

**Message  
concernant la révision de la loi fédérale  
sur la protection de la nature et du paysage (LPN)**

du 26 juin 1991

---

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet de révision de la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN).

Nous vous proposons également de classer les interventions parlementaires suivantes.

- |               |   |
|---------------|---|
| 1987 M 86.961 | Conservation des monuments historiques. Modalités de subventionnement<br>(N 28. 9. 87, Columberg; E 11. 12. 86) |
| 1987 M 86.950 | Conservation des monuments historiques. Modalités de subventionnement<br>(E 11. 12. 86, Zumbühl; N 28. 9. 87)   |
| 1990 P 89.751 | Protection des zones humides. Arrêté fédéral urgent<br>(E 15. 3. 90, Huber)                                     |

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

26 juin 1991

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Cotti  
Le chancelier de la Confédération, Buser

---

## Condensé

*Par le présent projet, nous proposons d'étendre le champ d'application de la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN) à la conservation des monuments historiques et à la protection des sites marécageux. Ces deux domaines appellent une nouvelle réglementation pour des raisons différentes.*

*S'agissant de la conservation des monuments historiques, plusieurs facteurs commandent une révision de l'actuelle législation. Premièrement, il convient de prendre en compte les nouveaux éléments de réflexion issus des études sur la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Deuxièmement, il faut apporter une solution durable aux problèmes d'exécution qui se posent depuis de nombreuses années. Enfin, il s'agit d'employer la base constitutionnelle existant en la matière depuis 1962, date de l'adoption de l'article relatif à la protection de la nature et du paysage (art. 24<sup>sexies</sup> cst.). Protection de la nature, protection du paysage et conservation des monuments historiques forment un tout tant du point de vue de leur contenu que des procédures, des instruments et des moyens mis en œuvre; il est naturel, dès lors, de créer une norme de droit commune à ces trois domaines. La conservation des monuments historiques peut être intégrée dans la LPN, loi qui a fait ses preuves tant dans son application que dans ses effets. Le projet garantit que la compétence en matière de protection de la nature, de protection du paysage et de conservation des monuments historiques reste en premier lieu du ressort des cantons.*

*L'arrêté fédéral du 14 mars 1958 concernant l'encouragement de la conservation des monuments historiques (RS 445.1) et l'ordonnance d'exécution du 26 août 1958 (RS 445.11) se révèlent aujourd'hui à bien des égards désuets; ces textes doivent être adaptés à une pratique et à une situation juridique qui ont évolué. Il s'agit notamment de redéfinir le rôle de la Confédération dans le domaine de la conservation des monuments historiques et de fixer de manière plus claire les modalités de collaboration avec les cantons.*

*Les changements que connaît notre environnement, dus notamment à l'extension des surfaces bâties, ont sensibilisé la population aux exigences de la conservation des monuments historiques et de la protection du paysage. La protection du patrimoine culturel touche toujours davantage l'intérêt public. Il est temps de recourir dans le domaine de la conservation des monuments historiques à des instruments et à des mesures d'une efficacité accrue. Par ailleurs, la détérioration accélérée des monuments, à laquelle la pollution n'est pas étrangère, exige l'emploi de nouvelles techniques de conservation. A cet égard, il convient d'encourager à l'échelon national l'enseignement et la recherche ainsi que la formation et le perfectionnement de spécialistes. Il faut davantage sensibiliser le public et optimiser la collaboration entre les particuliers, les associations et les pouvoirs publics.*

*L'initiative de Rothenthurm, acceptée par le peuple et les cantons le 6 décembre 1987, oblige par une disposition constitutionnelle la Confédération et les cantons à protéger strictement et de manière spécifique les sites marécageux d'une beauté particulière et présentant un intérêt national. Comme cette tâche revêt une importance nationale, elle incombe en partie à la Confédération. Il convient de définir les compétences de cette*

---

*dernière par analogie avec les dispositions concernant la protection des biotopes, arrêtées par le Parlement le 19 juin 1987. La Confédération devra donc, après avoir pris l'avis des cantons, désigner les sites à protéger, déterminer leur situation et définir les buts visés par la protection. Les cantons, de leur côté, seront chargés de prendre les mesures de protection et d'entretien nécessaires. Pour ce qui concerne le financement de ces mesures, la réglementation diffère selon qu'il s'agit des biotopes ou des sites marécageux: pour les premiers, la subvention fédérale est de 60 pour cent au minimum, pour les seconds, elle est de 60 pour cent au maximum.*

*Enfin, le droit de recours est adapté à l'état actuel de la jurisprudence, notamment en ce qui concerne les associations privées.*

# Message

## 1 Partie générale

### 11 Le point de la situation

#### 111 Conservation des monuments historiques

La Confédération œuvre en faveur de la conservation des monuments historiques depuis plus d'un siècle: pas moins de 2500 objets ont été restaurés avec son aide ou placés sous sa protection.

Le 30 juin 1886 déjà, les Chambres fédérales adoptaient un arrêté concernant «la participation de la Confédération à la conservation et à l'acquisition d'antiquités nationales». Le 25 février 1887 entrait en vigueur l'ordonnance d'exécution correspondante, qui donnait à la Confédération la possibilité d'allouer des contributions pour l'acquisition, la restauration et l'exploration de monuments historiques. Des organes consultatifs fonctionnant selon le système de milice furent créés, d'abord sous la forme de groupes d'experts puis, plus tard, d'une commission extraparlamentaire. Ils avaient pour fonction d'une part de suivre les travaux de restauration et les fouilles archéologiques et d'autre part de présenter aux services de la Confédération des propositions en matière de conservation des monuments historiques.

Les cantons, quant à eux, allaient progressivement se donner des bases légales pour la conservation des monuments historiques et se doter d'institutions compétentes en la matière. Aujourd'hui, la très grande majorité des cantons disposent d'organes chargés de la conservation des monuments historiques et de services archéologiques diversement équipés. L'arrêté fédéral de 1886 était remplacé en 1950 par l'arrêté fédéral du 28 septembre 1950 concernant le crédit pour la conservation et l'acquisition d'antiquités nationales et le crédit pour la conservation des monuments historiques (FF 1950 III 182). Cet arrêté fixait un taux de subvention maximal et prévoyait l'inscription au budget de la Confédération d'un crédit annuel de 250 000 francs pour la conservation des monuments historiques. La possibilité d'accorder des crédits extraordinaires était réservée. Cette base légale n'allait cependant pas tarder à devenir désuète, d'où son remplacement par l'arrêté fédéral du 14 mars 1958 concernant l'encouragement de la conservation des monuments historiques (RS 445.1), qui est toujours en vigueur. L'ordonnance d'exécution du 26 août 1958 (RS 445.11) correspondante est également en vigueur.

Le 27 mai 1962, le peuple et les cantons acceptaient d'introduire dans la constitution l'article 24<sup>sexies</sup> sur la protection de la nature et du paysage. La législation d'exécution, à savoir la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451) entrait en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1967, en même temps que l'ordonnance d'exécution (RS 451.1).

La conservation des monuments historiques se fonde sur les trois premiers alinéas de l'article constitutionnel, qui ont la teneur suivante:

Art. 24<sup>sexies</sup>, 1<sup>er</sup> à 3<sup>e</sup> al.

<sup>1</sup> La protection de la nature et du paysage relève du droit cantonal.

<sup>2</sup> La Confédération doit, dans l'accomplissement de ses tâches, ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, ainsi que les curiosités naturelles et les monuments et les conserver intacts là où il y a un intérêt général prépondérant.

<sup>3</sup> La Confédération peut soutenir par des subventions les efforts en faveur de la protection de la nature et du paysage et procéder, par voie contractuelle ou d'expropriation, pour acquérir ou conserver des réserves naturelles, des sites évocateurs du passé et des monuments d'importance nationale.

Le terme «monuments» figure dans l'article constitutionnel, ce qui implique que la conservation des monuments historiques est comprise dans la notion de «protection du paysage» (*Heimatschutz*). Bien que les dispositions de l'arrêté fédéral du 14 mars 1958 concernant l'encouragement de la conservation des monuments historiques n'aient pas été intégrées dans la LPN au moment de son élaboration (voir à ce sujet: Christoph Joller, *Denkmalpflegerische Massnahmen nach schweizerischem Recht*, Fribourg, 1987, p. 35 ss), l'article 24<sup>sexies</sup> donne à la conservation des monuments historiques une base constitutionnelle expresse (voir: Felix Bernet, *Rechtliche Probleme der Pflege von Kulturdenkmälern durch den Staat, unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse im Kanton Zürich*, Zurich, 1980, p. 57; Hansjörg Stadler, *Die verfassungsrechtlichen Befugnisse des Bundes zur Förderung der Kultur*, Fribourg, 1984, p. 52; Robert Munz, *Das Recht der Denkmalpflege heute*, in: «Nos monuments d'art et d'histoire», n° 1, 1987, p. 104 ss). Le concept générique de protection du paysage (*Heimatschutz*) recouvre en effet la notion de conservation des monuments historiques (voir Riccardo L. Jagmetti, *Denkmalpflege und Raumplanung*, in «Rechtsfragen der Denkmalpflege», Vorträge des 143. Verwaltungskurses, Hochschule St. Gallen, 1973, p. 68 et 75 ss). Les 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas de l'article 24<sup>sexies</sup> font en outre mention du terme «monuments».

Sur le plan législatif, mais aussi organisationnel, on distingue aujourd'hui entre protection du paysage (*Heimatschutz*) et conservation des monuments historiques. Le droit fédéral ne distingue toutefois pas clairement ces deux notions. Diverses dispositions de la LPN s'appliquent en effet également au domaine de la conservation des monuments historiques.

## 112 Protection des sites marécageux

L'initiative populaire «pour la protection des marais – Initiative de Rothen-thurm», déposée le 16 septembre 1983, a la teneur suivante:

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 24<sup>sexies</sup>, 5<sup>e</sup> al. (nouveau)

<sup>5</sup> Les marais et les sites marécageux d'une beauté particulière et présentant un intérêt national sont placés sous protection. Dans ces zones protégées, il est interdit d'aménager des installations de quelque nature que ce soit et de modifier le terrain sous une forme ou sous une autre. Font exception les installations servant à assurer la protection conformément au but visé et à la poursuite de l'exploitation à des fins agricoles.

### *Disposition transitoire*

Il y aura lieu de démanteler toute installation ou construction et de remettre dans son état d'origine tout terrain modifié, aux frais du responsable, lorsque ces ouvrages ou ces modifications sont contraires au but visé par la protection et entreprises après le 1<sup>er</sup> juin 1983, en particulier dans la zone marécageuse de Rothenthurm, tant sur le territoire du canton de Schwyz que sur celui du canton de Zoug. L'état initial sera rétabli.

Dans son message du 11 septembre 1985 (FF 1985 III 1449), le Conseil fédéral proposait au Parlement de recommander au peuple et aux cantons le rejet de l'initiative. Il proposait en même temps au Parlement – sous forme d'un contre-projet indirect – de réviser partiellement la LPN afin de renforcer la protection des biotopes.

Le 20 mars 1987, le Parlement décidait de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative et, le 19 juin 1987, il approuvait la révision partielle de la LPN (celle-ci est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1988).

Malgré la recommandation du Parlement, le peuple et les cantons ont accepté l'initiative de Rothenthurm lors des votations du 6 décembre 1987 (FF 1988 I 541).

## **113 Droit de recours**

La question de savoir à quel stade de la procédure de recours ou d'opposition les associations habilitées à recourir doivent intervenir a été récemment évoquée au Tribunal fédéral et dans les publications spécialisées.

