



Conseil d'Etat  
Staatsrat

CANTON DU VALAIS  
KANTON WALLIS



2019.03511

P.P. CH-1951 Sion

Poste CH SA

Département fédéral de l'environnement,  
des transports, de l'énergie et de la  
communication  
Madame la Conseillère fédérale  
Simonetta Sommaruga  
Palais fédéral Nord  
3003 Berne

v/Références Daniel Arn

Date

4 SEP. 2019

### Actualisation de la Conception « Paysage suisse » Procédures de consultation et de participation publique

Madame la Conseillère fédérale,  
Mesdames, Messieurs,

Par courrier du 20 mai 2019, votre Office a invité notre Gouvernement à prendre position sur l'objet cité sous rubrique, au sens de l'art. 19 de l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT).

Selon la procédure fixée par l'art. 19 de l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), le Service cantonal du développement territorial a consulté les instances cantonales et régionales intéressées. Les différentes prises de positions reçues (cf. ANN\_FOR\_Conception Paysage suisse\_21082019) ont été intégrées dans le formulaire mis à disposition par la Confédération.

Le Canton du Valais a participé activement à l'actualisation de la Conception « Paysage suisse » (CPS). Il salue le renforcement de la collaboration partenariale entre la Confédération et les cantons et la prise en compte, dans une large mesure, de leurs remarques. La présente prise de position se concentre sur les points jugés prioritaires par le Canton du Valais et soutient la prise de position de la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP). En outre, en tant que canton de montagne, certains points relevés par la Conférence gouvernementale des cantons alpins (CGCA) sont également mis en avant.

#### Le contexte a été fortement amélioré et clarifié

La CPS de 1997 a eu un grand impact, surtout les objectifs élaborés en concertation avec les offices partenaires. Par rapport à la CPS de 1997, il a été procédé à un classement complet de la thématique, y c. la clarification du terme paysage et des conditions-cadres légales. La CPS remaniée possède une structure plus claire et plus compacte. La clarification de la notion de paysage est également vivement saluée. Elle permet une compréhension à la fois globale et dynamique du paysage. **Globale** : le paysage comprend l'espace dans son entier tant les zones rurales que les zones périurbaines et urbaines de Suisse. Ceci permet de changer de perspective, de ne plus limiter le paysage aux espaces non-bâties et de mettre en place une planification du paysage sur l'ensemble du territoire. **Dynamique** : les processus qui ont façonné le paysage et le font évoluer doivent être appréhendés afin de proposer des stratégies ciblées de protection, de conservation et de gestion du paysage.

Pour le canton du Valais, la CPS offre ainsi une base importante et un cadre de référence pour l'élaboration d'une conception paysage cantonale, démarche d'ailleurs soutenue dans le plan de mesure par l'OFEV (mesure 7.1 cf. ANN\_Plan de mesures\_20052019). Il est en effet primordial



que les intérêts de la CPS soient développés et concrétisés dans les instruments de planification cantonaux pour garantir sa mise en œuvre à l'échelle locale.

### Niveau approprié pour la pesée des intérêts

Si la CPS constitue une base pour la planification directrice cantonale, il revient aux cantons de définir les tâches et les objectifs aux échelons cantonaux et communaux. L'exigence, formulée au chapitre 1.7, selon laquelle les communes doivent prendre directement en considération la CPS dans leur plan d'affectation va trop loin. Il en va de même des éventuels plans d'affectation régionaux. Dans le Plan Directeur cantonal (PDC), les intérêts de la CPS sont mis en balance avec les autres intérêts, tels que ceux du projet de territoire suisse, de la NPR, de la politique des agglomérations et des diverses politiques sectorielles. Il est ainsi l'outil d'aménagement du territoire qui permet de prendre en compte à la fois les spécificités régionales et les différentes politiques sectorielles. Les communes doivent prendre connaissance de la CPS, mais se référer au PDC.

