

Un instrumente efficace avec lacunes : 20 ans de loi fédérale sur la protection du paysage

Autor(en): **Antonietti, Aldo**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Heimatschutz = Patrimoine**

Band (Jahr): **82 (1987)**

Heft 2

PDF erstellt am: **20.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-175303>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Un instrument efficace avec lacunes

La loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1967 et a donc fêté ses vingt ans au début de l'année courante. Cette loi précise les compétences et les obligations de la Confédération dans le domaine de la sauvegarde du patrimoine naturel et culturel, découlant de l'article constitutionnel 24^{sexies} du 27 mai 1962.

La conservation des *monuments historiques* – qui a une tradition bien plus longue, ayant fêté ses 100 ans en 1986 – est réglée par l'arrêté fédéral du 14 mars 1958 concernant l'encouragement de la conservation des monuments historiques. En vertu du message du 19 mai 1961 concernant l'inscription dans la constitution d'un article 24^{sexies}, elle est cependant placée aussi sous le terme générique de protection de la nature et du paysage et peut donc s'appuyer aujourd'hui sur cet article et utiliser les différents instruments offerts par la LPN. – Quels sont les expériences et les résultats de ces premières vingt années d'application de la LPN?

Obligation de tenir compte des exigences de la protection du patrimoine naturel et culturel dans l'exécution des tâches de la Confédération

Cette prescription vise et oblige les organes fédéraux et cantonaux qui appliquent le droit fédéral à un quelconque échelon. L'examen incombe en premier lieu à l'autorité même qui exerce l'activité: elle peut, de son propre chef, demander une expertise par la *Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP)* ou la *Commission fédérale des monuments historiques (CFMH)*, ou par les organes correspondants de l'administration. En fonction du résultat de l'examen et en pesant

les intérêts divergents, on renoncera totalement aux mesures prévues ou l'on prendra des dispositions pour réduire le plus possible l'atteinte au patrimoine culturel. Un exemple typique à cet égard pourrait être celui de la nouvelle centrale téléphonique de Port près de *Bienne*, qui avait été prévue d'abord à un endroit ouvert et très exposé et qui, sur la base d'un préavis de la CFNP, a pu être déplacée aux abords de la zone bâtie. En raison de contraintes *matérielles et juridiques*, mais aussi de l'insuffisance notamment de *personnel* des instances fédérales et cantonales responsables de la protection du patrimoine naturel et culturel, il arrive cependant fréquemment que la prise en compte de ces intérêts se limite à une réalisation aussi ménageante que possible. Pour parer au moins en partie à ces insuffisances et en tenant compte des innombrables constructions réalisées par la Confédération elle-même ou à la suite de concessions et autorisations, ou grâce à des subventions fédérales, on essaie d'avoir une influence généralisée par le biais de *recommandations* et de *directives* élaborées conjointement avec les offices techniques responsables des différentes tâches fédérales.

Le droit de recours des associations privées pour la protection de la nature et du paysage
Que se passe-t-il lorsque les

autorités – fédérales ou cantonales – responsables d'un projet prennent, éventuellement au mépris d'une expertise des commissions, une décision qui ne satisfait pas aux exigences de la LPN? Ni les commissions, ni les organes de protection de la nature et du paysage de l'administration fédérale ne disposent évidemment d'une voie de recours. En revanche, les *associations* faitières d'importance nationale bénéficient d'une telle possibilité au sens de l'article 12 LPN. Un exemple à cet égard pourrait être celui du silo projeté par les CFF dans la gare de *Romanshorn*, au bord du lac, qui à la suite d'un recours de la Ligue suisse du patrimoine national a au moins pu être réduit dans ses dimensions, atténuant ainsi l'impact négatif sur le paysage à un endroit très exposé. Ce droit de recours appartient aussi aux communes.