## **12 Procédure préliminaire**

### **121 Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la conservation des monuments historiques**

La législation fédérale sur la conservation des monuments historiques ne permet plus à la Confédération d'accomplir correctement et avec l'efficacité voulue les tâches qui lui sont dévolues. La Commission d'étude pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons préconisait déjà, dans le second train de mesures, une réorganisation des tâches de la Confédération en la matière. Elle estimait que les services cantonaux des monuments historiques étaient désormais suffisamment développés et qu'ils disposaient des moyens techniques et financiers leur permettant de remplir eux-mêmes les tâches de conservation et de protection du paysage. La commission proposait de limiter le soutien de la Confédération à l'octroi de contributions fédérales uniques pour les seuls objets d'importance nationale et d'allouer aux cantons, pour les restaurations d'importance régionale et locale, des contributions globales. Selon ces propositions, les cantons n'auraient plus eu la possibilité de déposer des demandes ponctuelles mais auraient été tenus de présenter leurs requêtes sous la forme de programmes pluriannuels. En outre, les travaux soutenus par la Confédération n'auraient plus été suivis par des experts fédéraux que dans les cas

où les services cantonaux n'auraient pas disposé des moyens techniques nécessaires. Enfin, la Confédération aurait eu la compétence de dresser un inventaire fédéral des objets placés sous sa protection.

La consultation relative au second train de mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons a montré que les avis sur la question étaient partagés. Les mesures proposées par la commission d'étude n'ont pas rallié tous les suffrages. Aucune majorité ne s'est dégagée pour ou contre le système de subvention globale. Il est aussi clairement apparu que si les problèmes de désenchevêtrement n'étaient pas prioritaires, il était en revanche urgent d'adopter des mesures de réorganisation pour permettre à la Confédération et aux cantons d'être mieux à même de remplir leurs tâches communes.

La proposition de la commission visant à instaurer un système de subvention globale et à limiter l'engagement de la Confédération aux objets d'importance nationale a soulevé de fortes objections. Elle a été rejetée pour les raisons suivantes par la majorité des services cantonaux chargés des monuments historiques et par la Commission fédérale des monuments historiques:

- Le classement des objets d'après leur importance, tel qu'il s'opère dans l'actuelle législation, obéit à des considérations purement pragmatiques. Il ne traduit aucun jugement de valeur sur les objets à protéger. Le patrimoine culturel du pays doit être considéré comme un tout; son originalité et sa diversité s'expriment aussi bien dans les réalisations architecturales achevées que dans les objets plus modestes. Eu égard à la structure fédéraliste du pays, la Confédération a pour tâche de soutenir sans distinction les éléments culturels dans leur diversité. Il serait par conséquent discutable de limiter l'engagement de la Confédération aux objets d'importance nationale.
- La réglementation actuelle a l'avantage de permettre à la Confédération de prendre en considération des objets de moindre importance, sur les plans local et régional. L'expérience montre que les objets d'importance nationale sont les moins menacés. On veille généralement à leur sauvegarde. La richesse du paysage culturel suisse ne se réduit cependant pas à quelques objets d'importance nationale, elle réside aussi et surtout dans une multitude d'objets de moindre et de moyenne importance. Ces objets seraient sans aucun doute les premiers à pâtir d'un désengagement de la Confédération. Leur sort serait dès lors forcément tributaire de décisions politiques prises à l'échelon local ou régional. Or, dans le jeu des forces qui opposent fédéralisme et centralisation, il est bon que la Commission fédérale des monuments historiques, instance de jugement indépendante et impartiale, puisse intervenir en qualité d'arbitre. Cela dit, les conseils techniques qu'elle apporte n'auront vraiment de poids que s'ils s'accompagnent d'une aide financière.
- L'octroi de subventions globales aurait pour résultat d'annuler le rôle catalyseur des subventions fédérales. Actuellement, une décision portant octroi d'une subvention fédérale déclenche une décision analogue de la part des cantons, voire des communes dans bien des cas. La subvention cantonale est équivalente à la totalité, aux deux tiers ou au tiers de la contribution fédérale selon que la capacité financière du canton est forte, moyenne ou faible. Dans le domaine des

monuments historiques, où les aides doivent autant que possible être affectées à des objets précis, les subventions globales seraient un instrument inapproprié.

- On voit mal enfin quels pourraient être les critères de répartition de subventions globales entre les cantons. Ni la capacité financière, ni le nombre d'objets inventoriés, ni enfin l'importance de la population ne semblent vraiment appropriés.

S'agissant de la répartition des tâches, il faut d'emblée écarter les deux solutions extrêmes, qui consisteraient à faire des monuments historiques soit l'apanage exclusif des cantons, soit un domaine réservé de la Confédération. Deux arguments plaident contre la première solution: d'abord la diversité des instruments légaux, organisationnels et techniques des cantons, ensuite le caractère transfrontière du paysage culturel, dont la conservation exige des mesures coordonnées. Dans l'optique des cantons également, l'engagement de la Confédération dans le domaine de la conservation des monuments historiques reste donc indispensable, même si aujourd'hui la plupart des cantons disposent dans ce domaine d'une infrastructure propre, plus ou moins développée.

La protection du patrimoine naturel et culturel est depuis longtemps déjà un domaine d'activité commun aux cantons et à la Confédération. Mais le soutien financier et technique de la Confédération est devenu d'autant plus indispensable que la protection des monuments historiques s'étend désormais aux constructions du 19<sup>e</sup> et du 20<sup>e</sup> siècle et aux monuments de caractère technique et industriel, et que la recherche fondamentale (avec l'apport des sciences naturelles et des sciences humaines) joue dans ce domaine un rôle toujours plus important. Dans ces conditions, le Conseil fédéral a décidé en 1986 de ne pas inclure la conservation des monuments historiques dans son message relatif au second train de mesures concernant la répartition des tâches et de traiter ce dossier à part.

## **122 Nécessité d'une réglementation fédérale concernant la protection des sites marécageux**

Le nouveau texte constitutionnel (art. 24<sup>sexies</sup>, 5<sup>e</sup> al.) ne précise pas quelle collectivité est tenue de protéger les marais et les sites marécageux – pour autant qu'il ne s'agisse pas seulement de l'omission d'interventions nuisibles. Cette question doit être résolue compte tenu des principes de la répartition des tâches au sein de la Confédération et conformément aux 1<sup>er</sup> à 4<sup>e</sup> alinéas de l'article 24<sup>sexies</sup> cst.

L'article 24<sup>sexies</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, cst., dispose que la protection de la nature et du paysage relève du droit cantonal. Les 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas donnent à la Confédération des compétences dans des domaines limités. Etant donné que le nouveau 5<sup>e</sup> alinéa ne donne pas expressément des compétences à la Confédération, mais attache des effets juridiques immédiats aux objets protégés qui doivent être désignés par une autorité non nommée, la délimitation des compétences des 1<sup>er</sup> à 4<sup>e</sup> alinéas est en principe applicable aux nouvelles tâches.

Cela signifie que la Confédération est compétente pour régler la protection des marais en tant que milieu naturel de la faune et de la flore. Par l'article 18a ss LPN, le législateur a chargé le Conseil fédéral de délimiter les marais d'impor-

† tance nationale. Le pouvoir de légiférer donné à l'article 24<sup>sexies</sup>, 4<sup>e</sup> alinéa, cst., est suffisant pour édicter toutes les dispositions nécessaires en vue de la protection des marais, y compris des zones-tampon indispensables à leur maintien. Car on peut considérer que les biotopes marécageux d'importance nationale, pris dans un sens restreint, répondent aussi au critère de la «beauté particulière».

En revanche, la protection du paysage relève en principe des cantons, dans la mesure où la Confédération n'a pas à prendre des mesures de protection dans le cadre de l'accomplissement de ses tâches.

En d'autres termes, le droit actuel charge les cantons de la protection des sites marécageux, en dehors des biotopes marécageux proprement dits, et sous réserve des compétences subsidiaires de la Confédération fondées sur le droit fédéral en vigueur. Une application uniforme du droit à l'échelle nationale est de ce fait absolument indispensable, en particulier en ce qui concerne les critères de la beauté particulière et de l'importance nationale, mais aussi compte tenu du fait que tous les sites marécageux ont un lien étroit avec les marais en tant que biotopes, dont la protection ressortit à la Confédération. C'est pourquoi le texte révisé de la LPN confie au Conseil fédéral le soin de déterminer, avec effet obligatoire, les objets protégés en vertu de l'article 24<sup>sexies</sup>, 5<sup>e</sup> alinéa, cst.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi révisée, une solution transitoire est prévue dans la nouvelle ordonnance sur la protection de la nature et du paysage: cette ordonnance charge le Conseil fédéral d'inscrire les sites marécageux dans un inventaire au sens de l'article 5 LPN. Cette solution ne répond toutefois pas entièrement au mandat constitutionnel, car de tels inventaires n'ont de force obligatoire directe qu'en relation avec l'accomplissement des tâches de la Confédération. Il est donc indispensable de modifier la LPN pour créer une obligation générale, valable aussi pour les cantons et les particuliers.

## **123 Harmonisation de la législation concernant la conservation des monuments historiques et la protection des sites marécageux**

Puisque la conservation des monuments historiques a pour base constitutionnelle l'article concernant la protection de la nature et du paysage, comme le veut la conception juridique actuelle, il paraît logique qu'elle soit régie par la LPN. La conservation des monuments historiques disposerait ainsi d'une base légale qui a fait ses preuves dans le domaine de la protection de la nature et du paysage. Par la même occasion, cela faciliterait une harmonisation de ces deux domaines souhaitée depuis longtemps. Il n'est pas facile de différencier la protection du paysage et la conservation des monuments historiques, tant d'un point de vue pratique que juridique. La mission première de la protection du paysage est aujourd'hui de conserver l'aspect caractéristique des localités, alors que la conservation des monuments historiques s'occupe de la sauvegarde, de l'exploration archéologique, des fouilles et des relevés d'objets immobiliers, importants du point de vue de l'histoire ou de l'histoire de l'art. Mais il est, répétons-le, difficile d'opérer une distinction nette entre ces domaines sachant que l'objet à protéger ne peut être considéré indépendamment de ses alentours, dont la protection est également

d'une importance capitale. Ces considérations ont amené en 1988 le Conseil fédéral à rattacher le service de la protection du patrimoine culturel (qui faisait partie de l'ancien Office fédéral des forêts et de la protection du paysage) à la section des arts et des monuments historiques qui dépend de l'Office fédéral de la culture.

Dans son message du 19 mai 1961 à l'appui de l'article constitutionnel concernant la protection de la nature et du paysage (FF 1961 I 1089), le Conseil fédéral excluait de la notion de protection de la nature et du paysage, les mesures de conservation visant l'aménagement intérieur des monuments, l'exploration scientifique, la transformation ou la restauration des bâtiments importants pour l'histoire ou l'histoire de l'art ainsi que les fouilles archéologiques. Mais cette conception devait rapidement évoluer, puisqu'en 1965 déjà, dans son message à l'appui de la LPN (FF 1965 III 89), le Conseil fédéral s'exprimait comme il suit:

Comme la protection des monuments entre aussi dans la notion de «Heimatschutz», il n'est pas besoin de mentionner expressément dans la loi la conservation des monuments historiques. Il est concevable que, dans certains cas, des subventions puissent être allouées, soit à la charge du crédit pour la protection de la nature et du paysage, soit à la charge de celui des monuments historiques (FF 1965 III 110).

Il est clair que la conservation des monuments historiques est concernée non seulement par le 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 24<sup>sexies</sup> cst., qui régit les subventions, mais également par le 2<sup>e</sup> alinéa, qui règle les tâches de la Confédération (voir Hansjörg Stadler, *Die verfassungsrechtlichen Befugnisse des Bundes zur Förderung der Kultur*, Fribourg, 1984, p. 52). En résumé, la doctrine dominante considère que la conservation des monuments historiques est comprise dans la notion générique de «protection du paysage» (*Heimatschutz*) Riccardo L. Jagmetti, *Denkmalpflege und Raumplanung*, op. cit., p. 68 et 75 ss; Robert Munz, *Natur- und Heimatschutz als Aufgabe der Kantone*, Bâle 1970, p. 20; Theodor Bühler, *Der Natur- und Heimatschutz nach schweizerischen Rechten*, Zurich 1972, p. 24; Robert Imholz, *Die Zuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet des Natur- und Heimatschutzes*, Zurich 1975, p. 155; Hansjörg Stadler, op. cit., p. 51; Christoph Joller, op. cit., p. 35 ss).