En ce sens, l'ajout du chapitre 2.3 *Principes régissant l'aménagement du territoire* est salué. Il permet d'explicitier la fonction transversale importante de l'aménagement du territoire et de prendre en compte l'évolution de la société et de l'économie dans le principe « utiliser durablement le territoire ». Dans une approche dynamique, la société et l'économie sont essentielles afin de comprendre les usages qui façonnent le paysage, compris comme un espace de vie. Il revient ainsi aux acteurs locaux de définir leur stratégie de développement du paysage. Le Canton du Valais encourage les communes à réaliser des Plans Directeurs intercommunaux (PDi) tout en assurant la conformité avec le PDC. Seulement ainsi, les intérêts locaux peuvent être reconnus aux échelons supérieurs et les objectifs de la CPS mis en œuvre dans une logique de coopération bottom-up – top-down.

Le Canton du Valais attend ainsi de la Confédération la reconnaissance des spécificités propres aux régions alpines et le maintien des marges de manœuvre propres à l'aménagement du territoire au travers de pesées d'intérêts territorialement différenciées au niveau régional.

### Principe de proportionnalité pour les bâtiments et installations agricoles

L'obligation de démolir les bâtiments et installations agricoles qui ne sont plus utilisés est discutable. Par souci d'égalité de traitement, il ne peut pas être demandé à l'agriculture ce qui n'est pas demandé aux autres secteurs. Le respect du principe de proportionnalité a d'ailleurs été relevé par la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national dans son rejet de la LAT 2 dans sa forme actuelle. Il s'agit ainsi de supprimer la dernière phrase des objectifs 6.I et 7.C « Les bâtiments et installations agricoles qui ne sont plus utilisés et qui portent atteinte au paysage sont démantelés ». Il faut attendre l'aboutissement de la révision de la LAT 2 et ne pas inverser le processus politique.

En vous remerciant de prendre en compte ce qui précède et en restant à disposition pour tout complément d'information concernant ce dossier, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames, Messieurs, notre considération distinguée.

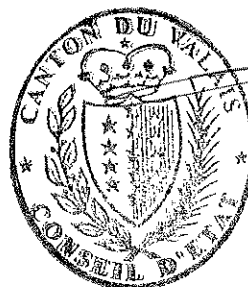
Au nom du Conseil d'État

Le président

  
**Roberto Schmidt**

Le chancelier

  
**Philipp Spörri**



Annexe formulaire rempli  
Copie à Service du développement territorial

Par mail à : [daniel.arn@bafu.admin.ch](mailto:daniel.arn@bafu.admin.ch)



# Actualisation de la Conception « Paysage suisse » : Consultation et participation publique

## Document pour la prise de position

Organisation :           État du Valais

Personne chargée :    A. Défago, S. Veckmans  
de remplir               Service du développement territorial

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

La CPS de 1997 a eu un grand impact, surtout les objectifs élaborés en concertation avec les offices partenaires. Par rapport à la CPS de 1997, il a été procédé à un classement complet de la thématique, y c. la clarification du terme paysage et des conditions-cadres légales. La CPS remaniée possède une structure plus claire et plus compacte. La clarification de la notion de paysage est également vivement saluée. Elle permet une compréhension à la fois globale et dynamique du paysage. **Globale**: le paysage comprend l'espace dans son entier tant les zones rurales que les zones périurbaines et urbaines de Suisse. Ceci permet de changer de perspective, de ne plus limiter le paysage aux espaces non-bâti et de mettre en place une planification du paysage globale. **Dynamique**: les processus qui ont façonné le paysage et le font évoluer doivent être appréhendés afin de proposer des stratégies ciblées de protection, de conservation et de gestion du paysage.

