



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commission fédérale pour la protection
de la nature et du paysage (CFNP)

Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage

Rapport annuel 2022 avec évaluations pour les années 2018, 2019, 2020 et 2021

SOMMAIRE

1. Mandat et organisation de la CFNP	3
2. Composition de la commission	3
3. Séances ordinaires et assemblée annuelle de la commission	4
4. Expertises et prises de position de la CFNP	5
5. Contacts et collaboration	10
6. Remarques finales	10

Tableaux et figures

- Tabl. 1 : Aperçu de l'évolution des expertises et prises de position entre 2013 et 2022
- Tabl. 2 : Bases légales des expertises et prises de position livrées entre 2013 et 2022
- Tabl. 3 : Évaluation de projets de construction et de planification par inventaire concerné entre 2013 et 2022
- Fig. 1 : Évaluation de projets de construction et de planification dans tous les domaines, entre 2013 et 2022
- Fig. 2 : Durée du traitement des affaires à partir de leur année d'entrée, en pourcentage de toutes les affaires, entre 2013-2022

Annexe

- Liste des destinataires

Les listes des expertises et prises de position de 2018 à 2022 sont disponibles sur www.enhk.admin.ch.

Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission ENHK
Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage CFNP
Commissione Federale per la protezione della Natura e del Paesaggio CFNP
Cumissiun Federala per la protecziun da la Natira e da la Cuntrada CFNC

Secrétariat

c/o Office fédéral de l'environnement, 3003 Berne

Secrétaire : Fredi Guggisberg

Tél. 058 462 68 33

Courriel fredi.guggisberg@enhk.admin.ch / info@enhk.admin.ch

Le rapport annuel 2022 (avec évaluations pour les années 2018, 2019, 2020 et 2021) est disponible en français, en allemand et en italien auprès du Secrétariat de la CFNP ainsi que sur www.enhk.admin.ch.

Stirnimann Thomas	Emmenbrücke LU	Dipl. Natw. ETH
Consultants¹		
Eich Georges	Altdorf UR	Dipl. Naturwissenschaftler ETH
Müller Eduard	Seelisberg UR	Dr. phil., Germanist und Kunsthistoriker
Stalder Andreas	Bern BE	Fürsprecher, lic. phil. nat. Geograf
Zaugg Zogg Karin	Ligerz BE	Lic. phil. hist., Kunsthistorikerin
Secrétariat		
Guggisberg Fredi	Worben BE	Lic. phil. nat., Biologe, Kommissionssekretär
Miranda-Gut Beatrice	Herrliberg ZH	Dr. sc. nat., Biologin, stellvertretende Kommissionssekretärin
Ulber Marcus	Zürich ZH	Dipl. Forst-Ing. ETH, MAS ETH Raumplanung, wissenschaftlicher Mitarbeiter

Depuis le 1^{er} janvier 2018, la CFNP est présidée par Madame Heidi Z'graggen, domiciliée à Erstfeld (UR), politologue, ancienne conseillère d'État et cheffe de la Direction de la justice du canton d'Uri, conseillère aux États du canton d'Uri depuis le 2 décembre 2019. Jusqu'au 31 mars 2019, la vice-présidence était assurée par Monsieur Theo Loretan, docteur en droit, de Zurich. Son successeur Paolo Poggiati a été élu lors de la séance de la commission du 11 avril 2019.

Au 31 décembre 2022, la commission affichait une proportion féminine de 40 %. La Suisse romande était représentée par trois membres et la Suisse italophone par un membre.

Conformément à l'art. 24 OPN, la CFNP a reçu, pour diverses expertises, le soutien de ses consultants permanents, qui ont également pris part – avec voix consultative – aux séances.

Les membres de la commission s'acquittent de leurs tâches à titre accessoire et bénéficient pour ce faire d'une indemnité conformément à l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA, RS 172.010.1). La commission est classée dans la catégorie des commissions politico-sociales de type S3.