En abrogeant l'arrêté du 14 mars 1958 concernant l'encouragement de la conservation des monuments historiques, et en réglementant ce domaine dans la nouvelle loi, on supprime d'inutiles chevauchements tout en faisant l'économie d'un texte de loi. Une telle synthèse serait bénéfique, à l'heure où les citoyennes et citoyens se montrent souvent excédés par la prolifération des lois et des ordonnances. Elle serait également de nature à donner une meilleure vue d'ensemble de deux domaines juridiques étroitement imbriqués.

D'autre part, il est judicieux, au moment où nous introduisons la conservation des monuments historiques dans la LPN, de compléter également celle-ci par la réglementation relative à la *protection des sites marécageux* – malgré les différences qui existent entre ces deux domaines – et de procéder à d'autres adaptations nécessaires (notamment pour ce qui concerne le droit de recours visé à l'art. 12).

Les résultats de la consultation sont résumés dans un rapport publié en septembre 1990. Nous n'en donnons ici qu'un aperçu.

Le projet a été soumis aux cantons, à quatorze partis, dix organisations économiques, 41 organisations intéressées, quatre Eglises et cinq autres destinataires. 76 de ces 100 destinataires, dont tous les cantons, se sont exprimés; à cela s'ajoutent neuf prises de position spontanées, ce qui porte à 85 le nombre total de participants à la consultation.

Tous les participants ou presque saluent le projet de révision et en approuvent les grandes lignes. On considère qu'il est opportun d'intégrer la conservation des monuments historiques dans la LPN, même si, ici et là, des réserves ont été émises. Un très bon accueil a été réservé aux nouveaux moyens proposés pour assurer la conservation des monuments historiques et la protection de la nature et du paysage, notamment les contributions pour l'acquisition, la conservation, la recherche et la documentation de monuments, la formation et le perfectionnement de spécialistes, la sensibilisation du public, le soutien aux associations d'importance nationale chargées des monuments historiques. Toutes ces mesures, assorties parfois de propositions supplémentaires, ont été approuvées à une très large majorité.

La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine des monuments historiques telle qu'elle a été proposée n'a suscité que de très rares critiques. Ce domaine reste en premier lieu du ressort des cantons, qui reçoivent un soutien financier et technique de la Confédération. Certains participants à la consultation ne se sont pas exprimés ou n'ont pas émis d'avis tranché sur ce point.

En matière de protection des sites marécageux, la réglementation proposée n'a été critiquée ou rejetée que par une faible minorité (huit participants, dont quatre cantons). Une forte majorité soutient le projet, tantôt avec certaines réserves, tantôt en exprimant des propositions supplémentaires (18 cantons; cinq partis; quinze organisations intéressées).

La consultation a confirmé que, dans ses grands axes, la révision était opportune. Les principales innovations ont reçu un accueil des plus favorable. Seule la réglementation du droit de recours a été controversée, en particulier la qualité pour recourir des autorités fédérales. Il a dès lors fallu procéder à un réexamen approfondi de cette question.

### 13 Classement d'interventions parlementaires

Lors de l'élaboration du présent projet, il a été tenu compte de plusieurs interventions parlementaires. Celles-ci ont été suscitées principalement par un problème d'exécution qui entrave depuis de nombreuses années les activités de la Confédération dans le domaine de la protection des monuments historiques. Les bases qui permettraient de maîtriser le flux des nouvelles demandes faisant défaut, les dossiers en suspens se sont accumulés au cours des années soixante et septante; pour traiter ces dossiers, il aurait fallu des moyens financiers supplé-

mentaires. Dans ces conditions, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a dû édicter des instructions concernant l'encouragement des monuments historiques (ordre d'urgence) qui sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1978. Ces directives ont institué une politique plus restrictive: la Confédération a cessé de prendre en considération les demandes de subventions concernant les restaurations d'édifices appartenant à des cantons, à des communes ou des paroisses à forte capacité financière, ainsi qu'à d'autres collectivités de droit public ou privé.

L'ordre d'urgence, qui fut conçu à l'origine comme une mesure provisoire, a souvent été critiqué par les cantons et par la Commission fédérale pour la conservation des monuments historiques. Il a en outre donné lieu à plusieurs interventions parlementaires. Citons à cet égard la motion déposée le 24 septembre 1985 par le conseiller aux Etats C. Miville (transmise sous forme de postulat le 10 déc. 1985 et classée dans le cadre du rapport de gestion de 1989, ses objectifs ayant été atteints), ainsi que les motions du conseiller aux Etats N. Zumbühl et du conseiller national D. Columberg, déposées respectivement les 9 et 10 octobre 1986 et toutes les deux transmises par le Parlement. Dans sa réponse à ces deux dernières interventions, le Conseil fédéral a fait part de son intention de préparer un plan d'assainissement destiné à traiter la montagne de dossiers en souffrance, afin de pouvoir abroger l'ordre d'urgence avant le 31 décembre 1989. Cet objectif a été atteint, notamment grâce à un accroissement important des moyens financiers affectés à cette tâche. Le Conseil fédéral a par ailleurs donné mandat au DFI de procéder dans les meilleurs délais à la révision des dispositions légales en matière de conservation des monuments historiques, de sorte qu'un projet de loi puisse être promptement soumis au Parlement. Par la présente révision législative, le Conseil fédéral entend mettre sur pied un système de financement permettant de régler à l'avenir les problèmes d'exécution rencontrés jusqu'ici.

La seconde intervention concernait *les marais et les sites marécageux*, qui sont strictement protégés depuis l'acceptation de l'initiative de Rothenthurm. La motion du conseiller d'Etat Huber, déposée le 7 décembre 1989 et transformée en postulat, charge le Conseil fédéral d'examiner s'il convenait de protéger par un arrêté fédéral urgent les marais et sites marécageux visés à l'article 24<sup>sexies</sup>, 5<sup>e</sup> alinéa.

Après consultation des cantons, le Conseil fédéral a décidé, plutôt que de recourir au droit d'urgence, de hâter la présente révision, d'accélérer l'établissement des inventaires des marais et sites marécageux, et d'accroître substantiellement le soutien en moyens financiers et en personnel que la Confédération accorde aux cantons.

Le présent projet permet d'atteindre les objectifs visés dans les interventions susmentionnées, dont nous demandons par conséquent le classement.

## **2           Partie spéciale**

### **21          Les enjeux de la révision**

Les enjeux de la révision et les principales innovations proposées peuvent se résumer de la façon suivante.

La nouvelle base légale respecte scrupuleusement le principe de la compétence subsidiaire. La conservation des monuments historiques demeure en premier lieu du ressort des cantons. La Confédération se borne à soutenir financièrement et techniquement les efforts des cantons. Elle apporte une aide financière calculée d'après la capacité financière du canton et l'importance de l'objet. En règle générale, la Confédération adopte, dans les limites de ses possibilités, des mesures de son chef si l'intérêt supérieur de l'Etat fédéral l'exige.

Dans le cadre des mesures d'encouragement, la Confédération alloue aujourd'hui des contributions pour l'entretien et l'exploration de monuments ainsi que pour l'établissement de documentation. Elle a également la possibilité d'acquérir des monuments.

Les expériences faites dans les domaines de la protection du paysage et de la conservation des monuments historiques montrent que, pour obtenir un résultat optimal, il faut soutenir non seulement la restauration, mais également une partie des travaux d'entretien des objets. Il arrive souvent en effet que des travaux de restauration se révèlent nécessaires uniquement parce que les propriétaires ne sont financièrement pas en mesure d'assurer l'entretien de leurs monuments. Un entretien régulier épargnerait bien des délabrements et d'onéreuses restaurations.

L'exploration systématique et la documentation sont deux étais essentiels de la conservation et de la restauration. Comme la protection du paysage, la conservation des monuments historiques doit aujourd'hui s'appuyer sur des méthodes scientifiques. L'époque où seul était pris en compte l'aspect esthétique est révolue. En plus des critères traditionnels que sont l'architecture et l'histoire de l'art, une restauration minutieuse doit désormais tenir compte des recherches et des travaux scientifiques des techniciens de chantiers, des archéomètres et des documentalistes. En outre, une documentation exacte offre en cas de catastrophe une base très précieuse pour la reconstruction et la remise en état d'un objet détruit ou endommagé (voir notamment art. 3 de la convention de La Haye du 14 mai 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé; RS 0.520.3).

Soutenir l'achat de monuments historiques, comme on le fait dans le domaine de la protection de la nature et du paysage, devrait permettre, en collaboration avec les cantons, de préserver les monuments culturels et historiques de l'enlaidissement, de la destruction et de la spéculation.

Les associations et organisations pour la conservation des monuments historiques d'importance nationale, qui ne pouvaient jusqu'ici bénéficier d'aucune aide fédérale, se verront allouer des contributions pour les frais de l'activité qu'elles exercent dans l'intérêt public. Ainsi qu'elles le demandent depuis longtemps, elles seront donc mises sur pied d'égalité avec leurs homologues œuvrant pour la protection de la nature et du paysage. Ces associations et organisations font notamment de très gros efforts en matière d'exploration, de documentation et d'inventoriage; elles contribuent aussi grandement à sensibiliser le public.

La révision législative, outre l'indispensable harmonisation qu'elle va créer entre les divers domaines réglementés, dotera la conservation des monuments histo-

riques d'un instrument juridique efficace. En effet, la nouvelle réglementation obligera les autorités, services, instituts et établissements fédéraux, mais aussi les cantons, à veiller, lors de l'accomplissement de tâches de la Confédération, à ce que les monuments historiques en tant que tels soient protégés et conservés intacts; aujourd'hui, cette obligation ne vaut que pour les curiosités naturelles et les monuments en général. Par ailleurs, cette réglementation garantit l'égalité de traitement dans l'octroi des contributions fédérales. Enfin, elle facilite la collaboration entre la Confédération et les cantons.

## **212     Objet de la conservation des monuments historiques**

Très tôt, l'Etat fédéral s'est préoccupé de la conservation de certains monuments; en 1886, il édictait un arrêté fédéral concernant la participation de la Confédération à la conservation et à l'acquisition d'antiquités nationales. Depuis lors, la notion de monument et de conservation s'est progressivement élargie, aussi bien dans la pratique que dans la jurisprudence et la doctrine.

Les monuments, qui sont par définition des créations humaines, constituent des témoins éloquents et particulièrement précieux de notre histoire et de notre culture.

Si, autrefois, on privilégiait des critères tels que la pureté du style, l'esthétique, le caractère monumental, aujourd'hui on met plutôt l'accent sur l'ancienneté, l'intérêt culturel et l'unité architecturale. On considère que l'extérieur et l'intérieur d'un monument forment un tout. Le mobilier d'origine et les objets qui, au fil du temps, s'y sont ajoutés, ne sont plus considérés aujourd'hui sous l'angle de leur seule valeur intrinsèque, mais comme une partie intégrante du monument. Ils peuvent donc à ce titre être protégés.

Un groupe de bâtiments (p.ex. une villa entourée de dépendances et d'un parc) peut également être considéré comme une unité si sa valeur réside davantage dans l'ensemble que dans ses éléments pris isolément.

La conservation des monuments historiques englobe aussi l'archéologie puisque l'article premier, lettre a, de la LPN fait mention des «sites évocateurs du passé».

Autrefois, seuls les objets anciens (monuments historiques) étaient considérés comme des monuments; comme ce terme a maintenant un sens plus large, il est naturel que la protection et le soutien de la Confédération s'étendent aux objets du 20<sup>e</sup> siècle.

L'aspect global d'un site ou d'une collection mérite d'être protégé au même titre que les constructions et les monuments historiques proprement dits.

Loin d'avoir un sens absolu, tout ce qui vient d'être dit à propos des monuments et du champ d'activité des conservateurs doit être constamment remis à jour et adapté aux exigences et aux connaissances nouvelles, comme le font depuis plus d'un siècle les services fédéraux chargés du patrimoine historique.

