

> Paysage, nature et environnement dans les projets de remontées mécaniques

Partie 1

Version de consultation du 15.9.2011

Paysage, nature et environnement dans les projets de remontées mécaniques / Partie 1

Version de consultation du 15.9.2011

Remarques préliminaires.....	2
1 Introduction.....	3
1.1 Objectif et destinataires.....	3
1.2 Structure.....	3
1.3 Objet.....	3
2 La nature et le paysage, fondements du tourisme	4
3 Planification et conception des projets	6
3.1 Vue d'ensemble et délimitation judicieuse	6
3.2 Participation des parties.....	6
3.3 Stratégie touristique globale.....	8
3.3.1 Principes directeurs pour le tourisme	8
3.3.2 Stratégie pour les domaines skiables et les installations (appelée masterplan dans certains cantons).....	8
3.4 Plan directeur cantonal.....	9
3.4.1 Appréciation des effets (évaluation de la durabilité [EDD], évaluation environnementale stratégique [EES])	9
3.4.2 Enquête préliminaire de l'EIE dans le cadre de l'élaboration du plan directeur.....	10
3.5 Plan d'affectation, plan d'affectation spécial (plan d'aménagement)	11
3.5.1 Etude de l'impact sur l'environnement dans le cadre de l'élaboration du plan d'affectation ...	12
3.6 Approbation des plans selon la loi sur les installations à câbles (procédure ordinaire, art. 9 ss LICa)	12
3.6.1 Etude d'impact sur l'environnement dans le cadre de la procédure d'approbation des plans.	13
3.6.2 Procédure simplifiée selon l'art. 15 LICa.....	13
3.7 Application des instruments en fonction de la taille des projets.....	14
3.7.1 Mise en valeur d'un nouveau domaine skiable ou regroupement de domaines existants	14
3.7.2 Agrandissement d'un domaine existant avec de nouvelles installations ou voies d'accès	15
3.7.3 Remplacement d'une installation existante avec démontage de l'ancienne installation	15
4 Coordination des procédures pour les remontées mécaniques et les installations accessoires	16
4.1 Procédure de coordination	16
4.2 Coordination entre plan directeur, plan d'affectation et approbation des plans.....	16
4.2.1 Coordination des autorisations de défricher.....	17
4.2.2 Exemple de procédure de planification: infrastructures de sports d'hiver d'Oberalp / vallée d'Urseren	17
4.3 Coordination de l'approbation des plans selon la LICa et l'autorisation cantonale de construire	18
5 Exigences et principes légaux de planification et de conception des projets	19
5.1 Principes découlant de la loi et de l'ordonnance sur les installations à câbles.....	19
5.2 Principes découlant de la législation sur l'aménagement du territoire	20
5.3 Objectifs sectoriels de la conception « Paysage suisse »	20
5.4 Principes découlant des lois sur la protection de l'environnement, des eaux, de la nature et du paysage ainsi que sur les forêts	21
5.4.1 Eléments protégés	22

Remarques préliminaires

Les encadrés gris sont des guides de lecture. Ils font ressortir les principales informations ou les résumés.

Dans la présente aide à l'exécution, le terme « planification » désigne le développement et la coordination de projets dans le cadre de l'élaboration des plans directeurs et des plans d'affectation et celui de « conception des projets » la conception concrète de projets de construction.

Par « réalisation », on entend la phase de construction incluant la mise en œuvre des mesures de protection de l'environnement.

Une définition des autres termes importants utilisés dans l'aide à l'exécution figure en annexe.

1 Introduction

1.1 Objectif et destinataires

But et finalité

La présente publication vise à améliorer la prise en compte, conformément à la législation en vigueur, de la nature et du paysage ainsi que d'autres aspects environnementaux dans la planification, la conception des projets, la construction et l'exploitation des remontées mécaniques. Elle entend clarifier les différentes procédures d'aménagement du territoire et d'autorisation requises dans ce contexte.

Valeur juridique

La présente publication a valeur d'aide à l'exécution. Il s'agit d'abord d'un aide-mémoire des autorités d'exécution et du service spécialisé de la protection de l'environnement de la Confédération (OFEV) pour les requérants et les concepteurs de projets. Elle s'adresse aussi aux autorités cantonales d'exécution. Elle concrétise des prescriptions provenant des lois et ordonnances pertinentes et favorise ainsi une application uniforme de la législation. Si cette directive est prise en compte, les parties prenantes peuvent partir du principe que leurs décisions seront conformes au droit fédéral. D'autres solutions sont aussi licites dans la mesure où elles sont conformes au droit en vigueur.

1.2 Structure

Plan

La présente aide à l'exécution est composée de deux parties. La partie I traite des bases légales, des exigences en matière de procédures d'aménagement du territoire et d'autorisation, ainsi que de la coordination entre les différentes procédures.

La partie II présente les conséquences pour les différents domaines environnementaux des remontées mécaniques ainsi que des bâtiments et installations associés (y compris les installations accessoires au sens de la loi sur les installations à câbles). On y trouvera des recommandations pour réduire ces conséquences lors de la planification, de la conception des projets et de la construction.

Renvois

La présente aide à l'exécution est aussi courte et facile à utiliser que possible. Si nécessaire, d'autres documents sont signalés par des liens ou des remarques.

1.3 Objet

Remontées mécaniques et installations accessoires

La présente aide à l'exécution concerne les installations à câbles transportant des personnes et leurs installations accessoires. Ces dernières regroupent notamment les constructions sur les pistes, les canons à neige, les snowparks, les parkings, etc. qui peuvent certes, du point de vue fonctionnel, être indispensables à une offre de sports d'hiver, mais qui ne représentent pas directement une nécessité (technique) pour l'exploitation de l'installation.

Planification globale et coordination des autorisations

Pour garantir des investissements à la fois respectueux du paysage et de l'environnement et durables aux plans économique et social, il faut disposer d'une vue d'ensemble de la région touristique et de ses possibilités de développement dès l'élaboration du plan directeur et du plan d'affectation. Ainsi, les procédures d'autorisation des différentes installations peuvent être coordonnées et accordées de façon judicieuse.

La présente aide à l'exécution indique les éléments qui doivent figurer dans le plan directeur, le plan d'affectation et les demandes d'autorisation. Elle montre aussi comment coordonner les différentes étapes des procédures et les autorisations.

2 La nature et le paysage, fondements du tourisme

Le tourisme, un secteur économique important

Le tourisme est un secteur économique important en Suisse. Il représente 3 % de la performance économique du pays et plus de 150 000 emplois. En montagne, il joue un rôle capital. Sa contribution à la valeur ajoutée y est de plus de 50 % et il constitue souvent la seule source de revenus pour la population locale. Dans ce contexte, le paysage et la nature sont à la fois les fondements et une composante essentielle de la création de valeur ajoutée, surtout pour le tourisme proche de la nature. Il convient donc, même d'un point de vue économique, d'accorder une attention spéciale à la conservation et à l'aménagement du paysage et de la nature.

Importance de l'espace alpin

L'arc alpin est l'un des plus grands espaces naturels d'un seul tenant en Europe. Il se distingue par sa beauté, sa diversité écologique et ses écosystèmes très sensibles. Il est aussi le lieu de vie et de travail de populations locales qui ont hérité de nombreuses traditions. Il remplit par ailleurs d'autres fonctions d'intérêt général, notamment dans les domaines du tourisme et de la détente. La Suisse abritant une grande partie de cet espace précieux, elle est responsable, avec d'autres pays, de sa conservation et de son utilisation durable. La Stratégie Biodiversité Suisse¹ et la Stratégie de l'OFEV en matière de paysages (2010) tiennent compte de l'importance de ce milieu alpin.

Les touristes apprécient le paysage et la nature

Selon des enquêtes réalisées auprès des visiteurs², le paysage, la nature et un environnement intact sont les principales composantes de l'offre touristique hormis les infrastructures. Ces dernières années, les touristes sont devenus plus difficiles et plus exigeants en matière de qualité. Ils savent que les installations touristiques ont un impact sur la nature et l'environnement, mais veulent aussi que le paysage et la nature soient préservés. Ils évitent, surtout l'été, les régions où le paysage est constellé de remontées mécaniques, de nivellements gênants, de pistes ou de tranchées mal végétalisées, de constructions à l'architecture mal adaptée. Il ne doit pas en être ainsi. Même lorsque les atteintes au paysage sont inéluctables, il faut faire en sorte de bien choisir le site, d'aménager correctement bâtiments et installations et de tenir compte, lors des travaux, des conditions naturelles et topographiques locales. On peut ainsi minimiser l'impact et intégrer les constructions et les installations dans le paysage.

Tourisme de qualité

Le seco, avec la nouvelle politique régionale (NPR) et la politique touristique³ ainsi que Suisse Tourisme, ont adopté pour stratégie un tourisme de qualité, alliant innovation, durabilité, utilisation rationnelle des ressources, prestations de service et hospitalité. Ces exigences s'appliquent tout spécialement à l'offre touristique dans les domaines du paysage, de la nature et de la culture (c'est-à-dire au tourisme proche de la nature). La diversité des paysages suisses constitue une ressource unique pour le tourisme. Leur qualité doit être particulièrement préservée en cas d'atteintes au paysage et à la nature.

Evolution du tourisme dans les lieux de détente très fréquentés en été et en hiver

Depuis quelques années, on a pu constater plusieurs tendances dans le secteur touristique. En hiver, les visiteurs se concentrent dans les domaines skiables aménagés. Même si le nombre de skieurs est stable, cela implique la construction ou le remplacement d'installations, l'aménagement de pistes et de nouveaux canons à neige. En outre, le nombre de pratiquants d'activités telles que randonnées à pied ou en raquettes, luge, etc. est en augmentation, ce qui entraîne de plus en plus de perturbations dans les zones non aménagées.

¹ Stratégie Biodiversité Suisse (en préparation), Stratégie de l'OFEV en matière de paysages, 2010.

² Suisse Tourisme 2009: Schweiz Tourismus, Market Report Switzerland 2009, Zurich, 2009.

³ « Stratégie de croissance pour la place touristique suisse » du Conseil fédéral, 2010.

Le tourisme estival se développe aussi dans nos régions (Re-Inventing Swiss Summer, GDI). Il est plus dispersé sur le territoire et dépend parfois des grandes manifestations organisées. C'est surtout à la campagne qu'apparaissent de nouvelles propositions. Les remontées mécaniques développent des offres diversifiées pour profiter de cette tendance. On trouve ainsi des circuits VTT, des parcours accrobranche, des sentiers d'escalade et des pistes de luge d'été, qui contribuent à améliorer la fréquentation touristique en été.

De plus en plus, les stations de moyenne altitude organisent de grandes manifestations et s'équipent des infrastructures d'hébergement, de restauration et de rassemblement nécessaires. Ces installations, activités et manifestations impliquent une utilisation toujours plus intensive du paysage et de la nature et entraînent des dérangements ou des atteintes dans des milieux proches de l'état naturel.

Les enjeux des changements climatiques

Avec le déplacement de la limite de la neige vers le haut qui se profile, les domaines skiables des Préalpes vont perdre leur attractivité en hiver et devoir fermer. Le tourisme se concentrera alors davantage sur les stations des Alpes, où des domaines situés plus en altitude vont se regrouper et d'autres être mis en valeur. Les canons à neige permettent de garantir la praticabilité des pistes à cette altitude. Leur utilisation est toutefois limitée pour des raisons écologiques et financières, mais aussi pour des questions d'énergie, d'approvisionnement en eau et d'exploitation. De plus, la hausse des températures et l'augmentation du nombre de jours de canicule en été contribuent à faire croître la demande à cette saison. En conséquence, il faut s'attendre à la construction de nouveaux bâtiments et installations aux alentours des remontées mécaniques. La demande croissante en matière d'offres estivales, qui équilibre mieux les saisons, peut être profitable au développement durable des sites touristiques. L'adaptation aux changements climatiques est traitée dans la Stratégie de croissance pour la place touristique suisse⁴, élaborée par le Conseil fédéral. Les conséquences du réchauffement climatique pour le sport ont été étudiées sur mandat de l'Office fédéral du sport (OFSP) et de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV)⁵.

