



Schweizerischer Gemeindeverband
Association des Communes Suisses
Associazione dei Comuni Svizzeri
Associazion da las Vischnancas Svizras

Office fédéral de l'environnement
Conception «Paysage suisse»
Division Espèces, écosystèmes, pay-
sages
3003 Berne

Par e-mail à:
daniel.arn@bafu.admin.ch

Berne, le 13 septembre 2019

Conception «Paysage suisse» (CPS) Prise de position de l'Association des Communes Suisses (ACS)

Madame la Conseillère fédérale Sommaruga,
Mesdames et Messieurs,

Par lettre du 20 mai 2019, vous avez soumis l'affaire susmentionnée à l'Association des Communes Suisses (ACS) pour prise de position. Nous vous remercions de nous donner l'occasion d'exprimer le point de vue des quelque 1600 communes affiliées à l'ACS.

I. Observations d'ordre général

Depuis l'adoption de la CPS par le Conseil fédéral en 1997, les lois à incidence spatiale et, en particulier, l'attitude de la population à l'égard de l'aménagement du paysage, du développement du paysage ainsi qu'à l'égard de l'utilisation et de l'aménagement du territoire ont considérablement changé. C'est pourquoi l'ACS se félicite en principe de l'actualisation de la CPS et de l'orientation visée vers un développement du territoire cohérent dans toute la Suisse.

Cependant, pour l'ACS, il est incompréhensible que les deux associations communales nationales n'aient pas été associées à l'actualisation de la CPS. La responsabilité de la mise en œuvre concrète de l'aménagement du territoire incombe principalement aux communes: l'aménagement du territoire ne devient contraignant pour les propriétaires que lorsqu'il se fonde sur les plans d'affectation qui doivent être approuvés par la population.

Selon le droit fédéral, les communes sont des autorités de planification qui, à cet égard, doivent disposer d'une marge de manœuvre importante dans le cadre de directives de principe. La CPS est un concept conforme à l'art. 13 de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT) et les principes et objectifs d'aménagement qui y sont définis sont par conséquent contraignants pour les autorités des trois niveaux étatiques.

Le présent projet de la CPS contient près d'une centaine d'objectifs définis de manière extrêmement détaillée, qui comprennent souvent aussi déjà les mesures à mettre en œuvre. Cette multitude de directives contraignantes pour les autorités prive les autorités de planification compétentes (notamment les communes) de pratiquement toute liberté de conception.

En outre, le projet actuel formule même différents objectifs partiels qui se trouvent encore dans le processus législatif ou dans une procédure de consultation participative et dont certains sont politiquement très controversés (p. ex. les zones agricoles spéciales, la gestion de l'ISOS).

L'adoption de la CPS sous sa forme actuelle créerait - en dehors d'une procédure législative - des exigences juridiquement contraignantes qui limiteraient indûment la marge de manœuvre des autorités de planification et qui prendraient le pas sur les processus législatifs et de clarification actuels, politiquement controversés.

C'est pourquoi l'ACS rejette résolument la CPS sous sa forme actuelle.

II. Réponses au questionnaire de l'OFEV

1. Quelle est la plus-value de la Conception «Paysage suisse» (CPS) actualisée?

L'ACS se félicite en principe de l'actualisation de la CPS et de l'objectif sous-jacent visant à promouvoir le développement du territoire cohérent en Suisse par le biais d'une vision globale à long terme du développement du paysage. Il nous semble impératif de mieux coordonner les différents secteurs politiques à incidence paysagère. La participation des différents offices fédéraux et des conférences cantonales spécialisées constitue donc un pas dans la bonne direction et a certainement contribué à une meilleure compréhension mutuelle.

La CPS définit le «paysage» au sens large et veut intégrer et cartographier toutes les fonctions du paysage au sens du cadre de vie ainsi que les exigences de l'économie, de la société et de l'environnement et les transposer en objectifs contraignants pour les autorités. Cependant, le présent projet ne répond nullement à cette exigence: d'une part, il néglige le point de vue d'acteurs majeurs, notamment en ce qui concerne l'utilisation du paysage, et d'autre part, il contient déjà une quantité écrasante d'informations et de directives qui, par leur manque de clarté, augmenteront davantage la complexité des planifications dans la pratique.