## # 213 Protection des sites marécageux

Il convient de compléter la LPN par un article 15a. Cette disposition relative à la protection des marais et des sites marécageux s'inspire dans une large mesure des nouvelles dispositions des articles 18a et suivants concernant la protection des biotopes, en vigueur depuis 1988 seulement.

Une réglementation différente est toutefois prévue pour le financement des mesures de protection et d'entretien. Si la participation de la Confédération à la protection des biotopes doit être supérieure ou égale à 60 pour cent des frais, ce taux ne peut être dépassé lorsqu'il s'agit de la protection des sites marécageux.

Une réglementation en grande partie semblable pour la protection des biotopes et des sites marécageux facilitera l'harmonisation des différentes mesures de protection et rendra l'exécution de la loi aussi efficace que possible.

## 214 Droit de recours

L'expérience a prouvé le bien-fondé du droit de recours accordé aux associations (et aux autorités) en vertu des articles 12 et 12a. Certaines précisions et adaptations s'imposent cependant. Il faut en premier lieu étendre ce droit aux associations qui se vouent à la conservation des monuments historiques. Il est ensuite nécessaire d'adapter la réglementation du droit de recours aux dispositions analogues contenues dans la nouvelle loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) et dans la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR; RS 704). Troisièmement, il faut accorder à l'office fédéral compétent le droit de recourir contre les décisions cantonales prises dans le cadre de l'exécution de tâches fédérales au sens de l'article 2 LPN; une telle réglementation est déjà prévue pour certaines tâches fédérales au sens de ce même article, notamment dans la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700; autorisations exceptionnelles visées à l'art. 24) et dans le projet de loi sur les forêts (FF 1988 III 157; en particulier pour les décisions concernant les défrichements et pour les constatations de la nature forestière). Quatrièmement, il convient de considérer comme irrecevables les recours qui entraîneraient des doubles procédures dans le domaine des tâches de la Confédération au sens de l'article 2, lettre c, LPN. Enfin, pour que la procédure soit plus rigoureuse et mieux coordonnée, il faut obliger les associations et les communes à intervenir en première instance, à condition bien entendu qu'elles soient dûment informées du projet. Ce dernier point appelle une adaptation des dispositions correspondantes dans la LPE (art. 55) et la LCPR (art. 14).

## 215 Autres points de la révision

Une étude préliminaire réalisée dans le cadre du Programme national de recherches 16 (*Méthodes de conservation des biens culturels*) et du Centre national pour la conservation des biens culturels (NIKE) à l'intention de l'Office fédéral de la culture (OFC) souligne que la Confédération doit renforcer ses

efforts visant à soutenir l'enseignement et la recherche ainsi que la formation et le perfectionnement de spécialistes travaillant à la sauvegarde de biens culturels. La pratique montre que les cantons font toujours davantage appel aux experts de la Confédération ainsi qu'à ses conseils en matière technologique. La Commission fédérale pour la conservation des monuments historiques est surchargée; ses experts et ses consultants, qui travaillent selon le système de milice, sont fortement sollicités. Les limites du système actuel sont particulièrement criantes dans le domaine de la technologie: les exigences sont aujourd'hui telles que l'Institut des monuments historiques de l'EPFZ, l'EPFL et l'EMPA ne peuvent plus guère assurer les prestations que l'on attend d'eux. Les services cantonaux compétents, qui manquent souvent de personnel et ne disposent pas toujours de l'infrastructure nécessaire, ne sont pas en mesure de garantir eux-mêmes ces prestations. Dans ces conditions, il est absolument indispensable que la Confédération encourage la recherche appliquée aussi bien dans ses propres instituts que dans les instituts et laboratoires qu'elle subventionne. C'est la raison pour laquelle nous vous proposons, dans notre message du 9 janvier 1991 (FF 1991 I 581) concernant l'encouragement de la recherche scientifique durant la période de 1992 à 1995 et un programme d'actions concerté en microélectronique, de soutenir la mise en place d'un centre d'experts qui – sous la forme juridique d'une fondation – poursuivrait des recherches dans le domaine de la conservation des biens culturels et qui conseillerait les services fédéraux, cantonaux et communaux. Ce centre s'occuperait essentiellement de recherches sur les matériaux (minéraux, verres, etc.), recherches qui sous-tendent les techniques modernes de conservation des monuments historiques. Ce centre d'experts, de caractère interdisciplinaire, serait aussi appelé à servir d'intermédiaire entre les laboratoires du Musée national, de l'EPFZ, de l'EPFL, de l'EMPA et d'autres institutions. Enfin, il serait au service de la formation et du perfectionnement de spécialistes.

Pour continuer d'accomplir un travail de haut niveau en matière de sauvegarde du patrimoine culturel, il paraît primordial de soutenir la formation de base et la formation continue de spécialistes dans les domaines de la conservation des biens culturels et de la technologie. Les Ecoles polytechniques fédérales sont en mesure d'assumer ces tâches. Pour sa part, la Confédération doit aussi avoir la possibilité d'agir de son chef lorsque l'intérêt national l'exige.

Dans le domaine de la protection de la nature également, il est urgent d'encourager davantage la recherche de base et la recherche appliquée par des efforts ciblés. Il subsiste en effet de nombreuses zones d'ombre dans l'explication des mécanismes complexes qui gouvernent notre espace vital. Or, la connaissance de ces mécanismes est la condition essentielle à l'élaboration de normes juridiques appropriées. Encourager sans relâche la formation et le perfectionnement des spécialistes aussi bien que du grand public, c'est en outre, à long terme, le plus sûr moyen de généraliser un comportement écophile. Dans ce domaine, un rôle important incombe au Centre suisse de formation pour la protection de la nature et de l'environnement, dont le siège se trouve à Bienne. Cette institution, fondée en 1989 par l'Académie suisse des sciences naturelles, bénéficie du soutien financier de la Confédération.

Il est aujourd'hui important de sensibiliser le public aux questions touchant à la sauvegarde des biens culturels et à la protection de la nature et du paysage. Seules

une éducation et une information ciblées rendront possible une telle prise de conscience. La Confédération, les cantons, les communes et le secteur privé doivent ici unir leurs efforts. Le centre national d'information pour la conservation des biens culturels (NIKE), qui a vu le jour à Berne dans le cadre du Programme national de recherche 16 (méthodes de conservation des biens culturels) et qui est depuis 1989 financé par la Confédération, les cantons et des partenaires du secteur privé, représente à cet égard un projet pilote prometteur. Il faut également souligner l'activité déployée par la Société d'Histoire de l'Art en Suisse qui, depuis sa création en 1880, a sans relâche contribué à sensibiliser le public. En outre, en tant qu'éditrice de l'inventaire «Les monuments d'art et d'histoire», de la revue «Nos monuments d'art et d'histoire», et de plusieurs autres publications, elle contribue de manière décisive à la sauvegarde des biens culturels.

La collaboration avec les cantons doit être renforcée lors de la planification financière et de l'octroi des subventions. Il faut que toutes les demandes soient présentées à la Confédération par l'intermédiaire des organes cantonaux et que les projets de restauration de grande envergure soient annoncés suffisamment tôt. Les cantons soumettent les dossiers à un examen préliminaire, puis examinent avec les services fédéraux les problèmes qu'ils soulèvent, notamment pour ce qui est de l'ampleur des contributions requises. Grâce à l'instrument de régulation prévu par la loi sur les aides financières et les indemnités, il devrait être non seulement possible de faire face à l'afflux des demandes, mais encore d'optimiser la collaboration avec les cantons. Cela permettrait d'éviter à l'avenir les problèmes d'exécution qui ont existé pendant des années dans le domaine de la conservation des monuments historiques.

## 22      **Commentaire des dispositions**

### *Titre*

Le titre de la loi, qui continuera d'être abrégée LPN, fait mention de la conservation des monuments historiques; ce nouveau domaine d'application de la loi était jusqu'ici régi par l'arrêté fédéral de 1958 concernant l'encouragement de la conservation des monuments historiques, qui sera abrogé. La conservation des monuments historiques est encore citée dans les articles 1<sup>er</sup>, 5, 9, 12, 13, 14 et 25, ainsi que dans certains titres de chapitres, qui ne faisaient mention jusqu'ici que de la protection de la nature et du paysage.

### *Préambule*

Il est fait mention, dans le préambule, du 5<sup>e</sup> alinéa de l'article 24<sup>sexies</sup> de la constitution. Cette base constitutionnelle relative à la protection des marais et des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale a été créée à la suite de l'acceptation, le 6 décembre 1987, de l'initiative de Rothenthurm.

### *Article premier*

Cette disposition inclut aujourd'hui déjà les objets visés par la conservation des monuments historiques puisqu'elle mentionne à la lettre a les «monuments» et les

«sites évocateurs du passé», qu'il s'agit de ménager et de protéger par des mesures appropriées, surtout par l'octroi de contributions fédérales.

La conservation des monuments historiques est expressément mentionnée aux lettres b, c et e à côté de la protection de la nature et du paysage. Ces dispositions concernent le soutien apporté aux cantons et aux associations ainsi que l'encouragement de la formation, de l'enseignement et de la recherche.

La lettre e assigne un nouvel objectif à la loi: promouvoir l'enseignement et la recherche d'une part, la formation de base et la formation continue d'autre part.

### *Titre du chapitre premier*

Le nouveau domaine d'application de la loi, la conservation des monuments historiques, est mentionné dans le titre de ce chapitre.

#### *Article 3, 1<sup>er</sup> alinéa*

Les organes chargés d'accomplir les tâches de la Confédération devront à l'avenir prendre en compte la conservation des monuments historiques. En mentionnant les cantons parmi les autorités chargées de l'accomplissement des tâches de la Confédération, on ne fait qu'entériner la situation juridique et la réalité actuelles et on contribue à davantage de transparence.

#### *Article 5, 1<sup>er</sup> alinéa*

On a procédé ici à une modification rédactionnelle. La compétence de la Confédération pour établir des inventaires d'objets d'importance nationale est étendue au domaine des monuments historiques.

#### *Articles 7, 8 et 9*

Dans le domaine de la protection de la nature et du paysage, l'organe consultatif du Conseil fédéral est aujourd'hui la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFPN); dans le domaine des monuments historiques, cette fonction est assumée par la Commission fédérale des monuments historiques (CFMH). Curieusement, c'est la LPN de 1966 qui sert de base légale à ces deux commissions (art. 25). Il convient de laisser à ces deux organismes traditionnels les tâches qu'elles ont exercées jusqu'ici dans la préparation et l'exécution des mesures prévues par la loi, mais aussi dans le traitement de questions de fond. Il n'est pas prévu de modifier fondamentalement la composition et la fonction de ces commissions. Celles-ci sont désormais régies par l'article 52 de la loi du 19 septembre 1978 sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale (LOA; RS 172.010) et dépendent donc du Conseil fédéral. Il se justifie donc, puisque différentes tâches d'exécution sont regroupées, de créer une réglementation globale, dont il résultera une plus grande souplesse administrative et organisationnelle dans un domaine où les tâches augmentent sans arrêt (voir également art. 25).

#### *Articles 12, 12a et 12b*

L'article 12 règle actuellement le droit de recours des communes, des cantons et des organisations d'importance nationale. Il est prévu de diviser cette disposition en trois articles: les articles 12 et 12a règlent le droit de recours des communes et

des organisations, l'article 12b celui des cantons et, c'est nouveau, des offices fédéraux compétents. La réglementation prévue contient en outre les innovations suivantes:

### *Article 12*

Conséquence logique de l'introduction dans la LPN de la conservation des monuments historiques, les 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas étendent le droit de recours des associations aux organisations qui se vouent à la conservation des monuments historiques. Les dispositions qui habilent les organisations à recourir pour autant qu'elles aient été fondées dix ans avant l'introduction du recours et qu'elles figurent parmi celles désignées par le Conseil fédéral, correspondent à la nouvelle réglementation de la LPE. Par ailleurs, en supprimant le droit de recours contre les arrêtés et ordonnances des cantons, on ne modifie en rien la situation juridique existante. En effet, en vertu de l'article 97, 1<sup>er</sup> alinéa, OJ, le Tribunal fédéral ne connaît pas des recours de droit administratif contre les arrêtés ou ordonnances des cantons, pas plus que le Conseil fédéral ne statue sur des recours contre de tels arrêtés ou ordonnances.

Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, le 3<sup>e</sup> alinéa inscrit dans la loi le principe selon lequel les communes et les associations peuvent user des voies de droit cantonales.

Le 4<sup>e</sup> alinéa étend aux communes le droit de faire opposition et de faire valoir des prétentions dans les cas d'expropriation. Les communes et les associations sont ainsi mises sur pied d'égalité.

Les nouveaux 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> alinéas visent à éviter les doubles procédures de recours. Dans les cas où tant les mesures de planification, les ouvrages et les installations (visés à l'art. 2, let. a et b, LPN) que leur subventionnement (art. 2, let. c, LPN) entrent dans le cadre des tâches de la Confédération, un recourant ne peut entamer une seconde procédure (concernant l'octroi de subventions) si la première (relative aux mesures de planification, aux ouvrages et aux installations) s'est déroulée correctement; une telle disposition concourt à la sécurité du droit et rend la procédure plus rigoureuse. D'autres doubles procédures sont évitées par le fait que les communes et les organisations perdent leur droit d'exercer un recours lorsqu'elles ne font pas des objections dans la procédure cantonale. Dans l'intérêt de la sécurité du droit, la déchéance de ce droit ne s'applique toutefois que lorsque les communes et organisations ont des droits de parties en vertu du droit cantonal et que la publication répond aux exigences de l'article 12a, 1<sup>er</sup> alinéa, LPN. Pour préserver leurs droits de parties dans la procédure face à l'autorité fédérale compétente pour le subventionnement et ainsi garantir aussi leur droit de recours contre les décisions de cette dernière, il suffit aux communes et organisations de faire connaître leurs requêtes à l'autorité compétente de première instance; elles ne sont par contre pas tenues de participer à la suite de la procédure sur le plan cantonal. Dans la procédure de subventionnement de la Confédération, elles sont alors libres d'évoquer à nouveau les requêtes déjà présentées dans la procédure cantonale ou aussi de soulever de nouveaux griefs.

## Article 12a

Cette nouvelle disposition oblige les communes et les associations à intervenir lors de la procédure de première instance. On pourrait également envisager une solution qui les autorise à n'agir qu'en procédure de recours ou en procédure cantonale de dernière instance (voir l'arrêté du Tribunal fédéral du 26 avril 1990 dans l'affaire *Associazione svizzera del traffico et Fondazione svizzera per la tutela del paesaggio c. Commune di Medeglia*). Il est toutefois dans l'intérêt de toutes les parties que le projet dans sa globalité soit connu le plus tôt possible. Aussi l'obligation d'intervenir en première instance est-elle préférable à toute autre solution. Mais cela revient à ôter aux parties le droit de faire recours ou opposition ultérieurement; il faut donc impérativement que les autorités compétentes aient le devoir d'informer les parties de manière complète.

La nouvelle disposition reprend – du moins pour les procédures devant les autorités fédérales – le principe de l'audition préalable des parties (art. 30, 1<sup>er</sup> al., combiné avec art. 6 LPA), tout en le précisant. Pour ce qui est de son contenu, la réglementation correspond au projet de nouvel article 30a LPA (cf. message du Conseil fédéral du 18 mars 1991 concernant la révision de la loi fédérale d'organisation judiciaire et de l'AF concernant l'augmentation temporaire du nombre des juges suppléants et des rédacteurs d'ATF; FF 1991 II 461). Font exception au devoir d'audition des parties les cas mentionnés à l'article 30, 2<sup>e</sup> alinéa, LPA; ces exceptions ne s'appliquent pas uniquement aux procédures soumises à la LPA, mais aussi, par analogie, aux procédures cantonales lorsqu'elles concernent des tâches relevant de la Confédération. Elles laissent le choix entre deux options: soit publier le projet, soit le communiquer par écrit aux associations désignées par le Conseil fédéral en vertu de l'article 12, 1<sup>er</sup> alinéa. Choisit-on la première option (voir le chapitre «Modification du droit en vigueur»), il suffit de présenter un résumé du projet, en indiquant au moins le lieu (en règle générale avec les coordonnées), l'objectif, le genre et l'ampleur du projet, ainsi que, d'une manière sommaire, la zone d'affectation à laquelle il appartient et les conséquences sur des objets protégés par des inventaires fédéraux ou cantonaux. Ce résumé doit en outre indiquer le lieu où peuvent être compulsés les documents utiles. La consultation des dossiers n'est pas réglementée dans le détail; mais il faut ici aussi veiller à ce que la procédure (lieux et heures de consultation, possibilité de faire des copies, etc.) soit conforme aux exigences de l'OJ et de la LPA. Le projet doit être publié dans la Feuille fédérale ou dans l'organe officiel du canton. On veut ainsi éviter que les associations d'importance nationale aient à consulter régulièrement toutes les publications officielles – jusqu'aux avis affichés dans les communes – pour pouvoir exercer leur droit de recours. En obligeant les autorités à fixer un délai d'opposition raisonnable, on entend garantir que l'exercice du droit de recours ne soit pas entravé par des délais trop brefs. Eu égard au nombre relativement élevé de projets pouvant faire l'objet d'un recours et aux possibilités restreintes des organisations habilitées à recourir, le délai ne devrait en principe pas être inférieur à 30 jours. On renonce à fixer un délai unique dans la loi, ce qui présente l'avantage de pouvoir rechercher des solutions adaptées aux différents domaines.

Il va de soi que le droit de recours ne peut s'éteindre que si l'objet de la procédure reste le même; toute modification pouvant entraîner des conséquences importantes pour les parties doit être communiquée aux communes et aux associations.

#### *Article 12b*

Le 1<sup>er</sup> alinéa reprend le texte de l'article 12; 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi actuelle.

Le 2<sup>e</sup> alinéa est nouveau. Il assigne à l'office fédéral – et non plus au département (art. 103, let. b, OJ) – la compétence de former recours contre les décisions cantonales concernant l'exécution de tâches de la Confédération en vertu de l'article 2 LPN. Il s'agit là d'une harmonisation avec la législation en vigueur sur l'aménagement du territoire (pour les autorisations spéciales au sens de l'art. 24 LAT) et avec les dispositions de la future loi sur les forêts (en particulier pour les décisions relatives aux défrichements et à la constatation de la nature forestière). L'office fédéral aura en outre le droit d'intervenir auprès des instances inférieures.

#### *Titre du chapitre 2*

La conservation des monuments historiques est également citée dans ce titre.

#### *Article 13*

L'article 13 dispose que la Confédération peut soutenir par des contributions les efforts des cantons, des communes et des particuliers. Ici aussi, les monuments historiques sont expressément cités. L'acquisition et l'entretien d'objets ainsi que les travaux de recherche et de documentation font partie des activités subventionnables au titre de la protection de la nature, de la protection du paysage et de la conservation des monuments historiques.

Le taux de subvention maximal pour les trois domaines reste fixé à 35 pour cent des frais.

Le taux de subvention peut exceptionnellement s'élever à 45 pour cent des frais, si cette mesure est la seule qui permette de garantir la protection de l'objet (al. 1<sup>bis</sup>). Cette réglementation, qui n'est pas nouvelle dans le domaine de la conservation des monuments historiques, continuera d'être appliquée de manière très restrictive.

La procédure d'inscription des mesures de conservation et d'entretien dans le registre foncier est simplifiée (3<sup>e</sup> al.). Les restrictions de la propriété liées aux aides financières – sous forme de servitudes (art. 781 CC) en faveur de la Confédération – existent aujourd'hui déjà mais elles auront dorénavant un caractère de droit public (art. 702 CC), ce qui permettra de simplifier la tâche des maîtres d'ouvrage privés ou publics bénéficiant de contributions.

Il faudra renforcer la collaboration entre les cantons et la Confédération afin de régler les problèmes d'exécution dus à l'accumulation, au cours des dernières années, de dossiers en suspens. Confédération et cantons auront à définir en commun des priorités et à établir un plan de financement sur la base d'un examen préliminaire des demandes à l'échelon cantonal. Les modalités de cette collaboration seront fixées conformément aux principes et aux dispositions de la loi sur les subventions (4<sup>e</sup> al.).

#### *Article 14*

Le droit aux subventions est étendu aux associations œuvrant dans le domaine de la conservation des monuments historiques. Comme par le passé, les subventions fédérales sont allouées à condition que le bénéficiaire prenne de son côté des mesures appropriées.

#### *Article 14a*

Cette disposition crée de nouvelles compétences permettant de soutenir financièrement les projets de recherche, la formation et le perfectionnement ainsi que les relations avec le public. Ici encore, la Confédération respecte le principe de la subsidiarité: son rôle consiste à encourager et à soutenir les efforts entrepris par des tiers. A titre exceptionnel, la Confédération pourra assumer elle-même les tâches précitées ou les financer intégralement. Cette disposition fait de la loi un instrument juridique adéquat.

#### *Article 15*

Les termes «curiosités naturelles» sont ici ajoutés pour unifier la terminologie employée dans la loi. L'élément «en vue de créer des réserves» disparaît car cette disposition vise désormais un but plus large. Il est important que la Confédération puisse confier aux cantons, aux communes et aux particuliers l'administration des objets qu'elle a acquis.

#### *Article 15a*

Le 1<sup>er</sup> alinéa confère au Conseil fédéral la compétence de désigner les sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale et de déterminer leur situation; une disposition analogue existe déjà pour la protection des biotopes (art. 18a).

Le 2<sup>e</sup> alinéa définit le but général visé par la protection des sites marécageux. Les sites marécageux peuvent également englober des éléments créés pour les besoins de l'homme, tels que des bâtiments ou des voies de communication. Il fallait le mentionner explicitement, faute de quoi la loi risquait de ne pouvoir s'appliquer raisonnablement qu'à un nombre restreint de cas, et le but de la protection n'aurait plus guère eu de rapport avec la réalité. Il convient de donner au Conseil fédéral la compétence de définir le but de la protection de manière à garantir non seulement la protection des éléments naturels caractéristiques du paysage (en particulier morphologiques, géologiques, hydrologiques et biologiques), mais également le maintien et le développement des éléments du paysage qui portent l'empreinte de l'activité humaine.

Le 3<sup>e</sup> alinéa charge les cantons de traduire dans les faits, pour chaque site marécageux, les buts de la protection – que le Conseil fédéral ne peut forcément définir qu'en des termes généraux – et de prendre les mesures de protection et d'entretien appropriées, en principe en recourant aux instruments de l'aménagement du territoire. Les cantons sont tenus de prendre à temps les mesures de protection des sites marécageux, si possible en concluant des accords avec les propriétaires fonciers et les exploitants et en adaptant les modes d'exploitation agricole et sylvicole (art. 18a, 3<sup>e</sup> al., et art. 18c LPN).

Le 4<sup>e</sup> alinéa règle le financement de la protection des sites marécageux. Le financement étant assuré sous forme d'indemnités, il incombe aux pouvoirs publics. La Confédération supporte jusqu'à 60 pour cent des frais; sa participation varie suivant la capacité financière des cantons et la charge globale que leur occasionne la protection des sites marécageux et des biotopes. Les cantons prennent à leur charge le reste des frais.

Le 5<sup>e</sup> alinéa rappelle que la protection des marais (considérés comme biotopes, contrairement aux sites marécageux) est couverte par les dispositions sur la protection des biotopes (art. 18a ss LPN).

Le 6<sup>e</sup> alinéa correspond à la disposition transitoire de l'article 24<sup>sexies</sup>, 5<sup>e</sup> alinéa, cst., applicable aux marais et aux sites marécageux.