Eviter les conflits avec le paysage, la nature et l'environnement

Au vu des tendances qui se dessinent, on peut supposer que les conflits avec l'environnement, et en particulier avec la nature et le paysage, vont se multiplier dans les prochaines décennies. Il est donc important, dans les régions touristiques, d'intégrer à temps l'ensemble des questions environnementales dans la planification et de tenir compte de cette dernière pour la conception des projets, ainsi que pour la construction et l'exploitation des bâtiments et installations. Une telle planification prend en considération les qualités du paysage et de la nature, concentre les activités de loisirs dans les sites peu sensibles et garantit l'intégration dans le paysage des bâtiments et installations nécessaires.

Pour éviter les conflits avec l'environnement, la présente aide à l'exécution, à partir des bases légales en vigueur, s'appuie sur les principes suivants:

- Eviter: les zones qui ne conviennent pas à la pratique des sports d'hiver ainsi que les paysages et milieux naturels protégés ou dignes de protection ne doivent pas être utilisés.
- Préserver: p. ex. en aménageant les stations supérieures des remontées mécaniques un peu au-dessous de la crête plutôt qu'à des endroits très exposés, en adaptant l'échelle des constructions ou en intégrant les conduites dans la topographie du terrain.
- Remettre en état et remplacer les milieux naturels endommagés.
- Améliorer: p. ex. en réparant des dommages anciens dans le cadre de projets de nouvelles constructions et installations.
- Accompagner: en assurant un suivi par des spécialistes de l'environnement tout au long de la planification, de la conception des projets et de leur réalisation.

4 Conseil fédéral suisse: Stratégie de croissance pour la place touristique suisse: rapport du Conseil fédéral du 18 juin 2010 en réponse au postulat Darbellay (08.3969) du 19 décembre 2008

5 B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung et Institut für Tourismuswirtschaft der Hochschule Luzern (2011): Klimaänderung und Sport. Der Sektor Sport als Betroffener und Verursacher der Klimaänderung – mögliche Anpassungs- und Vermeidungsstrategien. Disponible (en allemand) sur: www.bafu.admin.ch/sport.

3 Planification et conception des projets

3.1 Vue d'ensemble et délimitation judicieuse

Pour que la planification et la conception des projets soient réussies, il est indispensable de disposer d'une vue d'ensemble et d'inclure les nouveaux projets dans le système de fonctionnement général des zones de tourisme intensif. Une planification touristique globale est toujours nécessaire pour la mise en valeur de nouveaux domaines skiables ou pour des installations destinées à agrandir ou à relier des domaines skiables. On peut y renoncer pour le remplacement d'installations s'il n'y a pas de conséquences importantes pour le fonctionnement. On considère que les conséquences sont importantes p. ex. lorsque l'augmentation de la prestation de transport exige l'adaptation du réseau de pistes ou la création de nouvelles pistes.

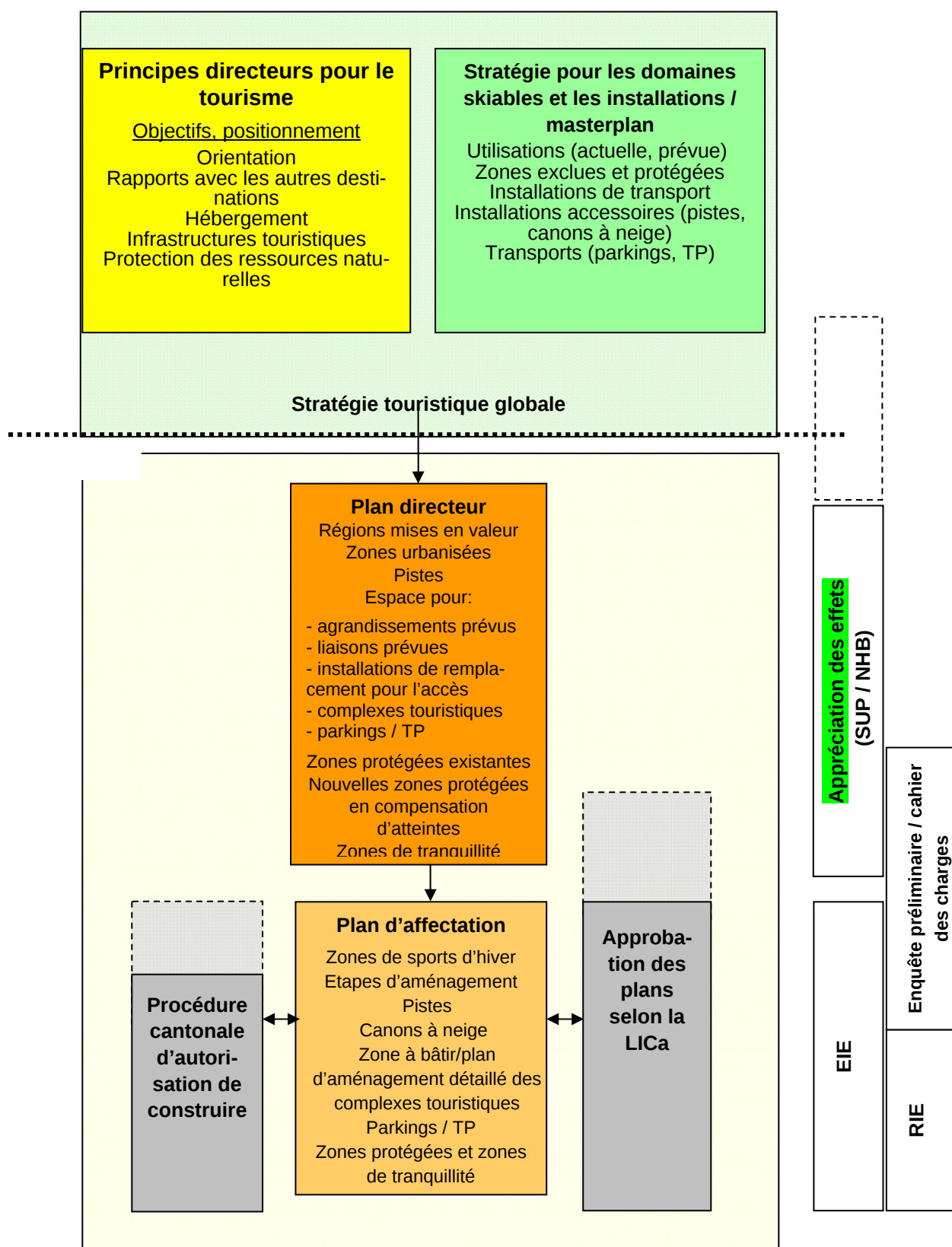
Une région touristique se distingue par les caractéristiques suivantes: installations de transport touristiques reliées les unes aux autres (télécabines, téléskis) avec pistes et itinéraires (termes repris du site www.skus.ch), installations touristiques pour le sport, les loisirs et la culture partagées par plusieurs communes (cofinancement), organisation touristique unique pour toute la région, réseau local de bus touristique, intensité touristique mesurée en nombre de lits ou de nuitées par habitant ou en nombre de lits ou de nuitées.

Pour disposer d'une vue d'ensemble, il convient également que les plans directeurs et les plans d'affectation soient à jour et qu'une coordination ait eu lieu avec les domaines du paysage, de l'habitat et des transports. En effet, sans une telle vue d'ensemble, les procédures de planification et d'autorisation peuvent être ralenties.

3.2 Participation des parties

De nombreux acteurs participent à l'élaboration de bases et de stratégies pour le développement des lieux de détente très fréquentés. Le canton, la région, les communes, les entreprises, les organisations intéressées (notamment ONG, corporations) et la population collaborent étroitement pour faire valoir leurs intérêts à temps et se mettre d'accord. Une telle procédure prend du temps mais elle crée les bases nécessaires à la mise en œuvre ultérieure dans la planification du territoire ou la procédure d'autorisation. En cas de graves conflits d'intérêts, une planification coopérative permet de chercher des solutions.

Fig. xx Vue d'ensemble de l'application des différents instruments et procédures pour la mise en valeur d'un nouveau domaine skiable ou le regroupement de domaines existants



3.3 Stratégie touristique globale⁶

La stratégie touristique globale regroupe, pour une région touristique donnée, les informations territoriales des principes directeurs pour le tourisme et les indications de la stratégie pour les domaines skiables et les installations. Elle sert de base à l'élaboration du plan directeur.

3.3.1 Principes directeurs pour le tourisme ⁷

Un développement touristique ciblé repose sur des principes directeurs qui sont en général établis à la demande des pouvoirs publics en collaboration avec les organisations touristiques. Ces principes directeurs permettent de tenir compte de la demande et des visiteurs et de se positionner face à d'autres destinations. Ils fixent les objectifs et les stratégies pour le développement de l'hébergement et de l'infrastructure touristique.

- Ils définissent notamment les objectifs du développement durable concernant:
- l'orientation de l'offre touristique (tourisme proche de la nature / tourisme intensif, été / hiver)
- l'offre de logements et d'emplois pour la population locale
- l'offre et la structure des hébergements
- la desserte
- les bâtiments et installations touristiques
- la coordination et la collaboration avec d'autres destinations
- les principes de protection des ressources naturelles

3.3.2 Stratégie pour les domaines skiables et les installations (appelée masterplan dans certains cantons)

Pour pouvoir détecter à temps les conflits potentiels lors de la procédure ultérieure de planification et d'autorisation, les entreprises devraient élaborer un masterplan tenant compte des documents de base plus importants et comprenant les indications suivantes concernant l'emplacement et le type des bâtiments et installations existants et prévus:

- Réseau de pistes avec degré de difficulté et capacité; harmonisation entre la capacité des installations de transport et celle des pistes
 - o zones déjà mises en valeur avec réseau de pistes entretenues et sécurisées (ski hors pistes)
 - o zones d'agrandissement avec possibilités de pistes
 - o liaison de domaines skiables (éventuellement aussi en été)
 - o nivellement des pistes / modifications de terrain
- Canons à neige avec prélèvements d'eau, réservoir, conduites, etc.
- Remontées mécaniques avec stations de départ et d'arrivée, câbles et pylônes, y compris indications relatives à la capacité de transport et à l'utilisation saisonnière
- Installations de remplacement prévues, y compris capacité
- Bâtiments pour le stockage des sièges et cabines, appareils et véhicules
- Entreprises de restauration
- Installations d'apprentissage, snowparks et parcs aventure (snowboard, VTT, grimpe, etc.)
- Parkings et offre de transports publics
- Informations générales disponibles sur:
 - o réserves naturelles et zones de protection du paysage, districts francs fédéraux, zones de tranquillité
 - o zones de protection des eaux souterraines, eaux de surface
 - o zones où les risques de dangers naturels sont élevés
 - o forêts, en particulier forêts protectrices
 - o zones conflictuelles
 - o zones de compensation potentielle

⁶ Le terme introduit ici n'est pas défini dans la législation ni utilisé de manière courante.

⁷ Le terme introduit ici n'est pas défini dans la législation ni utilisé de manière courante.

