



16.01.2018

Rapport explicatif concernant la modification de l'ordonnance sur les parcs d'importance nationale (OParcs)

Paquet d'ordonnances environnementales du printemps 2018

N° de référence: Q454-0243

Table des matières

1	Introduction	3
2	Motifs et éléments essentiels de la révision	4
3	Relation avec la législation européenne	4
4	Commentaires des différentes modifications	4
4.1	Art. 16, al. 3 ^{bis}	4
4.2	Art. 17, al. 1, let. c ^{bis}	4
4.3	Art. 17, al. 4	4
4.4	Art. 24, let. b	4
4.5	Art. 28, al. 3	5
5	Conséquences	6
5.1	Conséquences pour la Confédération	6
5.2	Conséquences pour les cantons	6
5.3	Conséquences pour l'économie	6

1 Introduction

La loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451) prévoit, à l'art. 23e, trois catégories de parcs d'importance nationale – parcs nationaux, parcs naturels régionaux et parcs naturels périurbains –, qu'elle précise aux art. 23f, 23g et 23h. Les exigences correspondantes sont fixées au chapitre 3 de l'ordonnance sur les parcs d'importance nationale (OParcs ; RS 451.36).

L'OParcs a établi un cadre juridique incitant la population et les entreprises des régions qui s'y prêtent à créer et à gérer des parcs d'importance nationale. Elle règle l'octroi des aides financières globales de la Confédération pour les parcs d'importance nationale et l'attribution des labels protégés dans la mesure où les exigences fixées sont respectées.

La politique des parcs repose sur cinq principes fondamentaux :

- libre adhésion,
- processus démocratique bénéficiant d'une large assise régionale,
- réalisation au moyen d'instruments juridiques existants,
- assise donnée par des fortes valeurs naturelles et paysagères et
- protection et utilisation durable des ressources naturelles.

Pour promouvoir les parcs d'importance nationale, la Confédération dispose de trois instruments ancrés dans la législation :

- le label « Parc » avec les appellations « Parc national », « Parc naturel régional » et « Parc naturel périurbain »,
- le label « Produit » pour des biens et services de qualité certifiés provenant d'un parc d'importance nationale,
- des aides financières reposant sur des conventions-programmes entre les cantons et la Confédération.

Parc national

Un parc national est un territoire essentiellement naturel et se compose d'une zone centrale et d'une zone périphérique. Dans la zone centrale, la nature doit être livrée à elle-même. Dans la zone périphérique, le paysage rural est exploité dans le respect de la nature et protégé de toute intervention dommageable. Les parcs nationaux ont aussi comme but le délaissement de la population, l'éducation environnementale et la recherche.

Parc naturel régional

Un parc naturel régional est principalement situé sur un territoire rural qui se distingue par un riche patrimoine naturel, paysager et culturel et qui englobe des localités. Cette catégorie de parcs est propice au développement durable, à l'éducation à l'environnement, à la découverte du patrimoine naturel et culturel ainsi qu'à la promotion de technologies novatrices respectueuses de l'environnement. Les parcs naturels régionaux ne sont pas subdivisés en zones.

Parc naturel périurbain

Un parc naturel périurbain est un territoire situé à proximité d'une région très urbanisée ou dans une agglomération. Composé d'une zone centrale et d'une zone de transition, il permet à la population de découvrir la nature et la dynamique des écosystèmes. La nature est livrée à elle-même dans la zone centrale et une zone de transition fait office de zone tampon face à des atteintes pouvant affecter la zone centrale.

Superficie des parcs

Le territoire d'un parc doit, entre autre, atteindre une superficie minimale pour se voir attribuer le label « Parc ». Ces surfaces sont définies à l'art. 16 OParcs pour les parcs nationaux, à l'art. 19 pour les parcs naturels régionaux et à l'art. 22 pour les parcs naturels périurbains. Chaque catégorie a une surface minimale définie par rapport à ses fonctions.

2 Motifs et éléments essentiels de la révision

L'évolution des projets de parcs en Suisse montre que certains territoires peuvent remplir les exigences de parcs nationaux seulement en se développant dans une dimension transfrontalière. C'est le cas d'unités naturelles et paysagères qui sont traversées par une frontière nationale. Cette évolution est évidente aussi au niveau mondial et européen, où des efforts sont faits par plusieurs États pour rendre possible la reconnaissance de parcs transfrontaliers.

L'actuelle forme de l'OParcs ne permet pas de créer un parc national transfrontalier. À cette fin, il est nécessaire de modifier l'art. 16 OParcs. Cette modification permettrait aux régions et aux cantons de créer des parcs nationaux à dimension transfrontalière et à la Confédération de pouvoir les reconnaître au moyen de l'attribution du label « Parc » pour la partie située en Suisse. Il est nécessaire, à ce titre, que la qualité de la partie du parc se trouvant sur le territoire d'un pays voisin soit elle aussi équivalente à celle définie dans l'OParcs. Les exigences à remplir par catégorie de parcs restent inchangées.

