



Berne, 25 juin 2025

Rapport explicatif concernant la modification de l'ordonnance sur la protection de la nature et du paysage (OPN ; RS 451.1)

Paquet d'ordonnances environnementales du printemps 2025



Table des matières

1	Contexte	3
2	Grandes lignes du projet	3
3	Relation avec le droit international	4
4	Explications de l'art. 3 OPN.....	4
5	Conséquences.....	5
5.1	Conséquences pour la Confédération.....	5
5.2	Conséquences pour les cantons et les communes	5

1 Contexte

À l'automne 2024, le Parlement a adopté l'iv. pa. Bregy 19.409 « Droit de recours des organisations. David contre Goliath ». Le délai référendaire a expiré le 16 janvier 2025 sans qu'un référendum n'ait été lancé. Le projet concerné (art. 12, al. 1^{bis}, de l'ordonnance sur la protection de la nature et du paysage [OPN ; RS 451.1]) vise à supprimer le droit de recours des organisations environnementales prévu à l'art. 12 LPN lors de la construction de logements en zone à bâtir d'une surface de plancher inférieure à 400 m². En revanche, le droit de recours des organisations doit rester applicable à la construction de logements situés dans des sites construits d'importance nationale, impactant directement des sites historiques ou des monuments culturels ou devant être réalisés à proximité immédiate de ceux-ci, ou situés dans des biotopes d'importance nationale, régionale ou locale.

En vue de la mise en œuvre de la nouvelle réglementation, il y a lieu de se demander si certaines notions visées à l'art. 12, al. 1^{bis}, LPN doivent être précisées au niveau de l'ordonnance : les *sites construits d'importance nationale* sont des sites inscrits à l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS). En ce qui concerne les *sites historiques*, il s'agit, selon le rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N), de zones archéologiques protégées qui sont édictées par les cantons. Ces deux notions sont suffisamment concrétisées et n'ont pas besoin d'être précisées dans l'ordonnance. Les notions de *biotopes d'importance nationale, régionale et locale* visées aux art. 18a et 18b, al. 1, LPN ne nécessitent pas non plus de législation d'exécution. En revanche, la notion de *monuments culturels* doit être concrétisée au niveau de l'ordonnance, car elle n'est pas précisée dans la loi. Dans son rapport sur l'iv. pa., la CEATE-N avait déjà indiqué que le Conseil fédéral devait définir ces objets par analogie avec l'art. 32b de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS 700.1) [FF 2024 788 p. 3]. En revanche, il n'est pas nécessaire de définir la notion de « proximité immédiate » de sites historiques ou de monuments culturels. En effet, une proximité immédiate peut uniquement signifier que le projet doit être réalisé directement à côté de tels objets.

2 Grandes lignes du projet

Dans la mesure où les projets de construction concernent directement des monuments culturels ou doivent être réalisés à proximité immédiate de ceux-ci, le droit de recours des organisations reste applicable en vertu de l'art. 12, al. 1^{bis}, let. a, LPN. Comme déjà indiqué au point 1, la notion de *monuments culturels* doit être concrétisée au niveau de l'ordonnance. Le Conseil fédéral a déjà défini cette notion sur la base d'une autre disposition légale : les installations solaires sur les bâtiments ne nécessitent en principe pas d'autorisation de construire. Toutefois, s'il s'agit de biens culturels, une autorisation au sens de l'art. 22 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) est nécessaire (cf. art. 18a, al. 1 et 3, LAT). En conséquence, le Conseil fédéral a défini à l'art. 32b OAT ce qu'il faut entendre par biens culturels au sens de l'art. 18a, al. 3, LAT.

Dans son rapport sur l'iv. pa. 19.409, la CEATE-N a relevé que le Conseil fédéral devait définir les monuments culturels au sens de l'art. 12, al. 1^{bis}, let. a, LPN par analogie avec l'art. 32b OAT.