3.4 Plan directeur cantonal

En raison de l'obligation d'aménager le territoire prescrite à l'art. 2 LAT, les agrandissements et les liaisons de domaines skiables (lieux de détente très fréquentés) doivent être traités et définis dans le plan directeur cantonal, notamment en raison de leur importance (régionale / cantonale), des conflits qu'ils suscitent du point de vue du territoire et de leurs conséquences environnementales et territoriales. Il est donc nécessaire d'entamer, pour chaque domaine skiable, une réflexion d'ensemble sur les remontées mécaniques, le nivellement des pistes, les canons à neige, l'aménagement des chemins, les restaurants et les autres bâtiments et installations (notamment snowparks) ainsi que sur leurs conséquences.

La présence dans le plan directeur cantonal de dispositions concernant les domaines skiables (lieux de détente très fréquentés) suppose qu'il contient déjà des principes de planification ou des stratégies pour le développement touristique du canton, notamment des indications sur les centres et régions touristiques (d'importance cantonale) et sur leurs orientations stratégiques (tourisme estival et hivernal).

Les dispositions relatives aux différents domaines skiables d'un seul tenant (lieux de détente très fréquentés) doivent par exemple être présentées sur des fiches spécifiques et traiter les points suivants:

- Zones urbanisées (situation initiale)
- Complexes touristiques
- Domaines skiables mis en valeur (avec réseau de pistes entretenues et sécurisées, situation initiale)
- Agrandissements et liaisons prévus
- Nouvelles installations de transport touristiques, installations de remplacement, voies d'accès ayant des conséquences importantes pour le territoire
- Emplacement des grands bâtiments et installations pour les stations de départ et les stations intermédiaires
- Desserte de la station de départ (transports publics, transports individuels motorisés), parkings
- Réseau de pistes
- Canons à neige / réservoirs, y compris approvisionnement énergétique et approvisionnement en eau
- Lieux de détente pour activités extensives
- Zones protégées existantes ou créées à titre de mesure de remplacement ou de compensation au sens de la LPN
- Zones de tranquillité

Selon les besoins de planification et de coordination, ces éléments sont arrêtés dans le plan directeur sous forme de principes de planification, de décisions à incidence spatiale ou de mandats de planification / cahiers des charges dans lesquels la localisation concrète des agrandissements et liaisons prévus doit notamment être précisée. Il est possible de transférer une partie des tâches à l'échelon régional (plans directeurs régionaux) dans la mesure où le plan directeur cantonal fixe des objectifs suffisants.

Un projet peut être intégré dans le plan directeur si tous les intérêts en matière d'aménagement du territoire ont été pesés en tenant compte des variantes et si aucun intérêt prépondérant ne s'oppose a priori à sa réalisation.

Les dispositions concernant l'agrandissement des domaines skiables (lieux de détente très fréquentés) et le développement des installations de transport touristiques doivent être motivées dans le rapport explicatif du plan directeur, qui doit aussi préciser comment s'est faite la coordination avec les stratégies et plans sectoriels de la Confédération ainsi qu'avec les inventaires fédéraux au sens de l'art. 5 LPN.

3.4.1 Appréciation des effets (évaluation de la durabilité [EDD], évaluation environnementale stratégique [EES])

L'appréciation des effets, fondée sur les éléments méthodiques de l'évaluation de la durabilité (EDD), tient compte autant que possible des exigences de l'évaluation environnementale stratégique (EES). Elle permet d'une part l'évaluation générale du plan directeur du point de vue de ses effets sur l'environnement, l'économie et la société et, d'autre part, une appréciation concrète des projets importants ou conflictuels, tels que ceux qui concernent des domaines skiables (lieux de détente très fréquentés). Il est ainsi possible

de définir les effets à chaque stade du projet dès le plan directeur, ce qui permet d'alléger en partie les procédures suivantes, notamment l'EIE.

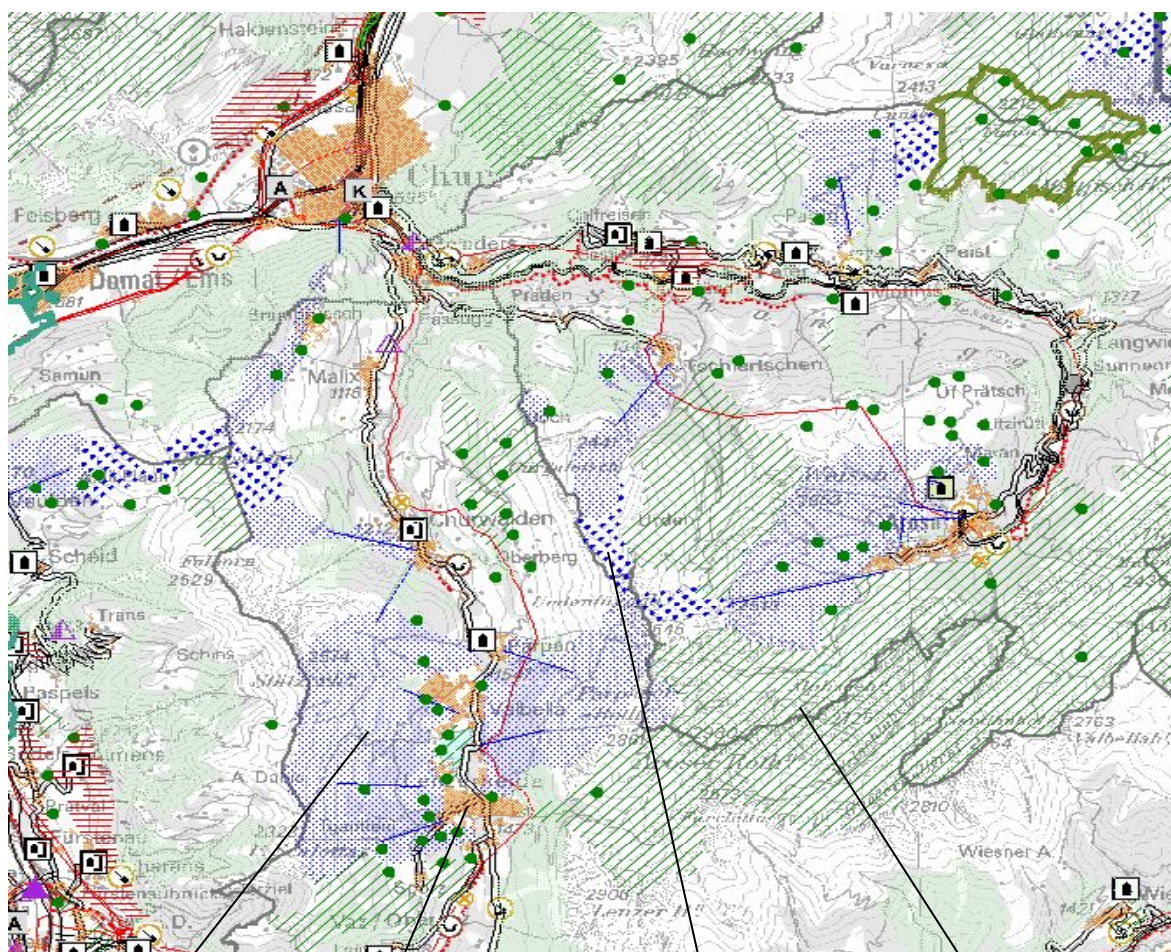
L'appréciation des effets fournit des bases pour l'information du public et pour la procédure de décision politique.

La partie environnementale de l'appréciation des effets permet d'examiner les aspects environnementaux stratégiques suivants:

- respect des objectifs environnementaux supérieurs (p. ex. ceux de la conception « Paysage suisse » [CPS] ou des principes directeurs pour le tourisme) ainsi que des dispositions légales applicables dans ce domaine;
- définition de zones à exclure et des critères d'exclusion pour la mise en valeur et les projets.

3.4.2 Enquête préliminaire de l'EIE dans le cadre de l'élaboration du plan directeur

Pour les projets importants soumis à l'EIE, il peut être judicieux de procéder à l'enquête préliminaire déjà dans le cadre de l'élaboration du plan directeur. On peut ainsi savoir rapidement si le projet est réalisable (voir le Manuel EIE de l'OFEV et la notice 1 de l'OFT).



Lieu de détente
très fréquenté
Installations
d'accès

Zones urbani-
sées

Agrandissement
de lieu de détente
très fréquenté

Zones de pro-
tection du pay-
sage

Fig. Extrait du plan directeur des Grisons

3.5 Plan d'affectation, plan d'affectation spécial (plan d'aménagement)

Il est recommandé de clarifier et de délimiter géographiquement le plus d'éléments possible à l'étape du plan directeur. L'élaboration du plan d'affectation doit également comprendre une réflexion d'ensemble sur les remontées mécaniques et les installations accessoires ainsi que sur les autres aménagements touristiques (p. ex. snowparks) et sur leurs conséquences pour le territoire et l'environnement, notamment là où le plan directeur ne contient pas d'indications géographiques précises. L'obligation de procéder à une EIE pour un projet est un indice important de la nécessité de réaliser aussi un plan d'affectation⁸. Pour le remplacement d'une installation, un tel plan est nécessaire si elle n'est pas conforme à l'affectation de la zone.

Pour les bâtiments et installations situés dans les domaines skiables, une zone (destinée aux sports d'hiver) doit être délimitée dans le plan d'affectation afin qu'une autorisation puisse être délivrée dans le cadre de la procédure d'approbation des plans selon la loi sur les installations à câbles et la procédure cantonale d'autorisation de construire, conformément à l'affectation de la zone (art. 22. LAT)⁹. L'insertion de forêts dans une zone d'affectation est subordonnée à une autorisation de défricher. Les zones destinées aux sports d'hiver répondent aux besoins de la pratique du ski et ne visent pas une utilisation à des fins d'urbanisation. Elles doivent donc être classées comme zones non constructibles. Ainsi, les remontées mécaniques sont conformes à l'affectation des zones destinées aux sports d'hiver alors que, d'après la jurisprudence du Tribunal fédéral¹⁰, les nouveaux restaurants, hôtels, appartements de vacances ne le sont pas¹¹.

Les plans d'affectation des communes sont très différents les uns des autres en ce qui concerne les domaines skiables, les remontées mécaniques et les aménagements touristiques.

- Dans certains cantons, le plan directeur contient surtout des indications générales sur le développement des zones touristiques, déléguant la délimitation géographique aux plans d'affectation.
- Dans d'autres cantons, les plans d'affectation se contentent de concrétiser le contenu du plan directeur au niveau parcellaire et de manière contraignante pour les propriétaires fonciers. L'autorisation pour les bâtiments et installations est accordée par le canton ou la commune ou, pour les remontées mécaniques, par la Confédération.
- Dans d'autres cas encore, le plan d'affectation prend la forme d'un plan d'affectation spécial ou d'un plan d'aménagement en vue de l'autorisation d'affectations du sol (p. ex. pistes, modifications de terrain) ou de bâtiments et d'installations (p. ex. réservoirs pour les canons à neige).

Pour que les procédures se déroulent le plus simplement possible – notamment pour l'harmonisation de la coordination avec les procédures fédérales d'autorisation des remontées mécaniques –, les plans d'affectation devraient contenir les éléments suivants:

- Zones destinées aux sports d'hiver
- Etapes d'aménagement
- Nivellement de pistes (> 10 000 m²)
- Canons à neige avec réservoir, prélèvements d'eau, réseau de canalisations (surface destinée à être enneigée > 10 000 m²)
- Pistes éclairées la nuit
- Zones à bâtir ou terrains hors de la zone à bâtir où sont concentrés des bâtiments et installations (p. ex. zones spéciales pour les snowparks, pistes de luge d'été, etc. dans les stations de moyenne altitude)
- Elargissement important de chemins et nouveaux chemins, notamment si une coordination intercommunale est nécessaire
- Nouveaux parkings et agrandissement de parkings

⁸ Voir Droit de l'environnement dans la pratique 4/2010, article de Michael Bütler, p. 417

⁹ Les exceptions prévues à l'art. 24 LAT ne sont possibles que si l'utilisation prévue exige que l'installation soit construite à un emplacement situé dans une zone à bâtir et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose.