L'ACS estime qu'un concept au sens de l'art. 13 LAT ne peut répondre à cette exigence générale. Il n'est ni possible ni judicieux de réunir l'ensemble des conditions-cadres juridiques applicables à tous les secteurs politiques à incidence paysagère dans un concept contraignant pour les autorités.

Pour l'ACS, il serait toutefois souhaitable que la collaboration tripartite et la participation d'acteurs majeurs permettent de développer une vision future des paysages en Suisse, qui pourrait servir de modèle pour l'élaboration des concepts de paysages cantonaux et communaux.

2. Les principaux axes de la CPS actualisée sont-ils pertinents?

- Pressions subies par le paysage et nouveaux défis
- Évolution et aménagement du paysage axés sur la qualité
- Coordination étroite avec l'aménagement du territoire, qui doit mieux intégrer le paysage
- Meilleure intégration des cantons et des communes dans la mise en œuvre

Les axes sont pertinents sur le principe. Toutefois, l'ACS estime que les approches formulées dans la CPS pour la mise en œuvre sur les quatre axes mentionnés ne sont que partiellement pertinentes.

Il faudrait favoriser une coordination plus étroite entre les différents secteurs politiques à incidence paysagère. Cependant, la présente CPS met unilatéralement l'accent sur la protection du paysage et néglige son utilisation. Pour mettre en œuvre un développement cohérent du territoire, il faut avoir une vision plus globale. Les objectifs de l'aménagement du territoire sont formulés dans cette vue d'ensemble à l'art. 1 LAT. Ils devraient également être présentés de manière exhaustive dans la CPS.

Du point de vue de l'ACS, le concept n'est donc pas assez adapté à l'aménagement du territoire (il prendrait même le pas sur certaines parties du LAT) et laisse peu de marge de manœuvre aux autorités de planification pour développer le paysage.

Le niveau communal (ACS et UVS) n'a pas encore été officiellement associé au développement de la CPS. Cette façon de faire est totalement incompréhensible, d'autant plus que la responsabilité principale de la mise en œuvre concrète de l'aménagement du territoire incombe aux autorités de planification communales. Elles sont directement concernées dans leur travail par les directives contraignantes pour les autorités.

C'est pourquoi l'ACS exige que les associations nationales de communes soient associées à l'élaboration des objectifs et des mesures contraignantes pour les autorités ainsi qu'à la planification de la mise en œuvre et au contrôle de l'efficacité.

3. Êtes-vous d'accord avec la vision, les objectifs stratégiques et les principes régissant l'aménagement du territoire formulés dans la CPS?

L'ACS est d'accord avec la vision et les objectifs stratégiques de la CPS.

Elle rejette toutefois fermement le fait que des principes d'aménagement du territoire soient énoncés dans la CPS. La LAT contient déjà des principes de planification détaillés qui incluent également l'élément «paysage». Ces principes ont été élaborés dans le cadre d'un processus politique à large échelle et adoptés par le corps électoral. Ils ne doivent pas être complétés unilatéralement et la marge de manœuvre ne doit pas être restreinte en conséquence. En particulier, le principe de pondération des intérêts (iii), formulé dans la CPS, limiterait davantage la marge de manœuvre et rendrait encore plus difficiles les procédures déjà complexes dans le domaine de la densification interne.

4. Approuvez-vous les objectifs de qualité paysagère de la CPS?

Non.

L'ACS soutient les visions pour le développement du paysage en Suisse, formulées dans les intitulés des objectifs de qualité paysagère. Dans leur forme absolue, cependant, elles peuvent difficilement être mises en pratique.

Comme indiqué plus haut, les objectifs sont formulés de manière trop détaillée, ce qui limite de façon indue la marge de manœuvre des autorités chargées de la planification. Les mesures de mise en œuvre sont définies à plusieurs reprises dans la formulation des objectifs. Cela empêche le développement de solutions différentes et innovantes.

Dans certains cas, on observe la formulation d'objectifs partiels qui se trouvent actuellement dans le processus législatif et qui sont politiquement très controversés (p. ex. les formulations sur les zones agricoles spéciales dans l'objectif 12).

L'ACS rejette résolument les objectifs de qualité paysagère sous cette forme et renonce donc à fournir un commentaire détaillé sur les différents objectifs.

5. Les objectifs sectoriels, élaborés avec les offices fédéraux compétents, sont-ils appropriés?

Non.

Les objectifs sectoriels laissent également peu de marge de manœuvre aux autorités de planification.

