Zeitschrift: NIKE-Bulletin

Herausgeber: Nationale Informationsstelle für Kulturgüter-Erhaltung

Band: 5 (1990)

Heft: 3: Gazette

Rubrik: Formation

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 11.08.2025

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

Protection de l'environnement versus conservation des monuments historiques?

FORMATION

Si on considère le titre de ces quelques lignes de réflexion, une question fondamentale se pose: les tâches et les objectifs qu'impliquent les notions de protection de l'environnement et de conservation des biens culturels sont-ils complémentaires, ont-ils un effet réciproque inhibitif ou sont-ils peut-être même antinomiques? Si on considère la protection de l'environnement et la conservation des monuments historiques comme un devoir qui incombe aux pouvoirs publics, la question se pose sans cesse dans le cadre de l'application des mesures d'exécution. L'entrée en vigueur le 1er janvier 1985 de la Loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) et plus particulièrement des ordonnances du Conseil fédéral qui ont ensuite été promulguées sur la protection de l'air et la lutte contre le bruit, la plupart des cantons et des communes concernés ont été obligés de prendre rapidemment des mesures. Depuis, de nouveaux problèmes sont à résoudre qui, dans certains cas, requièrent d'importantes transformations au niveau de l'infrastructure et dans certains domaines des connaissances spécialisées solides. Les conséquences en sont une spécialisation toujours plus importante des personnes et des services chargés de l'application des mesures ce qui remet en question une certaine manière globale et homogène d'aborder le problème.

Il est donc très intéressant de comparer les tâches qui découlent de la Loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) et celles qui incombent à la conservation des monuments historiques dans le cadre de la Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN). A ce propos il faut également prendre en considération la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT) qui constitue une référence non négligeable.

Comparaison des articles premiers sur les objectifs

Si on compare les articles de la LPE et de la LPN sur les objectifs respectifs poursuivis, on note sans aucun doute des similitudes. L'art. 1 de la LPE qui 'a pour but de protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes des atteintes nuisibles ou incommodantes' correspond tout à fait au but de l'art. 1, alinéa d de la LPN qui est 'de protéger la faune et la flore indigènes ainsi que leur espace vital naturel'. Mais dans quelle mesure la LPE tient compte des composantes esthétiques qui sont abondamment et clairement définies dans l'art. 1 alinéa a de la LPN ou pour poser la question sous un autre angle, la tâche principale qui incombe à la conservation des monuments telle qu'elle est définie dans cet article, c'est-à-dire 'ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé ainsi que les curiosités naturelles et les monuments du pays' peut-elle être également remplie en appliquant les mesures prévues par la Loi sur la protection de l'environnement?

La réponse est non. Cet aspect esthétique, culturel et historique si important pour la conservation des monuments historiques n'apparaît pas dans la LPE, c'est pour cette raison que la conservation des sites et des bâtiments à protéger est toujours du ressort de la Loi sur l'aménagement du territoire et de la Loi sur la protection de la nature et du paysage. Autrement dit, la LPE a pour objectif la protection de toutes les formes de vie et de leur équilibre dans leurs milieux respectifs alors que la tâche de la LPN réside dans la conservation des paysages, des sites et des objets considérés comme esthétiques et uniques.

Les divergences entre les deux tâches ne doivent pas obligatoirement être à l'origine de conflits d'interêts. La protection de l'environnement telle que la LPE la conçoit est sans aucun doute un objectif également poursuivi par la conservation des monuments historiques car un environnement pollué constitue un danger immédiat pour l'aspect esthétique des paysages et des objets à protéger. Mais il se peut que des mesures concrètes prises en application de la Loi sur la protection de l'environnement aient pour conséquences des modifications de l'aspect extérieur et de la nature même d'un objet, auquel cas il y aura conflit d'intétêts entre le conservateur et l'autorité chargée de l'application de la LPE.

Bon nombre de ces conflits d'intérêts vont ainsi apparaître en ce qui concerne les mesures d'assainissement telles qu'elles sont prévues dans les articles 16 et suiv. de la LPE. Les installations qui ne satisfont pas aux prescriptions des lois fédérales qui s'appliquent à la protection de l'environnement doivent être assainies, c'est-à-dire qu'elles doivent respecter les exigences de la nouvelle législation en matière de limitations d'immissions. Il se peut donc par exemple que l'on soit obligé de recourir à des transformations techniques ou architecturales dans le cas d'un bâtiment placé sous la protection du service de la conservation des monuments et que ces mesures aient des conséquences désastreuses sur la qualité de l'objet protégé. Dans le domaine de la protection de l'air, on pourrait très bien avoir le cas suivant (qui est d'ailleurs déjà réalité): le propriétaire d'une maison classée dans le centre d'une vieille ville est obligé, pour satisfaire aux prescriptions sur la protection de l'air, de faire construire une cheminée dont la hauteur est en contradiction avec les normes du service de conservation des monuments.