Pour le canton du Valais, la CPS offre ainsi une base importante et un cadre de référence pour l'élaboration d'une conception paysage cantonale, démarche d'ailleurs soutenue dans le plan de mesure par l'OFEV (mesure 7.1 cf. ANN\_Plan de mesures\_20052019). Il est en effet primordial que les intérêts de la CPS soient développés et concrétisés dans les instruments de planifications cantonaux pour garantir sa mise en œuvre à l'échelle locale.

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

- Pressions subies par le paysage et nouveaux défis

Oui            Partiellement            Non

- Évolution et aménagement du paysage axés sur la qualité

Oui            Partiellement            Non

- Coordination étroite avec l'aménagement du territoire, qui doit mieux intégrer le paysage

Oui            Partiellement            Non

- Meilleure intégration des cantons et des communes dans la mise en œuvre

Oui       Partiellement       Non

Commentaire :

Il faut saluer que, dans l'introduction et la définition, le paysage soit considéré comme un espace de vie, culturel et économique. Toutefois, les objectifs et les mesures concernent essentiellement l'environnement naturel et culturel. La CPS se focalise sur la qualité et la protection du paysage, mais les usages ne doivent pas être oubliés.

L'obligation faite aux communes de prendre directement en compte la CPS dans leurs plans d'affectation va trop loin. Il incombe en effet aux Cantons de reprendre les objectifs de la CPS dans leur plan directeur, et d'y inscrire également les mandats correspondants qui reviennent aux communes pour la mise en œuvre. Le plan directeur est l'outil d'aménagement du territoire qui permet de prendre en compte à la fois les spécificités régionales et les différentes politiques sectorielles.

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

Oui       Partiellement       Non

Commentaire :

L'ajout du chapitre 2.3 *Principes régissant l'aménagement du territoire* est salué. Il permet d'explicitier la fonction transversale importante de l'aménagement du territoire et de prendre en compte l'évolution de la société et de l'économie dans le principe « utiliser durablement le territoire ». Dans une approche dynamique, la société et l'économie sont essentielles afin de comprendre les usages qui façonnent le paysage, compris comme un espace de vie. Il revient ainsi aux acteurs locaux de définir leur stratégie de développement du paysage. Le Canton du Valais encourage les communes à réaliser des Plans Directeurs intercommunaux (PDi) tout en assurant la conformité avec le PDC. Seulement ainsi, les intérêts locaux peuvent être reconnus aux échelons supérieurs et les objectifs de la CPS mis en œuvre dans une logique de coopération bottom-up – top-down.

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

Oui       Partiellement       Non

Commentaire :

Concernant l'objectif de qualité paysagère spécifique n°10 « paysages de haute montagne – conserver le caractère naturel », les changements climatiques vont intensifier les phénomènes naturels (éboulements, laves torrentielles, etc.) qui auront un impact principalement sur les infrastructures et les zones urbanisées d'intérêt cantonales et communales. Dans la 2<sup>e</sup> phrase, la modification suivante est donc proposée : « ...les infrastructures ou zones urbanisées d'intérêt économique national **général** ».

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

Oui       Partiellement       Non

Commentaire :

Les remarques ci-après concernent des chapitres isolés.

- 4.2 Energie

À l'objectif 2B, la notion de mesures d'équilibrage sous forme de compensation en cas d'atteinte à des paysages protégés par le droit fédéral ou cantonal, mériterait d'être rajoutée.

À l'objectif 2C, la formulation n'est pas assez restrictive vis-à-vis des biotopes d'importance nationale, qui constituent bien souvent les composantes les plus fragiles des paysages.

- 4.3 Santé, mouvement et sport:

La réduction des impacts des activités sportives et de délasserement sur la qualité des paysages mériterait la formulation d'un objectif spécifique.

- 4.4 Défense nationale

À l'objectif 4B, il est proposé d'adapter la dernière phrase comme suit : L'utilisation militaire des surfaces de certains objets inscrits aux inventaires des biotopes d'importance nationale est en principe évitée et, le cas échéant, réglementée.