#### *Article 17a*

L'expérience a montré que, dans la pratique, la protection de la nature, du paysage et des monuments historiques donne presque toujours lieu à des désaccords quant à la portée des mesures à adopter et suscite souvent de vives polémiques au sujet de l'opportunité même de ces mesures. Lorsque de tels problèmes se posent, en particulier à l'échelon local, l'avis des experts de la commission nationale permet souvent de régler les différends. Précisons que les commissions fédérales peuvent prendre position seulement si le canton leur en donne l'autorisation. Il conviendra de définir précisément la procédure à suivre dans les dispositions d'application.

#### *Article 18d*

Le projet de loi maintient quant au fond la réglementation en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> avril 1988 selon laquelle la Confédération supporte au moins 60 pour cent des dépenses pour les mesures de protection et d'entretien des biotopes d'importance nationale, la part des cantons n'excédant pas 40 pour cent. Mais contrairement à la réglementation actuelle, qui veut que la Confédération finance les mesures avant d'exiger des cantons une participation aux dépenses, ce sont désormais les cantons, responsables des mesures de protection et d'entretien en vertu de l'article 18a, 2<sup>e</sup> alinéa, qui financeront ces mesures et seront ensuite indemnisés par la Confédération. La Confédération pourra continuer de prendre à sa charge, exceptionnellement, la totalité des frais.

Lors du calcul des contributions fédérales, il va de soi qu'il faudra désormais tenir compte de la charge qu'occasionne aux cantons la protection des sites marécageux (art. 15a), qui s'ajoutera à celle découlant de la protection des biotopes.

#### *Article 21, 2<sup>e</sup> alinéa*

Les corrections des cours d'eaux et l'utilisation intensive du sol ont souvent conduit à la destruction pure et simple de la végétation des rives. Les cantons seront désormais chargés de reconstituer la végétation des rives dans les endroits appropriés ou à tout le moins de créer ou d'améliorer les conditions nécessaires à son développement.

La présente disposition sera introduite dans la LPN seulement au cas où la loi révisée du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux, qui contient une disposition identique, n'entrerait pas en vigueur.

#### *Article 24*

La terminologie est unifiée et la création de réserves n'est plus mentionnée (voir également art. 15).

La lettre c définit un nouveau type de délit contre le patrimoine naturel. Cette disposition pénale est une réponse aux actes de destruction, souvent délibérés, perpétrés contre des richesses naturelles ou des biens culturels. Elle complète la réglementation du Code civil relative à la propriété de l'objet et à l'indemnisation du propriétaire du fonds.

#### *Article 24a*

Le nouvel article 15a complète la liste des contraventions qui sont passibles d'une amende au sens de la lettre b.

#### *Article 24e*

Cet article n'est pas modifié quant au fond; sa rédaction a été clarifiée et son contenu complété par une disposition obligeant les auteurs de dommages irrémédiables à fournir une compensation appropriée.

#### *Article 25*

Comme indiqué dans les commentaires des articles 7 et 8, les nouvelles dispositions de la loi sur l'organisation de l'administration permettront d'organiser les commissions de manière plus ouverte et plus souple. Au lieu de citer les commissions, l'article 25 cite leurs domaines d'activités. Concrètement, on n'envisage toutefois pas de modifier la situation actuelle (voir également art. 7 à 9).

#### *Modification du droit en vigueur*

La conservation des monuments historiques étant intégrée dans le projet de loi, l'arrêté fédéral de 1958 peut être abrogé.

#### *Loi sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR) et loi sur la protection de l'environnement (LPE)*

L'article 12, 1<sup>er</sup> alinéa, LPN, qui oblige les organisations à agir en première instance et les autorités à informer dûment ces dernières au sujet des projets, rend nécessaire une adaptation des dispositions correspondantes de la LPE et de la LCPR. Une telle adaptation est conforme au principe de l'harmonisation des procédures, qui revêt de plus en plus d'importance.

Dans le domaine de la LCPR comme dans celui de la LPN, l'autorité doit avoir la possibilité de publier, à la place de la demande, la décision envisagée (projets dont l'exécution est décidée sans demande préalable; simplification de la procédure dans les domaines où nombre de demandes subissent des modifications ou n'aboutissent pas, telles les autorisations exceptionnelles visées à l'art. 24 LAT).

Dans le domaine de la LPE en revanche, il ne doit pas être possible de publier ou de communiquer la décision envisagée au lieu de la demande, car il s'agit de projets généralement complexes, qui doivent être soumis à une EIE, et au sujet desquels toutes les parties doivent pouvoir agir suffisamment tôt (cf. art. 15 OEIE).

### 3 Conséquences

#### 31 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

#### 311 Confédération

Il est hors de doute que les nouvelles mesures d'encouragement dans le domaine de la *conservation des monuments historiques* auront des conséquences financières. La gestion d'un centre d'experts nécessitera quelque 3 millions de francs par an. On peut estimer en outre à environ 4 millions de francs les dépenses annuelles supplémentaires prévues pour la formation de base et la formation continue de spécialistes, pour le soutien d'associations et d'organisations d'importance nationale chargées des monuments historiques, pour l'entretien et l'acquisition d'objets; ces dépenses varieront en fonction de la nature des projets et des requêtes. Par ailleurs, il faudra selon toute vraisemblance renforcer les effectifs de la section de l'Office fédéral de la culture chargée de l'exécution de la loi. La pratique dira combien de postes devront être créés et quelles mesures de réorganisation il faudra éventuellement prendre.

La Confédération devra supporter l'essentiel des dépenses supplémentaires occasionnées par la *protection des sites marécageux*. Elle sera chargée de dresser et de tenir à jour l'inventaire et participera jusqu'à concurrence de 60 pour cent aux dépenses occasionnées par les mesures de protection et d'entretien que prendront les cantons.

Dans le message du 11 septembre 1985 concernant l'initiative de Rothenthurm (FF 1985 II 1449), on estimait à quelque 120 millions de francs, pour les dix premières années, le coût de la protection des biotopes d'importance nationale (art. 18a et 18d LPN), les deux tiers de cette dépense devant être assumés par la Confédération. Cette estimation s'est jusqu'ici vérifiée. Pour ce qui concerne les sites marécageux, il est plus difficile d'évaluer les frais. Ces objets recouvrent en effet de grandes superficies, ce qui augmente les risques de différends avec les propriétaires, différends qui pourront entraîner des indemnités élevées. Etant donné la longueur des procédures, le poids des indemnités ne se fera guère sentir durant les premières années, de sorte que l'on peut s'attendre au début à des dépenses équivalentes à celles prévues pour la protection des biotopes; toutefois, la Confédération ne supportera que la moitié de ces dépenses, soit quelque 6 millions de francs par an pour la première décennie suivant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, lesquels s'ajouteront aux crédits actuels affectés à la protection de la nature et du paysage. Par la suite, les besoins financiers pourraient s'accroître fortement.

Il faudra par ailleurs créer quatre postes de travail supplémentaires dans les services de l'OFEFP chargés de la protection de la nature et du paysage.

Les dépenses annuelles supplémentaires peuvent se résumer ainsi:

## Conservation des monuments historiques

En mio. de fr.

Gestion d'un centre d'experts .....	3
(à partir de 1996)	
Formation de base et formation continue de spécialistes .....	1
Soutien aux associations et organisations .....	1
Contributions à l'entretien et à l'acquisition d'objets .....	2

Le plan financier prévoit pour la conservation des monuments historiques les dépenses suivantes:

1992	36 260 000 francs,
1993	35 100 000 francs,
1994	36 680 000 francs.

Ces montants ne reflètent que les dépenses prévues dans le cadre du droit en vigueur (contributions pour la restauration d'édifices, les recherches archéologiques, les fouilles ou les relevés de monuments). Rappelons ici qu'il a fallu mettre un terme à la fin de 1989, sur la demande du Parlement, à la pratique restrictive appliquée pendant douze ans dans le traitement des demandes de subvention. Depuis cette année, la Confédération doit donc de nouveau accorder son soutien à la restauration d'édifices appartenant à des cantons, à des communes ou des paroisses à forte capacité financière, ou à d'autres collectivités de droit public ou privé (voir plus haut ch. 13). L'aide financière que la loi révisée permettra d'accorder correspond aux besoins réels de la conservation des monuments historiques à une époque où ceux-ci sont soumis à de fortes agressions de l'environnement; la nécessité de cette aide a été clairement reconnue par les participants à la procédure de consultation. Ce n'est donc pas sans de solides raisons que nous proposons des dépenses qui excèdent les montants prévus dans le plan financier. Signalons enfin qu'il n'est pas possible d'éviter ces dépenses nouvelles en fixant des priorités au sens de l'article 13 de la loi sur les subventions.

### *Protection des sites marécageux*

Pour la protection des sites marécageux, les dépenses supplémentaires peuvent se chiffrer ainsi:

En mio. de fr.

Etablissement et mise à jour de l'inventaire .....	1
Mesures de protection et d'entretien .....	3
Indemnisations .....	2

Ces dépenses ne figurent pas non plus dans le plan financier. Mais des dépenses supplémentaires se justifient vu l'importance nationale des tâches à accomplir et compte tenu des obligations légales qui s'annoncent.

## **312 Cantons et communes**

Grâce aux nouvelles mesures d'encouragement de la conservation des monuments historiques, les cantons et les communes bénéficieront de prestations dans les

domains de la recherche du secteur public, de la technologie, de la formation et du perfectionnement des spécialistes. Ces services sont nécessaires; ils permettront d'améliorer sensiblement dans les cantons et les communes la qualité des travaux de conservation des monuments.

Le rôle de la Confédération restera subsidiaire. En règle générale, elle ne subventionnera l'acquisition, l'entretien, la restauration et la documentation d'un élément du patrimoine qu'à condition que le canton assume lui-même une part équitable des dépenses. Les contributions des communes et d'autres collectivités de droit public sont considérées comme faisant partie de la contribution cantonale. Le taux de subvention dépend de l'importance de l'objet à protéger, de l'ampleur des coûts et de la capacité financière du canton concerné. Comme nous l'avons dit plus haut, la planification financière et l'allocation des subventions devront faire l'objet d'une collaboration plus étroite avec les cantons. La révision de la loi ne devrait pas avoir de conséquence sur l'état du personnel dans les cantons et les communes.

Les cantons auront à supporter la moitié des dépenses prévues pour la *protection des sites remarquables*. Pour les dix premières années, cela représente une dépense annuelle supplémentaire de 6 millions de francs. Il leur faudra en outre engager une personne supplémentaire en moyenne.

## **32      Autres conséquences**

Le projet n'aura pas d'autres conséquences.

## **4        Programme de la législature**

Le présent projet figure dans le programme de la législature 1987 – 1991 (FF 1988 I 353, ch. 2.16).

## **5        Rapports avec le droit européen**

### **51      Accords et conventions du Conseil de l'Europe**

Depuis les années soixante, le Conseil de l'Europe est très actif dans le domaine de la conservation des biens culturels. Il s'est intéressé très tôt à la revitalisation des édifices historiques et s'est préoccupé de la nécessité d'établir de façon systématique des répertoires des monuments historiques; il s'est penché en outre sur le problème de l'aménagement du territoire. Dès le début, le Conseil de l'Europe a attaché une grande importance à la sensibilisation du public aux impératifs de la protection du patrimoine culturel. Des opérations ciblées ont permis de gagner à cette cause de larges catégories de la population. L'année européenne du patrimoine architectural, en 1975, et la campagne «Renaissance de la Cité», de 1980 à 1983, ont eu des résultats très positifs dans notre pays comme dans le reste de l'Europe. Les programmes qui ont été lancés en Suisse dans ce contexte ont eu un large impact et des effets durables. Les organismes spécialisés du Conseil de l'Europe, au sein desquels notre pays est très actif,

s'occupent actuellement de problèmes tels que la sauvegarde de l'héritage rural, de la conservation de l'architecture du 20<sup>e</sup> siècle et du patrimoine culturel de caractère technique et industriel, mais aussi de questions relatives à la formation, aux conséquences du tourisme sur la conservation des biens culturels et au financement de la conservation des monuments historiques.

