

schen Fahrzeugkontrollen Mühe bereitet) andererseits mit dem Autogewerbe.

Präsident: Der Interpellant ist von der Antwort des Bundesrates befriedigt.

84.536

Interpellation Longet
Raumplanung. Schutz der Biotope
Aménagement du territoire.
Protection des biotopes

Wortlaut der Interpellation vom 3. Oktober 1984

Ist der Bundesrat bereit, bei der Prüfung der Planungsgrundlagen, welche die Kantone ihm vorlegen müssen, und in den Richtlinien, die er für die Kantone zu erlassen hat, entsprechend seinen Ausführungen im Bericht über die Richtlinien der Regierungspolitik 1983 bis 1987 (84.001, Seiten 10/11) und dem Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe d RPG zu verlangen, dass die bestehenden natürlichen Biotope wirksam geschützt werden oder der natürliche Bestand an Biotopen in seiner Vielfalt wiederhergestellt wird?

Genügt das RPG für diesen Zweck als Rechtsgrundlage oder müssen für einen wirksamen Schutz der Biotope gewisse Vorschriften des Gesetzes bestimmter gefasst werden?

Texte de l'interpellation du 3 octobre 1984

Dans l'appréciation des documents de planification que les cantons ont à lui soumettre, ainsi que dans les directives qu'il aura à leur donner, le Conseil fédéral est-il prêt à exiger, au sens de son exposé dans le Rapport sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale (84.001, page 12) et de la lettre d, 1^{er} alinéa, article 17 de la LAT, une protection effective du réseau des biotopes naturels encore existants, voire un rétablissement de ce réseau naturel dans sa diversité?

Estime-t-il que la LAT offre à cet égard des bases légales suffisantes, ou est-il nécessaire, dans l'intérêt d'une protection effective des biotopes d'en préciser certaines dispositions?

Mitunterzeichner – Cosignataires: Ammann-Saint-Gall, Bircher, Braunschweig, Brélaz, Carobbio, Cotti Flavio, Darbellay, Deneys, Dünki, Eggenberg-Thoune, Friedli, Gloor, Grendelmeier, Jaggi, Keller, Leuenberger-Solothurn, Loretan, Maeder-Appenzell, Mauch, Müller-Zürich, Nef, Oester, Ott, Petitpierre, Pitteloud, Rebeaud, Riesen-Fribourg, Robert, Rubi, Schmid, Segmüller, Stamm Walter, Stappung, Vannay, Weder-Bâle, Wick (36)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Voici bientôt vingt-cinq ans, le Conseil fédéral justifiait par ces mots son projet d'article constitutionnel sur la protection de la nature et du paysage:

«Depuis la fin de la guerre, un grand nombre de sites, de paysages urbains et de beautés naturelles ont été définitivement compromis, enlaidis ou même détruits.» (FF 1961 I 1097).

Cet article constitutionnel ne fait pour une part que rappeler aux cantons leur compétence en la matière; il oblige par ailleurs la Confédération à protéger la nature et le paysage dans l'exercice de ses attributions. Cet autre extrait du message de 1961 souligne bien ce qu'on attendait des cantons:

«Les dangers que font courir à la nature et au paysage l'accroissement de la population, la rapide extension des

agglomérations, le développement inquiétant de la technique et de l'industrialisation, le tourisme, etc., sont aujourd'hui tels qu'il n'y va plus des seuls intérêts des cantons, et que l'intérêt du pays tout entier est en jeu.» (FF 1961 I 1098). On voit donc que ce rappel de compétence, assez inhabituel dans notre droit, veut en réalité rappeler aux cantons leur responsabilité. On ne peut pas dire que la manière dont les cantons ont traité les questions de protection de la nature et du paysage constitue une illustration positive du fédéralisme. Au contraire: voudrait-on en souligner un échec que l'on pourrait se servir de cet exemple-là.

Voici vingt ans, le Conseil fédéral décrivait l'enjeu en des termes graves; il constatait que «les sites intacts ne sont, hélas! plus très nombreux de nos jours» et soulignait «l'urgence sans cesse croissante de cette tâche» (FF 1965 III 95 et 97). Aujourd'hui, le bilan est on ne peut plus inquiétant, et ceci malgré l'édiction de dispositions nombreuses dans divers domaines. Tout se passe comme si l'évolution de la législation ne parvenait pas à suivre le rythme de la dégradation:

«La situation est préoccupante dans le domaine de la protection de la nature et des sites: un tiers seulement des rives des vingt plus grands lacs de Suisse sont encore dans leur état naturel. En bien des endroits, de petits ruisseaux sont en grande partie canalisés, neuf dixièmes des zones humides ont disparu depuis le milieu du XIX^e siècle et les haies ont été fortement réduites. Un nombre considérable d'animaux et de plantes ont été exterminés au cours des cent dernières années. A cela s'ajoutent la disparition progressive de bâtiments anciens dignes d'être conservés, les dégâts causés aux monuments historiques par la pollution et la modification préjudiciable des sites.»