¹⁰ ATF 1A 183/ 2004 (Champéry) et ATF 1C_344/2007 (Arosa), cités dans Droit de l'environnement dans la pratique 4/2010, article de Michael Bütler

¹¹ Voir Droit de l'environnement dans la pratique 4/2010, article de Michael Bütler, p. 417

- Desserte par les transports publics
- Zones protégées, zones de tranquillité
- Zones où les risques de dangers naturels sont élevés
- Forêt

3.5.1 Etude de l'impact sur l'environnement dans le cadre de l'élaboration du plan d'affectation

Lorsque l'approbation d'un projet soumis à l'EIE a lieu dans le cadre de l'élaboration d'un plan d'affectation, d'un plan d'affectation spécial ou d'un plan d'aménagement, l'EIE doit aussi être réalisée dans ce cadre.

Même lorsque l'approbation se fait dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire distincte, il est souvent judicieux de procéder à l'enquête préliminaire dès l'élaboration du plan d'affectation ou du plan d'affectation spécial et de vérifier à ce moment-là si le projet est faisable (voir le Manuel EIE de l'OFEV et la notice 1 de l'OFT).

3.6 Approbation des plans selon la loi sur les installations à câbles (procédure ordinaire, art. 9 ss LICa)

L'approbation des plans accorde le droit de construire une remontée mécanique. Elle comprend toutes les autorisations nécessaires pour la construction, à savoir l'approbation des plans techniques, la concession, l'autorisation de défricher et les autorisations spéciales découlant du droit de l'environnement (p. ex. essartage de la végétation des rives), et couvre tous les domaines juridiques concernés: sécurité, transports, aménagement du territoire et environnement, construction.

Conformément à l'art. 11 LICa, la demande d'approbation des plans pour un projet d'installations à câbles doit être accompagnée d'un rapport sur la coordination avec l'aménagement du territoire, en particulier sur la conformité avec les plans directeurs et les plans d'affectation. Pour ce type d'installations, l'art. 9 de la loi sur le transport de voyageurs (LTV) exige qu'un calcul de rentabilité soit remis avec la demande.

Une demande d'approbation des plans est composée de deux parties: la partie I Bases et la partie II Technique de sécurité. La partie 2 XXX précise les données requises par type d'installation. Les indications quant aux impacts environnementaux et à l'aménagement du territoire figurent dans le rapport d'impact (RIE; cf.3.6.1).

Dossier de demande d'approbation des plans

L'OFT distingue deux parties dans le dossier (voir les détails dans la notice 1 de l'OFT). La partie I comporte tous les documents nécessaires pour lancer la procédure de consultation et la mise à l'enquête publique. Il s'agit notamment des documents relatifs aux répercussions environnementales, à l'aménagement du territoire et au droit de la construction. La partie II traite de la technique de sécurité et contient les documents techniques pour l'examen de ces aspects.

Examen préliminaire de la partie I

Il est recommandé d'envoyer à l'OFT un seul exemplaire de la partie I. L'office vérifie s'il est complet, du point de vue tant de la quantité que de la qualité. Les autres exemplaires seront établis après cet examen.

Procédure d'approbation des plans en deux étapes

Une procédure d'approbation des plans en deux étapes est judicieuse pour les projets de grande ampleur. La première étape se concentre sur les éléments de la partie I et la deuxième sur les exigences de technique de sécurité de la partie II.

Le délai de traitement, qui est en général de 9 mois, passe à 18 mois si des expropriations sont nécessaires. L'OFT transmet la demande aux cantons concernés en leur demandant de prendre position dans les trois mois. Lorsque cela se justifie, ce délai peut exceptionnellement être prolongé ou raccourci. La demande doit être publiée dans les journaux officiels des cantons et communes concernés et mise à l'enquête publique pendant 30 jours.

3.6.1 Etude d'impact sur l'environnement dans le cadre de la procédure d'approbation des plans

L'étude d'impact sur l'environnement se base sur le RIE, conformément aux art. 7 ss OEIE. Ce rapport permet aux autorités d'évaluer et de vérifier si le projet est conforme à la législation sur la protection de l'environnement ou de déterminer les mesures à mettre en œuvre pour qu'il le soit.

Conformément à l'art. 10b LPE et à l'art. 9 OEIE, le RIE contient tous les éléments nécessaires à l'évaluation du projet. Il doit exposer et expliquer de manière compréhensible toutes les données importantes et les réflexions relatives à tous les différents problèmes. Le RIE comprend une description du projet et de l'état initial. Il fait en outre état des nuisances pouvant être causées par le projet, des mesures prévues et des effets voulus.

Le contenu du rapport s'appuie généralement sur le module 5 du manuel EIE, directive de la Confédération sur l'étude de l'impact sur l'environnement (OFEV 2009). S'agissant des installations à câbles, les aspects suivants doivent également être considérés en plus du contenu général d'un RIE:

Projet

- description du projet et représentation des ouvrages et des installations (emplacement, surfaces, dimensions et équipement);
- ouvrages temporaires (p. ex. routes d'accès, surface de l'installation et décharges);
- données sur la conformité à l'affectation de la zone (selon le plan d'affectation) et indications sur la manière dont les résultats des études environnementales effectuées dans le cadre de l'aménagement du territoire sont pris en compte (art. 9, al. 4, OEIE) en s'appuyant, en particulier, sur le rapport de conformité des plans d'affectation exigé par l'art. 47 OAT;
- données de base relatives aux transports.

Etat initial et impacts du projet sur l'environnement lors des phases de construction et d'exploitation

- air (dessertes de chantiers, trafic automobile, répartition modale)
- bruit (lié aux travaux et à l'exploitation; perçu dans les zones habitées ou les bâtiments affectés au logement ou à des activités professionnelles)
- eaux (eaux souterraines, eaux de surface, espace réservé aux eaux, utilisation des eaux [lieu de prélèvement, quantité prélevée, restitution, débits résiduels, stockage])
- sols (surfaces touchées de façon définitive ou temporaire)
- déchets (type, quantités, élimination)
- forêt (demande de défrichement, compensation du défrichement, exploitations préjudiciables [servitude concernant la hauteur des ouvrages])
- milieux naturels, faune et flore (espèces et milieux naturels touchés)
- aspects caractéristiques des paysages et des localités (y compris les émissions lumineuses)

Mesures à prendre durant les phases de construction et d'exploitation

- aperçu des mesures
- mesures de protection dans tous les domaines de l'environnement durant les phases de construction et d'exploitation
- mesures de remise en état et de remplacement selon la LPE
- cahier des charges pour le suivi environnemental de la phase de réalisation et contrôle des résultats.

L'approbation des projets d'installations à câbles se fait en même temps que l'autorisation de construire pour les installations annexes. Il y a donc lieu d'aborder les impacts sur l'environnement des installations à câbles et des installations annexes dans un RIE (cf. 5.3). Le contenu exigé pour les installations annexes soumises à l'EIE est le même que celui présenté ci-dessus.

3.6.2 Procédure simplifiée selon l'art. 15 LICa

La procédure simplifiée s'applique aux installations à câbles dont la modification ou la réaffectation n'altère pas sensiblement l'aspect extérieur du site, n'affecte pas les intérêts dignes de protection de tiers et n'a que des effets minimes sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement, ainsi qu'aux installa-

tions à câbles qui sont démontées après trois ans au plus. Si l'approbation des plans prévoit la présentation ultérieure de plans de détail, ces derniers sont aussi soumis à la procédure simplifiée. La demande n'est ni publiée ni mise à l'enquête.

Il convient de souligner que la procédure simplifiée ne s'applique jamais lorsqu'un projet entraîne des défrichements, car un défrichement constitue toujours une atteinte importante au territoire.

3.7 Application des instruments en fonction de la taille des projets

Voir aussi fig. xx Vue d'ensemble de l'application des différents instruments et procédures pour la mise en valeur d'un nouveau domaine skiable ou le regroupement de domaines existants

La valeur des différents instruments (de planification) varie en fonction du type et de l'ampleur des projets (nouvelle mise en valeur, agrandissement, installation de remplacement).

Pour la réalisation de l'EIE aux différentes étapes de la procédure, voir XXX.

Nouvelle mise en valeur, regroupement de domaines	— Stratégie touristique globale (masterplan) - Plan directeur - Plan d'affectation - Approbation des plans au sens du droit des remontées mécaniques - Autorisations de construire cantonales
Agrandissement d'un domaine existant	— Ev. stratégie touristique globale (masterplan) pour l'optimisation du domaine - Plan directeur - Plan d'affectation - Approbation des plans au sens du droit des remontées mécaniques - Autorisations de construire cantonales
Remplacement d'une installation existante avec démontage de l'ancienne installation	- Ev. adaptation du plan d'affectation - Approbation des plans au sens du droit des remontées mécaniques - Autorisations de construire cantonales

Fig. xx Vue d'ensemble des procédures de planification et d'autorisation nécessaires en fonction de la taille du projet

3.7.1 Mise en valeur d'un nouveau domaine skiable ou regroupement de domaines existants

Pour la mise en valeur d'un nouveau domaine skiable ou le regroupement de domaines existants, il est recommandé d'élaborer une stratégie touristique globale. Certains plans directeurs cantonaux le prescrivent même. Cette stratégie est un instrument de planification et de coordination indispensable lorsque la mise en valeur concerne plusieurs cantons et plusieurs entreprises.

La mise en valeur d'un nouveau domaine skiable exige toujours l'adaptation du plan directeur. Pour pouvoir alléger les procédures ultérieures de planification et d'autorisation, les indications qu'il contient doivent être suffisamment détaillées.

Les dispositions du plan directeur doivent ensuite être mises en œuvre dans les plans d'affectation des communes concernées. Il ne faut toutefois pas approuver des plans d'affectation qui entraîneraient des préjudices indésirables pour l'approbation des plans au sens du droit des remontées mécaniques, qui requiert dans tous les cas une pesée des intérêts au sens de l'art. 3 OAT, non seulement en ce qui concerne le développement territorial et les questions environnementales, mais aussi en vue de la rentabilité des projets.

3.7.2 Agrandissement d'un domaine existant avec de nouvelles installations ou voies d'accès

Pour l'élargissement d'un domaine existant à des zones qui ne sont pas encore mises en valeur, il est en général nécessaire de procéder dans le plan directeur à une coordination territoriale entre les intérêts de protection et d'utilisation, de préférence en créant une fiche spécifique pour cette procédure de coordination et pour la délimitation géographique. Les dispositions du plan directeur doivent être reprises dans les plans de zones des communes concernées.

Dans la pratique, les procédures d'aménagement du territoire et d'autorisation des projets se déroulent souvent en même temps. Dans ce cas, il est important d'assurer une bonne coordination entre les deux procédures.

3.7.3 Remplacement d'une installation existante avec démontage de l'ancienne installation

Il n'est en général pas nécessaire d'intégrer le remplacement d'une installation existante dans le plan directeur, car il n'a pas de nouveaux effets importants sur le territoire. Le plan d'affectation ne doit être modifié que si des adaptations contraignantes pour les propriétaires fonciers sont nécessaires ou s'il doit être mis à jour à cette occasion (définition a posteriori de zones destinées aux sports d'hiver ou de zones de protection).

Le remplacement de remontées mécaniques existantes est autorisé dans le cadre d'une procédure de concession et d'approbation des plans conforme au droit des installations à câbles. Comme il s'agit de nouvelles installations, une EIE est nécessaire au sens du ch. 60.1 de l'annexe de l'OEIE. Des principes analogues s'appliquent aux bâtiments et installations soumis à l'EIE qui sont autorisés dans le cadre d'une procédure cantonale.

