



20.xxx

Révision de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) en tant que contre-projet indirect à l'initiative populaire « Pour l'avenir de notre nature et de notre paysage (Initiative biodiversité) »

Rapport explicatif

en vue de l'ouverture de la procédure de consultation

du 31 mars 2021

Condensé

L'initiative populaire « Pour l'avenir de notre nature et de notre paysage (Initiative biodiversité) » vise à renforcer la protection de la diversité des espèces et à garantir sa préservation à long terme. Elle veut par ailleurs améliorer la protection du paysage et encourager la culture du bâti. Ses auteures et auteurs réagissent ainsi à l'appauvrissement continu de la diversité biologique et des qualités paysagères et de la culture du bâti en Suisse. L'Initiative biodiversité demande en substance à affecter davantage de surfaces à la protection de la nature et davantage de moyens financiers à la conservation de la diversité naturelle. Si le Conseil fédéral partage fondamentalement les préoccupations des auteurs, il est toutefois d'avis que l'initiative va trop loin et il entend donc s'y opposer. Selon lui, accepter l'initiative aurait pour effet de limiter excessivement les compétences et la marge de manœuvre actuelles de la Confédération et des cantons. Il a donc décidé d'élaborer un contre-projet indirect dont l'objectif est de veiller à ce que suffisamment d'aires de protection de la nature soient créées à l'échelle nationale.

Contenu de l'initiative

Le 8 septembre 2020, l'association « Pour la nature, le paysage et le patrimoine bâti » a déposé l'initiative populaire « Pour l'avenir de notre nature et de notre paysage (Initiative biodiversité) ». Cette initiative propose d'inscrire dans la Constitution (Cst., RS 101) un nouvel art. 78a intitulé « Paysage et biodiversité », à insérer directement après l'art. 78 sur la protection de la nature et du paysage. Pour l'essentiel, l'Initiative biodiversité entend mieux protéger la nature, le paysage et le patrimoine bâti. Si elle poursuit en cela des objectifs similaires à ceux de la Confédération, elle souhaite pour sa part ancrer les instruments existants dans la Constitution en vue de les renforcer et de les compléter. Les deux aspects essentiels qu'elle veut ajouter à la Constitution sont les suivants : d'une part, l'obligation formelle pour les cantons de préserver les paysages, la physionomie des localités et les sites historiques et, d'autre part, l'encadrement strict de la pesée des intérêts nécessaire en cas d'atteinte substantielle à un objet protégé. L'initiative exige enfin que la Confédération et les cantons mettent à disposition les surfaces, les ressources et les instruments nécessaires à la sauvegarde et au renforcement de la biodiversité.

Avantages et inconvénients de l'initiative

Le Conseil fédéral partage fondamentalement les préoccupations exprimées au travers de l'initiative. La biodiversité en Suisse se trouve dans un état insatisfaisant, marqué par un fort déclin, et les mesures déjà prises ne suffisent pas à enrayer la perte de la biodiversité. Ce constat parle en faveur de l'initiative, d'autant plus que son acceptation permettrait de combler certaines lacunes du droit constitutionnel relatives à la protection du paysage et des monuments. Mais le Conseil fédéral estime que l'Initiative biodiversité va trop loin, en particulier pour les raisons suivantes :

D'après le Conseil fédéral, accepter l'initiative aurait pour effet de limiter excessivement les compétences et la marge de manœuvre actuelles de la Confédération et des cantons. Et l'exigence selon laquelle « l'essence de ce qui mérite d'être protégé

doit être conservée intacte » (art. 78a, al. 3, Cst.) est trop restrictive pour l'économie et d'autres domaines politiques fédéraux et cantonaux, notamment dans le cas des objets protégés peu étendus. Le Conseil fédéral considère par ailleurs qu'il est plus efficace d'encourager une culture du bâti globale pour préserver le patrimoine bâti, comme s'y attèle déjà la Confédération, que d'étendre l'effet de protection des objets inventoriés – cette solution ayant d'ailleurs peu de chance d'obtenir une majorité politique.

Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral oppose un contre-projet indirect à l'initiative populaire « Pour l'avenir de notre nature et de notre paysage (Initiative biodiversité) » et demande aux chambres fédérales de recommander le rejet de l'initiative.

Les grands axes du contre-projet indirect sont les suivants :

- 1) la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) contribue d'avantage à l'augmentation des surfaces dédiées à la préservation de la biodiversité: l'objectif d'affecter 17 % du territoire national à la protection de la biodiversité est ancré dans la loi. La mise en réseau est encouragée ;
- 2) les dispositions relatives à la protection et à la mise en réseau des habitats de la faune sauvage, issues du projet de révision de la loi sur la chasse rejeté en votation populaire le 27 septembre 2020, sont reprises (dispositions relatives aux corridors faunistiques d'importance suprarégionale, aux réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale, et aux sites fédéraux de protection de la faune) ;
- 3) les zones de protection nationales sont assainies si nécessaire ;
- 4) les exigences légales en matière de compensation écologique dans les zones utilisées de manière intensive sont précisées, en particulier en ce qui concerne les surfaces urbanisées et les agglomérations ;
- 5) l'encouragement d'une culture du bâti globale et l'obligation pour les cantons et les communes de prendre en compte les inventaires fédéraux sont ancrés au niveau de la loi ;
- 6) les objectifs de la Stratégie énergétique 2050 ne sont pas affectés.

Le contre-projet indirect entend à la fois confirmer la politique actuelle du Conseil fédéral et la consolider, principalement en renforçant la compensation écologique dans les zones habitées et les agglomérations. Ces dernières doivent apporter une contribution à la conservation de la biodiversité, au même titre que le secteur agricole. Le Conseil fédéral prévoit de mettre à disposition un montant de 100 millions de francs par an pour la mise en œuvre du contre-projet indirect.

Table des matières

Condensé	2
1 Aspects formels et validité de l'initiative	6
1.1 Texte de l'initiative	6
1.2 Aboutissement et délais de traitement	7
1.3 Validité	7
2 Contexte de l'initiative	7
2.1 Biodiversité	7
2.1.1 Espace pour la biodiversité	8
2.1.2 Services écosystémiques	9
2.1.3 La biodiversité, socle de l'économie	9
2.2 Paysage et culture du bâti	11
3 Objectifs et contenu de l'initiative	13
3.1 Objectifs de l'initiative	13
3.2 Contenu de la réglementation proposée	14
3.3 Interprétation et explication du texte de l'initiative	14
4 Appréciation de l'initiative	16
4.1 Appréciation des demandes de l'initiative	16
4.2 Conséquences de l'initiative en cas d'acceptation	17
4.2.1 Conséquences financières au niveau de la Confédération et des cantons : estimation du comité d'initiative	17
4.2.2 Conséquences financières au niveau de la Confédération et des cantons : estimation de la Confédération	18
4.2.3 Autres effets sur l'économie et la société	19
4.3 Avantages et lacunes de l'initiative	19
4.4 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse	20
4.4.1 Biodiversité	20
4.4.2 Paysage et culture du bâti	21
5 Conclusions	21
6 Contre-projet indirect	23
6.1 Procédure préliminaire, consultation comprise	23
6.2 Présentation du projet	23
6.2.1 Réglementation proposée	23
6.2.2 Adéquation des moyens requis	25
6.2.3 Mise en œuvre	25
6.3 Commentaire des dispositions	25
6.3.1 Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage	25
6.3.2 Modification d'autres actes	38
6.4 Conséquences pour les pouvoirs publics	45

6.4.1	Conséquences financières pour la Confédération	45
6.4.2	Conséquences pour la Confédération en matière de personnel ⁴⁷	
6.4.3	Conséquences pour les cantons et les communes	48
6.5	Conséquences pour d'autres acteurs	50
6.6	Conséquences pour l'économie	51
6.7	Aspects juridiques du contre-projet indirect	52
6.7.1	Constitutionnalité	52
6.7.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	53
6.7.3	Forme de l'acte à adopter	53
6.7.4	Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	53
6.7.5	Frein aux dépenses	53
6.7.6	Conformité à la loi sur les subventions	53
6.7.7	Délégation de compétences législatives	54
6.7.8	Protection des données	54

Rapport explicatif

1 Aspects formels et validité de l'initiative

1.1 Texte de l'initiative

L'initiative populaire « Pour l'avenir de notre nature et de notre paysage (Initiative biodiversité) » a la teneur suivante :

La Constitution¹ est modifiée comme suit :

Art. 78a Paysage et biodiversité

1 En complément à l'art. 78, la Confédération et les cantons veillent, dans le cadre de leurs compétences :

- a. à préserver les paysages, la physionomie des localités, les sites historiques et les monuments naturels et culturels dignes de protection ;
- b. à ménager la nature, le paysage et le patrimoine bâti également en dehors des objets protégés ;
- c. à mettre à disposition les surfaces, les ressources et les instruments nécessaires à la sauvegarde et au renforcement de la biodiversité.

2 La Confédération, après avoir consulté les cantons, désigne les objets protégés présentant un intérêt national. Les cantons désignent les objets protégés présentant un intérêt cantonal.

3 Toute atteinte substantielle à un objet protégé par la Confédération doit être justifiée par un intérêt national prépondérant ; toute atteinte substantielle à un objet protégé au niveau cantonal doit être justifiée par un intérêt cantonal ou national prépondérant. L'essence de ce qui mérite d'être protégé doit être conservée intacte. La protection des marais et des sites marécageux est réglée par l'art. 78, al. 5.

4 La Confédération soutient les mesures prises par les cantons pour sauvegarder et renforcer la biodiversité.

Art. 197, ch. 12²

12 Disposition transitoire ad art. 78a (Paysage et biodiversité)

La Confédération et les cantons édictent les dispositions d'exécution relatives à l'art. 78a dans un délai de cinq ans à compter de l'acceptation dudit article par le peuple et les cantons.

¹ RS 101

² Le numéro définitif de la présente disposition transitoire sera fixé par la Chancellerie fédérale après le scrutin.

1.2 Aboutissement et délais de traitement

L'initiative populaire « Pour l'avenir de notre nature et de notre paysage (Initiative biodiversité) » a fait l'objet d'un examen préliminaire par la Chancellerie fédérale le 12 mars 2019³ et a été déposée le 8 septembre 2020 avec le nombre requis de signatures.

Par décision du 15 octobre 2020, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait abouti avec 107 885 signatures valables⁴.