Par ailleurs, cette révision doit permettre d'adapter certaines dispositions de l'OParcs aux bases légales et aux conditions cadres qui ont évolué.

3 Relation avec la législation européenne

La compatibilité avec le droit de l'UE est assurée.

4 Commentaires des différentes modifications

4.1 Art. 16, al. 3^{bis}

Pour permettre la création et la gestion sur le long terme de parcs nationaux transfrontaliers, il est nécessaire de modifier l'art. 16 en ajoutant un nouvel alinéa 3^{bis}. Ce dernier prévoit qu'une partie de la surface de la zone centrale puisse se trouver sur le territoire d'un pays voisin si la moitié de la surface minimale de la zone centrale selon l'art. 16, al. 1 et 2, let. a. se trouve sur territoire suisse et que les autres critères de l'art. 16 pour la zone centrale sont respectés. Chaque État est responsable de la définition et de la garantie du régime de protection de la partie de la zone centrale située sur son territoire selon son droit national. Le niveau de protection de la zone centrale située à l'étranger doit être au minimum équivalent à celui prévu par la LPN. Pour assurer la gestion d'un parc transfrontalier de manière durable, il est nécessaire de conclure un accord entre les parties concernées qui règle entre autre la collaboration transfrontalière, ainsi que les modalités de décision et de financement des actions communes.

4.2 Art. 17, al. 1, let. c^{bis}

L'art. 17, al. 1, let. c, en vigueur a été adapté suite à la révision du 1^{er} septembre 2014 de l'Ordonnance sur le décollage et l'atterrissage d'aéronefs en dehors des aérodromes (Ordonnance sur les atterrissages en campagne, OSAC). Il ne satisfait toutefois plus aux exigences actuelles de protection qui s'appliquent à la zone centrale d'un parc national. Afin de permettre la libre évolution et l'observation des processus naturels, le décollage et l'atterrissage d'aéronefs avec et sans occupants doivent être interdits.

4.3 Art. 17, al. 4

L'art. 61 de l'ordonnance sur l'infrastructure aéronautique (OSIA ; RS 748.131.1), modifié le 13 février 2008, est entré en vigueur au 15 mars 2008. Lors de cette révision, l'art. 17 n'a pas été adapté en conséquence. La présente révision permet donc de corriger cette erreur. Cette révision retranscrit simplement le droit déjà en vigueur.

4.4 Art. 24, let. b

La formulation de l'art. 24, let. b, OParcs est corrigée dans la version française comme suit :

Pour permettre des activités de découverte de la nature et pour garantir la fonction tampon par rapport à la zone centrale, il faut dans la zone de transition :

*b. interdire l'exploitation agricole et sylvicole et la construction de nouveaux bâtiments et installations qui portent atteinte à l'évolution des habitats **intacts** des espèces animales et végétales indigènes.*

Cela afin de mettre en accord les trois versions linguistiques.

4.5 Art. 28, al. 2

Lors de l'entrée en vigueur des bases légales visant à promouvoir les parcs, il n'existait aucune organisation faîtière qui représentait tous les parcs suisses. C'est pourquoi, l'actuel art. 28 a été formulé de manière ouverte.

Institué en 2008, le Réseau des parcs suisses est devenu leur organisation faîtière. Il a pour but de soutenir les organes responsables des parcs dans la réalisation des objectifs visés par la LPN. Il s'agit notamment de conserver, de valoriser et, si nécessaire, de développer les valeurs naturelles, paysagères et culturelles, d'encourager l'éducation à l'environnement, de renforcer le développement économique durable et de promouvoir la commercialisation des produits et services qui en résultent. En vertu de l'art. 14a, al. 2, LPN, l'OFEV peut confier des mandats à des personnes privées actives dans le domaine des relations publiques. En sa qualité d'organisation faîtière, le Réseau des parcs suisses est à même de réaliser certaines tâches avec professionnalisme, à bas coûts et en assurant un bon niveau de qualité grâce à son rôle de plateforme de coordination. Il fournit notamment des prestations comme l'échange d'expériences et le transfert de connaissances entre les parcs, les activités de formation et de relations publiques concernant l'ensemble des parcs, la coopération aux niveaux national et international, ainsi que la conduite du groupe consultatif national consacré au label « Produit » et le centre de compétences en géoinformation. La présente modification permettra à l'OFEV de confier directement au réseau des tâches concernant le transfert de connaissances et la collaboration entre les parcs basé sur la première partie de l'art. 28, al. 2, OParcs.