En ce qui concerne le contenu concret du dossier de demande et la coordination entre la procédure selon le droit des remontées mécaniques et la procédure cantonale pour les installations accessoires, voir xxx.

4 Coordination des procédures pour les remontées mécaniques et les installations accessoires

4.1 Procédure de coordination

Les zones touristiques sont en général équipées d'installations de toutes sortes – notamment remontées mécaniques, pistes et canons à neige, mais aussi sentiers d'escalade et pistes de luge d'été – qui entraînent des atteintes importantes au paysage, au terrain et aux biotopes ou à la forêt. La planification du territoire permet la coordination précoce, à l'échelle de grandes régions, de toutes les utilisations et activités et des intérêts de protection (voir XXX). Les installations prévues peuvent être réalisées simultanément ou, ce qui est plus fréquent, de manière échelonnée. L'autorisation et la réalisation des différentes installations, qui forment souvent un tout pour les utilisateurs, doivent être coordonnées aux plans du contenu et de la durée. Cette coordination est particulièrement exigeante puisque l'autorisation des projets relève parfois des communes, parfois des cantons et, pour les remontées mécaniques, de la Confédération. Elle requiert l'harmonisation de la forme et du contenu de toutes les procédures, pour permettre une évaluation intégrale de la compatibilité des projets avec l'environnement et le paysage¹². C'est pourquoi il est conseillé d'assurer la coordination avant de commencer la procédure d'approbation des plans.

Si la construction d'une remontée mécanique exige l'adaptation du plan directeur ou du plan d'affectation, la procédure fédérale doit être coordonnée avec les procédures cantonales d'aménagement du territoire. Comme ces procédures durent parfois plus d'un an, il vaut mieux commencer la coordination assez tôt et prévoir suffisamment de temps pour les différentes étapes.

Exigences relatives au contenu de la coordination

- Détermination des participants (communes, autorités cantonales, éventuellement services fédéraux [ARE, OFT, OFEV], entreprise, organisations de protection de l'environnement, éventuellement organisations régionales selon les cantons)
- Détermination de l'organisation (responsables du projet, responsables de la planification, conseillers techniques, groupe de suivi)
- Détermination du calendrier avec jalons (dates de réunions) jusqu'à l'achèvement des documents qui seront mis à l'enquête publique (liste des documents)
- Détermination de la répartition des coûts pour les travaux nécessaires
- Détermination de l'état actuel des instruments d'aménagement du territoire (plan directeur, plan d'affectation)
- Détermination des procédures nécessaires pour les différentes installations (approbation des plans selon la LICa ou procédures cantonales d'autorisation), y compris EIE
- Aspects techniques: variantes examinées, questions économiques
- Détermination des aspects environnementaux à préciser dans les différentes procédures
- Détermination de la coordination entre la procédure d'approbation des plans selon la LICa et les procédures cantonales

4.2 Coordination entre plan directeur, plan d'affectation et approbation des plans

Les plans des remontées mécaniques ne peuvent être approuvés que si un plan directeur cantonal a été établi par le canton et approuvé par la Confédération (art. 11 LAT, hiérarchie des plans, principe de légalité)¹³.

¹² Voir Droit de l'environnement dans la pratique 4/2010, article de Michael Bütler, p. 438

¹³ Voir Droit de l'environnement dans la pratique 4/2010, article de Michael Bütler, p. S. 416

Le plan d'affectation (adapté) ne peut être adopté par le canton qu'une fois que le plan directeur cantonal a été établi par le canton et approuvé par la Confédération.

La procédure d'élaboration d'un plan directeur prévoit une procédure participative. Les procédures d'élaboration d'un plan d'affectation, d'approbation des plans ou d'autorisation de construire sont associées à un droit d'opposition et de recours, ce qui implique que les documents soient mis à l'enquête publique, si possible de manière coordonnée. Les autorisations correspondantes doivent faire l'objet d'une coordination entre la Confédération et le canton aux plans du contenu et de la durée.

4.2.1 Coordination des autorisations de défricher

Des défrichements sont souvent nécessaires pour la réalisation de remontées mécaniques et d'installations accessoires. En principe, pour les remontées mécaniques, les autorisations de défricher sont accordées par l'OFT en même temps que l'approbation des plans. Pour les installations accessoires, les autorisations sont délivrées par les cantons dans le cadre de la procédure d'approbation du plan d'affectation ou d'autorisation de construire. Là aussi, les autorisations doivent être coordonnées aux plans du contenu et de la durée. Il faut notamment éviter l'octroi d'une autorisation de défricher pour une installation accessoire étroitement liée à un projet de remontées mécaniques dont on n'est pas encore sûr qu'il pourra être approuvé.

Dans les cas particuliers où c'est l'OFT qui autorise les installations accessoires, c'est lui aussi qui accorde les autorisations de défricher pour ces installations.

4.2.2 Exemple de procédure de planification: infrastructures de sports d'hiver d'Oberalp / vallée d'Urseren

Exemple: infrastructures de sports d'hiver d'Oberalp / vallée d'Urseren

Les cantons d'Uri et des Grisons prévoient l'agrandissement des infrastructures de sports d'hiver dans la zone située entre Göschenen, Andermatt, le col de l'Oberalp et Sedrun. Il s'agit de construire 17 téléskis et télécabines, pistes, canons à neige, entreprises de restauration et autres infrastructures.

Les principaux objectifs concernant le projet général ont été fixés dans un masterplan. Un rapport de durabilité a en outre été établi, avec une analyse économique approfondie et des indications sur les différents scénarios et variantes d'agrandissement. Étant donné les conséquences territoriales, l'agrandissement prévu a exigé l'adaptation du plan directeur dans les deux cantons. Des modifications de zones sont par ailleurs nécessaires dans les communes concernées.

L'enquête principale en vue du rapport d'impact sur l'environnement a eu lieu en même temps que le travail sur les plans généraux et de détail. En même temps que ces rapports et bases de décision ont été élaborés tous les documents requis pour la première étape de la procédure d'approbation des plans, qui comprend aussi l'EIE et la demande de concession. L'objectif était de soumettre à la Confédération le plan directeur adopté par les gouvernements avec la demande de concession et la première étape de la procédure d'approbation des plans. Pendant que ces demandes sont traitées par la Confédération, les communes procèdent à l'adaptation des plans de zones, de manière à ce que toutes les décisions et autorisations nécessaires soient accordées à l'issue de ce processus.

Des projets techniques et des plans de détail relatifs aux effets des différentes installations sur l'environnement sont réalisés ultérieurement, p. ex. la deuxième étape de la procédure d'approbation des plans, la procédure d'autorisation d'exploiter ou l'élaboration et l'autorisation de projets de détail dans le domaine de l'environnement.

L'impact sur l'environnement des installations accessoires des remontées mécaniques telles que pistes, canons à neige et parkings (mais pas des restaurants) est évalué et examiné dans le cadre de la première étape de la procédure d'approbation des plans. Dans le cas présent, l'EIE est réalisée non pas selon le droit cantonal, mais selon le droit fédéral. Ce n'est qu'ainsi qu'elle peut être vraiment complète. La diversité des questions environnementales – bilan écologique global, mesures de compensation et de remplacement, transports ou attribution des infrastructures aux différentes remontées mécaniques et installations acces-

soires – exige que toutes les procédures d'EIE soient réunies en une procédure déterminante. La première étape de la procédure d'approbation des plans semble être la plus indiquée. Les services fédéraux impliqués et les cantons concernés sont d'accord. Une telle concentration des procédures permet aussi de respecter l'obligation de coordination fixée par le droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire. Le regroupement des procédures de mise à l'enquête et de décision simplifie aussi les éventuels recours et oppositions.

Grâce à ce travail en parallèle, tous les processus de planification sont entièrement harmonisés les uns avec les autres et leurs conséquences sont intégralement évaluées et coordonnées. Les résultats du masterplan, du RIE et du rapport de durabilité peuvent être repris concrètement en tant que conditions et lignes directrices stratégiques, de manière suffisamment détaillée, dans les plans directeurs cantonaux. Ils deviennent ainsi contraignants pour les autorités. De cette manière, on peut être sûr que seuls les projets de remontées mécaniques et d'installations accessoires dont la durabilité a été prouvée seront réalisés.

Autre aspect important, la procédure choisie allège les procédures de planification ultérieures: modifications des plans de zones, deuxième étape de la procédure d'approbation des plans et procédure d'autorisation de construire.

Une telle procédure peut toutefois aussi avoir des inconvénients. Ainsi, une opposition portant sur l'un des objets prévus peut entraîner la suspension de tout le projet. Une procédure par étapes peut en revanche permettre d'anticiper autant que possible – dès l'étape du plan directeur – certains recours généraux (surtout concernant le site et la faisabilité) et de n'entreprendre les travaux suivants que lorsqu'on est sûr qu'ils peuvent aboutir et que l'on sait comment les orienter.

En bref, la procédure choisie garantit la coordination, aux plans du contenu et du droit, de toutes les procédures de planification et d'autorisation. Cela correspond aux dispositions de la loi et de l'ordonnance sur les installations à câbles ainsi qu'aux objectifs du droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

4.3 Coordination de l'approbation des plans selon la LICa et l'autorisation cantonale de construire

L'autorisation de remontées mécaniques doit être coordonnée avec les autorisations pour les installations accessoires prévues telles que pistes, canons à neige, restaurants ou installations de transport. C'est ce qui ressort de manière générale de l'art. 25a LAT selon lequel, en cas d'implantation d'une construction ou d'une installation nécessitant des décisions émanant de plusieurs autorités, les différentes procédures doivent être coordonnées. Cette coordination obligatoire est aussi soulignée clairement dans le message concernant la loi fédérale sur les installations à câbles transportant des personnes.

Cela implique que toutes les installations accessoires prévues à court ou moyen terme (sur une période de dix ans) en lien avec la construction ou la transformation d'une remontée mécanique doivent être signalées à l'OFT au moment où est déposée la demande pour le projet principal. On peut donc en déduire que les demandes d'autorisation pour des installations accessoires doivent ensuite être rejetées pendant environ dix ans si elles sont déposées auprès des autorités cantonales après l'octroi de l'autorisation principale.¹⁴

L'autorité chargée de la coordination recueille les avis circonstanciés relatifs au projet auprès de toutes les autorités cantonales et fédérales concernées par la procédure et veille à la concordance matérielle des décisions. Dans la mesure où une installation accessoire fait partie intégrante d'un projet de remontée mécanique, elle doit aussi respecter les dispositions du droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement pour que l'approbation des plans selon la législation sur les installations à câbles puisse être accordée (voir xxx).

¹⁴ Cf. Umweltrecht in der Praxis 4/2010, Aufsatz von Dr. iur. Michael Bütler, S. 439

5 Exigences et principes légaux de planification et de conception des projets

5.1 Principes découlant de la loi et de l'ordonnance sur les installations à câbles

La loi fédérale du 23 juin 2006 sur les installations à câbles transportant des personnes (loi sur les installations à câbles, LICa, RS 743.01) exige que les installations à câbles soient construites et exploitées de manière sûre pour l'homme, respectueuse de l'environnement, conforme aux dispositions de l'aménagement du territoire et de façon compétitive (art. 1 LICa). Quiconque entend construire ou exploiter une installation à câbles destinée au transport régulier et professionnel de personnes doit obtenir de l'OFT une approbation des plans et une autorisation d'exploiter. Pour un téléski ou un petit téléphérique, il faut obtenir une autorisation cantonale (art. 3 LICa).

L'art. 9 LICa, en lien avec l'art. 11 de la loi fédérale du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV, RS 745.1), dispose notamment que la concession et l'approbation des plans ne sont octroyées que si la rentabilité et la desserte publique du projet sont garanties et qu'aucun intérêt public prépondérant, notamment en matière d'aménagement du territoire et de protection de la nature, du paysage et de l'environnement, ne s'y oppose (art. 9 LICa et art. 11 de la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs [PBG; SR 745.1]).