L'initiative est présentée sous la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral lui oppose un contre-projet indirect. Conformément à l'art. 97, al. 2, de la loi du 13 septembre 2002 sur le Parlement (LParl)⁵, le Conseil fédéral est tenu de soumettre au Parlement d'ici au 8 mars 2022 un projet d'arrêté fédéral accompagné d'un message. Conformément à l'art. 100 LParl, l'Assemblée fédérale a jusqu'au 8 mars 2023 pour se prononcer sur la recommandation de vote.

1.3 Validité

L'initiative remplit les conditions de validité énoncées à l'art. 139, al. 3, de la Constitution (Cst.) :

- a. elle obéit au principe de l'unité de la forme, puisqu'elle revêt entièrement la forme d'un projet rédigé ;
- b. elle obéit au principe de l'unité de la matière, puisqu'il existe un rapport intrinsèque entre ses différentes parties ;
- c. elle obéit au principe de la conformité aux règles impératives du droit international, puisqu'elle ne contrevient à aucune d'elles.

2 Contexte de l'initiative

2.1 Biodiversité

Par biodiversité, on comprend la diversité des écosystèmes, des espèces et des gènes. Elle constitue la pierre angulaire de la vie sur la Terre. En Suisse, près de la moitié des milieux naturels sont menacés de disparition et plus d'un tiers de toutes les espèces d'animaux, de plantes et de champignons connues sont menacées d'extinction. Cela représente davantage d'espèces que jamais auparavant et bien plus que dans la

³ FF 2019 2465

⁴ FF 2020 8276

⁵ RS 171.10

plupart des pays de l'UE⁶. La principale atteinte à la biodiversité provient de l'utilisation intensive des ressources naturelles par les humains⁷.

De manière générale, les modèles de production et de consommation adoptés par l'économie et la société suisses poussent le pays à dépasser régulièrement la limite de ce que la nature peut supporter. Le dépassement de ces limites entraîne le risque de voir les écosystèmes, l'économie et la société subir des conséquences négatives, telles que la perte de biodiversité ou le changement climatique.

La perte constante de biodiversité en Suisse révèle que les efforts entrepris à ce jour par la Confédération, les cantons et des tiers ne constituent pas une réponse adéquate à l'état alarmant de la biodiversité dans notre pays. Ainsi, la Suisse n'a atteint qu'une minorité des objectifs nationaux en termes de biodiversité poursuivis par la Stratégie Biodiversité Suisse, le plan d'action y afférent et d'autres mesures^{8,9}. La Suisse n'a pas davantage respecté son engagement, pris dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique, de réserver 17 % de son territoire pour la biodiversité avant 2020. Actuellement, seuls 13,4 % du territoire sont désignés pour la biodiversité. Cela comprend les zones protégées d'importance nationale, régionale et locale, les zones protégées au niveau international et d'autres zones désignées pour la protection et la conservation de la biodiversité¹⁰. Les zones tampons des biotopes d'importance nationale et régionale contribuent également à la protection de la biodiversité.

La surface seule ne suffit toutefois pas à préserver durablement la biodiversité et les services qu'elle fournit à l'économie et à la société. La qualité des territoires est déterminante pour couvrir les besoins des espèces concernées. Malgré les moyens importants engagés par la Confédération et les cantons pour protéger la nature, la qualité de la plupart des milieux naturels suisses laisse toujours à désirer et se dégrade encore. C'est notamment le cas des réserves naturelles classiques.

2.1.1 Espace pour la biodiversité

Pour que la biodiversité puisse malgré tout fournir durablement ses services à l'économie et à la société (ce que l'on appelle des services écosystémiques, voir le point 2.1.2), elle nécessite davantage d'espaces protégés. Par conséquent, la Stratégie Biodiversité Suisse et le plan d'action mettent l'accent sur la préservation et l'extension de l'*infrastructure écologique*. Celle-ci consiste à mettre à disposition de la nature un maillage de zones protégées comprenant des habitats de qualité. Ce réseau est né-

⁶ OFEV (éd.). 2017 : Biodiversité en Suisse : état et évolution. Synthèse des résultats de la surveillance de la biodiversité. État : 2016. Office fédéral de l'environnement, Berne. État de l'environnement n° 1630, 60 p.

⁷ Conseil fédéral (2018) : Environnement Suisse 2018. Rapport du Conseil fédéral. Berne, 2018.

⁸ Conseil fédéral (2012) : Stratégie Biodiversité Suisse. Berne, 2012.

⁹ Conseil fédéral (2017) : Stratégie Biodiversité Suisse plan d'action. Berne, 2017.

¹⁰ OFEV, Biodiversité : indicateurs <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/biodiversite/etat/indicateurs.html>. Consulté le 19 février 2021

cessaire à la survie des espèces vivantes. Ces zones protégées peuvent être des biotopes nationaux, régionaux ou locaux comme les prairies, les sites de reproduction des batraciens, les marais, les prairies sèches, les réserves d'oiseaux d'eau, les réserves forestières, le Parc national suisse, certains parcs naturels périurbains et les surfaces de promotion de la biodiversité constituant des milieux naturels de bonne qualité. Afin que les espèces puissent se déplacer, coloniser ou reconquérir des territoires et renouveler leur patrimoine génétique, les zones protégées doivent être reliées les unes aux autres par des aires de mise en réseau. Ces aires sont par exemple les lisières étagées, les corridors faunistiques, les territoires urbanisés proches de la nature ou encore les aires de mise en réseau au sein des territoires agricoles.

2.1.2 Services écosystémiques

L'économie et la société bénéficient d'un grand nombre de services fournis par la biodiversité (prestations écosystémiques). Il s'agit notamment de la pollinisation par les insectes, de la disponibilité de sols fertiles pour l'agriculture et la sylviculture, d'eau propre, de nourriture pour les humains et les animaux, de matières premières, de principes actifs pour les médicaments, de sources d'énergie, du stockage du carbone, de la protection contre les catastrophes naturelles (par ex. la protection contre les avalanches, les éboulements et les laves torrentielles grâce à la végétation sur les pentes escarpées, la protection par des zones pouvant être inondées ou retenir l'eau), sans oublier la lutte naturelle contre les parasites ni l'importance des zones naturelles pour la récréation, et donc pour la santé humaine (qui permettent par ex. de respirer un air sain ou d'atténuer l'accumulation de chaleur dans les villes en été).

La biodiversité constitue donc le prérequis à l'existence humaine et à la performance économique d'un pays.¹¹ La perte continue de biodiversité peut avoir des conséquences dramatiques. Les grands défis de notre siècle sont exacerbés par la disparition irrémédiable des animaux, des plantes, ainsi que des services écosystémiques qui leur sont associés.

2.1.3 La biodiversité, socle de l'économie

La biodiversité a un impact direct et indirect sur l'économie mondiale, donc aussi sur l'économie suisse. Selon les estimations de l'OCDE, les services écosystémiques représentent dans le monde 125 000 à 140 000 milliards de dollars par an¹². Par conséquent, la menace que représente la perte de biodiversité est perçue de plus en plus

¹¹ Conseil fédéral (2018) : Environnement Suisse 2018. Rapport du Conseil fédéral. Berne, 2018.

¹² PwC, WWF Suisse (2020) : Nature is too big to fail. Biodiversity: the next frontier in financial risk management.

sérieusement par les milieux économiques et financiers^{13,14,15,16}. Le World Economic Forum (WEF) affirme ainsi dans son « Global Risks Report 2021 » que le changement climatique et la disparition de la nature constituent les plus grands risques pour l'économie, et que le rythme de la perte de la biodiversité est préoccupant.

Diverses branches de l'économie suisse dépendent directement de la biodiversité, à commencer par l'agriculture. La simple pollinisation par les abeilles, un service écosystémique naturel et fort peu coûteux, vaut près de 350 millions de francs par an¹⁷. Plus généralement, la diversité des espèces constitue une assurance contre les changements environnementaux indésirables, par exemple comme protection naturelle contre les parasites ou les maladies des plantes. La biodiversité est donc essentielle pour la préservation à long terme de la production alimentaire nationale et le maintien d'un certain degré d'autosuffisance en Suisse¹⁸. La perte continue de biodiversité et le changement climatique croissant, deux processus étroitement liés, mettent en péril l'existence de l'agriculture suisse¹⁹. D'autres secteurs encore dépendent directement de la biodiversité et de ses services. Par exemple, les paysages suisses et l'abondance de sites culturels dans une si petite région sont un puissant moteur du tourisme. Or, le secteur du tourisme emploie plus 180 000 personnes en Suisse et génère une valeur ajoutée brute annuelle de plus de 19 milliards de francs²⁰.

Investir dans la biodiversité a un impact particulièrement positif sur l'économie régionale lorsque celle-ci prend des mesures en faveur de la nature. La majorité des fonds fédéraux et cantonaux utilisés à cette fin sont octroyés à l'agriculture, à l'industrie de la construction et à la sylviculture.²¹

13 [economiesuisse. Dossier politique \(2020\) : Biodiversité et économie: un état des lieux. https://www.economiesuisse.ch/fr/dossier-politique/biodiversite-et-economie-un-etat-des-lieux](https://www.economiesuisse.ch/fr/dossier-politique/biodiversite-et-economie-un-etat-des-lieux). Consulté le 25 septembre 2020.

14 World Economic Forum (2021) : The Global Risks Report 2021. 16th Edition. Insight Report.

15 OCDE (2019) : Financer la biodiversité, agir pour l'économie et les entreprises Préparé par l'OCDE pour la Présidence française du G7 et la réunion des ministres de l'Environnement du G7, les 5 et 6 mai 2019.

16 PwC, WWF (2019) : Nature is too big to fail. Biodiversity: the next frontier in financial risk management.

17 Office fédéral de l'agriculture (2017) : communiqué de presse : La pollinisation par les abeilles également importante pour les grandes cultures. <https://www.ad-min.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-68070.html>. Consulté le 22 janvier 2021.

18 Académie suisse des sciences naturelles SCNAT (2020) : La diversité est source de vie. Avantages, défis et besoins de l'agrobiodiversité. Swiss Academies Factsheet 15 (1).

19 [economiesuisse. Dossier politique \(2020\) : Biodiversité et économie: un état des lieux. https://www.economiesuisse.ch/fr/dossier-politique/biodiversite-et-economie-un-etat-des-lieux](https://www.economiesuisse.ch/fr/dossier-politique/biodiversite-et-economie-un-etat-des-lieux). Consulté le 25 septembre 2020.