3. SÉANCES ORDINAIRES ET ASSEMBLÉE ANNUELLE DE LA COMMISSION

En 2022, la commission a tenu six séances plénières ; la séance du 28 octobre 2022 s'est tenue conjointement avec la Commission fédérale des monuments historiques (CFMH). Au cours de ses séances, la CFNP a traité différents dossiers spécifiques et adopté des expertises. Des décisions émanant d'instances supérieures – notamment du Tribunal fédéral – ont été analysées, permettant ainsi à la commission d'en tirer les enseignements nécessaires à son travail. Des représentantes et représentants de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV, responsable de l'IFP), de l'Office fédéral de la culture (OFC, responsable de l'ISOS) et, selon les cas, de l'Office fédéral des routes (OFROU, responsable de l'IVS) ont informé en continu la commission au sujet des projets et décisions importants de l'administration fédérale. L'assemblée annuelle de la CFNP a été organisée les 25 et 26 août 2022 dans le canton du Jura.

Le Bureau, responsable de la planification et de la préparation des séances et de l'assemblée annuelle de la commission, composé de la présidente, du vice-président et du secrétaire, a veillé à ce que les dossiers soient traités dans les meilleurs délais et à ce que la charge de travail soit répartie entre ses membres. Il a de plus assuré une ligne d'appréciation uniforme, cohérente et dûment motivée dans les différents dossiers. Le suivi des affaires est notamment assuré au moyen du bulletin interne CFNP-Info. Paraissant en règle générale six fois par an, celui-ci documente l'évolution de la charge de travail et du traitement des affaires.

¹ Au sens de l'art. 24 OPN

4. EXPERTISES ET PRISES DE POSITION DE LA CFNP

La CFNP a pour tâche principale d'évaluer des planifications et des projets de construction, en particulier à l'intérieur d'objets inscrits à l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP), à l'Inventaire des sites construits à protéger en Suisse (ISOS) et à l'Inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (IVS). La commission prend également position sur des projets de plans directeurs cantonaux à l'intention de l'Office fédéral du développement territorial, dans le but de déceler rapidement des conflits potentiels entre des planifications d'ordre supérieur et des objets IFP, ISOS ou IVS.

Les dossiers ont été préparés par différentes délégations de la commission, dont la composition variait en fonction du domaine (en général un à trois membres ou consultants et un collaborateur du secrétariat). Ils ont ensuite été traités et adoptés par la commission lors des séances ou par voie de circulation.

Le nombre d'affaires en suspens était de 33 au 15 novembre 2021, et de 34 au 15 novembre 2022.

Les listes des expertises et prises de position livrées par la CFNP, classées par canton, pour les années 2018, 2019, 2020, 2021 et 2022 sont disponibles sur son site Internet. Une liste des expertises et prises de position émises y est par ailleurs publiée chaque mois.

Le tableau 1 récapitule l'évolution des expertises et des prises de position émises au cours des dix dernières années. Le tableau 2 présente toutes les expertises et prises de position en fonction des bases légales applicables. Le tableau 3 ventile les évaluations de projets de construction et de planification selon les inventaires fédéraux.

Évaluation de projets de construction et de planification

L'évaluation de projets de construction et de planification (modifications du plan d'affectation, plans d'aménagement, etc.) concrets est la tâche principale de la commission. Comme le montre le tableau 1, le nombre total d'expertises dans ce domaine s'établit à 75 pour l'année 2022 et a ainsi légèrement baissé par rapport aux années précédentes. L'ampleur des expertises dépend de la nature des objets inscrits dans les inventaires fédéraux concernés, des différents degrés de protection et de la complexité des problèmes soulevés. L'essentiel du travail de la commission – 71 expertises et prises de position – consiste dans des évaluations reposant sur l'art. 7 LPN (tabl. 2). Ces expertises sont requises lors de l'accomplissement d'une tâche fédérale si les services compétents de la Confédération ou des cantons ne peuvent exclure une atteinte considérable à un objet IFP, ISOS ou IVS (*expertises obligatoires*). La commission a également été consultée par des autorités ou services cantonaux pour l'évaluation de projets qui ne sont pas une tâche fédérale au sens de l'art. 2 LPN, mais qui pourraient porter atteinte à un objet inscrit à un inventaire fédéral ou à un autre objet d'importance particulière (art. 17a LPN, *expertises spéciales*). En 2022, la commission a rédigé au total 8 expertises conformément à l'art. 17a LPN et aucune expertise en vertu de l'art. 8 LPN (*expertises facultatives*).

