



Fiche

20 août 2012

Constructions, installations et utilisations dans les parcs d'importance nationale

Contexte

La planification et l'autorisation de constructions, d'installations et d'utilisations dans les parcs d'importance nationale amènent souvent les autorités compétentes et les organes responsables des parcs à s'interroger sur la conformité de tels projets et leur compatibilité avec le parc. Des incertitudes subsistent: les nouvelles installations hydroélectriques ou éoliennes, les dépôts en couches géologiques profondes, les infrastructures de transport, les constructions affectées à l'agriculture en dehors d'une zone à bâtir ou des manifestations entrent-ils en contradiction avec les objectifs du parc fixés dans la charte et dans le plan directeur cantonal, et dans quelle mesure ces objectifs doivent-ils être pris en considération dans les processus de planification et d'autorisation?

But de la présente fiche

La présente fiche a pour but d'émettre un avis sur la gestion des utilisations et projets de construction dans les parcs d'importance nationale pour encourager une démarche de planification avisée dans les parcs. Elle s'adresse en particulier aux organes responsables des parcs.

Comment qualifier une nouvelle construction, installation ou utilisation dans un parc d'importance nationale?

L'ordonnance du 7 novembre 2007 sur les parcs d'importance nationale (ordonnance sur les parcs, OParcs; RS 451.36) interdit la construction de bâtiments ou d'installations et les modifications de terrain dans la zone centrale des parcs nationaux et des parcs naturels périurbains (art. 17, al. 1, let. d, et art. 23, al. 1, let. c). Dans les zones périphériques des parcs nationaux et dans les parcs naturels régionaux, l'OParcs impose de conserver voire de renforcer l'aspect caractéristique du paysage et des localités en cas de nouvelles constructions, installations ou utilisations (art. 18, al. 1, let. e, et art. 20, let. c). De manière générale, la qualité de la na-

ture et du paysage doit être préservée et valorisée durablement. Le terme de « nature » recouvre en particulier les trois dimensions de la biodiversité que sont la diversité des écosystèmes, la diversité des espèces et la diversité génétique. Dans les zones de transition des parcs naturels périurbains, la construction de bâtiments et d'installations et les utilisations qui portent atteinte aux habitats des espèces animales et végétales indigènes sont interdites (art. 24, let. b, OParcs).

Le respect de ces contraintes est une condition préalable à l'octroi d'un label ou d'une aide financière de la Confédération. Si les exigences imposées au parc le requièrent, les autorités chargées de l'aménagement du territoire en vertu de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) adaptent les plans d'affectation en conséquence, conformément à l'art. 27, al. 2, let. a, OParcs.

Les autorités communales et cantonales sont en outre responsables du développement des parcs conjointement avec la population et les entreprises locales. Si la Confédération constate à l'occasion d'une procédure d'examen (label « Parc », aides financières) que la qualité du parc n'est pas durablement garantie ou que les objectifs risquent de ne pas être atteints et que les exigences de la législation fédérale ne sont donc plus remplies, elle est tenue de réduire voire de suspendre les subventions ou de retirer le label.

Ces exigences ne modifient en rien les dispositions juridiques extérieures à la législation sur les parcs, les compétences de la Confédération, des cantons et des communes ni les procédures de planification et d'autorisation. La souveraineté des cantons et des communes en matière de planification demeure également intacte. L'évaluation juridique d'un projet au sein d'un parc est donc toujours réalisée par les autorités compétentes dans le cadre des dispositions légales et des procédures de planification et d'autorisation en vigueur.

Moyens d'action de l'organe responsable pour garantir durablement la qualité d'un parc

Le label « Parc » impose à l'organe responsable de gérer l'ensemble du parc suivant les principes du développement durable, au sens du chapitre 3b de la loi du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN, RS 451) et de l'OParcs. Cette gestion doit faire l'objet d'une planification adaptée aux exigences du parc et définie dans une charte (cf. art. 26, al. 2, OParcs).

La qualité d'un parc, caractérisée en premier lieu par des valeurs naturelles et paysagères élevées, s'évalue non pas sur la base d'un seul objet mais de manière globale au regard de la réalisation des objectifs du parc. La construction d'un mur en pierres sèches dans la commune X ou d'une centrale hydroélectrique dans la commune Y ne saurait donc déterminer à elle seule le développement positif ou négatif du parc.

L'autoévaluation par les communes au moyen de l'outil d'évaluation des valeurs naturelles et paysagères s'avère de son côté inadaptée pour examiner la compatibilité d'un projet avec les objectifs du parc car elle ne fournit qu'un état des lieux et des recommandations d'optimisation.

Pour évaluer et développer durablement la qualité, la méthode la plus indiquée est l'appréciation globale, par exemple à l'aide d'un schéma d'évolution du paysage ou une stratégie régionale de développement. Dans un premier temps, l'élaboration et la préparation de données de base relatives aux différents aspects du développement fournissent un aperçu général. La charte doit ensuite préciser la façon dont l'appréciation globale est ou sera appliquée à l'échelle du parc et la façon dont les communes organisent leurs activités liées à l'aménagement du territoire en fonction des exigences à remplir par le parc (art. 26, al. 2, let. a, b et c, OParcs). L'appréciation globale doit prendre en compte les éventuelles mesures de remplacement légales nécessitées par le projet ainsi que les projets de valorisation portés par le parc ou ses communes. Le bilan du développement des valeurs naturelles et paysagères au sens de l'art. 15 OParcs doit être positif à l'issue d'une période d'exploitation de dix ans.