20 Office fédéral de la statistique (2020) : La statistique suisse du tourisme 2018. Neuchâtel.

21 OFEV (éd.) 2019 : Flux de financement, bénéficiaires et effets des investissements dans la protection de la nature et la biodiversité en forêt. Rapport final. Office fédéral de l'environnement, Berne. OFEV (éd.) 2020 : Analyse socioéconomique des effets des investissements dans la protection de la nature et la biodiversité en forêt. Office fédéral de l'environnement, Berne.

Les indicateurs économiques existants pour la biodiversité et les services écosystémiques permettent d'estimer que le potentiel de croissance du marché mondial lié à la durabilité d'ici 2050 représente entre 2000 et 6000 milliards de dollars²². À l'inverse, renoncer à prendre des mesures de protection et d'encouragement risque de s'avérer coûteux. En 2050, l'inaction pourrait coûter à la Suisse entre 14 et 16 milliards de francs chaque année, soit 2 à 2,5 % du produit intérieur brut²³.

Le Conseil fédéral a reconnu l'importance de la biodiversité pour l'économie et la société dans le cadre de la Stratégie Biodiversité Suisse. La prise de conscience accrue du risque que la perte de biodiversité peut représenter pour la société et l'économie a suscité un grand nombre d'interventions parlementaires sous la Coupole fédérale²⁴.

En matière de coopération internationale, la préservation et l'utilisation durable de la biodiversité, la restauration et la protection des écosystèmes ainsi que de leurs services pour l'économie et la société sous-tendent les objectifs de développement durable (Sustainable Development Goals, SDG). Ces derniers ont été adoptés le 25 septembre 2015 par les 193 États membres de l'ONU sous la forme de l'Agenda 2030 pour le développement durable²⁵.

2.2 Paysage et culture du bâti

La qualité des paysages et du patrimoine bâti en Suisse est sous pression. Dans son rapport du 17 janvier 2018 en réponse au postulat 16.4028 Fluri « Préserver la physionomie des localités suisses », le Conseil fédéral a expliqué que maintenir la qualité de l'environnement bâti est de plus en plus difficile, et que les objectifs en la matière ont rarement été atteints ces dernières décennies. Le patrimoine culturel joue un rôle primordial au sein de la société et de l'économie, et en particulier pour le tourisme. Dans le contexte de la pression constante à la construction, la préservation de ce patrimoine est désormais incertaine : la qualité des logements et la qualité de vie en souffrent.

Les déficits dans la qualité de la culture du bâti ne se manifestent pas seulement dans les bâtiments classés dignes de protection, mais surtout dans le reste de l'environnement bâti. Certes, nombre d'ouvrages à l'architecture hors pair sont construits en Suisse. Ils restent toutefois des exceptions au sein du paysage. Le rythme de construction soutenu des dernières décennies n'a souvent pas permis d'accorder à la qualité toute l'importance qu'elle mérite, aussi l'élégance et l'attrait de bien des zones résidentielles et paysages ouverts en ont fait les frais. Cette évolution néfaste du bâti

²² TEEB (2012). The Economics of Ecosystems and Biodiversity in Business and Enterprise. Éd.: Joshua Bishop. Earthscan : Londres, New York.

²³ Ecoplan (2010): « COPI Schweiz » – Grobe Abschätzung der Kosten des Nichthandelns im Bereich der Biodiversität bis 2050.

²⁴ Notamment Ip 19.3452, Ip. 19.4298, Mo. 19.3504, Ip. 19.4315, Ip. 17.4162, Mo. 18.3348, Mo. 19.3207, Mo. 19.3968, Mo. 19.3207, Ip. 19.4294, Mo. 20.3010.

²⁵ Agenda 2030 pour le développement durable <https://www.eda.admin.ch/agenda2030/fr/home.html>. Consulté le 14 octobre 2020.

en Suisse suscite de plus en plus d'inquiétudes au sein de la population, des experts et des milieux politiques. Une culture du bâti de qualité se traduit par des villes et des villages agréables à vivre et aptes à faire face aux nouveaux défis de la société tout en préservant leurs caractéristiques historiques. Elle se concentre sur les besoins sociaux, épargne les ressources et crée une valeur ajoutée pour l'économie.

Cette conception de la culture du bâti rencontre un succès grandissant en Suisse et dans le monde. Elle a été ancrée à l'international de manière stratégique à l'initiative de la Suisse, qui a permis l'adoption de la Déclaration de Davos pour une culture du bâti de qualité par les ministres européens de la culture en marge du WEF 2018²⁶. Depuis, toujours plus d'initiatives voient le jour pour mettre en place une telle culture : elles vont des actions et des stratégies régionales aux instances internationales, en passant par les organisations actives en Suisse.

En Suisse, la Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA) a mis sur pied la Table ronde Culture du bâti dès 2010 afin de mettre en réseau les différents acteurs du domaine. Elle a publié un manifeste sur la culture du bâti un an plus tard²⁷. Dans le message culture 2016 - 2020, le Conseil fédéral charge le Parlement d'élaborer avec tous les services fédéraux compétents une stratégie pour une culture du bâti de qualité. La Fondation Culture du bâti Suisse a été créée en 2020. Cette institution portée avant tout par le secteur du bâtiment encourage le dialogue entre les autorités, les institutions de formation et l'économie afin de promouvoir une culture du bâti de qualité en Suisse²⁸. Quant au message culture 2021 - 2024 du Conseil fédéral, il concrétise la notion de culture du bâti et l'intègre de manière systématique à la politique culturelle.

Le Conseil fédéral a déjà pris plusieurs mesures contre la diminution de la qualité de l'environnement bâti. Il s'agit notamment de la clarification des bases légales, de la popularisation et de la mise en œuvre de l'ISOS comme base de planification, du développement de la stratégie Culture du bâti 2020 - 2023 ainsi que de la promotion d'une plus grande participation de la population. Ces mesures visent à garantir la cohérence des différentes politiques sectorielles de la Confédération et des cantons. La stratégie interdépartementale d'encouragement de la culture du bâti²⁹ a été adoptée par le Conseil fédéral en février 2020. La Confédération rassemble ainsi ses activités dans le domaine et les coordonne grâce à une politique globale. La Stratégie Culture du bâti répond aux défis actuels sociaux et en matière d'aménagement du territoire tels que le changement climatique, la transition énergétique, l'urbanisation vers l'intérieur et l'évolution démographique.

²⁶ Déclaration de Davos 2018 : Vers une culture du bâti de qualité pour l'Europe, 2018 ; <https://davosdeclaration2018.ch/fr/>.

²⁷ Table ronde Culture du bâti (2011) : Culture du bâti. Un défi de la politique culturelle. Manifeste de la Table ronde Culture du bâti suisse. [1105_Positionspapier_Baukultur_fr_web.pdf](https://www.sia.ch/fr/1105_Positionspapier_Baukultur_fr_web.pdf) (sia.ch). Consulté le 22 janvier 2021

²⁸ Fondation Culture du bâti Suisse www.fondation-culture-du-bati-suisse.ch/

²⁹ Conseil fédéral (2020) : Stratégie interdépartementale d'encouragement de la culture du bâti du 26.02.2020, disponible sur <https://www.bak.admin.ch/bak/fr/home/baukultur/konzept-baukultur/strategie-baukultur.html>.

Diverses interventions parlementaires traitant de la protection des sites ont été déposées ces dernières années³⁰. L'affaiblissement de cette protection a été refusé systématiquement. L'obligation pour les cantons et les communes de tenir compte des inventaires fédéraux définis à l'art. 5 LPN est en vigueur depuis 2009 à la suite d'une décision du Tribunal fédéral³¹. Elle s'est entre-temps établie dans la pratique et n'est plus contestée. Au niveau fédéral, elle a été concrétisée par voie d'ordonnance en 2010³². Plusieurs cantons ont depuis inscrit cette obligation dans leur législation. Des difficultés subsistent aujourd'hui dans l'application et la mise en œuvre matérielles et formelles correctes des inventaires fédéraux, à savoir l'ISOS, ce qui entraîne des incertitudes juridiques et en matière d'aménagement. À la suite du rapport en réponse au postulat 16.4028 Fluri « Préserver la physionomie des localités suisses », un groupe de travail élargi a été mis sur pied sous la direction de la Confédération. Ce groupe de travail élabore actuellement d'autres propositions visant à améliorer la coordination de l'urbanisation vers l'intérieur et de la protection des sites dans le cadre de l'obligation de prise en compte susmentionnée. À l'initiative de la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP), un guide pour la mise en œuvre pratique et la prise en compte de l'ISOS dans les tâches cantonales et communales est également en cours d'élaboration par la DTAP, l'OFC, l'ARE, ainsi que l'Union des villes suisses (UVS) et l'Association des communes suisses (ACS).

3 Objectifs et contenu de l'initiative

3.1 Objectifs de l'initiative

Les auteurs de l'initiative sur la biodiversité veulent en substance modifier la Constitution de manière à ce que la biodiversité, la nature, le paysage et le patrimoine bâti soient mieux protégés à l'avenir contre les atteintes substantielles. L'initiative vise essentiellement à créer des zones protégées supplémentaires pour la nature et le paysage, et à fournir les ressources financières qui leur seront nécessaires. Les initiants affirment que l'utilisation non durable des ressources naturelles a conduit à une perte massive de biodiversité et d'habitats. Ils ajoutent que cette disparition de la biodiversité menace les services écosystémiques rendus à l'économie et à la société. Dans le domaine du patrimoine paysager et bâti, les initiants craignent une nouvelle perte de qualité des paysages et des sites suisses. Ils affirment en outre que paysage et le patrimoine bâti sont détruits au profit d'intérêts économiques à court terme et que le paysage suisse subit un grand bouleversement, notamment en raison de la demande croissante en termes de logement et de mobilité. Toujours d'après les initiants, la

³⁰ 20.3793 Ip. Chevalley; 17.4308 Mo. Regazzi; 17.4307 Mo. Feller; 17.4281 Mo. Golay; 17.3112 Ip. Schneeberger; 16.4029 Ip. Fluri; 16.3567 Ip. Rutz; 16.3566 Ip. Vogler; 16.3510 Ip. Sauter.

³¹ ATF 135 II 209.

³² Ordonnance concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP ; RS 451.11), ordonnance concernant l'inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (OIVS ; RS 451.13), ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS ; RS 451.12).

densification des zones urbanisées existantes menace la physionomie des localités et les précieux monuments historiques. En outre, les efforts entrepris aux niveaux fédéral et cantonal pour affaiblir encore davantage le statut légal de la protection des monuments ainsi que l'effet des inventaires fédéraux au sens de l'art. 5 LPN³³ auraient un impact négatif sur la qualité des sites à protéger et les environs des précieux monuments historiques. Les initiants craignent enfin que l'on ne perde un important avantage économique en termes d'identité suisse.

