transférer par la petite porte aux «autorités intéressées à l'exploitation» l'unique compétence décisionnelle de l'OFEFP, celle qui se rapporte aux demandes de défrichement.

Le ski hélicoptéré – un luxe ostentatoire aux dépens d'autrui?

Mme Lili Nabholz, conseillère nationale, et M. Otto Schoch, conseiller aux Etats, ont demandé au Conseil fédéral par voie d'interpellation le 14 mars 1994 s'il est prêt à limiter ou même interdire les vols d'hélicoptère à but uniquement touristique, notamment ce qu'on appelle le ski hélicoptéré, afin de protéger les paysages alpins de haute montagne ainsi que leur faune.

43 places d'atterrissage situées au-dessus de 1100 m d'altitude permettent aux skieuses et skieurs de se faire transporter en hélicoptère à des endroits très éloignés, isolés et intacts. Les gens qui utilisent cette possibilité sont de plus en plus nombreux. Selon les statistiques de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC), 18 748 vols de ce type ont eu lieu durant l'hiver 1992/93, pour 9049 en 1988. En Suisse, de vastes régions des Alpes sont très bien desservies par des routes, des trains et des remontées mécaniques pour les skieurs et les touristes. Le ski hélicoptéré étend la pression du tourisme à des régions encore vierges ou peu desservies dans le milieu sensible de la haute montagne. Le bruit produit dérange. Pour le plaisir de quelques-uns, on n'hésite pas à importuner des milliers de gens et à perturber massivement le gibier. Les animaux réagissent par la fuite, et épuisent ainsi leurs réserves énergétiques, ce qui peut leur coûter la vie, notamment en hiver et au printemps.

Dans sa réponse, le Conseil fédéral a tout simplement ignoré les arguments présentés. Il est d'avis que la réglementation actuelle des atterrissages touristiques en montagne est mesurée et équilibrée, qu'elle a fait ses preuves et tient suffisamment compte de tous les intérêts. Le Conseil fédéral ne voit aucune raison d'examiner des mesures dans le sens évoqué par les auteurs de l'interpellation, étant donné qu'il est prévu, dans le cadre de la planification des aérodromes, de réexaminer fondamentalement la place qui revient à l'aviation touristique de montagne et de rechercher des solutions adéquates.

Réexamen des dispositions de subventionnement des routes de desserte forestière et agricole

Grâce à l'étude mandatée par la FSPAP «Strassen statt Wiesen und Wälder?», qui a suscité des critiques parfois violentes dans les milieux de l'économie forestière et des améliorations foncières, on a enfin publié pour la première fois des chiffres concernant l'ensemble du réseau de routes agricoles et forestières (70 000 km), ses coûts (environ 200 mio. francs par année jusqu'en 1992), et l'appréciation dont il fait l'objet, du double point de vue économique et écologique. Le fait que depuis 1965, on ait construit environ 20 000 km de routes de desserte forestière et agricole hautement subventionnées, souvent en dur et en remplacement d'anciens chemins pédestres ou vicinaux, a incité le conseiller national Martin Bundi à formuler (avec 40 cosignataires) une interpellation sur le thème du réexamen des dispositions relatives aux subventions pour les routes de desserte. L'interpellateur demande au Conseil fédéral s'il partage l'avis que, dans le cadre de la construction de routes agricoles, et parallèlement aux efforts pour rendre l'agriculture plus écologique, il faut également prendre en considération la nécessité de conserver la diversité des espèces animales et végétales et un environnement moins pollué. Il exprime aussi le souhait qu'à l'avenir, le Conseil fédéral se fonde sur le principe de la transparence des coûts, autrement dit qu'il tienne compte non seulement des frais de construction proprement dits, mais aussi des coûts liés à la destruction de valeurs naturelles et de la beauté du paysage. Les conséquences en seront, selon l'interpellateur, que des solutions d'équipement moins destructrices seront exigées plus souvent et que la priorité sera accordée aux projets d'assainissement plutôt qu'aux constructions nouvelles. Il mentionne également la question des normes (largeur et pente standard).