Jusqu'ici, les ministres européens responsables du patrimoine bâti ne se sont réunis que deux fois. En 1975, lors d'une conférence à Amsterdam, ils ont adopté une charte européenne du patrimoine architectural ainsi qu'une résolution visant à adapter les législations et réglementations nationales aux exigences d'une protection intégrée du patrimoine bâti. En 1985, ils ont élaboré à Grenade la convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe.

En 1962, la Suisse adhéra à la convention culturelle européenne (RS 0.440.1). En 1970, elle ratifiait la convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique. En revanche, la Suisse n'a pas pu signer jusqu'ici la convention relative au patrimoine architectural, plus connue sous le nom de convention de Grenade, bien qu'elle en approuve les buts et la teneur. Lors d'une procédure de consultation, une majorité de cantons s'est prononcée en faveur de la signature de la convention. Huit cantons, qui ont donné leur approbation à condition que certains articles soient assortis de réserves, ont dû être considérés comme rejetant la convention, car le texte de celle-ci n'admet pas de réserve. Deux cantons seulement se sont déclarés opposés à la signature de la convention. Dans ces conditions, nous avons renoncé jusqu'ici à signer et à ratifier ce texte, malgré son importance. Il est toutefois à noter que les dispositions importantes de la convention de Grenade, dans la mesure où elles ressortissent à la Confédération, sont prises en compte dans le présent projet de révision. D'une façon générale, on peut considérer que la législation suisse en matière de protection des biens culturels est conforme aux exigences et aux recommandations du Conseil de l'Europe.

Le Conseil de l'Europe s'est préoccupé très tôt également de la protection de la nature et du paysage. En 1962 déjà, il créait un Comité européen pour la sauvegarde de la nature et des ressources naturelles (rebaptisé par la suite Comité directeur pour la protection et la gestion de l'environnement et du milieu naturel). Depuis 1973, les ministres chargés de l'environnement se rencontrent tous les trois ans pour examiner les problèmes liés à la sauvegarde et à l'entretien de la nature et du paysage. L'année 1970 a été déclarée «Année européenne pour la protection de la nature». L'un des résultats majeurs des travaux du Conseil de l'Europe a été la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe. Signé à Berne le 19 septembre 1979 dans le cadre de la 3<sup>e</sup> Conférence européenne des ministres chargés de l'environnement, ce traité, plus connu sous le nom de Convention de Berne, a été approuvé par l'Assemblée fédérale le 1<sup>er</sup> décembre 1980 et est entré en vigueur dans notre pays le 1<sup>er</sup> juin 1982 (RS 0.455). La Suisse fut un des premiers Etats signataires de cet instrument international de première importance dans la perspective d'une protection transfrontière efficace des biotopes et des espèces menacés.

La Suisse a ratifié les deux importantes conventions de l'UNESCO sur la protection des biens culturels. Il s'agit de la convention de la Haye du 14 mai 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, ratifiée en 1962, et de la convention du patrimoine mondial, ratifiée en 1975. La vieille ville de Berne, le couvent de Saint-Gall et le couvent bénédictin de Münstair figurent sur la liste du patrimoine mondial, qui compte à ce jour 136 objets naturels ou culturels d'importance universelle. Les Etats signataires de la convention du patrimoine mondial s'engagent à conserver de façon optimale et à protéger aussi efficacement que possible les richesses qui y sont recensées. En signe de solidarité, la Suisse accorde régulièrement des contributions pour la sauvegarde du patrimoine mondial dans les pays du tiers monde. On peut à cet égard mentionner la campagne de solidarité pour le déplacement du temple d'Abou Simbel en Egypte et les efforts déployés pour la sauvegarde de la vieille ville de Sanaa au Yémen.

Pour ce qui concerne la *protection de la nature et du paysage*, il convient de mentionner, outre la convention du patrimoine mondial citée plus haut, la Convention du 2 février 1971 relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitat des oiseaux d'eau (convention de Ramsar, RS 0.451.45), dont le secrétariat est établi dans notre pays, ainsi que la convention du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (convention de Washington, RS 0.453).

### 53 **Activités de la CE dans le domaine de la protection de la nature, du paysage et des monuments historiques**

Les objectifs de la CE en matière de protection du patrimoine culturel sont pratiquement identiques à ceux du Conseil de l'Europe. La communauté a adopté à ce jour les recommandations et résolutions suivantes:

- Recommandation de la Commission aux Etats membres, du 20 décembre 1974, relative à la protection du patrimoine architectural et naturel;
- Résolution du Parlement européen, du 14 septembre 1982, relative à la conservation du patrimoine architectural et archéologique;
- Résolution du Parlement européen, du 11 février 1982, relative à l'héritage social de l'Europe;
- Résolution des ministres responsables des affaires culturelles réunis au sein du Conseil, du 13 novembre 1986, relative à la conservation du patrimoine architectural européen.

En dehors de ces recommandations et résolutions, il n'existe pas de bases légales explicites, car la conservation des monuments historiques, qui ressortit à la politique culturelle, n'est pas, aux termes des traités de Rome, considérée comme une activité de la CE. On s'est cependant rendu compte très tôt qu'il fallait que l'intégration européenne se traduise par des campagnes culturelles et qu'elle trouve un écho dans la conscience des citoyennes et citoyens. Aussi la CE s'est-elle concentrée sur les objectifs suivants:

- sensibilisation du public à la conservation des biens culturels,
- campagnes de restauration ciblées,
- promotion de la formation de spécialistes,
- échanges de connaissances,
- création d'un «Fonds européen pour les monuments historiques et les établissements culturels»,
- établissement d'une documentation sur le patrimoine à protéger,
- création d'une instance nationale appelée à statuer sur les cas de démolition litigieux,
- allègements fiscaux en faveur des propriétaires de monuments (taxe à la valeur ajoutée).

Pour ce qui est de *la protection de la nature et du paysage*, la CE a développé une stratégie globale visant à protéger les espèces menacées et leurs biotopes. Les décisions et les directives adoptées en la matière se rapportent donc pour l'essentiel aux conventions mentionnées aux points 51 et 52, signées par la Suisse. Il faut en particulier mentionner les textes suivants:

- Directives du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages;
- Décision du Conseil, du 3 décembre 1981, concernant la conclusion de la convention relative à la conservation de la vie sauvage;
- Décision du Conseil, du 24 juin 1982, concernant la conclusion de la convention sur la conservation des espèces migratoires appartenant à la faune sauvage;
- Règlement du Conseil, du 3 décembre 1982, relatif à l'application dans la Communauté de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction.

Les recommandations et les résolutions adoptées par la CE recouvrent dans une très large mesure les objectifs que s'est fixés la Suisse en matière de protection de la nature et du patrimoine bâti. Le présent projet de révision tient compte des principes appliqués par la CE.

## 6 Bases juridiques

Le présent projet de révision s'appuie sur l'article 24<sup>sexies</sup> de la constitution (cst.). Il convenait d'examiner en particulier si la conservation des monuments historiques fait partie des obligations que la constitution assigne à la Confédération en matière de protection de la nature et du paysage. La réponse est affirmative étant donné que l'article 24<sup>sexies</sup> précise que le devoir de protection de la Confédération concerne notamment l'«aspect caractéristique ... des localités», les «sites évocateurs du passé» et les «monuments». La réglementation du 2<sup>e</sup> alinéa s'applique également aux compétences en matière de subventions et aux autres mesures mentionnées au 3<sup>e</sup> alinéa.

La protection des marais et des sites marécageux d'une beauté particulière et présentant un intérêt national est inscrite au 5<sup>e</sup> alinéa de l'article 24<sup>sexies</sup> cst. On trouvera des explications détaillées à ce sujet dans la partie générale du présent message (voir ch. 112).

W

La péréquation financière doit être prise en considération lors de l'octroi de contributions (art. 42<sup>1er</sup> cst.). Les dispositions pénales reposent sur l'article 64<sup>bis</sup> cst.

Enfin, le projet de loi ne contient aucune discrimination qui serait incompatible avec l'article 4 cst., il tient compte de la garantie de la propriété et la réglementation proposée respecte les compétences des cantons.

34572

# Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage

Projet

## Modification du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu le message du Conseil fédéral du 26 juin 1991<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

### I

La loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966<sup>2)</sup> sur la protection de la nature et du paysage est modifiée comme il suit:

#### *Titre*

Loi fédérale sur la protection de la nature, la protection du paysage et la conservation des monuments historiques (LPN)

#### *Préambule*

vu les articles 24<sup>sexies</sup>, 2<sup>c</sup> à 5<sup>c</sup> alinéas, 42<sup>ter</sup> et 64<sup>bis</sup> de la constitution,

#### *Article premier*

But Dans les limites de la compétence conférée à la Confédération par l'article 24<sup>sexies</sup>, 2<sup>c</sup> à 5<sup>c</sup> alinéas, de la constitution, la présente loi a pour but:

- a. De ménager et de protéger l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments du pays, et de promouvoir leur conservation et leur entretien;
- b. De soutenir les cantons dans l'accomplissement de leurs tâches de protection de la nature, de protection du paysage et de conservation des monuments historiques, et d'assurer la collaboration avec eux;
- c. De soutenir les efforts d'organisations qui œuvrent en faveur de la protection de la nature, de la protection du paysage ou de la conservation des monuments historiques;
- d. De protéger la faune et la flore indigènes ainsi que leur espace vital naturel;

<sup>1)</sup> FF 1991 III 1137

<sup>2)</sup> RS 451

- e. D'encourager l'enseignement et la recherche dans les domaines de la protection de la nature, de la protection du paysage et de la conservation des monuments historiques, ainsi que la formation et le perfectionnement de spécialistes.

*Titre précédant l'article 2*

**Chapitre premier:  
Protection de la nature, protection du paysage et conservation des monuments historiques lors de l'accomplissement des tâches de la Confédération**

*Art. 3, 1<sup>er</sup> al.*

<sup>1</sup> Les autorités, services, instituts et établissements fédéraux ainsi que les cantons doivent, dans l'accomplissement des tâches de la Confédération, prendre soin de ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments et, lorsque l'intérêt général prévaut, d'en préserver l'intégrité.

*Art. 5, 1<sup>er</sup> al., première phrase*

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral établit, après avoir pris l'avis des cantons, des inventaires d'objets d'importance nationale; il peut se fonder à cet effet sur des inventaires dressés par des institutions d'Etat ou par des organisations œuvrant en faveur de la protection de la nature, de la protection du paysage ou de la conservation des monuments historiques. . . .

*Art. 7, première phrase*

S'il se révèle que l'accomplissement d'une tâche de la Confédération pourrait porter atteinte à un objet inscrit dans un inventaire fédéral, le service compétent demande à temps une expertise à la Commission compétente (art. 25, 1<sup>er</sup> al.). . . .

*Art. 8*

Lors de l'accomplissement des tâches de la Confédération, chacune des commissions visées à l'article 25, 1<sup>er</sup> alinéa, peut, dans les cas importants, effectuer une expertise de son propre chef à tous les stades de la procédure, sur la manière de ménager des objets ou de les conserver intacts. Le cas échéant, elle le fait dans les plus brefs délais. Sur demande, tous les documents nécessaires sont mis à sa disposition.

Expertise  
facultative

*Art. 9*

Autres exper-  
tises

Le service fédéral compétent peut aussi demander une expertise à la commission cantonale chargée de la protection de la nature, de la protection du paysage ou de la conservation des monuments historiques ou à un autre organe désigné par le canton, ou encore consulter des organisations œuvrant en faveur de la protection de la nature, de la protection du paysage ou de la conservation des monuments historiques.