En outre, on retrouve également la formulation de divers objectifs partiels qui sont encore dans le processus législatif ou au début d'un processus de clarification et qui sont aussi hautement controversés sur le plan politique (p. ex. divers contenus du projet LAT2 actuel, les dispositions concernant la gestion de l'ISOS, etc.)

Du point de vue de l'ACS, il est inadmissible que l'adoption d'un concept permette de compromettre les processus politiques et de fixer des exigences juridiquement contraignantes (pour les autorités).

L'ACS rejette résolument les objectifs sectoriels sous cette forme et renonce donc à fournir un commentaire détaillé sur les différents objectifs.

6. Selon vous, la CPS présente-t-elle des lacunes?

Oui.

En raison de la compréhension globale du «paysage», la CPS se voit comme un «concept pêle-mêle» pour toutes les politiques à incidence spatiale. Cela implique toutefois une vue d'ensemble complète de toutes les exigences posées au paysage et de sa fonction pour l'environnement, la société et l'économie. Il peut aussi en résulter des tensions (p. ex. rentabilité - protection, protection du paysage - protection du climat). Un concept global devrait donc mettre en évidence ces contradictions et se prononcer sur la manière de les traiter de manière constructive.

Du point de vue de l'ACS, cependant, la CPS se limite principalement à l'aspect de la protection et devrait par conséquent s'appeler concept de PROTECTION du paysage.

7. Les propositions de mise en œuvre de la CPS sont-elles appropriées, notamment en ce qui concerne l'intégration des cantons et des communes?

Les communes sont de plus en plus confrontées aux attentes les plus diverses des investisseurs, des propriétaires, des planificateurs, de la population et d'autres parties prenantes, notamment par rapport à la densification interne. Ainsi, les processus de planification deviennent de plus en plus complexes et l'élaboration d'une solution réunissant une majorité est souvent limitée par diverses lois.

Au vu de ces faits, il est pour le moins surprenant que la CPS ait défini près d'une centaine d'objectifs contraignants pour les autorités et qui, dans l'ensemble, sont si confus et complexes qu'en pratique, ils ne laissent guère de place à un développement du territoire cohérent.

Du point de vue de l'ACS, il est symptomatique que la mesure 5.1 du point 1 ne mentionne pas les représentants du niveau communal comme membres du groupe d'accompagnement pour la mise en œuvre de la CPS. En leur qualité de troisième échelon étatique et d'autorités de planification, les communes sont directement responsables de la mise en œuvre de la

CPS. Elles sont donc très importantes pour le paysage et ne font nullement partie des «tiers» mentionnés dans la mesure.

L'ACS demande une nouvelle révision approfondie de la CPS et par conséquent aussi des mesures avec la participation du niveau communal. Elle renonce donc à fournir un commentaire détaillé sur les différentes mesures.

8. Avez-vous d'autres propositions de mise en œuvre de la CPS?

L'ACS demande avec insistance le retrait de la CPS et que les trois niveaux étatiques travaillent ensemble pour trouver des solutions appropriées, impliquant tous les acteurs clés.

III. Requêtes

L'ACS demande sur la base des points évoqués ci-dessus:

- La CPS contredit, dans sa forme actuelle, la volonté du législateur et doit donc être rejetée.
- La marge de manœuvre des communes en tant qu'autorités de planification dans le cadre des prescriptions légales ne doit pas être limitée par la CPS.
- Avant toute nouvelle révision de la CPS, il faut que les trois niveaux étatiques réfléchissent ensemble sur les questions suivantes:
 - Quel est le but de la CPS? Quel est l'impact attendu?
 - Comment la CPS est-elle intégrée dans le «système global» des secteurs législatif et politique à incidence paysagère? Quelle est sa valeur juridique?
 - Quels domaines politiques ou paysagers la CPS devrait-elle couvrir et lesquels ne pas couvrir?
- C'est à partir de ces clarifications que la CPS doit être actualisée par les trois niveaux étatiques et avec la participation de tous les acteurs majeurs (secteurs politiques concernés).

Nous vous remercions d'avoir eu l'occasion de donner notre avis et de tenir compte de nos préoccupations.

Avec nos salutations les meilleures,

Association des Communes Suisses

Président

Directeur



Conseiller aux États

Copie adressée à: Union des villes suisses UVS, Berne; Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement DTAP; SG-DETEC