3.2 Contenu de la réglementation proposée

L'initiative vise des objectifs similaires à ceux de la Confédération, mais souhaite renforcer et compléter les instruments existants en les inscrivant dans la Constitution. L'initiative biodiversité propose de compléter la Constitution en lui ajoutant un nouvel art. 78a intitulé « Paysage et biodiversité ». Il devrait s'insérer immédiatement après l'art. 78 consacré à la protection de la nature et du patrimoine.

Le nouvel art. 78a proposé apporterait deux modifications principales :

- il obligerait les cantons à préserver et à ménager les paysages, la physionomie des localités et les sites historiques ;
- il fixerait un cadre étroit à la pesée des intérêts en cas d'atteinte substantielle à un objet protégé.

3.3 Interprétation et explication du texte de l'initiative

D'après l'art. 78a, al. 1, let. a, le comité d'initiative veut s'assurer que les cantons, dans le cadre de leurs compétences, veillent au même titre que la Confédération à préserver immédiatement et manière adéquate les paysages, la physionomie des localités, les sites historiques et les monuments naturels et culturels dignes de protection. L'art. 78, al. 1, Cst., octroie certes déjà un certain devoir de protection aux cantons, mais la nouvelle disposition renforcerait l'obligation qui leur est faite.

L'art. 78a, al. 1, let. b, oblige la Confédération et les cantons à prendre soin de la nature, du paysage et du patrimoine bâti également en dehors des objets protégés. Les initiants affirment que la plupart des atteintes ayant un impact négatif sur la nature, le paysage et la physionomie des localités se produisent en dehors des zones bénéficiant d'un statut de protection formel. La Constitution exige déjà de la Confédération qu'elle protège la nature de manière exhaustive en dehors des zones protégées et qu'elle prenne des dispositions en conséquence (art. 78, al. 4, Cst.). La Confédération est également soumise à une obligation de protection similaire à l'égard du paysage et du patrimoine bâti dans l'accomplissement de ses tâches (art. 78, al. 2, Cst.). Pour les cantons, en revanche, l'obligation de protection réclamée par l'initiative

³³ Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (IFP), Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse ISOS, Inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (IVS).

dans le domaine de la protection du paysage et du patrimoine bâti serait désormais formulée expressément.

L'art. 78a, al. 1, let. c, demande que soient mis à disposition de la Confédération et des cantons, dans le cadre de leurs compétences, les surfaces, les ressources et les instruments nécessaires à la sauvegarde et au renforcement de la biodiversité. Certes, la Confédération a déjà le mandat constitutionnel de légiférer pour préserver les surfaces nécessaires à la biodiversité et les protéger juridiquement (art. 78, al. 4, Cst.), sans oublier le fait que la Confédération et les cantons consacrent déjà des ressources à la protection de la nature du patrimoine en vertu de l'art. 78, al. 3, Cst. Les initiants affirment cependant que les surfaces protégées aujourd'hui sur le plan légal, tout comme les ressources financières et humaines mises à disposition par la Confédération pour la biodiversité sont loin d'être suffisantes pour développer l'infrastructure écologique exigée dans la Stratégie Biodiversité Suisse (voir le point 4.1). L'initiative demande donc à la Confédération et aux cantons de protéger davantage de surfaces. Elle propose également de compléter la législation actuelle, non contraignante, par une obligation de financement explicite (cf. art. 78a, al. 4).

L'art. 78a, al. 2, distingue les objets protégés présentant un intérêt national de ceux présentant un intérêt cantonal. Cet article sur la désignation des objets protégés fait référence aux dispositions en vigueur de la loi du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN)³⁴. La mention de ces deux catégories sert en outre de point de référence pour l'art. 78a, al. 3, qui prévoit des conditions différentes pour les interventions portant atteinte aux objets protégés au niveau cantonal ou national.

L'art. 78a, al. 3, vise à renforcer de manière générale le statut de protection existant des objets inventoriés d'importance nationale et cantonale. Dès lors, toute atteinte substantielle à un objet protégé par la Confédération ne pourrait être justifiée que par un intérêt national prépondérant, tandis qu'une atteinte substantielle à un objet protégé au niveau cantonal nécessiterait un intérêt cantonal ou national prépondérant.

En cas d'atteinte substantielle des cantons à l'encontre d'objets protégés des inventaires fédéraux dans le domaine de la protection de la nature³⁵, la réglementation visée par l'initiative s'applique déjà largement en raison de la compétence étendue de la Confédération pour légiférer (art. 78, al. 4, Cst.) et de sa mise en œuvre concrète dans la LPN. En cas d'atteinte substantielle des cantons sur des objets figurant dans les inventaires fédéraux consacrés à la protection du paysage et du patrimoine³⁶, cette réglementation s'applique de manière plus limitée car la Constitution restreint ici la compétence de la Confédération (cf. art. 78, al. 1 et 2, Cst., art. 5 LPN). Dans le contexte de ces atteintes, un intérêt d'importance nationale n'est aujourd'hui avéré

³⁴ RS 451

³⁵ Ordonnance du 28 octobre 1992 sur les zones alluviales (RS 451.31), ordonnance du 15 juin 2011 sur les batraciens (RS 451.34), ordonnance du 13 janvier 2010 sur les prairies sèches 2010 (RS 451.37).

³⁶ Ordonnance du 29 mars 2017 concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP ; RS 451.11), ordonnance du 13 novembre 2019 concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS ; RS 451.12), ordonnance du 14 avril 2010 concernant l'inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (OIVS ; RS 451.13).

que lorsque les cantons accomplissent des tâches de la Confédération (art. 6, al. 2, LPN). C'est notamment le cas lorsqu'ils obtiennent des autorisations pour des projets touchant à l'environnement, comme l'autorisation de défricher, ou lorsque ces projets bénéficient de subventions fédérales. À l'avenir, les cantons devraient également appliquer cette règle lorsqu'ils accomplissent leurs propres tâches, soit en particulier lors de l'élaboration des plans directeurs et des plans d'affectation, ce qui renforcerait la protection des inventaires en question.

Aujourd'hui, une atteinte substantielle d'un canton à un objet protégé par un inventaire cantonal peut être recevable en l'absence d'intérêts d'importance nationale ou cantonale. L'initiative renforcerait ainsi les inventaires cantonaux des biotopes, des paysages et des sites construits.

Enfin, les initiants demandent que l'essence des objets qui méritent d'être protégés soit conservée intacte. Ils veulent ainsi s'assurer que les éléments d'un objet qui ont justement permis de l'inscrire dans un inventaire de protection ne soient pas sacrifiés. Par exemple, une atteinte à un objet inscrit dans un IFP qui impliquerait de détruire des beines lacustres qui constituent l'essence de ce qui mérite d'être protégé ne pourrait d'emblée pas être envisagée pour la pesée des intérêts. La conservation intacte de l'essence de ce qui mérite d'être protégé impliquerait également l'impossibilité de détruire les objets eux-mêmes. Ainsi, il ne serait plus possible de supprimer une petite prairie sèche d'importance nationale, même dans le cadre d'un projet prévoyant de la remplacer intégralement. Cette protection stricte en comparaison avec les dispositions constitutionnelles en vigueur ne peut être obtenue aujourd'hui ni dans le domaine de la protection de la nature, ni dans celui de la protection des paysages ou des sites (à l'exception des marais et des sites marécageux, qui bénéficient d'une protection absolue en vertu de l'art. 78, al. 5, Cst.).

L'art. 78a, al. 4, de l'initiative biodiversité a pour objectif d'obliger la Confédération à soutenir financièrement les mesures de sauvegarde et de renforcement de la biodiversité entreprises par les cantons. Conformément à la disposition non contraignante de l'art. 78, al. 3, Cst., la Confédération octroie d'ores et déjà de telles contributions aux cantons, généralement dans le cadre de conventions-programmes. La nouvelle législation complèterait donc cette disposition par une obligation explicite.

Le texte de l'initiative contient également une disposition transitoire explicite (art. 197, al. 12) : la Confédération et les cantons disposent de cinq ans pour édicter des dispositions d'exécution.

4 Appréciation de l'initiative

4.1 Appréciation des demandes de l'initiative

L'état actuel de la biodiversité en Suisse est alarmant et ne cesse de se dégrader. La qualité des paysages et de la culture du bâti laisse également à désirer. Conserver une biodiversité riche et résiliente est un objectif largement accepté. Compte tenu des défis actuels et futurs, la préservation des paysages et de la qualité du patrimoine bâti revêt une importance considérable pour le bien-être de la population et pour le développement de l'économie suisse, et en particulier pour le tourisme.

Sur le principe, le Conseil fédéral considère donc que les demandes de l'initiative biodiversité sont louables. Il estime toutefois que l'approche retenue par les initiants pour renforcer la protection va trop loin. La Constitution et le droit en vigueur garantissent une protection appropriée lors de l'accomplissement des tâches de la Confédération. L'obligation actuellement faite aux cantons et aux communes de tenir compte des inventaires fédéraux est réglée par voie d'ordonnance³⁷. De plus, l'obligation indirecte actuelle de prendre en compte les inventaires fédéraux laisse aux cantons et aux communes une marge de manœuvre mesurée, mais elle est primordiale à l'amélioration de la qualité des interventions dans le paysage et l'espace bâti. En dehors des objets protégés, la promotion par la Confédération d'une culture du bâti de qualité est plus efficace qu'une extension de l'effet protecteur des inventaires, qui trouverait difficilement une majorité.

4.2 Conséquences de l'initiative en cas d'acceptation

4.2.1 Conséquences financières au niveau de la Confédération et des cantons : estimation du comité d'initiative

Le comité d'initiative estime que pour mettre en œuvre l'initiative, la Confédération devrait plus que doubler le budget consacré aujourd'hui à la protection de la nature et le porter à près de 200 millions de francs par an. Il se réfère ici aux contributions au crédit A236.0123 Nature et paysage de 76 millions de francs selon le budget 2018. Les estimations du comité d'initiative reposent sur l'hypothèse que les fonds fédéraux seront utilisés pour améliorer les zones protégées existantes, pour financer de nouvelles zones et pour la conservation des espèces. Le calcul se fonde notamment sur les bases suivantes :

- la lacune de financement estimée par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) en 2017 à 126 millions de francs par an pour protéger les biotopes nationaux conformément à la loi, contre 108 millions de francs aujourd'hui (coûts supplémentaires de 18 millions de francs), ainsi qu'un investissement unique de quelque 1,6 milliard de francs pour les mesures de restauration ;
- les coûts publiés par le Conseil fédéral en 2015 pour la mise en œuvre de la Stratégie Biodiversité Suisse et le plan d'action, soit près de 79 millions de francs par an jusqu'en 2020, puis 210 millions de francs par an jusqu'en 2040³⁸. Par rapport à aujourd'hui, cela se traduit par des coûts supplémentaires de 131 millions de francs.