Conformité aux dispositions de l'aménagement du territoire / à l'affectation de la zone

Les projets de remontées mécaniques sont conformes aux dispositions de l'aménagement du territoire (art. 1, al. 3, LICa) s'ils correspondent au plan directeur et au plan d'affectation ayant force de droit, c'est-à-dire s'ils sont coordonnés avec les autres utilisations et conformes à l'affectation de la zone. Il faut pour cela que les instruments d'aménagement du territoire soient actualisés ou adaptés au plus tard au moment de l'approbation des plans. Les entreprises doivent donc s'informer à temps de l'état de ces instruments (plan directeur et plan d'affectation). Si ces conditions ne sont pas remplies au moment de l'approbation des plans, la procédure peut être considérablement retardée (au sujet de l'obligation d'aménager le territoire, voir M. Bütler, Erschliessung und Ausbau von Skigebieten aus rechtlicher Sicht, in: Droit de l'environnement dans la pratique [DEP], 4/2010, p. 415).

Installations accessoires au sens de l'art. 10 LICa (pistes, canons à neige, modifications de terrain, parkings, etc.)

Les constructions et installations qui ne servent pas de manière prépondérante à l'exploitation de l'installation, autrement dit les installations accessoires, doivent être coordonnées avec la remontée mécanique selon les principes de coordination de l'aménagement du territoire (art. 25a LAT). Elles sont soumises aux dispositions cantonales et fédérales relatives à l'aménagement du territoire, au droit de la construction et au droit de l'environnement. La procédure de construction de ces installations accessoires dépend en général du droit cantonal.

Mise en valeur de nouveaux territoires selon l'art. 3 LICa et l'art. 7 de l'ordonnance du 21 décembre 2006 sur les installations à câbles transportant des personnes (ordonnance sur les installations à câbles, OICa, RS 743.011)

La haute montagne et les glaciers ne peuvent être mis en valeur que s'ils se trouvent à proximité de grandes stations touristiques et qu'ils possèdent des atouts majeurs. Les nouvelles autorisations d'exploitation en haute montagne sont donc toujours accordées de manière particulièrement restrictive (voir aussi le Message concernant la loi fédérale sur les installations à câbles transportant des personnes, p. 835, et M. Bütler, p. 432).

Les nouveaux territoires ne peuvent être mis en valeur que si leurs emplacements présentent des avantages supérieurs à la moyenne, c'est-à-dire s'ils sont appropriés en ce qui concerne la déclivité, la garantie d'enneigement, les dangers et la nature des sols (voir aussi M. Bütler, p. 433 ss.)

Les paysages particulièrement précieux ne doivent pas être mis en valeur. Il s'agit notamment des objets IFP, des zones alluviales (y compris les marges proglaciaires et les plaines alluviales alpines), des districts francs fédéraux et des zones protégées à l'échelon cantonal^{15,16}. La mise en valeur touristique et la construction de nouvelles installations est strictement interdite dans les sites marécageux (voir 5.4.1 et M. Bütler, p. 425 ss., ainsi que les décisions et ouvrages qui y sont cités).

Réception technique de l'ouvrage sous l'angle de l'environnement (art. 17 OICa)

L'approbation des plans d'une installation peut être subordonnée à la condition que cinq ans, au plus tard, après la mise en service de l'installation, on vérifie si les mesures ordonnées pour protéger l'environnement ont été mises en œuvre dans les règles de l'art. Cela est généralement fait dans le cadre de la réception technique de l'ouvrage sous l'angle de l'environnement.

Démantèlement des installations qui ne sont plus exploitées (art. 55 OICa)

Les installations qui ne sont plus utilisées doivent être démantelées par leur propriétaire. L'OFT ordonne dans quelle mesure l'état initial doit être rétabli.

Voir aussi la notice 1 de l'OFT sur les installations de transport à câbles (Procédure d'approbation des plans [procédure ordinaire]) et le manuel EIE.

5.2 Principes découlant de la législation sur l'aménagement du territoire

Les art. 1 et 3 LAT prescrivent notamment de protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage. Il convient donc de préserver les paysages et les espaces de détente proches de l'état naturel et d'intégrer au mieux les bâtiments et installations dans le paysage. Il faut également créer un milieu bâti favorable à l'exercice des activités économiques dans les différentes parties du pays.

Pour celles de leurs tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire, la Confédération, les cantons et les communes établissent des plans d'aménagement en veillant à les faire concorder (art. 2 LAT).

5.3 Objectifs sectoriels de la conception « Paysage suisse »

La conception « Paysage suisse », qui repose sur l'art. 13 LAT, a été approuvée par le Conseil fédéral en décembre 1997. Elle fixe de manière contraignante la ligne à suivre pour la protection de la nature et du paysage dans le cadre des tâches de la Confédération.

Lors de l'approbation des plans directeurs et de la procédure d'approbation des plans de remontées mécaniques au sens de la législation sur les installations à câbles, les services fédéraux compétents doivent tenir compte des objectifs sectoriels suivants du domaine « Sports, loisirs, tourisme ».

- A Accompagner l'évolution du secteur du tourisme et des loisirs dans le cadre des compétences fédérales; coordonner les activités qui en découlent. La politique du tourisme tient compte des avantages paysagers de la Suisse.
- B Eviter les dégradations et les charges résultant des activités du tourisme et des loisirs; réparer celles qui subsistent, selon le principe de causalité.
- C Encourager la population à adopter un comportement respectueux de la nature et du paysage lors de ses loisirs, au moyen d'informations et d'incitations pratiques.

¹⁵ Selon l'art. 3 OEIE, lorsqu'on examine si un projet respecte les prescriptions sur la protection de la nature et du paysage, on tient compte des zones protégées fédérales mais aussi cantonales; selon l'art. 9 LICa, le droit cantonal n'est pris en compte que dans la mesure où il n'entrave pas de manière disproportionnée l'entreprise de transport à câbles dans l'accomplissement de ses tâches.

¹⁶ Selon la réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Forster (Ip. 98.3489) sur l'exploitation de sites demeurés vierges, aucune nouvelle installation n'est autorisée dans les régions dont le paysage présente une valeur exceptionnelle (objets IFP et paysages protégés en vertu des plans directeurs cantonaux).

- D Conserver l'équilibre entre les paysages desservis par les installations de transport touristiques et ceux qui ne le sont pas.
- E Eviter la desserte touristique de paysages d'une grande valeur.
- F Limiter la desserte mécanique des régions élevées à un petit nombre de régions qui se prêtent tout particulièrement au tourisme de masse.
- G La desserte de nouveaux secteurs se limitera à des zones de développement qui présentent des avantages situationnels supérieurs à la moyenne.

5.4 Principes découlant des lois sur la protection de l'environnement, des eaux, de la nature et du paysage ainsi que sur les forêts

Les autorités, services, instituts et établissements fédéraux ainsi que les cantons doivent, dans l'accomplissement des tâches de la Confédération – et notamment lors de l'approbation des plans des remontées mécaniques –, prendre soin de ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments historiques et, lorsque l'intérêt général prévaut, d'en préserver l'intégrité (art. 3, LPN).

EIE obligatoire

Selon le ch. 6, n° 60.1, de l'annexe de l'ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE, RS 814.011), toutes les procédures d'approbation des plans de nouvelles remontées mécaniques sont soumises à l'étude de l'impact sur l'environnement. En revanche, le remplacement de cabines ou d'équipements techniques à l'intérieur des bâtiments existants – sans construction de nouveaux pylônes ou bâtiments – n'est pas soumis à l'EIE. Lorsqu'une installation est agrandie ou modifiée, le projet doit faire l'objet d'une EIE si la transformation est considérable (cf. art. 2, al. 1, OEIE).

Sont également soumis à l'EIE dans le cadre de procédures cantonales les téléskis destinés à mettre en valeur de nouvelles zones ou à relier entre eux différents domaines de sports d'hiver, les modifications de terrain supérieures à 5000 m² pour des installations de sports, les canons à neige, si la surface destinée à être enneigée est supérieure à 50 000 m², et les parcs de stationnement (terrains ou bâtiments) pour plus de 500 voitures (annexe OEIE, ch. 6, n° 60.2, 60.3, 60.4, et 1, n° 11.4).

L'étude de l'impact sur l'environnement vise à examiner si un projet, avec les mesures de protection de l'environnement qu'il comprend, est compatible avec les dispositions en matière d'environnement (art. 10a, al. 1, de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement [loi sur la protection de l'environnement, LPE, RS 814.01]). Le projet doit respecter les prescriptions sur la protection de l'environnement même s'il n'est pas soumis à l'EIE (art. 3 OEIE).

Préservation de l'aspect caractéristique du paysage et des localités (art. 1, let. a, et art. 3 LPN)

Selon l'art. 1, let. a, LPN, il convient de ménager et de protéger l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments du pays, et de promouvoir leur conservation et leur entretien. La Confédération, les cantons et les communes s'acquittent de ce devoir en attachant des charges ou des conditions aux autorisations et aux concessions, ou en refusant celles-ci (art. 3, al. 2, let. b, LPN), ce qui implique la prise en compte de tous les intérêts en présence en cas d'atteinte au paysage.

Protection de la faune et de la flore indigènes (art. 1, let. d, et 18 LPN, art. 7, al. 4, LCHP)

Il convient de protéger la faune et la flore indigènes, ainsi que leur habitat naturel. Si, après une pesée des intérêts au sens de l'art. 14, al. 6, OPN, des habitats dignes de protection subissent des atteintes, des mesures appropriées de protection, de remise en état ou de remplacement doivent être prises.

Conservation des forêts (art. 1, 3, 4, 5 et 7 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts [loi sur les forêts, LFo])

Il convient d'assurer la conservation des forêts dans leur étendue et leur répartition géographique. Les atteintes à la forêt doivent faire l'objet d'une dérogation selon les art. 5 et 7 LFo (interdiction de défricher; dérogations et compensation du défrichement). Les autorisations de défricher doivent être mises à l'enquête publique et publiées (art. 7 OFo).

Protection des eaux (art. 6, 19 ss., 29 ss. et 36a de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux [LEaux])

Les eaux ne doivent pas être polluées. La construction et la transformation de bâtiments et d'installations, ainsi que les fouilles, les terrassements et autres travaux analogues dans les secteurs particulièrement menacés sont soumis à autorisation cantonale s'ils peuvent mettre en danger les eaux. Les zones et périmètres de protection des eaux souterraines doivent être évités. En cas de prélèvement d'eau pour l'alimentation de canons à neige, il faut maintenir dans la rivière un débit résiduel convenable. L'espace réservé aux eaux doit être exploité de manière extensive et pris en compte dans les projets déterminants du point de vue de l'aménagement du territoire.

Sols (art. 33, al. 2, LPE et art. 6 de l'ordonnance du 1^{er} juillet 1998 sur les atteintes portées aux sols [OSol])

Il convient de préserver la fertilité des sols. Un sol est considéré comme fertile s'il présente une biocénose diversifiée et biologiquement active ainsi qu'une structure typique pour sa station. Ces sols doivent donc être considérés comme un bien à protéger, même dans les Alpes. Dans le cadre de la construction et de l'exploitation de remontées mécaniques et de leurs installations accessoires, il faut prendre des mesures pour prévenir le compactage et l'érosion durables du sol et pour assurer la manipulation soignée des matériaux terreux.

Protection contre le bruit (art. 11 LPE)

Le bruit est limité par des mesures prises à la source (limitation des émissions).

Indépendamment des nuisances existantes, il importe, à titre préventif, de limiter les émissions dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable.