Exemple d'appréciation globale pour des installations hydroélectriques: quel est l'état des eaux dans la région? Quels cours d'eau n'ont été que peu ou pas altérés? Quel devrait être le développement des eaux dans l'ensemble de la région? Quels sont les endroits où l'installation d'une nouvelle centrale hydroélectrique générerait un impact minimal sur la nature ou l'environnement? Quels sont les emplacements appropriés pour de telles utilisations dans la région? Résultat : plan général des sites envisageables pour des installations hydroélectriques et des sites d'exclusion possibles (cours d'eau inaltérés) au regard de l'ensemble du périmètre du parc.

Exemple d'appréciation globale pour des zones artisanales : qu'est-il prévu en matière de développement des espaces paysagers? De quelle façon le caractère du paysage peut-il être préservé voire renforcé, par exemple par la concentration / le regroupement des zones artisanales de différentes communes? Comment créer une compensation pour d'éventuelles zones d'exclusion? Résultat : planification détaillée impliquant toutes les parties concernées dans l'ensemble du périmètre du parc.

Une telle appréciation globale peut constituer une recommandation adressée par le parc aux autorités de planification et de décision. Elle fournit une aide pour la planification de projets à l'échelle communale et régionale et contribue à éviter l'apparition de conflits d'intérêts. Elle offre enfin à l'organe responsable du parc un instrument pour rallier la population et les communes au principe du développement durable et lancer des projets dans ce sens.

L'appréciation globale peut être réalisée en trois étapes:

1. Analyse de l'état actuel de la nature et du paysage (en tenant compte des résultats de l'autoévaluation des valeurs naturelles et paysagères);
2. Définition d'une stratégie de développement du parc et d'objectifs pour les différentes unités paysagères (charte);
3. Appréciation globale de certains aspects (par ex. exploitation de l'énergie hydraulique, plans d'affectations, etc.) conjointement avec les communes dans le respect des règles en vigueur. Il s'agit de concilier au mieux les intérêts de la nature et du paysage avec ceux des populations et de l'économie sur le territoire du

parc. Le but est d'adapter les activités aux objectifs du parc en évitant une accumulation d'impacts négatifs sur la nature et le paysage.

Moyens d'action des autorités pour garantir durablement la qualité d'un parc

Il appartient en grande partie aux autorités communales et cantonales de veiller à ce que le territoire de leur parc se distingue durablement par ses valeurs naturelles et paysagères élevées. Au vu des art. 26 et 27 OParcs, les autorités communales et cantonales doivent adapter leurs activités d'aménagement du territoire aux exigences du parc, en cohérence avec l'appréciation globale mentionnée plus haut et au moyen des instruments dont elles disposent ; elles garantissent ainsi la compatibilité des projets avec les objectifs fixés dans la charte. Les communes incluses dans le parc définiront avec l'organe responsable du parc une approche coordonnée en vue d'élaborer une appréciation globale couvrant la totalité du périmètre du parc. Cette approche peut prendre la forme d'un plan directeur régional ou d'un instrument similaire en fonction des dispositions cantonales.

Conclusion

- L'appréciation juridique d'un projet au sein d'un parc est effectuée par les autorités compétentes dans le cadre des dispositions légales et des procédures de planification en vigueur.
- La LPN et l'OParcs fixent pour les trois catégories de parcs les conditions minimales en matière de qualité naturelle et paysagère pour l'obtention du label ou d'aides financières de la Confédération. Le bilan du développement des valeurs naturelles et paysagères doit être positif à l'issue d'une période d'exploitation de dix ans. Si la qualité n'est pas garantie durablement, le renouvellement du label peut être remis en question.
- L'organe responsable du parc est une entité de droit public ou privé. Il n'a généralement pas de compétence exécutive et n'est pas propriétaire foncière. Son rôle consiste à motiver, à convaincre, à mettre les acteurs en relation et à élaborer des lignes directrices. Les communes participantes peuvent en revanche exercer leurs prérogatives dans l'intérêt du parc en qualité d'autorités législatives, exécutives et chargées de la délivrance des autorisations, ainsi que de propriétaires foncières.
- Pour permettre l'évaluation du développement d'un parc par l'organe responsable, il est recommandé d'élaborer une appréciation globale relative à différents aspects de ce développement.

Renseignements

- M^{me} Simone Remund, tél. 031 322 80 62
simone.remund@bafu.admin.ch

Informations supplémentaires

1. Faktenblatt Vereinbarkeit von geologischen Tiefenlagern und Regionalen Naturpärken, Office fédéral de l'énergie OFEN (en allemand) :
http://www.bfe.admin.ch/php/modules/publikationen/stream.php?extlang=de&name=de_968441050.pdf
2. Recommandations pour la planification d'installations éoliennes, OFEN :
http://www.bfe.admin.ch/themen/00490/00500/index.html?lang=fr&dossier_id=04426
3. Recommandation relative à l'élaboration de stratégies cantonales de protection et d'utilisation dans le domaine des petites centrales hydroélectriques, OFEV :
<http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/01593/index.html?lang=fr>