³⁷ Art. 8 de l'ordonnance du 29 mars 2017 concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (RS 451.11).

³⁸ Conseil fédéral (2015). Communiqué de presse. Stratégie Biodiversité Suisse : le Conseil fédéral consulte les cantons pour la mise en œuvre (admin.ch). Consulté le 22 janvier 2021. <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués/communiqués-conseil-federal.msg-id-56250.html>

- les résultats d'un sondage représentatif réalisé en 2010 auprès des membres de la Conférence des délégués à la protection de la nature et du paysage (CDPNP), selon lequel la Confédération devrait engager quelque 94 millions de francs par an pour mettre correctement en œuvre la LPN. Par rapport aux 28 millions de francs effectivement dépensés, cela se traduit par des coûts supplémentaires de 66 millions de francs.

4.2.2 Conséquences financières au niveau de la Confédération et des cantons : estimation de la Confédération

Le comité d'initiative demande à la Confédération de fournir les ressources financières et humaines nécessaires pour sauvegarder et renforcer la biodiversité. Toutefois, les initiants ne proposent pas de mesures spécifiques pour mettre en œuvre leur demande. Il n'est donc pas possible d'estimer précisément l'impact financier concret de l'initiative pour les pouvoirs publics, et en particulier pour la Confédération.

Dans une première estimation des coûts basée sur les chiffres présentés au point 4.2.1, l'OFEV part du principe que la mise en œuvre de l'initiative entraînera des coûts supplémentaires d'au moins 215 millions de francs pour la Confédération. Cela n'inclut pas les investissements extraordinaires pour l'assainissement. En supposant que les travaux d'assainissement soient effectués sur une période de 10 ans, les coûts augmentent encore de 160 millions de francs pour atteindre un total de 375 millions de francs.

Une deuxième approche de l'estimation des coûts est basée sur des mesures concrètes analogues à l'analyse des coûts de la contre-proposition indirecte (point 6.4). Pour la mise en œuvre de ces mesures, il faut s'attendre à des coûts supplémentaires estimés à 443 millions de francs par an (Confédération : 203 millions de francs, cantons : 240 millions de francs).

Afin de mettre en œuvre l'initiative, l'OFEV envisage les mesures possibles suivantes: l'extension et l'entretien de l'infrastructure écologique ; le développement et la mise en œuvre d'un plan d'action pour les espèces prioritaires nationales ; l'élaboration bases et d'instruments de recherche ; un centre de recherche appliquée sur la biodiversité ; des activités de conseil, d'éducation et d'information ; l'extension des programmes de surveillance existants pour former un système de surveillance intégral de la biodiversité.

La Confédération part du principe que des coûts indirects seraient encourus en plus des coûts cités par les initiants pour la promotion directe de la biodiversité, notamment pour la protection des habitats. Par exemple, la protection absolue de l'essence des objets exigée par l'initiative peut représenter une restriction trop sévère pour l'économie ainsi que les différents domaines politiques de la Confédération et des cantons, en particulier dans le cas des petits objets protégés. Concrètement, l'initiative pourrait par exemple entraver gravement la mise en œuvre de la stratégie énergétique de la Confédération.

4.2.3 Autres effets sur l'économie et la société

L'initiative en faveur de la biodiversité peut avoir des répercussions tant positives que négatives sur l'économie et la société.

Effets positifs

Les entreprises qui, grâce à des investissements dans la biodiversité, peuvent fournir des services ou exécuter des commandes, bénéficient d'une valeur ajoutée et d'emplois. Il s'agit avant tout d'entreprises agricoles, d'exploitations forestières, de bureaux d'études et de sociétés de construction. Cependant, la plupart des entreprises ne sont pas directement touchées par la proposition, mais en profitent indirectement, car la biodiversité est préservée et les services écosystémiques sont accrus. Parmi les bénéficiaires figurent des entreprises agricoles et forestières, des entreprises de production alimentaire (pêche, ruchers, etc.), des entreprises touristiques, des entreprises pharmaceutiques, l'industrie textile, etc.

La société bénéficie d'une biodiversité intacte et du renforcement des services écosystémiques, par exemple grâce à la meilleure qualité des zones de détente.

Effets négatifs

Les entreprises peuvent être limitées dans leurs activités ou dans l'utilisation des terres: cela concerne principalement les propriétaires immobiliers et fonciers, les exploitations agricoles, les exploitations forestières, la pêche, les entreprises d'infrastructure (dans les domaines du transport, de l'énergie, du tourisme).

La société peut également être limitée dans ses besoins d'utilisation, par exemple par des mesures de canalisations des visiteurs ou des interdictions.

4.3 Avantages et lacunes de l'initiative

L'initiative répond à des préoccupations courantes. La nécessité d'agir pour lutter contre la disparition d'habitats et d'espèces, ainsi que les risques induits pour l'économie et la société suisses, plaide en faveur de l'acceptation de cette initiative. Cette dernière prévoit notamment de sauvegarder des zones de biodiversité et de fournir les ressources et instruments nécessaires à cette fin. Les demandes de l'initiative reflètent donc les exigences de la Convention sur la diversité biologique ainsi que les objectifs qui en découlent pour la Suisse, et l'obligent à tenir ses engagements internationaux en matière de biodiversité. En outre, l'initiative permet de combler les lacunes de la Constitution en matière de protection des paysages et des monuments.

Si l'initiative est acceptée, les compétences et la marge de manœuvre actuelles de la Confédération et des cantons seraient toutefois excessivement restreintes. La protection absolue de l'essence des objets exigée par l'initiative (art. 78a, al. 3) représente une restriction trop sévère pour l'économie ainsi que les différents domaines politiques de la Confédération et des cantons, en particulier dans le cas des petits objets protégés.

4.4 **Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse**

4.4.1 **Biodiversité**

Au niveau international, les risques liés à la perte de biodiversité et la nécessité urgente d'agir sont reconnus. Les travaux se concentrent aujourd'hui sur un cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020. Son objectif est de renouveler les accords existants de la Convention sur la biodiversité dans le cadre du plan stratégique 2011-2020 et des objectifs d'Aichi, ainsi que de préparer les parties à réaliser la Vision 2050 « Vivre en harmonie avec la nature ». La Convention sur la diversité biologique a trois objectifs d'égale importance, à savoir la préservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments ainsi que la réglementation de l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation. La Convention sur la diversité biologique n'est donc pas exclusivement dédiée à la protection de la nature. Elle aborde également l'utilisation durable et le partage équitable des bénéfices (donc le potentiel économique des ressources naturelles) comme des aspects essentiels de la préservation de la biodiversité. En outre, la Convention sur la diversité biologique prévoit l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies et des plans d'action nationaux pour la préservation de la biodiversité au niveau national à titre d'instruments politiques pour la réalisation du plan stratégique. Ces stratégies et plans d'action nationaux ouvrent également la voie à la mise en œuvre des SDG. Le cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020 devait être adopté lors de la conférence internationale sur la biodiversité (COP 15) de 2020, qui a toutefois été repoussée en 2021. Sur la scène internationale, la Suisse s'engage pour une mise en œuvre efficace des accords relatifs à la biodiversité et aux paysages au niveau mondial³⁹ comme au niveau régional⁴⁰. En préparation de la COP 15, la Suisse a rejoint la « High Ambition Coalition for Nature and People » (HAC)⁴¹. Cette alliance promeut un cadre mondial ambitieux pour la protection de la biodiversité après 2020.

Au niveau européen, la Commission européenne a adopté le 20 mai 2020 la nouvelle Stratégie biodiversité de l'UE à l'horizon 2030 et le plan d'action qui la met en

³⁹ Convention sur la diversité biologique (CBD), Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (CMS), Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (IT-PGRFA), Convention relative aux zones humides, Convention pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (UNESCO WHC), Convention internationale pour la protection des végétaux (IPPC) de la FAO et Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine (IWC).

⁴⁰ Parmi les accords environnementaux régionaux relatifs à la biodiversité, citons la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe et la Convention du paysage du Conseil de l'Europe.

⁴¹ High Ambition Coalition for Nature and People (HAC) (2020), <https://club-ofrome.org/wp-content/uploads/2020/06/200605-High-Ambition-for-Nature-People-Statement-FINAL-including-Heads-of-States.pdf>, World Environment Day, 5 juin 2020.

œuvre. Cette stratégie doit permettre à la biodiversité au sein de l'UE de se reconstituer d'ici à 2030, dans l'intérêt des humains et de l'environnement. Elle est au cœur du « Green Deal » européen pour soutenir la reprise verte post-pandémie.

4.4.2 Paysage et culture du bâti

La protection et la préservation du patrimoine naturel et culturel, combinées à l'exigence d'un développement de qualité de l'environnement bâti, revêtent une importance croissante au niveau international. La Suisse a ratifié toutes les conventions internationales déterminantes pour la protection du paysage et la promotion de la culture du bâti, et notamment les conventions du Conseil de l'Europe sur la protection du paysage et du patrimoine culturel⁴². La Stratégie du Conseil de l'Europe pour le patrimoine culturel en Europe au XXI^e siècle⁴³ a pour but de relever les défis auxquels le patrimoine culturel fait face dans le contexte économique, social et environnemental actuel. La Déclaration de Davos pour une culture du bâti de qualité en Europe, adoptée à l'invitation de la Suisse en 2018, a reçu un accueil positif. L'Union européenne s'est également engagée récemment à accorder protection du climat et transition énergétique avec une culture du bâti de qualité⁴⁴.

5 Conclusions

Les demandes de l'initiative sont dans leur principe pertinentes, mais le Conseil fédéral estime que l'approche proposée n'est pas appropriée. En effet, la mise en œuvre de l'initiative créerait des conflits significatifs avec d'autres domaines, dont la politique énergétique et l'agriculture. Les lacunes de l'initiative l'emportent sur ses avantages.