Les émissions seront limitées plus sévèrement s'il appert ou s'il y a lieu de présumer que les atteintes, eu égard à la charge actuelle de l'environnement, seront nuisibles ou incommodantes.

5.4.1 Eléments protégés

La législation fédérale définit différents types de zones à protéger des atteintes dues à des constructions ou des activités pouvant générer des nuisances. Lors de la conception de projets d'installations de transport, d'installations accessoires ainsi que d'activités qui y sont liées, il est nécessaire ou, dans certain cas, fortement recommandé de les exclure d'emblée du périmètre du projet ou du moins d'éviter toute atteinte.

IFP (art. 5 LPN)

L'évaluation des atteintes aux objets de l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP), découlant de l'art. 5 LPN, repose sur les règles suivantes, conformément à l'art. 6 LPN: dans le cadre des tâches de la Confédération, les objets doivent en principe être conservés intacts (art. 6, al. 1, LPN). Une installation n'est admissible dans un objet que si cette installation ainsi que les interventions qui y sont liées (p. ex. défrichements) ne portent pas gravement atteinte aux objectifs de protection. Une intervention est possible si elle ne déroge que faiblement aux objectifs de protection et si elle correspond au plus grand ménagement possible (art. 6, al. 1, LPN). Cela signifie qu'il faut renoncer à construire de nouvelles installations dans les objets IFP, car on peut généralement supposer qu'une installation entraîne de graves atteintes dans un site intact (nouveau site).

Pour les tâches fédérales dépendant de la Confédération, l'OFEV peut demander à l'OFT, dans le cadre de l'approbation des plans d'une remontée mécanique, une expertise de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP). Dans le cas de tâches cantonales, c'est le service cantonal compétent qui demande une telle expertise au sens de l'art. 7 LPN.

ISOS

Les mêmes règles s'appliquent aux objets inscrits à l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (ISOS). Des conflits avec cet inventaire sont cependant peu probables dans le contexte des remontées mécaniques.

Inventaire fédéral des voies de communication historiques

Les dispositions de protection sont analogues à celles de l'IFP. Pour les cas particuliers, on se reportera à l'art. 7 de l'ordonnance du 14 avril 2010 concernant l'inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (OIVS).

Parcs d'importance nationale

Les parcs d'importance nationale sont des territoires à forte valeur naturelle et paysagère. Ils émanent d'initiatives régionales et sont soutenus par la population locale. Lorsqu'un parc respecte les exigences de des art. 23e ss LPE (RS 451) et de l'ordonnance du 7 novembre 2007 sur les parcs d'importance nationale (OParcs, RS 451.36), la Confédération peut lui allouer des aides financières globales. La LPE distingue trois catégories de parcs: les parcs nationaux, les parcs naturels régionaux et les parcs naturels périurbains. Chaque type de parc doit répondre à des exigences spécifiques. Dans les zones centrales des parcs nationaux et des parcs naturels périurbains, toute exploitation est exclue afin que la nature puisse se développer librement. Dans les zones périphériques et les zones de transition de ces mêmes catégories, ainsi que dans les parcs naturels régionaux, différents types d'exploitations peuvent être construits ou développés, à condition que la nature et le paysage soient conservés et valorisés et que, dans le cas des parcs nationaux et des parcs périurbains, la fonction de tampon des zones centrales soit assurée.

Patrimoine mondial naturel et culturel de l'UNESCO

Les bâtiments et installations situés dans des objets protégés par la Convention internationale pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (UNESCO) sont pour l'essentiel soumis aux dispositions de l'ordonnance du 10 août 1977 concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (OIFP, RS 451.11) et de l'ordonnance du 9 septembre 1981 concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS, RS 451.12). La Suisse, en tant que pays signataire, doit veiller à protéger ces objets par les mesures juridiques adéquates pour l'identification, la protection, la conservation, la mise en valeur et la réanimation du patrimoine naturel ou culturel (art. 5 de la Convention sur la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, RS 0.451.41). Les objets figurant au patrimoine mondial culturel et naturel présentent tous une valeur universelle exceptionnelle. Cette valeur ne doit être diminuée d'aucune manière.

Inventaire des sites marécageux au sens de l'art. 23d LPN

Selon l'art. 23d LPN, l'exploitation des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale est admissible, dans la mesure où elle ne porte pas atteinte aux éléments caractéristiques des sites marécageux. Cela implique que la construction de nouveaux bâtiments ou installations n'est pas admise dans les sites marécageux. En revanche, l'entretien et le renouvellement d'installations existantes licites sont admissibles, à condition de ne pas porter atteinte aux éléments caractéristiques des sites marécageux. Les cantons veillent à ce que les atteintes déjà portées à des objets soient réparées le mieux possible, chaque fois que l'occasion s'en présente (art. 8 de l'ordonnance du 1^{er} mai 1996 sur la protection des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale [ordonnance sur les sites marécageux, RS 451.35]).

Inventaires des marais (hauts-marais et bas-marais) au sens des art. 78, al. 5, Cst. et 23a LPN, en lien avec l'art. 18a LPN

Dans les marais, seules les interventions qui servent à la protection sont admises (art. 78, al. 5, Cst.). Les interventions qui vont à l'encontre du but visé par la protection sont donc exclues (art. 4 de l'ordonnance sur les hauts-marais, RS 451.32, et art. 4 de l'ordonnance sur les bas-marais, RS 451.33). Cela signifie qu'aucun nouveau bâtiment ou installation *ne peut être réalisé dans le périmètre d'un marais, zone-tampon comprise*. La traversée des objets par des remontées mécaniques est admissible pour autant que les infrastructures (pylônes, pistes, canons à neige y compris conduites souterraines, etc.) ou les travaux ne touchent pas les biotopes, zones-tampon comprises, et qu'il n'y ait pas d'effets indirects sur les espèces (dérangements).

Pour l'entretien et le remplacement ou le renouvellement de bâtiments et d'installations licites, les principes suivants s'appliquent : les installations de remplacement doivent être réalisées hors du périmètre des hauts-marais et marais de transition zone-tampon comprise. Les dommages résultant de l'installation existante doivent être réparés dans toute la mesure du possible. Pour les bas-marais, il convient de rechercher toutes les solutions permettant de déplacer l'installation de remplacement hors du marais et de sa zone-tampon. S'il n'est exceptionnellement pas possible de la déplacer entièrement hors du périmètre, il faudra au moins

déplacer certains éléments et notamment éviter les parties les plus sensibles du biotope. Les cantons veillent, chaque fois que l'occasion s'en présente, à la meilleure remise en état possible des objets déjà atteints (art. 8 de l'ordonnance du 7 septembre 1994 sur la protection des bas-marais d'importance nationale [ordonnance sur les bas-marais, RS 451.33]).

Zones alluviales, marges proglaciaires, milieux secs au sens de l'art. 18a LPN

Selon les inventaires fédéraux au sens de l'art. 18a LPN et les ordonnances qui y sont liées, on n'admettra de dérogation aux buts visés par la protection dans les différents objets – hormis pour des atteintes destinées à protéger les personnes et les biens matériels de valeur – que si l'atteinte sert un autre intérêt public prépondérant d'importance nationale également (art. 4, al. 2, de l'ordonnance sur la protection des zones alluviales, RS 451.31, art. 7 de l'ordonnance sur la protection des sites de reproduction de batraciens d'importance nationale [ordonnance sur les batraciens, OBat, RS 451.34] et art. 7 de l'ordonnance sur la protection des prairies et pâturages secs d'importance nationale [ordonnance sur les prairies sèches, RS 451.37]). Les remontées mécaniques ne constituent pas un intérêt prépondérant.

La traversée des objets par des remontées mécaniques est admissible pour autant que les infrastructures (pylônes, pistes, etc.) et les travaux ne touchent pas les biotopes. Le remplacement de pylônes existants est possible lorsqu'on ne peut pas les déplacer hors de l'objet et que ce remplacement n'entraîne pas d'atteintes supplémentaires.

Objets d'importance régionale au sens de l'art. 4, let. b, LPN

Dans les objets d'importance régionale et locale selon l'art. 4, let. b, LPN, on procède à une pesée des intérêts conformément à l'art. 3 LPN. Il n'est pas interdit d'y construire une installation, mais elle doit être réalisée avec le plus grand ménagement possible, conformément aux buts visés par la protection.

Les paysages de montagne largement intacts et dépourvus d'infrastructures techniques sont rares et doivent donc être préservés des atteintes techniques. De par leur caractère intact, ils constituent en outre généralement des habitats pour des espèces protégées (voir ci-dessous).

La notion de réserve naturelle est vaste. Il peut s'agir de réserves naturelles cantonales, communales ou appartenant à des organisations privées de protection de la nature. Elles protègent souvent des milieux décrits plus haut. Il convient donc d'éviter d'y porter atteinte.

Inventaire des géotopes au sens des art. 1, let. a, et 3, al. 1, LPN (monuments naturels)

Les géotopes sont des éléments du paysage ayant une importance géologique, géomorphologique ou géoécologique particulière. L'inventaire des géotopes d'importance nationale est un inventaire scientifique qui n'a pas de valeur contraignante juridique directe. En tant que curiosités naturelles, les géotopes doivent toutefois être ménagés au sens des art. 1, let. a, et 3, al. 1, LPN. Certains cantons et régions ont inscrit la protection des géotopes dans leurs plans directeurs et leurs plans d'affectation. La construction de remontées mécaniques et d'autres bâtiments et installations touristiques touche souvent des zones karstiques. Les instructions pratiques de la SSS/SHG servent de base pour la réalisation de projets dans ces zones¹⁷.

Milieux naturels dignes de protection au sens de l'art. 18, al. 1^{bis}, LPN et des listes rouges

Les habitats des espèces figurant sur une liste rouge ainsi que les milieux naturels désignés à l'annexe 1 OPN qui ne sont pas protégés par des inventaires nationaux, régionaux ou locaux sont considérés comme dignes de protection au sens de l'art. 18, al. 1^{bis}, LPN. Avant toute intervention, il faut procéder à une pesée des intérêts conformément à l'art. 18, al. 1^{er}, LPN. S'il en résulte que la priorité est donnée au projet et qu'on ne peut éviter une atteinte à ces milieux naturels, il faut réaliser des mesures de remplacement appropriées (voir ATF 118 Ib 485).

De nombreuses espèces végétales et animales sont rares ou menacées selon les listes rouges. Leur protection est fondée sur les dispositions strictes de l'art. 20 de l'ordonnance fédérale sur la protection de la na-

¹⁷ Instructions pratiques pour l'évaluation de projets en terrain karstique. Société suisse de spéléologie (SSS/SGH), 2010. Document pdf à télécharger sur le site: www.speleo.ch

ture et du paysage (OPN). Leur présence sert aussi à déterminer les biotopes dignes de protection, en complément des milieux dignes de protection désignés à l'annexe 1 OPN. Les espèces protégées figurent aux annexes 2 (flore) et 3 (faune) OPN. Les dispositions de protection sont analogues à celles des biotopes.

La traversée des biotopes par des remontées mécaniques peut être admissible pour autant que les infrastructures (pylônes, stations, conduites, pistes, etc.) et les travaux ne touchent pas les biotopes, zones-tampon comprises, et qu'il n'y ait pas d'effets indirects sur les espèces (dérangements).

L'art. 14 OPN (protection des biotopes), qui règle la protection des milieux naturels, prévoit que les milieux dignes de protection sont inscrits sur une liste à l'annexe 1. Ces milieux correspondent aux biotopes à protéger en vertu de l'art. 18 LPN, qui dispose qu'il y a lieu de les protéger tout particulièrement. Si des atteintes sont inévitables suite à la pesée des intérêts (art. 18, al. 1^{er}, LPN), il convient de veiller à leur reconstitution ou à leur remplacement adéquat.