Inventaires fédéraux d'objets protégés d'importance nationale

L'obligation de la *Confédération* de tenir compte de la protection de la nature et du paysage n'est pas limitée quant à l'objet ou à l'endroit et ne s'étend pas seulement à des objets particulièrement précieux. Il y a cependant des différences de degré de protection et les objets dits d'importance nationale demandent à être ménagés dans une plus forte mesure que ceux d'im-

Das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) ist am 1. Januar 1967 in Kraft getreten und regelt die Zuständigkeiten und Verpflichtungen des Bundes zur Erhaltung unserer Natur- und Kulturdenkmäler. Welche Erfahrungen hat man während dieser 20 Jahre damit gemacht, wo stecken die Probleme und wo bestehen Lücken? Das NHG hält die Bundesrecht anwendenden eidgenössischen und kantonalen Behörden an, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben dem Natur- und Heimatschutz Rechnung zu tragen. Die Prüfung obliegt in erster Linie der eine Bundesaufgabe projektierenden Behörde selbst, doch sie kann zu diesem Zweck ein Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission oder der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege anfordern. Je nach Ergebnis dieser Abklärungen und der Interessenabwägung wird man Massnahmen treffen, um die Eingriffe in das vorhandene Kulturgut so stark wie möglich zu reduzieren. Personalmangel setzt jedoch dieser Arbeit oft enge Grenzen, weshalb versucht wird, dem durch verwaltungsinterne allgemeine Empfehlungen und Richtlinien zu begegnen.

Wo die Behörden ein Projekt gutheissen, das den Erfordernissen des NHG nicht entspricht, können die gesamtschweizerischen Natur- und Heimatschutzvereinigungen sowie die Gemeinden Beschwerde einlegen. Die Rückspflicht des Bundes beschränkt sich indessen nicht auf die wertvollsten Objekte, wenn auch solche von nationaler Bedeutung grössere Sorgfalt erheischen als solche von regionaler oder lokaler. Als Beurteilungsmassstäbe dienen die vom Bund zu erarbeitenden Inventare der schützenswerten Landschaften, Ortsbilder und historischen Verkehrswege. Häufig liegen diese aber erst vor, wenn fol-

genschwere Entscheide bereits getroffen sind, was ebenfalls auf mangelnde personelle und finanzielle Mittel für die Inventararbeiten zurückzuführen ist.

Vor 1967 bis Ende 1986 hat der Bund Beiträge von rund 45 Mio Franken an die Erhaltung von Kulturgütern im Sinne des NHG ausbezahlt, so ein Bauvolumen von rund 450 Mio ausgelöst und damit einen wichtigen Beitrag zur Förderung des ländlichen Gewerbes geleistet. Diesen Subventionen kommt eine um so grössere Bedeutung zu, als die Hauseigentümer oft nur bereit sind, ihr architektonisches Erbe zu erhalten, wenn ihnen dabei geholfen wird. Leider sind jedoch die maximalen Beitragssätze innert 20 Jahren von 50 auf 35 Prozent gesenkt worden, was häufig nicht mehr genügt, um einen Hausbesitzer zu Unterhaltsarbeiten zu bewegen und ein Objekt zu retten. In dringenden Fällen ermöglicht das NHG den Bundesrat, befristet vorsorgliche Massnahmen anzuordnen, um ein gefährdetes Objekt zu schützen – was etwa bei den «Salisgärten» in Soglio geschehen ist. Und Artikel 15 des NHG ermächtigt den Bund, national bedeutsame Natur- und Kulturdenkmäler vertraglich, durch Kauf oder Servitute dauernd unter Schutz zu stellen.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass sich das NHG während der 20 Jahre seines Vollzuges als ein wirksames Instrument erwiesen hat, obwohl es auch oft nicht zum Ziel geführt hat und viele Objekte verschwunden sind. Um dem anhaltenden sozioökonomischen, wirtschaftlichen und politischen Druck widerstehen zu können, wird man in Zukunft die personellen und finanziellen Mittel der öffentlichen Natur- und Heimatschutzorgane verstärken, das Beschwerderecht der ideellen Organisationen erweitern und vor allem die umwelterzieherischen Massnahmen vervielfachen müssen.

portance régionale ou locale. Afin que les autorités et le public en général puissent se rendre compte des paysages, sites bâtis et monuments historiques qui sont d'importance nationale, la Confédération a reçu le mandat d'établir des inventaires appropriés. Ainsi, l'«*Inventaire des sites construits à protéger en Suisse*» (ISOS) et l'«*Inventaire des voies de communication historiques de la Suisse*» (IVS) sont en cours de réalisation avancée, tandis qu'un mandat d'exploration a été récemment octroyé en vue d'un inventaire des lieux historiques suisses d'importance nationale.

Tous ces inventaires arrivent souvent trop tard, quand des décisions ont déjà été prises, et des ouvrages sont réalisés avec des pertes souvent irréparables pour notre patrimoine naturel et culturel. L'insuffisance de personnel et en partie également de moyens financiers a cependant empêché les organes de la Confédération de pourvoir plus vite à des inventarisations souvent très laborieuses et coûteuses et pour lesquelles il a fallu aussi empiéter sur un terrain nouveau.