La préservation de la nature et de la biodiversité bénéficie d'un soutien considérable au sein de la population. Par le passé, le peuple et les cantons ont par exemple adopté en 1987 l'initiative de Rothenturm pour la protection des marais. Le 27 septembre 2020, la révision de la loi sur la chasse a échoué au référendum. De même, la politique cantonale accorde toujours plus d'importance à la biodiversité. Dans le canton de Zurich par exemple, la population a voté à 51 % en 2012 en faveur de l'initiative pour les terres agricoles (« Kulturland-Initiative »). De plus, le Grand Conseil zurichois a adopté en 2020 le contre-projet à l'initiative pour la nature (« Natur-Initiative »), qui vise à instaurer le versement annuel par le canton d'un montant de 40 à 60 millions de francs en faveur du fonds pour la protection de la nature et du paysage. Le montant minimal est actuellement fixé à 30 millions de francs

⁴² Convention du 3 octobre 1985 pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe (Convention de Grenade, RS 0.440.4), Convention européenne du 16 janvier 1992 pour la protection du patrimoine archéologique (Convention de la Valette, RS 0.440.4), Convention-cadre du Conseil de l'Europe du 27 octobre 2005 sur la valeur du patrimoine culturel pour la société (Convention de Faro, RS 0.440.2).

⁴³ Stratégie pour le patrimoine culturel en Europe au XXI^e siècle.

<https://www.coe.int/fr/web/culture-and-heritage/strategy-21>

⁴⁴ A New European Bauhaus. Beautiful, sustainable, together. Commission européenne, UE 2020.

par an. En Thurgovie, le Conseil d'État et le Grand Conseil ont adopté à l'été 2020 à une large majorité l'initiative non partisane « Biodiversität Thurgau », qui demandait une stratégie biodiversité cantonale et davantage de ressources pour la protection de la nature.

Quant au Conseil fédéral, il a agi jusqu'ici face à la perte de biodiversité en mettant à disposition des fonds supplémentaires. Les efforts entrepris ne sont toutefois pas suffisants pour enrayer la tendance négative. En 2012 déjà, le Conseil fédéral a indiqué dans la Stratégie Biodiversité qu'au moins 17 % de la superficie du pays devraient être protégés au profit de la biodiversité d'ici 2020. Cet objectif n'a pas été atteint, la Suisse n'en étant qu'à 13,4 %. Dans ce contexte, un engagement plus fort du secteur public est nécessaire.

La qualité de l'environnement bâti et du paysage est également une question importante pour la population. En ce qui concerne l'urbanisation interne, il s'avère que les projets de développement de qualité sont mieux acceptés par la population et peuvent être mis en œuvre plus facilement. Par ailleurs, toutes les enquêtes représentatives montrent toutes l'importance accordée à la qualité du bâti⁴⁵. Les paysages et le bâti sont également essentiels au tourisme en Suisse, comme l'indiquent les campagnes consacrées à ce sujet⁴⁶.

À la lumière de ces considérations, il convient d'opposer à l'initiative sur la biodiversité un contre-projet indirect. Un tel contre-projet permettrait d'établir dans la législation certaines demandes de l'initiative, de les concilier avec les autres objectifs de la Confédération et donc d'effacer les aspects problématiques du projet.

Le contre-projet indirect permettra une meilleure pesée des intérêts entre la protection et l'utilisation de la nature. Toutefois, les modifications envisagées de la LPN permettront au Conseil fédéral et au Parlement d'aborder et de résoudre activement tout conflit entre les deux camps. De plus, les objectifs de la stratégie énergétique de la Confédération seront pris en compte dans le cadre de la contre-proposition indirecte. S'agissant de la protection de nouvelles zones, l'accent sera mis sur les biotopes d'importance régionale et locale. La stratégie énergétique de la Confédération n'en sera pas affectée, étant donné que de nouvelles installations de production d'énergie peuvent déjà être construites dans ces biotopes. Dans le même temps, le compromis politique sur la mise en œuvre de la stratégie énergétique de la Confédération, tel que défini dans l'art. 12 de la loi sur l'énergie du 30 septembre 2016 (LEne⁴⁷), reste inchangé. Le contre-projet indirect n'entraînera pas la création de nouvelles zones dans lesquelles les nouvelles installations destinées à utiliser les énergies renouvelables sont interdites au sens de l'art. 12, al. 2, 2^{ème} phrase.

⁴⁵ Office fédéral de la culture (2018). La culture du bâti pour tous ? Enquête sur la culture du bâti. Berne.

⁴⁶ Suisse Tourisme. Exemple de campagne : « La magie des beaux sites ». <https://www.myswitzerland.com/fr-ch/decouvrir/voyages-thematiques/auto-moto-grand-tour/la-magie-des-beaux-sites/>. Consulté le 22 janvier 2021.

⁴⁷ RS 730

6 Contre-projet indirect

6.1 Procédure préliminaire, consultation comprise

[le texte sera inséré à l'issue de la consultation]

6.2 Présentation du projet

6.2.1 Réglementation proposée

Désireux de mieux protéger et promouvoir la diversité biologique et paysagère ainsi que les qualités de la culture du bâti de la Suisse, le Conseil fédéral propose d'inscrire dans la LPN l'objectif selon lequel les aires de protection de la faune et de la flore doivent constituer 17 % du territoire national. Cet objectif est déjà l'un des fondements de la SBS et correspond aux objectifs internationaux de la CDB. En l'ancrant au niveau de la loi, le Conseil fédéral renforce le mandat visant à garantir l'espace nécessaire à la biodiversité dans toutes les parties du pays et dans tous les types de milieux naturels. Cet ajout à la loi est nécessaire car les instruments existants et les moyens engagés jusqu'à présent ont seulement permis d'atteindre une part d'aires protégées de 13,4 %⁴⁸, ce qui, conformément aux connaissances scientifiques, est insuffisant pour garantir durablement la conservation de la biodiversité⁴⁹. Afin que la Suisse atteigne ses objectifs en termes de surfaces protégées, le Conseil fédéral entend s'appuyer principalement sur les instruments déjà en place : il prévoit d'une part de compléter la liste et d'agrandir la superficie des biotopes sous protection (principalement d'importance régionale et locale) et, d'autre part, de poursuivre l'expansion des réserves forestières conformément à la Politique forestière 2020. Dans le domaine des milieux naturels aquatiques, il prévoit la création d'une nouvelle catégorie de zones de protection d'importance nationale, dont la mission est de conserver intactes des espèces de poissons et d'écrevisses fortement menacées ou menacées d'extinction (en particulier l'ombre de rivière, le nase, la truite lacustre et l'écrevisse).

Pour la survie des espèces, il est essentiel que les aires de protection de la faune et de la flore soient reliées entre elles par des aires de mise en réseau qui permettent aux espèces de se déplacer entre les aires protégées, de coloniser de nouveaux milieux naturels ou de repeupler d'anciens habitats. Avec son contre-projet indirect, le Conseil fédéral veut renforcer de manière ciblée cette mise en réseau naturelle, en

⁴⁸ Indication basée sur des données collectées à l'échelon national (avec de possibles doubles comptages). Sont incluses les surfaces affectées à la protection de la biodiversité dans le cadre de conventions internationales, qui doivent encore être mises en œuvre au moyen d'instruments relevant du droit national ou cantonal.

⁴⁹ Guntern *et al.* (2013) : Surface requise pour la conservation de la biodiversité et des services écosystémiques en Suisse (version courte disponible en français). Forum Biodiversité Suisse de l'Académie suisse des sciences naturelles (SCNAT), Berne; Walter, T. *et al.* (2013) : Opérationnalisation des objectifs environnementaux pour l'agriculture – Domaine espèces cibles et caractéristiques, milieux naturels (OPAL). ART-Schriftenreihe 18. Station de recherche Agroscope Reckenholz-Tänikon (ART); Fischer *et al.* (2015) : État de la biodiversité en Suisse en 2014. Éd. : Forum Biodiversité Suisse *et al.*, Berne.

particulier grâce à l'exploitation du potentiel d'aires de mise en réseau encore disponible dans les villes et les agglomérations. Sur la base des bonnes expériences faites dans l'agriculture, il veut que la LPN donne plus de poids à la compensation écologique et il entend prendre avec les cantons des mesures de valorisation écologique, particulièrement en milieu urbain. Ces mesures peuvent consister par exemple à créer des zones aménagées dans le respect de la nature, comme des espaces verts, des espaces réservés aux eaux, des forêts urbaines, des plans d'eau ou des toitures et des façades végétalisées. Une plus grande proximité avec la nature est précieuse tant pour la biodiversité que pour la population et elle s'avère efficace contre les effets du changement climatique. Afin que la mise en réseau des aires protégées puisse s'effectuer à grande échelle, le Conseil fédéral souhaite reprendre les dispositions non contestées du projet de révision de la loi du 20 juin 1986⁵⁰ sur la chasse (LChP), à savoir les dispositions relatives à la protection et à la mise en réseau des habitats de la faune sauvage (le texte révisé de la LChP a été rejeté lors de la votation populaire du 27 septembre 2020).

Outre l'ambition d'augmenter la part de surfaces consacrées à la protection de la biodiversité et de renforcer la mise en réseau des aires protégées, le Conseil fédéral veut améliorer la qualité écologique des milieux naturels. Dans cette perspective, il s'agit par exemple d'introduire la possibilité d'une aide financière pour les mesures contribuant à la promotion des espèces et des milieux naturels dans les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs et les districts francs. Globalement, la Confédération doit augmenter les moyens alloués à la promotion de la diversité biologique et ainsi renforcer l'exécution dans les cantons et l'assainissement des biotopes.

Enfin, le Conseil fédéral veut encourager une culture du bâti globale. Selon les auteurs de l'Initiative biodiversité, l'amélioration de la culture du bâti suppose d'instaurer également une protection renforcée pour les objets non répertoriés dans les inventaires fédéraux et d'instituer une pesée qualifiée des intérêts pour toutes les tâches (y compris communales et cantonales) en lien avec les objets inscrits aux inventaires fédéraux. Le Conseil fédéral est d'avis que cette exigence va trop loin et qu'elle pourrait même manquer le but visé, car les déficits majeurs en matière de qualités de la culture du bâti pourraient être traités uniquement de manière ponctuelle et essentiellement dans des sites construits à protéger. La politique de culture du bâti que la Confédération mène déjà de manière active et globale est plus encline à satisfaire la demande exprimée par les auteurs de l'initiative, à savoir améliorer durablement la qualité de l'environnement construit et du paysage. Depuis son introduction à la fin du XIX^e siècle, la politique fédérale du patrimoine culturel évolue progressivement vers une compréhension globale de la notion de qualité de l'espace. Le concept de « culture du bâti » intègre ainsi l'aménagement actif en plus de la protection passive et il comprend l'ensemble des activités qui transforment l'espace. La conservation et l'entretien du patrimoine ne forment avec la création contemporaine qu'une seule et même entité vouée à la qualité. Dans le cadre du contre-projet à l'Initiative biodiversité, il importe donc que l'encouragement d'une culture du bâti de qualité soit ancré au niveau de la loi, en complément des dispositions non modifiées relatives à la protection.