Pouvait-on lire dans le récent Rapport sur les Grandes lignes (84.001), page 12 (voir aussi le sombre tableau que le Conseil fédéral dressait de la situation dans sa réponse à la motion Ott – 83.354).

Les choses sont claires: si nous voulons laisser à nos enfants autre chose qu'un désert de béton et de monotonie, nous ne pouvons faire l'économie d'une protection radicale de ce qui subsiste d'éléments naturels dans notre pays.

Il a déjà été dit que la confirmation, par l'article 24^{sexies} Cst., de la souveraineté cantonale en matière de nature et de paysage ne signifiait pas que les cantons soient libres de ne rien faire. C'est plutôt le contraire qui est vrai. La Confédération, dès lors, doit encourager les efforts des cantons; l'aménagement du territoire lui en fournit le cadre et les moyens. D'ailleurs, dans son message de 1965, le Conseil fédéral exposait le lien étroit existant entre les instruments de l'aménagement et les objectifs de protection: «La planification cherche aussi à sauvegarder la beauté des localités et des paysages» (FF 1965 III 99). Et d'ajouter qu'on ne saurait protéger des espèces végétales et animales sans garantir simultanément leur milieu de vie.

D'emblée donc, l'aménagement du territoire a reçu pour mission de constituer «un instrument de la protection de la nature, des sites et des paysages» (Etude relative à la LF sur l'aménagement du territoire, 1981, page 218).

Il convient par conséquent d'examiner si la LAT contient les précisions nécessaires pour répondre à cet objectif. Trois articles sont particulièrement importants à cet égard:

– L'article 1^{er}, 2^e al., lettre a:

«Protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage»

– L'article 3, 2^e alinéa, lettre b:

«Veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage»

lettre d:

«Conserver les sites naturels (...)

– L'article 17:

«¹ Les zones à protéger comprennent:

a. Les cours d'eau, les lacs et leurs rives;

b. Les paysages d'une beauté particulière, d'un grand inté-

rêt pour les sciences naturelles ou d'une grande valeur en tant qu'éléments du patrimoine culturel;

c. Les localités typiques, les lieux historiques, les monuments naturels ou culturels;

d. Les biotopes des animaux et des plantes dignes d'être protégés.

«Au lieu de délimiter des zones à protéger, le droit cantonal peut prescrire d'autres mesures adéquates.»

L'examen de ces textes montre clairement que les indications fournies aux cantons ne sont pas suffisantes pour être effectivement opératoires dans la pratique quotidienne; on en reste aux principes, et les sites dignes de protection sont sélectionnés en fonction de critères trop restrictifs. Si l'on veut vraiment enrayer l'évolution dénoncée par le Conseil fédéral depuis vingt-cinq ans, et que chacun d'entre nous peut aisément observer lui-même, il ne suffit pas de «tenir compte» de la préservation du paysage en tant que principe général de l'aménagement (art. 1) ou de ne protéger que les paysages «d'une beauté particulière» ou d'un intérêt scientifique qualifié de «grand» (art. 17). Ce qu'il faut, c'est sauvegarder, comme la lettre *d* de l'article 17 le demande d'ailleurs, les biotopes des animaux et des plantes «dignes d'être protégés» (ce qui constitue d'ailleurs une notion plus large que celle d'espèces «protégées»). C'est dans l'application de cette disposition que réside le nœud du problème.

En effet, prendre au sérieux cette exigence de la loi signifie, dans les conditions actuelles, protéger pratiquement l'ensemble des biotopes naturels ou proches de l'état naturel encore existants dans le pays. Pouvons-nous vraiment nous permettre de sacrifier encore des zones humides (mares, prairies humides, tourbières, rives naturelles), des lisières, des haies, des zones sèches? Alors que l'analyse des «listes rouges» et autres inventaires montre à l'évidence que le simple maintien de ce qui subsiste actuellement ne saurait suffire pour assurer la survie de notre patrimoine naturel. Une partie en tout cas du réseau originel des biotopes devra être rétablie dans sa diversité; des efforts limités sont d'ailleurs en cours dans ce sens (reconstitution d'étangs et de haies).

Ce souci de préserver et de recréer la diversité de nos biotopes naturels doit devenir un des éléments centraux des processus d'aménagement. Pour cela, il convient de tout faire pour amener les cantons à utiliser au mieux les ressources de la LAT et, au besoin, d'en préciser les termes afin d'exclure toute interprétation laxiste. Il en va d'un des éléments constitutifs de notre identité nationale.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 21. November 1984

Rapport écrit du Conseil fédéral du 21 novembre 1984

1. Le Conseil fédéral reconnaît le bien-fondé de l'exigence des interpellants selon laquelle des efforts accrus s'imposent en vue de protéger les bases naturelles de la vie et en particulier les biotopes. L'extension de nos espaces construits à des fins d'habitation et l'infrastructure qui y est liée, l'intensification de l'agriculture ainsi que les sollicitations renforcées du tourisme et des activités de détente à proche distance entraînent une augmentation rapide et continue des charges portant atteinte et détruisant notre cadre de vie naturel. Au regard de ces menaces persistantes, la protection des biotopes prend une importance et une urgence croissantes. Dans son Rapport du 18 janvier 1984 sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983 à 1987, le Conseil fédéral a qualifié la situation de «préoccupante» (Rapport page 12) et annoncé son intention «d'accélérer la préparation des textes d'exécution desdites lois» (Rapport page 24). Le succès en la matière implique cependant que les cantons, qui ont à mettre en œuvre le droit fédéral, «assument intégralement leurs responsabilités» à cet égard (Rapport page 24).