Aide financière de la Confédération

Depuis 1967 et jusqu'à la fin de 1986, quelque 45 millions de francs ont été octroyés par la Confédération sur la base de l'article 13 LPN pour des mesures de conservation du patrimoine culturel. Si l'on considère que la part la plus importante de cette somme a été investie dans la restauration de bâtiments et que 10% en moyenne des frais totaux pour chaque objet subventionné sont pris en charge par la Confédération, la protection du patrimoine culturel a représenté un *volume de construction* de 450 millions de francs. Cela équivaut à une masse de travail considérable, dont bénéficient, en premier lieu, des artisans et des régions de campagne, ce qui constitue une aide qualifiée à la promotion socio-économique de ces régions – autrement peu favorisées – de notre pays.

Les mesures de conservation du patrimoine culturel sont, en général, très coûteuses et n'apportent souvent pas de bénéfices correspondants au maître de l'œuvre. Celui-ci ne sera donc d'accord d'exécuter le travail que s'il reçoit une aide financière publique suffisamment élevée. Or, le *taux de subvention* fédérale maximal – de 50% en 1967 – a été malheureusement réduit à deux reprises, dans le cadre des mesures d'économie de la Confédération, et se monte aujourd'hui à 35% seulement. Les subventions fédérales ainsi réduites ne sont souvent plus en mesure de motiver l'initiative des maîtres de l'œuvre.

Mesures fédérales directes de protection

Si un danger imminent menace certains objets d'importance nationale, le *Conseil fédéral* peut – dans le sens d'une «*ultima ratio*» – ordonner lui-même et directement des mesures de protection temporaires en vertu de l'article 16 LPN. A titre d'exemple on peut citer la décision de soustraire à la construction des terrains dénommés «*Salisgärten*» à Soglio, dans le canton des Grisons, prise au début des années 70 pour sauvegarder l'aspect caractéristique du village et aboutie en 1986 par le paiement d'une indemnisation pour l'interdiction de bâtir suite à la décision du Tribunal fédéral des expropriations et qui a coûté à la Confédération presque un demi-million de francs.

L'article 15 LPN autorise la Confédération à prendre et à financer, de son propre chef, des mesures définitives de protection relatives à certains objets d'importance nationale. Elle peut le faire par la voie d'un acte juridique, par un achat ou par la création de servitudes à l'amiable. Ainsi, pour sauvegarder le site bâti d'importance nationale de *Elm* dans le canton de Glaris, la Confédération a aidé à garantir une zone d'interdiction de construire devant l'église par l'établissement d'une ser-

vitute. Afin de conserver une partie du vieux château des Stockalper, à *Brigue*, on a, par contre, dû procéder à un achat forcé de propriété.

Malgré ou précisément en raison du nombre limité des cas d'application, les articles 15 et 16 LPN se sont révélés être des instruments intelligemment conçus par le législateur et dont on ne saurait plus faire abstraction.

Conclusions

Dans ses vingt ans d'application, la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage s'est montrée un instrument bien conçu et efficace, qui a permis de sauvegarder un nombre considérable d'objets naturels et culturels. Bien sûr, elle n'a souvent pas abouti au résultat escompté et beaucoup d'autres objets ont disparu entre-temps. Depuis 1967 en effet, le développement économique et technologique s'est accéléré encore et les pertes irréparables subies par notre patrimoine naturel et culturel ont sûrement dépassé de beaucoup l'envergure que l'on craignait déjà il y a 25 ans, lors de l'insertion du nouvel article 24^{sexies} dans la constitution fédérale!

Pour parer à cette situation il faudra donc renforcer les moyens en personnel et financiers (notamment les taux de subvention), de même que les compétences des organes publics chargés de la sauvegarde du patrimoine naturel et culturel, élargir et améliorer l'utilisation du droit de recours des associations faïtières, établir des buts et principes contraignants régissant la protection de la nature et du paysage à tout échelon et surtout multiplier les efforts – publics et privés – en matière d'éducation à la protection de l'environnement, seuls en mesure de déterminer un changement fondamental du comportement et du mode de vivre et de penser de notre société, et de préserver notre milieu de vie à tous d'une catastrophe écologique sans pareille de plus en plus menaçante!

Aldo Antoniotti