Prises de position sur des projets de plan sectoriel ou de plan directeur

En 2022, la CFNP a évalué quatre projets du plan sectoriel militaire, deux projets du plan sectoriel des transports, ainsi qu'un projet du plan sectoriel des lignes de transport d'électricité. Elle s'est exprimée aussi sur 30 projets de plan directeur soumis par les cantons à l'ODT, soit pour examen préalable par les instances fédérales, soit pour approbation par le Conseil fédéral. Il est important pour la commission que les conflits potentiels entre les projets repris dans le plan directeur en catégorie « coordination réglée » et les objectifs de sauvegarde des objets protégés par des inventaires fédéraux au sens de l'art. 5 LPN soient identifiés le plus tôt possible. Ceci permet de procéder aux expertises nécessaires à un stade précoce de la planification, ce qui a une influence positive à la fois sur les ressources nécessaires à la planification et sur la durée de la procédure. De l'avis de la CFNP, les projets pour lesquels il existe, au niveau du plan directeur, un risque de conflit grave au regard des objectifs de protection d'objets des inventaires fédéraux visés à l'art. 5 LPN (IFP, ISOS et IVS) ne peuvent être arrêtés, respectivement approuvés par le Conseil fédéral en tant que « coordination réglée », qu'après une identification et une pesée des intérêts claires et appropriées au niveau de l'aménagement du territoire. S'il

Tabl. 1 : aperçu de l'évolution des expertises et prises de position entre 2013 et 2022 (nombre / % arrondi)

Type d'évaluation	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013
Évaluation de projets de construction et de planification	75 55%	88 63%	70 57%	72 60%	60 52%	69 56%	88 63%	73 72%	78 69%	89 69%
Évaluation de plans sectoriels et plans directeurs à l'intention de l'Office fédéral du développement territorial (ARE)	37 27%	26 19%	34 28%	29 24%	35 30%	35 28%	38 27%	25 25%	25 22%	28 22%
Questions générales de nature politique ou pratique dans la protection de la nature et du paysage	15 11%	18 13%	10 8%	9 8%	13 11%	19 15%	13 9%	4 4%	10 9%	12 9%
Aucune prise de position matérielle ²	10 7%	7 5%	9 7%	10 8%	7 6%	---	---	---	---	---
TOTAL	137	139	123	120	115	123	139	102	113	129

Tabl.2 : bases légales des expertises et prises de position établies entre 2013 et 2022 (nombre / % arrondi)

Évaluations et prises de position, par base légale	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013
Art. 7 LPN (<i>expertises obligatoires</i>)	71 52%	87 63%	74 60%	72 60%	56 49%	56 46%	71 51%	58 57%	62 55%	76 59%
Art. 8 LPN (<i>expertises facultatives</i>)	0 0%	2 1%	0 0%	2 2%	1 1%	0 0%	1 1%	0 0%	1 1%	0 0%
Art. 17a LPN (<i>expertises spéciales</i>)	8 6%	6 4%	5 4%	8 7%	10 9%	13 11%	16 12%	15 15%	15 13%	13 10%
Art. 25 LPN / art. 25 OPN (<i>fonction consultative</i>) : plans sectoriels et directeurs et prises de position générales (cf. tabl. 1)	58 42%	44 32%	44 36%	38 32%	48 42%	54 44%	51 37%	29 28%	35 31%	40 31%
TOTAL	137	139	123	120	115	123	139	102	113	129

² Dans ces dossiers, la CFNP n'a pas fourni d'appréciation matérielle, mais s'est prononcée sur le principe de la nécessité d'une expertise, sur des questions de procédure ou sur d'autres aspects particuliers. Nouvelle catégorie depuis 2018 (figurait auparavant sous la catégorie Évaluation de projets de construction et de planification).

Tabl. 3 : évaluation de projets de construction et de planification par inventaire concerné entre 2013 et 2022 (nombre / % arrondi)