À l'objectif 4D, modifier la phrase « ...sont exploitées, de préférence, de manière extensive adaptée au site » (cf. objectif 6.A). Sur une surface d'assolement par exemple, même si celle-ci appartient au DDPS, la production agricole (servant à l'alimentation humaine et donc à la sécurité alimentaire selon l'art. 104a de la constitution fédérale) a un intérêt prépondérant et peut également valoriser le paysage.

- 4.6. Agriculture

À l'objectif 6A, corriger l'erreur de traduction « ...dans le domaine de l'agriculture du paysage et de la biodiversité... ».

L'objectif 6.C reprend les objectifs environnementaux pour l'agriculture (OEA) dans le domaine de la biodiversité. Afin d'éviter des doublons, il doit être intégré à l'objectif 6.A, sans les pourcentages, qui ressortent déjà des OEA. Cela évitera ainsi également les divergences entre les pourcentages, comme c'est le cas actuellement (cf. OFEV, OFAG, *Objectifs environnementaux pour l'agriculture - rapport d'état 2016*, tableau 2 Proportions de surfaces de qualité écologique nécessaire dans les terres agricoles, p.21). La notion de « grande qualité écologique » mériterait parallèlement d'être précisée.

À l'objectif 6.I, biffer la dernière phrase « Les bâtiments et installations agricoles qui ne sont plus utilisés et qui portent atteinte au paysage sont démantelés ». Il faut attendre l'aboutissement de la révision de la LAT2 et ne pas inverser le processus politique. Par ailleurs, dans le cadre de la révision de la LAT2, la CEATE du Conseil national a relevé que « l'obligation de démolir les bâtiments qui ne sont plus utilisés est discutable. Des doutes ont été émis quant à la question de savoir si cette obligation respecte le principe de proportionnalité et si elle peut être mise en œuvre. De plus, elle entraînerait d'importants coûts supplémentaires pour l'agriculture ». Idem pour l'objectif 7.C.

- 4.8. Développement régional

L'objectif sectoriel « développement régional », par son objectif 8.B, devrait encourager les développements qualitatifs du paysage et non parler uniquement de réduction des atteintes au paysage et à la nature. La nécessité de revaloriser écologiquement les espaces verts existant tant de propriété publique que privée mériterait d'être souligné.

6. La CPS présente-t-elle des lacunes ?

Non, la CPS est complète

Oui, certains thèmes font défaut

Si oui, lesquels ?

- Les conséquences du changement climatique sur le paysage : impacts sur les zones de montagne, la composition des forêts, le pergélisol, la formation de neige, etc.

- La fragmentation du paysage (par les infrastructures, les zones urbanisées, ...) et la mise en réseau, qui sont la base de l'écologie du paysage.
- Les conséquences et impacts des flux financiers sur le paysage.
- Un monitoring de la CPS est-il prévu ? Des indicateurs évaluables seront-ils proposés ?
- Les principes de revalorisation paysagère des surfaces semi-naturels ou artificiels, en particulier urbaines, sont lacunaires.
- Les domaines de la communication ne sont pas thématiques.

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 ?

Le fait de s'adresser directement aux communes, de manière identique qu'aux cantons, est rejeté. Les communes devraient pouvoir se référer à la CPS, mais ne devraient pas directement la prendre en considération. Il appartient aux cantons de prendre en compte la CPS dans leur plan directeur, ainsi que dans leur projet de territoire et leur conception cantonale du paysage. Les communes devront ensuite respecter les exigences cantonales y définies.

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

Il faut veiller à ce que la marge de manœuvre en matière d'aménagement du territoire continue à être garantie et à ce que les pesées d'intérêts au niveau régional puissent être prises en compte, vu la grande diversité des paysages et leurs usages spatialement différenciés.

**Envoyer le document par e-mail à :**

Daniel Arn, Office fédéral de l'environnement, [daniel.arn@bafu.admin.ch](mailto:daniel.arn@bafu.admin.ch)