*Art. 12*

Voies de droit  
des communes  
et des organisa-  
tions reconnues

<sup>1</sup> Les communes et les organisations d'importance nationale à but non lucratif qui ont plus de dix ans d'existence et qui se vouent à la protection de la nature, à la protection du paysage, à la conservation des monuments historiques ou à des tâches semblables ont qualité pour recourir contre les décisions du canton ou des autorités fédérales si ces décisions peuvent, en dernière instance, faire l'objet d'un recours au Conseil fédéral ou d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral désigne les organisations qui ont qualité pour recourir.

<sup>3</sup> Les communes et les organisations reconnues sont en outre habilitées à faire usage des voies de droit cantonales.

<sup>4</sup> Elles sont également habilitées à faire opposition et à formuler des demandes en vertu des articles 9, 35 et 55 de la loi fédérale sur l'expropriation<sup>1)</sup>.

<sup>5</sup> Le recours contre une décision portant octroi d'une subvention fédérale n'est pas recevable lorsque les mesures de planification, les installations ou les ouvrages ont par ailleurs fait l'objet, dans l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, d'une décision au sens du 1<sup>er</sup> alinéa.

<sup>6</sup> Le recours contre une décision portant octroi d'une subvention fédérale n'est en outre pas recevable lorsque les communes et les organisations qui avaient qualité pour recourir n'ont pas émis d'objection dans une procédure cantonale relative aux mesures de planification, aux ouvrages et aux installations qui a été publiée conformément à l'article 12a, 1<sup>er</sup> alinéa.

*Art. 12a (nouveau)*

Publication et  
intervention

<sup>1</sup> Lorsque la procédure comporte un droit de recours au sens de l'article 12, 1<sup>er</sup> alinéa, l'autorité annonce la demande ou la décision

<sup>1)</sup> RS 711

envisagée aux communes et aux organisations reconnues par une notification écrite ou par une publication dans la Feuille fédérale ou dans l'organe officiel du canton. Font exception les cas visés à l'article 30, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale sur la procédure administrative<sup>1)</sup>.

<sup>2</sup> L'autorité fixe un délai d'opposition approprié. Les communes et les organisations qui ne font pas opposition dans ce délai ne peuvent plus intervenir dans la suite de la procédure relative au même objet.

#### *Art. 12b (nouveau)*

Voies de droit  
des cantons et  
de l'office  
fédéral  
compétent

<sup>1</sup> Les cantons ont qualité pour recourir contre les décisions d'autorités fédérales au sens de l'article 12, 1<sup>er</sup> alinéa.

<sup>2</sup> L'office fédéral compétent a qualité pour recourir contre les décisions cantonales au sens de l'article 12, 1<sup>er</sup> alinéa; il peut faire usage des voies de droit fédérales et cantonales.

#### *Titre précédant l'article 13*

### **Chapitre 2: Soutien accordé par la Confédération à la protection de la nature, à la protection du paysage et à la conservation des monuments historiques, et mesures de la Confédération**

#### *Art. 13, 1<sup>er</sup> al., première phrase, et al. 1<sup>bis</sup>, 3 et 4 (nouveau)*

<sup>1</sup> La Confédération peut soutenir la protection de la nature, la protection du paysage et la conservation des monuments historiques en allouant des subventions allant jusqu'à 35 pour cent des frais pour la conservation et l'entretien de paysages, de localités caractéristiques, de sites évocateurs du passé, de curiosités naturelles et de monuments dignes de protection, ainsi que pour les acquisitions et les travaux d'exploration et de documentation qui y sont liés. . . .

<sup>1bis</sup> Le taux de subvention peut s'élever jusqu'à 45 pour cent des frais s'il est établi que le taux prévu au premier alinéa ne permet pas de financer des mesures dont l'exécution est indispensable.

<sup>3</sup> Les mesures de protection et d'entretien prescrites constituent des restrictions de droit public à la propriété (art. 702 CC<sup>2)</sup>). Elles engagent les propriétaires fonciers intéressés; les cantons doivent les faire inscrire au registre foncier. Le Conseil fédéral fixe les cas où il peut être dérogé à cette obligation d'inscription.

<sup>1)</sup> RS 172.021

<sup>2)</sup> RS 210

<sup>4</sup> Les cantons examinent les projets, les évaluent et les échelonnent dans le temps. Sur cette base, la Confédération et les cantons établissent un plan de financement commun. Le Conseil fédéral règle la procédure et la participation des cantons à l'exécution de mesures qu'il a décidées.

*Art. 14*

Subventions  
accordées à des  
organisations

La Confédération peut accorder des subventions à des organisations d'importance nationale qui se vouent à la protection de la nature, à la protection du paysage ou à la conservation des monuments historiques pour les frais que leur occasionnent les activités qu'elles exercent dans l'intérêt public.

*Art. 14a (nouveau)*

Recherche,  
formation,  
relations  
publiques

<sup>1</sup> La Confédération peut allouer des subventions pour promouvoir:

- Des projets de recherche;
- La formation et le perfectionnement de spécialistes;
- Les relations publiques.

<sup>2</sup> Lorsque l'intérêt national l'exige, la Confédération peut assumer elle-même ces tâches ou les faire exécuter à ses frais.

*Art. 15, 1<sup>er</sup> al.*

<sup>1</sup> La Confédération peut procéder par voie contractuelle ou, exceptionnellement, par voie d'expropriation pour acquérir ou sauvegarder des sites naturels, des curiosités naturelles, des sites évocateurs du passé ou des monuments d'importance nationale. Elle peut en confier l'administration à des cantons, à des communes ou à des organisations.

*Art. 15a (nouveau)*

Protection des  
marais et des  
sites marécageux

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral, après avoir pris l'avis des cantons, désigne les sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale et en détermine la situation.

<sup>2</sup> Le but général de la protection est de sauvegarder les éléments des sites marécageux, naturels ou non, qui leur confèrent leur beauté particulière et leur importance nationale. Le Conseil fédéral fixe des buts de protection adaptés aux particularités des sites marécageux. Ce faisant, il tient compte de l'utilisation du sol et des aménagements du paysage dans la mesure où ils contribuent à sauvegarder les éléments caractéristiques des sites marécageux.

<sup>3</sup> Les cantons veillent à l'exécution et à la mise en œuvre des buts de la protection. Ils prennent à temps les mesures de protection et d'entretien qui s'imposent. Les articles 18a, 3<sup>e</sup> alinéa, et 18c sont applicables par analogie.

<sup>4</sup> La Confédération finance l'inventaire des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale et participe au financement des mesures de protection et d'entretien par une indemnité n'excédant pas 60 pour cent des frais. Pour le calcul de l'indemnité, elle tient compte de la capacité financière des cantons et de la charge globale que leur occasionne la protection des sites marécageux et des biotopes.

<sup>5</sup> Les articles 18a, 18c et 18d s'appliquent à la protection des marais d'une beauté particulière et d'importance nationale.

<sup>6</sup> Les cantons désignent les installations, les bâtiments et les modifications de la configuration du terrain réalisés après le 1<sup>er</sup> juin 1983 dans les marais et les sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale et qui sont contraires aux buts visés par la protection. Le rétablissement de l'état initial incombe à l'autorité cantonale ou fédérale compétente pour prendre les décisions concernant les autorisations et l'exécution des projets.

#### *Art. 17a (nouveau)*

Expertises  
spéciales

Le Conseil fédéral définit les cas dans lesquels la commission compétente peut, avec l'accord du canton, procéder à une expertise de son propre chef ou à la demande de tiers.

#### *Art. 18d, 1<sup>er</sup> et 3<sup>e</sup> al.*

<sup>1</sup> La Confédération finance l'inventaire des biotopes d'importance nationale et participe au financement des mesures de protection et d'entretien par une indemnité couvrant de 60 à 90 pour cent des frais. Dans des cas exceptionnels, elle peut prendre à sa charge la totalité des frais.

<sup>3</sup> Pour le calcul des contributions visées aux 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas, la Confédération tient compte de la capacité financière des cantons et de la charge globale que leur occasionne la protection des sites marécageux et des biotopes.

#### *Art. 21, 2<sup>e</sup> al. (nouveau)*

<sup>2</sup> Dans la mesure du possible, les cantons veillent à ce que les rives soient couvertes d'une végétation suffisante ou du moins à ce que soient réalisées les conditions nécessaires à son développement.

*Art. 24, 1<sup>er</sup> al., let. a et c (nouvelle)*

<sup>1</sup> Sera puni d'emprisonnement jusqu'à un an ou d'une amende jusqu'à 100 000 francs celui qui, intentionnellement et sans auto-risation, aura:

- a. Détruit ou endommagé sérieusement une curiosité naturelle ou un monument protégés en vertu de la présente loi, un site protégé évocateur du passé, un site naturel protégé ou un biotope protégé;
- c. Détruit ou endommagé sérieusement des curiosités naturelles ou des antiquités enfouies qui ont une valeur scientifique considérable (art. 724, 1<sup>er</sup> al., CC<sup>1)</sup>).

*Art. 24a, let. b*

Sera puni d'une amende jusqu'à 20 000 francs celui qui:

- b. Aura enfreint une interdiction décidée en vertu des articles 15a, 16, 18, 18a, 18b, 18c, 19 ou 20 et renvoyant à la présente disposition pénale;

*Art. 24e*

Remise en état

Indépendamment d'une procédure pénale, celui qui porte atteinte à une curiosité naturelle ou à un monument protégés en vertu de la présente loi, à un site protégé évocateur du passé, à un site naturel protégé, à un biotope protégé ou à la végétation protégée des rives peut être tenu:

- a. D'annuler les effets des mesures prises illicitement;
- b. De prendre à sa charge les frais occasionnés par la réparation du dommage;
- c. De fournir une compensation appropriée lorsque le dommage ne peut être réparé.

*Art. 25*

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral nomme une ou plusieurs commissions consultatives pour la protection de la nature, la protection du paysage et la conservation des monuments historiques.

<sup>2</sup> Les cantons désignent des services chargés de la protection de la nature, de la protection du paysage et de la conservation des monuments historiques.

## II

### Abrogation et modification du droit en vigueur

1. L'arrêté fédéral du 14 mars 1958<sup>1)</sup> concernant l'encouragement de la conservation des monuments historiques est abrogé.
2. La loi fédérale du 4 octobre 1985<sup>2)</sup> sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre est modifiée comme il suit:

#### *Art. 14, 3<sup>e</sup> al. (nouveau)*

<sup>3)</sup> Lorsque la procédure comporte un droit de recours au sens du 1<sup>er</sup> alinéa, l'autorité annonce la demande ou la décision envisagée aux communes et aux organisations spécialisées par une notification écrite ou par une publication dans la Feuille fédérale ou dans l'organe officiel du canton; font exception à cette règle les cas visés à l'article 30, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale sur la procédure administrative<sup>3)</sup>. L'autorité fixe un délai d'opposition raisonnable. Les communes et les organisations qui ne font pas opposition dans ce délai ne peuvent plus intervenir dans la suite de la procédure relative au même objet.

3. La loi du 7 octobre 1983<sup>4)</sup> sur la protection de l'environnement est modifiée comme il suit:

#### *Art. 55, 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> al. (nouveau)*

<sup>4)</sup> L'autorité annonce aux organisations les demandes impliquant une décision au sens de l'article premier, par une notification écrite ou par une publication dans la Feuille fédérale ou dans l'organe officiel du canton; font exception les cas énumérés à l'article 30, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale sur la procédure administrative<sup>3)</sup>.

<sup>5)</sup> L'autorité fixe un délai d'opposition raisonnable. Les organisations qui ne font pas opposition dans ce délai ne peuvent plus intervenir dans la suite de la procédure relative au même objet.

## III

### Référendum et entrée en vigueur

- <sup>1)</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.
- <sup>2)</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

34572

<sup>1)</sup> RO 1958 382, 1985 660

<sup>2)</sup> RS 704

<sup>3)</sup> RS 172.021

<sup>4)</sup> RS 814.01

## **Message concernant la révision de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) du 26 juin 1991**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	33
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.045
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.08.1991
Date	
Data	
Seite	1137-1175
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 672

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.