Végétation des rives au sens des art. 21 et 22 LPN

La végétation des rives et les autres associations végétales naturelles sur les berges ne doivent pas être essartées ni recouvertes ou détruites d'une autre manière. L'autorité compétente peut autoriser des projets qui ne peuvent être réalisés ailleurs et qui ne contreviennent pas à la législation en matière de police des eaux et de protection des eaux (voir ATF 130 II 313).

Districts francs fédéraux au sens de l'ordonnance sur les districts francs fédéraux (ODF)

Dans l'accomplissement de leurs tâches, la Confédération et les cantons veillent à ce que les buts visés par la protection des districts francs ne soient pas compromis par d'autres exploitations (art. 6 ODF). Cela signifie que des installations ne peuvent y provoquer des atteintes aux objectifs visés par la protection. Au cas où des atteintes mineures sont causées par des installations, il convient de prendre des mesures de protection pour garantir le respect du but fixé à l'art. 1 de l'ordonnance sur les districts francs fédéraux (ODF, RS 922.31). L'art. 5, al. 1, let. f et g, ODF doit toujours être respecté. Cela implique notamment que les ailes delta et les parapentes peuvent être interdits dans le district franc et que la pratique du ski en dehors des pistes et itinéraires balisés est interdite (voir ATF 134 II 97 sur les remontées mécaniques Titlisbahnen).

Zones de tranquillité cantonales

La protection des mammifères et des oiseaux sauvages contre les dérangements relève des cantons, conformément à l'art. 7, al. 4, LCHP. Les zones particulièrement importantes pour la faune (p. ex. quartiers d'hiver) devraient donc être absolument prises en compte dans la préparation des projets de remontées mécaniques. Les zones de tranquillité protégées selon le droit cantonal ou communal doivent être préservées des dérangements.

Réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance nationale et internationale

Si des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance nationale ou internationale sont touchées, elles peuvent être traitées comme les districts francs fédéraux.

Eaux de surface

Il est interdit d'introduire directement ou indirectement dans une eau des substances de nature à la polluer; l'infiltration de telles substances est également interdite. De même, il est interdit de déposer et d'épandre de telles substances hors d'une eau s'il existe un risque concret de pollution de l'eau (art. 6 LEaux).

Ne sont autorisés dans l'espace réservé aux eaux délimité par les cantons que les nouveaux bâtiments et installations dont l'implantation est imposée par leur destination et qui servent des intérêts publics. Une utilisation intensive est par ailleurs interdite dans cet espace (art. 36a LEaux), qu'il s'agisse de cours d'eau ou de plans d'eau.

En cas de prélèvement d'eau pour l'alimentation de canons à neige, il faut maintenir dans la rivière un débit résiduel suffisant pour préserver ses fonctions écologiques (art. 29 ss. LEaux). Les cours d'eau ne peuvent être ni endigués, ni couverts, ni mis sous terre, même s'il ne s'agit que de petits ruisseaux (art. 37 s. LEaux).

Zone de protection des eaux

Les cantons délimitent les secteurs particulièrement menacés ainsi que les zones de protection autour des captages et des installations d'alimentation artificielle des eaux souterraines qui sont d'intérêt public (art. 19 s. LEaux). Ils délimitent en outre des périmètres de protection des eaux souterraines en vue de l'exploitation future des nappes phréatiques (art. 21 LEaux). Dans ces secteurs, zones et périmètres s'appliquent les restrictions d'exploitation suivantes:

- Dans la **zone S1 de protection des eaux souterraines**, seuls les travaux de construction et les activités servant à l'approvisionnement en eau potable sont autorisés (annexe 4, ch. 223, OEaux).
- Dans la **zone S2 de protection des eaux souterraines et dans les périmètres de protection des eaux souterraines**, les installations sont également interdites. Des dérogations peuvent être accordées pour des motifs importants (impossibilité de construire l'installation ailleurs et intérêt public au moins équivalent) si toute menace pour l'utilisation d'eau potable peut être exclue (annexe 4, ch. 222, al. 1, let. a, et ch. 23, OEaux).
- Dans la **zone S3 de protection des eaux souterraines**, sont notamment interdites les exploitations industrielles et artisanales impliquant un risque pour les eaux du sous-sol, ainsi que celles qui diminuent le volume d'emmagasinement ou la section d'écoulement de l'aquifère ou qui réduisent considérablement les couches de couverture protectrices (annexe 4, ch. 221, OEaux).
- Dans le **secteur Au de protection des eaux**, on ne mettra pas en place des installations qui présentent un danger particulier pour les eaux ou qui sont situées au-dessous du niveau moyen de la nappe souterraine. L'autorité peut accorder des dérogations lorsque la capacité d'écoulement des eaux du sous-sol est réduite de 10 % au plus par rapport à l'état non influencé par les installations en question (annexe 4, ch. 211, OEaux).

La traversée en surface des zones, périmètres et secteurs de protection des eaux souterraines (p. ex. par des remontées mécaniques) est toujours possible.

Forêts: défrichements (art. 5 et 7 LFo) et exploitations préjudiciables (art. 16 LFo)

Les défrichements sont interdits. Une autorisation peut être accordée à titre exceptionnel au requérant qui démontre que le défrichement répond à des exigences primant l'intérêt à la conservation de la forêt. Il faut en outre que l'ouvrage pour lequel le défrichement est sollicité ne puisse être réalisé qu'à l'endroit prévu et qu'il remplisse, du point de vue matériel, les conditions posées en matière d'aménagement du territoire. Par ailleurs, le défrichement ne doit pas présenter de sérieux dangers pour l'environnement. Ne sont pas considérés comme raisons importantes les motifs financiers, tels que le souhait de tirer du sol le plus gros profit possible ou la volonté de se procurer du terrain bon marché à des fins non forestières. Les exigences de la protection de la nature et du paysage doivent être respectées. Tout défrichement doit être compensé (art. 5 et 7 LFo). D'après la jurisprudence du TF, les défrichements destinés à la mise en valeur de nouveaux domaines skiables ne sont autorisés qu'exceptionnellement.

Si des remontées mécaniques traversent la forêt, il faut défricher pour construire les pylônes. Sur le reste du trajet, les arbres ne peuvent dépasser une certaine hauteur. Cela nécessite une autorisation pour exploitation préjudiciable (limitation de la hauteur des arbres).

Bruit (art. 15 LPE et art. 7 et 8 OPB)

Conformément à l'art. 11, al. 2, LPE et à l'art. 7, al. 1, let. a, de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB, RS 814.41), les émissions d'une nouvelle installation doivent être limitées d'abord à titre préventif, dans la mesure où cela est réalisable sur le plan de la technique et de l'exploitation et économiquement supportable. Les nouvelles installations fixes ne peuvent en outre être construites que si les immissions causées par le bruit de ces seules installations ne dépassent pas les valeurs de planification (VP) (art. 25, al. 1, LPE et art. 7, al. 1, let. b, OPB). Une installation fixe est réputée nouvelle si la décision qui autorise le début des travaux n'était pas encore définitive au 1^{er} janvier 1985 (art. 47, al. 1, OPB).

Les émissions d'installations existantes doivent, elles aussi, être limitées à titre préventif dans le cadre de modifications, d'agrandissements ou d'assainissements, dans la mesure où cela est réalisable sur le plan de la technique et de l'exploitation et économiquement supportable. Les valeurs limites d'immissions (VLI)

doivent en outre être respectées (art. 8 OPB, art. 13 OPB). Le remplacement d'une installation à câbles existante nécessite des travaux de transformation tels qu'il s'apparente généralement à une nouvelle construction, pour autant qu'il soit lié à une extension des prestations. Le projet doit alors être considéré comme une nouvelle installation (cf. R. Wolf, Kommentar zum USG, 2. Auflage, N 47 zu Artikel 25 USG).

L'autorité d'exécution peut accorder des allègements si l'observation des VP ou des VLI constitue une charge disproportionnée pour une installation ayant un intérêt public prépondérant (art. 17 LPE, art. 25 LPE). Lorsque pour les installations fixes publiques ou concessionnaires il n'est pas possible de respecter les VLI (nouvelles installations) ou les valeurs d'alarme (installations existantes), l'autorité d'exécution oblige les propriétaires des bâtiments existants, exposés au bruit, à insonoriser (au sens de l'annexe 1 OPB) les fenêtres des locaux à usage sensible au bruit (art. 10 OPB, art. 15 OPB). Les coûts des mesures d'isolation acoustique sont à la charge du détenteur de l'installation (art. 11 OPB, art. 16 OPB).

L'évaluation des nuisances sonores causées par les installations à câbles se fait conformément aux dispositions de l'annexe 6 OPB pour le bruit de l'industrie et des arts et métiers. Pour les installations annexes non soumises à l'annexe 6 OPB, cette évaluation se fait au cas par cas (art. 40, al. 3, OPB).

Déchets (Art.

Hier fehlt noch Text (vgl. Deutschen Text)

5.4.2 Principes de base pour éviter ou limiter les atteintes

Protection, reconstitution et remplacement au sens de l'art. 18, al. 1^{er}, LPN

Selon la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (art. 18, ab. 1^{er}, LPN), on applique un principe en « cascade » pour éviter ou limiter les atteintes à des biotopes et autres objets dignes de protection¹⁸:

1. Éviter l'atteinte: Vérifier si les atteintes peuvent être évitées en choisissant pour le projet un autre mode de réalisation ou un autre emplacement. Pour cela, il convient de procéder à des études de variantes.
2. Limiter l'atteinte autant que possible: Si les études de variantes montrent qu'il est impossible d'éviter les atteintes à des biotopes ou à d'autres objets dignes de protection, il convient de rechercher toutes les mesures de protection permettant de limiter efficacement et durablement ces atteintes, aussi bien durant les travaux que pendant l'exploitation.
3. Reconstituer: S'il apparaît impossible de prendre des mesures de protection pour limiter les atteintes ou si cela ne suffit pas, il faut prévoir des mesures permettant de reconstituer valablement l'élément touché par le projet, au même endroit, sur une surface au moins équivalente.
4. Remplacer: Selon la situation, il peut être impossible de reconstituer l'élément au même endroit; de même, certains éléments ne peuvent pas être reconstitués suite à une atteinte (p. ex. un tronçon de voie historique ou certains types de marais). Il convient dès lors de rechercher des solutions de remplacement qualitatif et quantitatif adéquat à un autre emplacement.

Intégration dans le paysage

Dans la mesure du possible, les bâtiments et installations doivent être regroupés. Il faut choisir le bon endroit, la bonne dimension et les aménager correctement. Ils doivent tenir compte de la topographie (éviter les crêtes) et être adaptés aux environs du point de vue des matériaux, de la couleur et de la taille (art. 3 LPN, objectifs sectoriels de la CPS).

Exclusion des zones où les risques de dangers naturels sont élevés

Les zones où les risques de dangers naturels sont élevés ne conviennent pas pour la mise en valeur (voir aussi sous 4.6 et 3.5), à l'exception des sites qui peuvent être sécurisés par des mesures simples ou par des mesures d'exploitation.

¹⁸ Voir en particulier « Reconstitution et remplacement en protection de la nature et du paysage », OFEFP, 2002.

Intégration des spécialistes de l'environnement, de la nature et du paysage le plus tôt possible

Selon la loi sur la protection de l'environnement et au niveau des études d'impact, il convient également de rechercher les solutions permettant d'éviter ou de minimiser les atteintes. Ainsi, le rapport d'impact doit présenter les mesures de protection prévues pour tous les domaines environnementaux concernés par un projet¹⁹. En conséquence, les projets doivent être développés en étroite collaboration avec des spécialistes de ces domaines dès le début de la procédure de planification.

¹⁹ Voir en particulier « RIE Ch. 6 Récapitulation des mesures », Module 5 du Manuel EIE, OFEV, 2009, p. 35.