⁵⁰ RS 922.0

L'obligation de prendre en compte les inventaires fédéraux, telle qu'elle s'impose aujourd'hui déjà aux cantons et aux communes de façon indirecte, doit elle aussi figurer dans la LPN. Bien qu'elle soit déjà introduite et mise en application dans la pratique et dans la jurisprudence, son inscription dans la loi va consolider le principe de légalité et la sécurité juridique (ce qui est une préoccupation majeure exprimée par les cantons et le secteur de la construction) sans créer de plus vastes compétences ou obligations pour la Confédération et les cantons.

6.2.2 Adéquation des moyens requis

Afin que le contre-projet indirect puisse déployer ses effets, 'le Conseil fédéral estime qu'il est approprié d'engager des moyens financiers à hauteur de 100 millions de francs. En raison de la grande importance de la biodiversité, du paysage et de la culture du bâti pour la prospérité économique et le bien-être social, le rapport entre les coûts et les améliorations visées est acceptable. Les conséquences possibles du projet sont décrites en détail au points 6.4 - 6.66.4.

6.2.3 Mise en œuvre

S'agissant de la compétence de la Confédération à édicter des dispositions d'exécution, il convient de noter en particulier que les art. 18*b*, al. 3, et 18*b*^{bis}, al. 3, LPN autorisent le Conseil fédéral à imposer aux cantons des exigences relatives à la délimitation des surfaces protégées et des surfaces de compensation écologique. Par ailleurs, il incombe au Conseil fédéral de délimiter par voie d'ordonnance des corridors faunistiques et des zones d'importance nationale pour la protection des poissons et des écrevisses (art. 11*a* LChP et art. 7*a* de la loi fédérale du 21 juin 1991⁵¹ sur la pêche [LFSP]).

En vertu de l'art. 24/LPN, les cantons exécutent la LPN dans la mesure où cette compétence n'est pas explicitement transférée à la Confédération. L'exécution de la réglementation proposée leur incombe donc également en grande partie. La Confédération soutient les cantons par la mise à disposition de bases techniques (art. 14*a* et 25*a* LPN), par l'octroi de subventions dans le cadre de conventions-programmes (art. 13, 18*d* et 23*k* LPN) et par des planifications fédérales au sens de l'art. 13 de la loi du 22 juin 1979⁵² sur l'aménagement du territoire (LAT), vu l'art. 17*b*, al. 3, LPN.

6.3 Commentaire des dispositions

6.3.1 Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage

Remplacement d'une expression

⁵¹ RS 923.0

⁵² RS 700

Dans tout l'acte, le terme « sylviculture » est remplacé par « économie forestière », par analogie avec la loi du 4 octobre 1991⁵³ sur les forêts (LFO).

Art. 1, let. d, d^{ter} et f

Dans l'article consacré au but de la LPN, un complément est apporté à la let. d. Les let. d^{ter} et f sont nouvelles.

La *let. d* établit la nécessité de protéger la faune et la flore indigènes, ainsi que leur diversité biologique et leur habitat naturel. Le terme « diversité biologique », utilisé aujourd'hui comme un synonyme de « biodiversité », englobe la diversité des écosystèmes, la diversité des espèces et la diversité génétique des individus au sein d'une espèce. Le but défini à la let. d est complet: pour la survie des espèces, il est essentiel que les aires de protection de la faune et de la flore soient reliées entre elles et forment un réseau d'habitats de grande valeur, naturels ou proches de l'état naturel. La constitution de ce réseau est un mandat que le Conseil fédéral a confié dans le cadre de la SBS (2012) sous le terme « infrastructure écologique ». L'infrastructure écologique se compose d'aires de protection et d'aires de mise en réseau qui sont réparties sur le territoire en quantité et en qualité suffisantes et de manière adéquate, sont connectées entre elles et sont reliées aux surfaces précieuses des pays voisins. Ce réseau naturel tient compte des exigences de développement et de mobilité des espèces à l'intérieur de leurs aires de répartition, y compris dans des conditions changeantes (tels les changements climatiques). L'infrastructure écologique assure le fonctionnement et la régénération à long terme des milieux naturels et elle contribue largement à garantir les prestations centrales de la nature au profit de la société et de l'économie.

La nouvelle *let. d^{ter}* souligne l'importance de la diversité et de la beauté de la nature et du paysage pour l'environnement, la société et l'économie. Son ajout dans l'article consacré au but de la loi vise à préciser que la nature et le paysage remplissent des fonctions protectrice, économique et sociale essentielles. Ils fournissent des prestations indispensables ayant une grande valeur pour la société et l'économie, telles que la protection contre les catastrophes naturelles, la fourniture d'eau potable et d'aliments pour les êtres humains et les animaux, la lutte naturelle contre les organismes nuisibles et la mise à disposition de matières premières ou de principes actifs utilisés en pharmacie. D'autres prestations sont immatérielles : les paysages, avec leurs qualités naturelles et la culture du bâti, suscitent des sentiments d'appartenance, contribuant ainsi à l'identité territoriale. Ils offrent un plaisir esthétique et favorisent la détente, l'activité physique et la santé. Toutes ces prestations renforcent la place économique suisse⁵⁴. De fait, un recul de la diversité biologique et paysagère présente également des risques pour le bien-être de la population et la prospérité économique de la Suisse.

⁵³ RS 921.0

⁵⁴ OFEV (Ed.) 2020 : Conception paysage suisse. Paysage et nature dans les domaines politiques de la Confédération. Office fédéral de l'environnement, Berne. État de l'environnement n° 2011 : 52 p.

La nouvelle *let. f* complète l'art. 1 en mentionnant explicitement l'encouragement d'une culture du bâti de haute qualité. Elle formule une exigence de qualité pour toutes les activités qui transforment l'espace.

Art. 12h Prise en compte des inventaires fédéraux par les cantons dans l'accomplissement de leurs tâches

Il convient de régler au niveau de la loi la façon dont les inventaires fédéraux visés à l'art. 5 LPN doivent être pris en compte par les cantons dans l'accomplissement de leurs propres tâches. Reprendre dans la LPN cette disposition déjà introduite au niveau de l'ordonnance est un moyen de renforcer le principe de légalité et la sécurité juridique, sans toutefois créer davantage de compétences ou d'obligations pour la Confédération et les cantons.

Cette disposition figure déjà dans les ordonnances actuelles relatives aux inventaires fédéraux⁵⁵. En vertu de l'art. 78, al. 2, Cst., les inventaires fédéraux visés à l'art. 5 LPN sont *directement* applicables par les cantons lorsqu'ils accomplissent des tâches fédérales (en particulier lorsqu'ils délivrent des autorisations environnementales relevant du droit fédéral [p. ex. des autorisations de défrichement] ou perçoivent des aides financières fédérales pour des projets) et *indirectement* applicables lorsque les cantons accomplissent leurs propres tâches. Cela signifie que les cantons doivent tenir compte de ces inventaires dans l'établissement de leurs plans directeurs, en vertu de l'art. 6, al. 4, LAT. Pour ce faire, ils pèsent l'ensemble des intérêts en jeu avant de prendre des décisions en matière de planification. La pesée des intérêts de protection et d'utilisation en cas d'atteinte grave n'est toutefois pas soumise aux exigences qualifiées de l'art. 6, al. 2, LPN, selon lequel le projet proposé doit avoir un intérêt national. Les plans directeurs ayant force obligatoire pour les autorités, les exigences en matière de protection posées par l'inventaire fédéral sont ensuite reprises également dans les plans d'affectation. Les cantons et les communes disposent donc d'une marge de manœuvre pour tenir compte des inventaires fédéraux dans leurs tâches, ce qui apparaît clairement dans la pesée des intérêts. Dans le cas de tâches cantonales et communales, il est possible de s'écarter de l'obligation de conserver intact un objet figurant dans un inventaire fédéral si d'autres intérêts, y compris des intérêts cantonaux ou même locaux, prévalent et qu'ils ont été correctement déterminés et pris en considération dans une pesée globale des intérêts en présence, conformément à l'art. 3 de l'ordonnance du 28 juin 2000⁵⁶ sur l'aménagement du territoire. Ce principe a fait l'objet d'une discussion dans un passé récent, en particulier en ce qui concerne les projets de développement vers l'intérieur du milieu bâti. La réglementation proposée précise au niveau de la loi – y compris pour les projets de densification, qui ne constituent pas, en règle générale, une tâche de la Confédération au

⁵⁵ Art. 8, al. 1, de l'ordonnance du 29 mars 2017 concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP, RS 451.11), art. 11, al. 1, de l'ordonnance du 13 novembre 2019 concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS, RS 451.12) et art. 9, al. 1, de l'ordonnance du 14 avril 2010 concernant l'inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (VIVS, RS 451.13)

⁵⁶ RS 700.1

sens de l'art. 2, mais des tâches communales – qu'il est possible de déroger à l'obligation de conserver intact un objet d'un inventaire fédéral, en particulier un site inscrit à l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS), si les intérêts commandant une densification l'emportent globalement, même si ceux-ci ne sont pas d'importance nationale.

Conformément à la réglementation introduite par le nouvel art. 12h, la disposition relative à la protection de la nature et du paysage et à la conservation des monuments historiques doit s'appliquer dans des cas où les cantons n'accomplissent aucune tâche fédérale. Il est donc approprié de lui consacrer un chapitre à part (1a).

Section 2a : Encouragement de la culture du bâti

Art. 17b Culture du bâti

Cet article définit les principes et les tâches de la Confédération dans le domaine de la culture du bâti. Étant donné qu'elle complète la notion de « protection du paysage » en proposant une compréhension plus vaste de la protection de l'environnement, la culture du bâti doit être traitée dans une section distincte. Cette mise en évidence souligne la grande importance de la culture du bâti au regard des enjeux actuels et des carences qualitatives de l'environnement construit.