Inventaire concerné	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013
IFP	33 44%	32 36%	21 30%	29 40%	26 43%	31 45%	55 63%	48 66%	45 57%	65 73%
IFP et ISOS	8 11%	13 15%	10 14%	17 24%	13 22%	10 14%	12 14%	8 11%	10 13%	8 9%
IFP et IVS	1 1%	7 8%	6 9%	4 6%	2 3%	3 4%	5 6%	2 3%	2 3%	4 5%
ISOS	27 36%	25 28%	19 27%	10 19%	11 18%	14 20%	13 15%	11 15%	16 21%	11 12%
IFP, ISOS et IVS	0 0%	3 3%	4 6%	2 3%	5 8%	4 6%	2 2%	2 3%	1 1%	0 0%
ISOS et IVS	1 1%	5 6%	7 10%	2 3%	2 3%	3 4%	0 0%	1 1%	1 1%	1 1%
IVS	1 1%	0 0%	0 0%	1 1%	1 2%	0 0%	0 0%	0 0%	0 0%	0 0%
IFP et sites marécageux	3 4%	2 2%	3 4%	3 4%	0 0%	0 0%	0 0%	0 0%	0 0%	0 0%
Autres inventaires fédéraux	0 0%	1 1%	0 0%							
Hors objets d'importance nationale inventoriés	1 1%	0 0%	0 0%	0 0%	0 0%	4 6%	1 1%	1 1%	3 4%	0 0%
Évaluation de projets de construction au total	75	88	70	72	60	69	88	73	78	89

Total des projets de construction IFP	45	57	44	45	46	48	74	60	58	77
Total des projets de construction ISOS	36	46	40	31	31	31	27	22	28	20
Total des projets de construction IVS	3	15	17	9	10	10	7	5	4	5

ne s'agit pas de l'accomplissement d'une tâche fédérale en vertu de l'art. 2 LPN, il convient d'apporter la preuve que les inventaires fédéraux au sens de l'art. 5 LPN ont été pris en compte conformément à l'art. 8 de l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP), à l'art. 11 OISOS et à l'art. 9 OIVS.

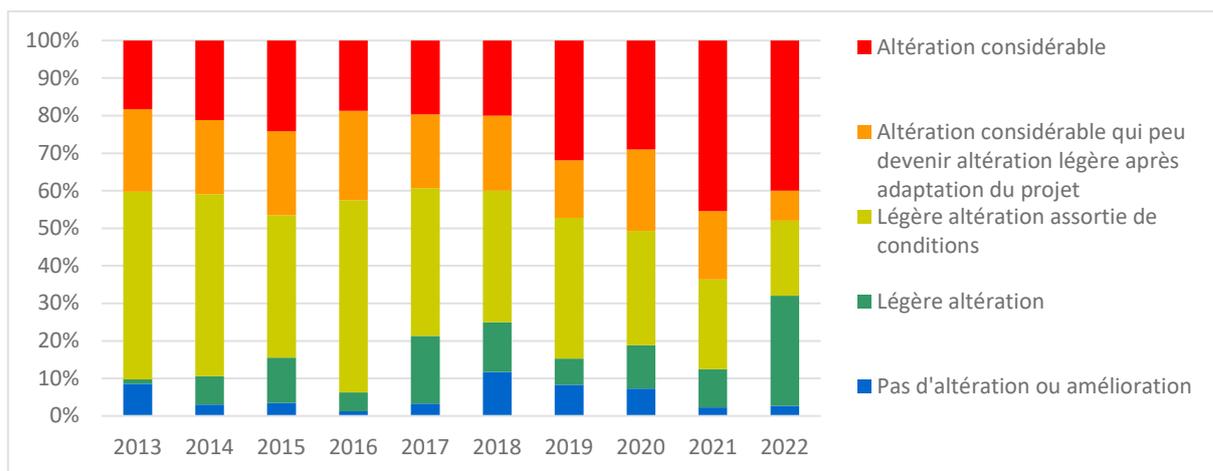
Autres prises de position

Dans le cadre de son mandat général de conseil, la CFNP a également pris position à 15 reprises sur des projets fédéraux ou cantonaux, à l'instar d'une série de modifications prévues de lois et d'ordonnances dans le domaine de l'énergie ainsi que de modifications de l'annexe 1 de l'ordonnance concernant l'ISOS.

Résultats des expertises et prises de position

La CFNP a pour tâche de vérifier que les projets de la Confédération, ou ceux qui nécessitent une concession, une autorisation ou une subvention de la Confédération, répondent aux exigences légales prévoyant que les objets inscrits aux inventaires fédéraux au sens de l'art. 6 LPN soient conservés intacts ou en tout cas ménagés le plus possible. Dans ses expertises, elle examine dans quelle mesure un projet est susceptible de porter préjudice à un objet au regard des objectifs de protection de celui-ci. La figure 1 présente une évaluation des résultats des expertises et prises de position sur des projets de construction et de planification, tous domaines confondus, au cours des dix dernières années.