Selon l'art. 32b OAT, sont considérés comme monuments culturels :

- a. les biens culturels au sens de l'ordonnance sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé, de catastrophe ou de situation d'urgence (OPBC ; RS 520.31) ; cette disposition est également importante pour le projet faisant l'objet du présent rapport et doit être reprise par analogie ;
- b. les périmètres, ensembles et éléments individuels figurant à l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse et assortis d'un objectif de sauvegarde A ; cette réglementation peut être omise, car l'art. 12, al. 1^{bis}, let. a, LPN couvre déjà l'ensemble des objets inscrits à cet inventaire ;
- c. les biens culturels figurant dans un autre inventaire de la Confédération que l'ISOS ; cette disposition est également pertinente pour le projet et doit être reprise par analogie ;
- d. les biens culturels d'importance nationale ou régionale auxquels des contributions fédérales au sens de l'art. 13 LPN ont été accordées ; cette disposition est également pertinente et sera reprise ;
- e. les constructions et installations entrant dans le champ d'application de l'art. 24d, al. 2, LAT ou de l'art. 39, al. 2, OAT en raison de la protection dont elles bénéficient ; cette définition peut être omise de l'art. 3 OPN, car l'art. 12, al. 1^{bis}, LPN ne s'applique qu'aux projets situés en zone à bâtir ;
- f. les objets qui, dans le plan directeur approuvé par la Confédération, sont désignés comme étant des monuments culturels d'importance cantonale au sens de l'art. 18a, al. 3, LAT ; étant donné que les let. a, c et d couvrent déjà les monuments culturels d'importance régionale ou cantonale et que ceux-ci peuvent correspondre aux objets visés à la let. f, il convient de ne pas qualifier ces derniers de monuments culturels au sens de l'art. 12, al. 1^{bis}, LPN.

3 Relation avec le droit international

La restriction du droit de recours des organisations prévue par le projet d'acte n'a d'incidence sur aucun engagement international pris par la Suisse.

4 Explications de l'art. 3 OPN

L'art. 3 OPN concrétise la notion de monuments culturels. Les autorités compétentes doivent savoir si le droit de recours des organisations s'applique ou non à certaines procédures d'autorisation.

Let. a : sont visés par la let. a les biens culturels d'importance nationale ou régionale au sens de l'art. 1, al. 1, let. a et b, de l'OPBC.

Let. b : conformément à l'art. 12, al. 1^{bis}, let. a, LPN, le droit de recours des organisations reste applicable aux bâtiments d'habitation *situés dans des sites*

construits d'importance nationale. On fait référence ici aux sites inscrits à l'ISOS. Selon la let. b, il s'agit en outre des monuments culturels d'importance nationale ou régionale figurant dans des inventaires autres que l'ISOS, établis et gérés par la Confédération en vertu de la LPN dans son domaine de compétence. Il s'agit notamment de l'Inventaire des ouvrages de combat et de commandement, de l'Inventaire des constructions militaires, de l'Inventaire des gares historiques des CFF et de l'Inventaire suisse des installations à câbles.

Let. c : la Confédération soutient les mesures de conservation des monuments historiques et de l'archéologie par des aides financières au sens de l'art. 13 LPN. La plupart de ces objets sont déjà couverts par l'art. 1, al. 1, let. a et b, OPBC. Ces aides financières sont allouées par voie de décision et créent une restriction à la propriété en faveur de la Confédération, mentionnée au registre foncier. Comme de nombreuses contributions de soutien ont été accordées en vertu d'anciennes bases légales, la let. c concerne les monuments culturels pour lesquels des contributions fédérales ont été accordées *au sens* de l'art. 13 LPN.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

Le projet n'a pas de conséquences pour la Confédération en matière de finances et de personnel.

5.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Le projet clarifie la manière dont les autorités d'exécution cantonales ou communales doivent interpréter la notion de monuments culturels au sens de l'art. 12, al. 1^{bis}, LPN lorsqu'elles octroient des autorisations. Le projet sert ainsi à améliorer l'exécution. Dans l'ensemble, les conséquences pour les cantons et les communes sont minimales.