FORMATION

Examen attentif des intérêts en jeu

Dans de tels cas, l'autorité compétente doit procéder à un examen attentif des intérêts. Il convient tout d'abord de voir si le législateur n'a pas dans la loi prévu les cas de conflits d'intérêts. La LPE a, en définissant les valeurs limites d'immissions, fixé les normes obligatoires applicables à l'évaluation des atteintes nuisibles ou incommodantes. Dans le cas où la loi prévoit une valeur limite et lorsque cette valeur est atteinte ou dépassée, l'autorité compétente n'a pas de liberté d'action. Le législateur considère à ce moment les effets comme nuisibles et incommodants:, dans de tels cas, des mesures d'assainissement doivent être prises. Dans quelle mesure l'autorité compétente peut-elle encore tenir compte dans sa décision des aspects relevant de la conservation des monuments historiques? Pour certains cas particuliers, le législateur a prévu dans l'art. 17 de la LPE que l'autorité d'exécution peut accorder des allègements lorsque l'assainissement ne répond pas en l'espèce au principe de la proportionnalité. De tels allègements peuvent dans des cas extrêmes aller jusqu'à l'abandon des mesures d'assainissement. Au sens de la loi, on pourrait sans aucun doute considérer comme ne répondant pas au principe de la proportionnalité les mesures d'assainissement qui rendraient impossible ou excessivement difficile la poursuite d'autres intérêts publics qui seraient au moins de la même importance que ceux visés par les mesures de protection de l'environnement. A ces intérêts publics s'ajoutent encore les tâches relevant de la conservation des monuments historiques et de l'aménagement du territoire.

Objets dignes d'être protégés

La loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage ainsi que les décrets cantonaux et communaux ont un rôle important à jouer lorsqu'il s'agit de déterminer quels objets sont dignes d'être protégés et donc de bénéficier des allègements prévus par l'art. 17 de la LPE. Sont ici concernés tous les objets répertoriés dans les inventaires. Lorsqu'un objet est classé dans un inventaire, cela signifie par exemple qu'il jouit, au sens de l'art. 6 de la LPN, d'une certaine importance et que le législateur manifeste le désir de le conserver intact ou en tout cas de la ménager le plus possible. Lorsque les autorités classent un objet dans un inventaire c'est qu'elles jugent extrêmement important de veiller à sa conservation. Le succès éventuel d'une mesure visant la conservation d'un édifice, dans le sens strict du principe de proportionnalité, doit être mesuré à l'importance des inconvénients occasionnés par le non-respect des principes de protection de l'environnement. Dans la mesure où les valeurs limites d'immissions et les valeurs d'alarme ne sont pas dépassées, les arguments en faveur de la conservation devraient en règle générale l'emporter. Toutes les mesures qui ne sont pas préjudiciables à la conservation doivent être appliquées sans exception.

Le problème des conflits d'intérêts apparaît dans différents domaines d'application de la LPE et également dans des domaines spécifiques d'autres lois. Nous citerons par exemple le conflit entre les intérêts en matière de politique énergétique et les intérêts en matière d'aménagement du territoire qui pose des problèmes lors de l'octroi des autorisations pour l'installation des systèmes à énergie solaire. Dans le domaine de la lutte contre le bruit, la menace éventuelle des intérêts dans le domaine de la conservation prend même parfois une nouvelle dimension. Pour tout un ensemble d'installations privées privilégiées (comme les rues et les aéroports) qui ne peuvent pas faire l'objet de mesures d'assainissement, le principe de la limitation des immissions à la source n'est pas appliqué; c'est aux propriétaires des immeubles touchés de procéder à leurs frais aux aménagements nécessaires (art. 20 de la LPE). Etant donné qu'il s'agit essentiellement de fenêtres antibruit et d'autres installations similaires, des quartiers entiers ou des bâtiments isolés peuvent être touchés par de telles mesures. Dans de tels cas l'autorité compétente tiendra compte, en fonction des principes sus-mentionnés des aspects touchant à la conservation des bâtiments avant d'ordonner l'application des mesures.

En principe on peut donc dire que la LPE contient les bases nécessaires au respect des intérêts dans le domaine de la conservation des momnuments. Des décrets cantonaux ou communaux pourraient encore renforcer ces intérêts de manière décisive. La force et l'efficacité des mesures d'application de la Loi sur la protection de l'environnement et la spécialisation des collaborateurs et des services chargés de son exécution à laquelle nous avons fait allusion au début de cet article font craindre que les aspects concernant la conservation des monuments ne soient pas toujours pris en considération dans le processus de décision ou le soient avec retard. A ce niveau le mot magique s'appelle 'coordination'.

Afin de procéder à l'analyse complète et homogène de chaque cas, on devrait pouvoir disposer d'informations indispensables à toutes les prises de décision. En language administratif cela signifie qu'il faut se procurer les documents et les renseignements nécessaires. Pour certaines installations que le Conseil fédéral soumet à l'étude de l'impact sur l'environnement en application de l'art. 9 de la LPE, la Confédération a prévu des règles de procédure qui respectent tout particulièrement la coordination avec les tâches relevant d'autres textes législatifs comme par exemple la LPN. Pour toutes les autres installations qui nécessitent une expertise interdisciplinaire, les cantons doivent s'engager dans la voie de la coordination. Quelques cantons en ont déjà tiré les conséquences, d'autres ne pourront pas y échapper.