4.6 Autres points importants

Parcs naturels transfrontaliers : des cantons et des associations ont demandé lors de la consultation d'étendre la possibilité de créer des entités transnationales aux parcs naturels régionaux. Cette proposition est pertinente mais elle ne requière pas une adaptation de l'ordonnance, vu que les critères de surface minimale définis dans l'OParcs permettent déjà aujourd'hui l'existence de PNR transfrontaliers. Dans ce cadre, pour assurer la gestion d'un parc transfrontalier de manière durable, il est nécessaire de conclure un accord entre les parties concernées qui règle les modalités de décision et de financement des actions communes.

Demande de créer une nouvelle catégorie de parc pour permettre de reconnaître les Réserves de Biosphère selon la définition internationale donnée par le cadre statutaire du Réseau mondial des Réserves de l'UNESCO : les catégories de parcs d'importance nationale sont exclusivement définies dans l'art. 23, let. e à h, LPN. Il n'est donc pas possible de définir une nouvelle catégorie de parc dans le cadre d'une révision de l'OParcs. Par contre, il est nécessaire de préciser l'application au niveau du droit national de cette désignation internationale. Les bases officielles de ce programme de l'UNESCO, affirment que les Réserves de biosphère restent sous la jurisprudence de chaque État, qui doit appliquer le cadre statutaire du Réseau mondial selon le droit national. Les critères spécifiés par le cadre statutaire du Réseau mondial des Réserves de Biosphère peuvent être remplis à travers les bases légales des parcs d'importance nationale (LPN et OParcs) et d'autres bases légales existantes. Comme indiqué dans le rapport explicatif de 2007 relatif à l'OParcs, les parcs naturels régionaux peuvent remplir ces critères internationaux si, en plus de respecter les exigences nationales, ils comportent des zones strictement protégées ainsi que des zones tampon sur leur territoire. Tel est également le cas des parcs nationaux, étant donné que, pour ces derniers, la LPN et l'OParcs prévoient déjà une zone strictement protégée. Ces critères internationaux peuvent être remplis par des parcs naturels régionaux qui présentent des zones strictement protégées avec des zones tampon dans leur territoire en plus de respecter les exigences nationales – comme

défini dans le rapport explicatif de l'OParcs (2007) – mais aussi par des parcs nationaux, vu que pour ces derniers la LPN et l'OParcs prévoient déjà une zone strictement protégée. Les Réserves de Biosphère de l'UNESCO ne sont donc pas une catégorie de parc d'importance nationale, mais une désignation internationale dont les critères peuvent potentiellement s'adapter aux PNR et aux PN. Il est donc nécessaire que chaque nouvelle candidature au Réseau mondial des Réserves de Biosphère sur le territoire suisse soit d'abord reconnue comme PNR ou PN et qu'il remplisse les critères du cadre statutaire du Réseau.

Coordination des règles pour les zones centrales avec les règles des pays voisins: des associations et organisations ont relevé lors de la consultation une hypothétique difficulté de coordination entre les règles en vigueur dans les zones centrales des parcs nationaux selon le droit suisse par rapport aux pays limitrophes. Les pays voisins ont tous des législations permettant une protection équivalente à celle définie par l'art. 17 OParcs. Il est donc possible d'avoir des zones centrales transfrontalières avec un niveau de protection homogène. En ce qui concerne l'interdiction de sortie des sentiers, cette règle existe dans les législations nationales de nos pays limitrophes. En ce qui concerne la haute montagne, l'art. 17 OParcs définit qu'il est interdit de sortir des « voies et chemins ». Cela permet dans des régions de hautes montagnes où les chemins ne sont pas définis de définir les voies où les excursions sont permises.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

L'OFEV pourra reconnaître des parcs transfrontaliers pour autant qu'ils respectent les principes et la qualité définis par les bases légales en vigueur. Les exigences à remplir pour obtenir le label « Parc » ne sont pas modifiées. Concernant le label « Produit », une analyse juridique a déjà démontré qu'il n'était pas possible, en vertu du droit en vigueur, de l'attribuer à des producteurs ou groupements de producteurs en dehors du territoire suisse.

La collaboration avec l'organisation faïtière des parcs suisses est institutionnalisée à long terme sans qu'il en résulte des coûts supplémentaires pour la Confédération.

5.2 Conséquences pour les cantons

Les cantons pourront déposer auprès de l'OFEV des demandes d'attribution de label et de financement pour des parcs nationaux transfrontaliers.

5.3 Conséquences pour l'économie

Les parcs suisses sont consolidés. Leurs prestations et leur collaboration bénéficient d'un meilleur soutien, ce qui devrait avoir des répercussions positives à moyen et à long terme sur leurs performances en matière de développement régional durable.