2. La loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) du 1^{er} juillet 1966 offre, du point de vue matériel, des bases légales importantes pour la protection des biotopes. Ses articles 18, 21 et 24 ont été complétés voire

modifiés par l'article 66, chiffre 1, de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) du 7 octobre 1983, ladite révision visant à préciser la formulation relative à la sauvegarde des biotopes d'espèces animales et végétales. On a pu se fonder à cet égard sur la large compétence législative attribuée à la Confédération dans le domaine de la protection de la faune et de la flore, en vertu de l'article 24^{sexies}, 4^e alinéa, de la constitution fédérale. Outre la préservation de ces espèces au sens étroit, cette compétence englobe logiquement aussi la protection des biotopes, sans laquelle aucune sauvegarde des espèces susmentionnées n'est possible.

L'ordonnance d'exécution à la LPN du 27 décembre 1966 est actuellement en révision. Il s'agit en effet d'y concrétiser les notions de protection des espèces et des biotopes, conformément aux modifications intervenues dans la LPN. Le Conseil fédéral entend ainsi réglementer les tâches de la Confédération et des cantons en ce domaine de façon encore plus contraignante. Les bases scientifiques faisant encore défaut à cet égard devront en outre être immédiatement établies, notamment sous la forme d'inventaires de biotopes menacés.

3. D'autres lois fédérales servent elles aussi la protection des biotopes. La loi fédérale sur la pêche du 14 décembre 1973 protège ainsi les biotopes aquatiques, dont la préservation doit par ailleurs également se voir renforcer dans le cadre de la révision en cours de la loi sur la protection des eaux (question des eaux résiduelles). Dans ce contexte, il convient en outre de mentionner la nouvelle loi sur la chasse, qui fait actuellement l'objet de débats parlementaires et contient plusieurs dispositions concernant la protection de l'espace vital des oiseaux et des mammifères.

4. Quant à la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) du 22 juin 1979, elle permet pour sa part la délimitation spatiale et la garantie légale des biotopes. En vue d'établir leurs plans directeurs, les cantons élaborent des études de base qui renseignent sur l'état et le développement souhaité de leur territoire de façon générale et en particulier sur les parties du territoire qui «exercent une fonction écologique marquante» (art. 6 LAT). Celles-ci figurent dans le plan directeur cantonal (art. 8 LAT) lorsqu'elles ont une incidence spatiale considérable et nécessitent encore une coordination avec d'autres activités ayant des effets sur l'organisation du territoire. La délimitation précise des biotopes – en terme de surfaces – et leur garantie légale face à d'autres intérêts relèvent des plans d'affectation selon les articles 24 LAT et ss., notamment l'article 17 (zones à protéger). Si l'application des instruments prévus dans la LAT est l'affaire des cantons, les principes énoncés dans ladite loi, par exemple le fait que les «sites naturels et les territoires servant au délasserement» doivent être «conservés» (art. 3, 2^e al., lit. *d*, LAT) viennent néanmoins limiter leur liberté d'appréciation en la matière.

5. Il n'est souvent pas encore pris suffisamment conscience du danger et de l'anéantissement latents qui menacent l'espace vital de nos espèces animales et végétales. Afin de mettre en évidence la portée des problèmes se posant à cet égard et contribuer à leur solution, diverses publications ont ainsi été éditées, notamment en ce qui concerne les «Etangs naturels – comment les projeter, les aménager, les recréer», l'«Entretien des zones humides en Suisse» (Office fédéral des forêts), les «Paysages et éléments naturels indispensables à la vie – Suggestions pour l'aménagement du territoire dans les communes» (offices fédéraux de l'aménagement du territoire et des forêts).

6. Le Conseil fédéral est d'avis que les bases légales existantes et en cours de révision sont suffisantes et permettent d'assurer une protection efficace des biotopes. Dans le cadre de ses attributions, il poursuivra quant à lui ses efforts en vue de préserver les biotopes naturels de nos espèces animales et végétales.

Président: Der Interpellant ist von der Antwort des Bundesrates teilweise befriedigt.

Interpellation Longet Raumplanung. Schutz der Biotope

Interpellation Longet Aménagement du territoire. Protection des biotopes

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1984
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	17
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	84.536
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.12.1984 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1934-1935
Page	
Pagina	
Ref. No	20 013 014

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.