Fig. 1 : Évaluation de projets de construction et de planification dans tous les domaines, entre 2013 et 2022



La figure 1 montre qu'au cours des années 2019 à 2022, un nombre nettement plus important de projets ont été évalués comme portant une atteinte considérable, ou pouvant être considérés comme portant une atteinte considérable dans leur forme actuelle, mais une atteinte légère après la mise en œuvre de charges, par rapport à la moyenne des années précédentes. Sur les 36 cas traités en 2022, 13 portaient sur des questions liées aux sites construits, quatre sur des projets routiers ou ferroviaires, six sur des projets de protection contre les dangers naturels, neuf sur des projets de constructions rurales et d'améliorations foncières, et quatre sur des projets d'infrastructure touristique. S'y sont ajoutés des projets distincts dans les domaines de la production d'énergies renouvelables, de la téléphonie mobile/des communications, ainsi que des grands projets de construction au sein d'objets inscrits à l'IFP.

L'augmentation du nombre d'expertises faisant état d'une atteinte considérable, ou d'une atteinte considérable pouvant représenter une atteinte légère moyennant certaines charges, s'accompagne d'une forte augmentation des expertises portant sur des objets ISOS (cf. tabl. 3) ces dix dernières années. Il s'agit bien souvent de projets ayant déjà donné lieu à des conflits, des oppositions et des plaintes préalablement aux demandes d'expertise. Outre les sites construits, les dossiers portaient parfois aussi sur

des questions de protection des monuments historiques : 10 des 36 évaluations relatives à des objets ISOS ont par conséquent été rendues avec le concours de la Commission fédérale des monuments historiques (CFMH).

Les projets portant une atteinte considérable à des objets IFP, ISOS ou IVS ne peuvent être autorisés, en vertu de l'art. 6 LPN, que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à la conservation et que ces intérêts priment celui de la conservation intacte du paysage d'importance nationale. La CFNP n'a toutefois pas pour tâche de procéder à cette pesée des intérêts, tout comme elle ne tranche pas au sujet des projets en question. La pesée des intérêts et la décision incombent aux autorités compétentes de la Confédération, des cantons et/ou des communes. Toutes les autorités ne transmettant pas leurs décisions à la commission, la CFNP ne dispose pas d'indications plus précises sur le nombre de cas où la pesée des intérêts a penché en faveur de l'intervention, autrement dit en défaveur de l'objet protégé.

Durée de traitement

La figure 2 illustre l'évolution des délais de traitement des affaires au cours des dix dernières années.

Fig. 2 : Durée du traitement des affaires à partir de leur année d'entrée, en pourcentage de toutes les affaires** (En 2022, seules les affaires pour lesquelles une expertise a été livrée la même année sont prises en compte (108) ; 18 affaires engagées en 2022 étaient encore en cours de traitement à la fin de l'année et ne figurent donc pas dans les statistiques.)



Depuis 2018, le délai entre la réception de la demande et la remise de l'expertise s'est à nouveau prolongé. Le pourcentage d'expertises achevées dans les trois mois est passé de plus de 70 % en 2017 à 50 % ou un peu plus de 50 % au cours de la période de 2019 à 2021. Ce développement reflète la charge de travail très importante du secrétariat, mais aussi celle des différents membres de la commission, conséquence du nombre toujours élevé de dossiers à traiter. Compte tenu de la forte charge de travail du secrétariat, l'OFEV a permis à la CNFP d'augmenter les effectifs de celui-ci de 30 %. Le nouveau poste à 80 % a été pourvu en juillet 2021. En 2022, le pourcentage d'expertises et de prises de position achevées dans les trois mois a de nouveau considérablement augmenté pour atteindre 68 %.

5. CONTACTS ET COLLABORATION

Commission fédérale des monuments historiques (CFMH)

Dans les domaines de la protection des sites construits et des voies de communication historiques, la CFNP travaille en étroite collaboration avec la CFMH. Les secrétaires de la CFMH et de la CFNP se sont rencontrés régulièrement à des fins de coordination d'expertises et d'échanges d'informations, et, dans la mesure du possible, chacun d'entre eux a pris part aux séances de l'autre commission. Une séance plénière des deux commissions s'est tenue le 28 octobre 2022. En 2022, la CFNP et la CFMH ont élaboré 21 expertises ou prises de position communes.

Office fédéral des routes, domaine Mobilité douce et voies de communication historiques (OFROU)

Les représentants de l'OFROU ont été invités aux séances de la commission abordant des questions concernant l'IVS.