Ainsi, dans l'exemple du projet de desserte forestière de Feldis GR, il s'est avéré plus avantageux pour les propriétaires de construire du neuf plutôt que d'assainir l'ancien, en raison des dispositions et normes de subventionnement en vigueur. Et l'on voit, aujourd'hui encore, des routes de desserte d'alpage ouvertes aux camions, planifiées et construites le cas échéant au travers de précieux biotopes. Pour se soustraire à l'obligation de procéder à une étude d'impact sur l'environnement, il arrive ici ou là que des projets soient subdivisés en tronçons. Il est très rare qu'on examine leur rentabilité (coûts/bénéfice), alors même que l'Ordonnance sur les améliorations foncières prescrit cette analyse. Là où il serait judicieux d'installer des téléphériques de transport de marchandises ou de personnes, on se heurte aux dispositions sur les subventions, qui ne prévoient que des taux relativement bas. Il serait parfois plus judicieux de subventionner un câble de transport mobile plutôt qu'une nouvelle route dans un arrondissement forestier. Mais on assiste aussi à un changement de mentalité, notamment parmi les autorités fédérales, du fait de la situation financière de la Confédération, mais aussi du succès des recours de la FSPAP par exemple, de sorte que tous les projets ne sont plus nécessairement autorisés. Werner Schärer, chef de la Division de la conservation de la forêt à la Direction fédérale des forêts, a reconnu, lors de la conférence de presse consacrée à la présentation de cette publication, qu'en matière de construction de routes forestières, «compte tenu des connaissances et du développement actuels, on a commis des fautes». Il convient, dans ce domaine comme dans celui de la politique agricole en général, de soumettre fondamentalement les mesures de soutien de la Confédération à un réexamen, et d'accorder plus de poids aux solutions de remplacement

(téléfériques, câbles de transport, etc.) et à l'entretien annuel des installations en place.

La Convention alpine sans la Suisse?

Lors de leur réunion du 7 novembre 1991 à Salzbourg, les Ministres de l'environnement des Etats alpins et de l'Union européenne ont signé la Convention alpine dans le but d'encourager le développement durable de l'espace naturel et culturel le plus important d'Europe occidentale. Personne n'imaginait alors que trois ans plus tard, cette convention risquerait d'échouer précisément du fait de la Suisse. Quatre jours avant Noël, il en fut pourtant ainsi. Au moment de la signature des trois protocoles sur l'agriculture de montagne, l'aménagement du territoire et la protection de la nature, la conseillère fédérale Ruth Dreifuss a été contrainte de jouer le rôle de spectatrice. En effet, 10 des 15 cantons alpins avaient repoussé la Convention alpine avec des arguments parfois à la limite de la démagogie (nous ne voulons pas devenir une «réserve d'Indiens», etc.). A la lecture des protocoles révisés, on constate que les exigences des cantons alpins en matière de codécision et de prise en considération de leurs intérêts économiques ont été largement satisfaites, comme cela ressort notamment des commentaires des offices fédéraux compétents. Le non catégorique des cantons alpins, auquel le Conseil fédéral a dû finalement se plier, est interprété par l'opinion publique européenne comme le refus d'un développement durable respectueux de l'environnement. C'est une nouvelle atteinte à l'image de la Suisse championne de l'écologie. Ce refus émotionnel violent de la Convention alpine traduit une profonde rupture de confiance entre les cantons de montagne et notamment l'OFEFP. Il serait dommage, comme Beat Allenbach l'a écrit dans le Tages-Anzeiger, que la Suisse refuse sa signature pour raison de conflits qui n'ont pas principalement trait à la teneur de la Convention alpine. Si la Suisse, pays alpin par excellence, n'adhérait pas à la Convention alpine, nos voisins ne le comprendraient pas – d'autant moins qu'ils ont satisfait une grande partie de nos exigences dans le cadre de dures négociations.

Le groupe parlementaire pour la protection de la nature et du paysage

Durant cette année, la FSPAP a préparé deux manifestations pour le Groupe parlementaire présidé par la conseillère nationale Lili Nabholz. Lors de la session de printemps, le thème au programme était «Le droit de recours des associations – obstacle inutile ou garant de la mise en oeuvre de la protection de la nature et du patrimoine?». Les orateurs étaient Arnold Marti, dr en droit, vice-président du tribunal de deuxième instance de Schaffhouse et Jacques Morier-Genoud, président de la Ligue suisse pour la protection de la nature. Les deux conférenciers se sont clairement prononcés en faveur du maintien du droit de recours des associations. Dans la discussion sur la question de l'entrée en procédure, il s'est avéré que, vu l'octroi d'environ 10'000 autorisations d'exception par année en vertu de l'art. 24 de la LAT (construction en dehors de la zone à bâtir, il serait absurde d'exiger de la part des associations qu'elles fassent opposition à titre préventif afin de garder un droit de recours ultérieur en cas de décision non satisfaisante des autorités compétentes.

Durant la session d'été, c'est le thème de la «Révision partielle de la législation sur l'aménagement du territoire dans les domaines de l'agriculture et du paysage (Motion Zimmerli)» qui a été traité avec trois autres groupes parlementaires. Les orateurs étaient Adalbert Durrer, conseiller d'Etat obwaldien et président de la commission d'experts ad hoc, Marcel Sandoz, président de l'Union suisse des paysans et Hans Weiss, ancien directeur de la FSPAP, aujourd'hui responsable du Fonds suisse pour le paysage. Etant donné les points de vue très divergents qui ont été exprimés, il serait difficile, on l'imagine, de mettre sur pied un projet de révision qui ne susciterait pas une violente opposition d'une des parties par voie de référendum.