Office fédéral de l'environnement (OFEV) et Office fédéral de la culture (OFC)

La commission a entretenu des rapports avec les deux offices fédéraux compétents, plus précisément avec la division Biodiversité et paysages de l'OFEV ainsi qu'avec la section Culture du bâti de l'OFC. Des représentants des deux offices ont normalement assisté aux séances plénières de la commission.

Autres contacts

Des contacts avec d'autres offices fédéraux ou services cantonaux ont aussi eu lieu à l'occasion du traitement de dossiers particuliers, dans le cadre de l'élaboration d'expertises ou de procédures de co-rapport. Le secrétaire, à titre d'hôte permanent, participe aux séances et aux manifestations organisées par la Conférence des délégués cantonaux à la protection de la nature et du paysage (CDPNP). La CFNP est en outre représentée au sein du comité d'appréciation permanent de l'ISOS, de la Commission permanente militaire-Protection de la nature de la place de tir du Petit Hongrin, du Groupe de suivi de la place de tir du Glaubenberg et du comité du service interne spécialisé sur les questions de protection du patrimoine des CFF.

6. REMARQUES FINALES

Dans la loi sur la protection de la nature et du paysage, le législateur a conféré à la CFNP un rôle clé en matière de défense des intérêts publics de la protection de la nature et du paysage dans des cas concrets, y compris dans le cadre de son mandat général de conseil. Pour diverses raisons, les conflits entre les intérêts de protection et d'utilisation se sont considérablement aggravés ces dernières années, tandis que la pression sur les paysages et sites construits de valeur ne cesse d'augmenter. Le travail de la CFNP s'inscrit à la croisée d'intérêts divergents. La commission s'efforce, dans le cadre de son mandat légal, de contribuer à une identification et une pesée des intérêts transparentes et compréhensibles par les autorités de la Confédération et des cantons chargées de délivrer des autorisations, au moyen d'expertises et de prises de position indépendantes, axées sur les objectifs de protection, méthodologiquement cohérentes et techniquement fondées. Elle remercie le Conseil fédéral ainsi que les services spécialisés de la Confédération et des cantons pour leur précieux soutien dans l'exécution de ses tâches.

Berne, le 21 juin 2023

COMMISSION FÉDÉRALE POUR LA PROTECTION DE LA NATURE ET DU PAYSAGE

La présidente



Dr Heidi Z'graggen

Le secrétaire



Fredi Guggisberg

LISTE DES DESTINATAIRES :

Par courrier postal :

- Conseil national : Président et président de la CEATE
- Conseil des États : Présidente et présidente de la CEATE
- DETEC : chef du département
- DFI : chef du département
- OFEV : direction
- OFC : direction
- OFROU : direction
- OFJ, Office fédéral de la justice
- Tribunal fédéral suisse
- Tribunal administratif fédéral
- Bibliothèque nationale suisse
- CFF Historic, bibliothèque

Par courrier électronique au format PDF :

- CFNP : membres et consultants
- CFMH : membres et secrétariat
- DDPS, Secrétariat général
- Office fédéral de l'environnement : divisions Forêts, Prévention des dangers, Politique et stratégie, Biodiversité et paysage, section EIE et organisation du territoire
- Office fédéral de la culture : Section Culture du bâti
- Office fédéral des routes : Secteur Mobilité douce et voies de communication historiques
- Office fédéral des constructions et de la logistique
- Office fédéral de l'agriculture, Secteur Améliorations foncières
- Office fédéral du développement territorial
- Office fédéral des transports
- Office fédéral de l'aviation civile
- Office fédéral de l'énergie
- Inspection fédérale des installations à courant fort (ESTI)
- Fonds Paysage Suisse
- Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL)

- Services cantonaux de la protection de la nature et du paysage
- Services cantonaux de la protection des sites construits et des monuments historiques
- Services cantonaux d'aménagement du territoire
- Conférence pour la forêt, la faune et le paysage

- NIKE, Centre national d'information pour la conservation des biens culturels
- Alliance Patrimoine
- Pro Natura
- Patrimoine suisse
- Club Alpin Suisse
- BirdLife Suisse
- Station ornithologique suisse
- Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage
- EspaceSuisse
- WWF Suisse
- Aqua Viva
- Helvetia Nostra
- Mountain Wilderness