L'al. 1 définit en substance la tâche de la Confédération et décrit la notion de « culture du bâti » avec un degré de précision approprié. La culture du bâti comprend l'ensemble des activités humaines qui modifient l'environnement construit. Une culture du bâti « de qualité », elle, s'entend comme une approche globale axée sur la qualité. Cette définition, conforme à celle reconnue sur le plan international⁵⁷, fonde aussi la stratégie interdépartementale de la culture du bâti de la Confédération.

Comme les moyens de la réaliser sont multiples et fonction du contexte, la loi ne doit pas fixer d'exigence conceptuelle pour une culture du bâti de qualité ni de directives concrètes de construction. Une culture du bâti de qualité s'exprime à travers une gestion de l'environnement construit soucieuse de la qualité, qui couvre le bâti existant en général, et le patrimoine bâti et l'archéologie en particulier, ainsi que la construction contemporaine et la planification future. Toutes les activités de planification et d'exécution qui transforment l'espace sont une expression de la culture du bâti – du petit détail artisanal jusqu'à la planification urbaine et l'aménagement paysager à grande échelle. La culture du bâti comprend l'ensemble des produits et des processus en rapport avec ces activités. À elle seule, la notion de « culture du bâti » ne dit rien de la qualité de l'environnement aménagé. Seule une culture du bâti « de qualité » peut créer un espace aménagé avec soin susceptible de répondre à l'évolution des exigences de la société tout en préservant ses particularités historiques. Dans cette acception globale, la qualité de la culture du bâti est multidimensionnelle et intègre plusieurs facteurs, parmi lesquels :

⁵⁷ Déclaration de Davos (2018), Vers une culture du bâti de qualité pour l'Europe, www.davosdeclaration2018.ch

- les processus de gestion de l'espace et de l'environnement construit en particulier,
- la fonction du bâti,
- la charge de la construction et du bâti sur l'environnement et les ressources,
- la viabilité économique à long terme,
- le rapport avec le bâti existant,
- le respect de la diversité sociale et architecturale,
- la contribution à l'identité territoriale,
- l'expérience de la beauté par les utilisateurs.

En tant que maître d'ouvrage, propriétaire, exploitante, autorité de régulation et bailleur de fonds, la Confédération exerce une influence sur la qualité de la culture du bâti. Avec la stratégie interdépartementale d'encouragement de la culture du bâti, le Conseil fédéral a défini pour la première fois des objectifs généraux de qualité dans ce domaine. Le présent article prescrit un devoir de prise en considération dans toutes les tâches ayant trait aux activités qui modifient l'espace et correspondant à la définition des tâches de la Confédération inscrite à l'art. 2. Cette réglementation n'introduit aucune nouvelle procédure. En revanche, elle précise que la protection de l'environnement bâti, c'est-à-dire du paysage et des localités, des sites évocateurs du passé, des curiosités naturelles et des monuments historiques visés à l'art. 3, doit être soutenue par une approche fondée sur la qualité de la culture du bâti. Les efforts de la Confédération en faveur d'une culture du bâti de qualité visent en premier lieu une qualité architecturale et culturelle adaptée à la tâche et au site considérés. La Confédération doit œuvrer pour un niveau élevé de préservation, d'entretien, d'utilisation de l'espace et pour un développement de qualité de celui-ci. Elle doit notamment privilégier les approches de développement durable qui tiennent aussi compte des valeurs culturelles et des besoins humains. À cet égard, le devoir qui incombe à la Confédération se distingue des obligations résultant de la protection du paysage et de la conservation des monuments historiques : tandis que, pour ces dernières, la loi fixe des obligations concrètes de protection et certaines règles d'action, il faut, pour une culture globale du bâti, qu'elle exige de surcroît une volonté expresse d'aménagement en vue de réserver un traitement proprement qualitatif à l'ensemble de l'environnement bâti. Ainsi, dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération peut formuler des exigences sous la forme d'objectifs fondamentaux pour une culture du bâti de qualité, nécessitant notamment la mise en œuvre de procédures d'assurance qualité ou d'autres mesures adaptées aux cas particuliers.

L'*al. 2* concrétise la coordination des activités de la Confédération dans le domaine de la culture du bâti. Comme la culture du bâti concerne plusieurs politiques sectorielles – qui mettent en œuvre leurs propres approches et prennent chacune des mesures différentes afin de réaliser une culture du bâti de qualité –, il importe que la Confédération coordonne l'ensemble de cette politique. Le principal instrument en la matière est la stratégie interdépartementale d'encouragement de la culture du bâti (y compris son plan d'action), dans laquelle la Confédération identifie des axes d'action, fixe des objectifs stratégiques et définit des mesures concrètes. Cette stratégie

et son plan d'action sont élaborés conjointement par tous les services fédéraux concernés, sous l'égide de l'Office fédéral de la culture ; ils sont évalués et révisés périodiquement.

L'al. 3 règle le rapport avec les activités cantonales dans le domaine de la culture du bâti. Aujourd'hui déjà, la Confédération encourage les réseaux et la collaboration dans ce domaine (objectif 7 de la stratégie Culture du bâti)⁵⁸. Les cantons et les communes sont les principaux responsables d'une culture du bâti de qualité en Suisse. Pour être efficace, l'encouragement au niveau de la Confédération doit donc être coordonné avec les stratégies cantonales d'encouragement. Soucieuse d'assumer son rôle et sa responsabilité en tant que modèle, bailleur de fonds et autorité de régulation, la Confédération entend compléter les efforts des cantons en collaboration et en coordination avec eux. Dans les limites de ses possibilités et de ses compétences, elle souhaite compléter les tâches des cantons, des villes et des communes en vue de promouvoir une culture du bâti de qualité. Elle encouragera en particulier la collaboration ainsi que la coordination entre les différents niveaux.

Art. 17c Aides financières et autres formes de soutien

Cet article règle la façon dont la Confédération soutient l'encouragement d'une culture du bâti de qualité. La Confédération peut allouer des aides financières à des organisations et à des projets intervenant dans le domaine de la culture du bâti. Ce soutien doit encourager en particulier la collaboration, la mise en réseau et la coordination, renforcer la recherche interdisciplinaire et transdisciplinaire et faciliter pour chacun l'identification territoriale ainsi que l'accès à la culture du bâti. Ces aides financières sont destinées à garantir une mise en œuvre et une diffusion cohérentes des stratégies, des objectifs et des messages de la Confédération en faveur d'une culture du bâti de qualité, en particulier de ceux inscrits dans la stratégie Culture du bâti et dans le message culture de chaque période successive. Pour autant, la Confédération ne crée pas un nouveau type de subvention, mais elle élargit les mesures de soutien existantes en faveur de la protection de la nature et du paysage et de la conservation des monuments historiques, en mentionnant expressément l'encouragement d'une culture du bâti de qualité.

L'al. 1 règle l'octroi d'aides financières à des organisations. Celles-ci doivent – par analogie avec les aides financières octroyées aux organisations dans le domaine de la protection de la nature et du paysage et de la conservation des monuments prévue à l'art. 14 – être d'importance nationale et mener des activités d'intérêt public, pour que la Confédération puisse les soutenir financièrement.

L'al. 2 concerne l'octroi d'aides financières à des projets. La Confédération peut ainsi soutenir des projets visant à encourager une culture du bâti de qualité, en poursuivant des objectifs de formation initiale et continue, de recherche et de médiation.

L'al. 3 règle la procédure d'octroi des aides financières. La procédure se fonde sur les art. 12 et 12a de l'ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et

⁵⁸ OFC, Stratégie Culture du bâti, Berne, 26 février 2020, p. 61.

du paysage)⁵⁹. Les dispositions de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions⁶⁰ s'appliquent également. Il est en outre précisé que le financement du domaine de la culture du bâti se fonde sur l'art. 27 de la loi du 11 décembre 2009 sur l'encouragement de la culture⁶¹, ce qui signifie qu'il doit être approuvé dans le cadre des arrêtés financiers pluriannuels prononcés par le Parlement après examen du message culture.

L'*al.* 4 précise que le soutien de la Confédération peut également prendre d'autres formes, parmi lesquelles le conseil, la fourniture d'informations, le transfert de connaissances, la recherche, la collaboration et la coopération. Les autorités fédérales responsables disposent de vastes compétences dans le domaine de la culture du bâti. Le transfert de connaissances et le mandat d'information y afférent sont des éléments importants pour l'encouragement de la culture du bâti. La Confédération peut par ailleurs collaborer avec d'autres acteurs, particuliers ou organisations de droit public, et adhérer à des corporations de droit privé.

Art. 18^{bis} Objectifs de surfaces et planification

Cet article dispose que la part du territoire national affectée à la protection des espèces animales et végétales indigènes doit atteindre au moins 17 % à partir de 2030. L'*al.* 2 encadre la planification établie par la Confédération.

Al. 1 : comme l'a établi le Conseil fédéral dans la SBS (2012), la conservation de la biodiversité en Suisse nécessite de délimiter et de mettre en réseau des aires protégées dont la surface totale équivaut au moins à 17 % du territoire national⁶².

La liste exhaustive des aires prises en compte dans le calcul de ce pourcentage est la suivante : le Parc national suisse selon la loi du 19 décembre 1980⁶³ sur le Parc national, les zones centrales des parcs nationaux et des parcs naturels périurbains (art. 23*f*, al. 3, let. a, et art. 23*h*, al. 3, let. a, LPN), les marais d'une beauté particulière et d'importance nationale (art. 23*a* LPN), les autres biotopes d'importance nationale (art. 18*a* LPN) avec leurs zones-tampon, les biotopes d'importance régionale et locale (art. 18*b* LPN) avec leurs zones-tampon, les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance nationale ou internationale, les districts francs fédéraux, ainsi que les autres districts francs et réserves d'oiseaux désignés par les cantons et ayant un niveau de protection comparable (art. 11 LChP), les réserves forestières (art. 20, al. 4, LFo) et les surfaces de promotion de la biodiversité (art. 73, al. 2, de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture [LAgr]⁶⁴) considérées comme particulièrement précieuses. À cette liste s'ajoutent les zones d'importance nationale selon le nouvel art. 7*a* de la LFSP (cf. point 6.3.2). Les zones protégées désignées par des tiers et les sites Émeraude, sont également pris en compte en tant que biotopes au sens de

⁵⁹ RS 451.1

⁶⁰ RS 616.1

⁶¹ RS 442.1

⁶² Conseil fédéral (2012) : Stratégie Biodiversité Suisse. Berne, 2012. p. 60.

⁶³ RS 454

⁶⁴ RS 910.1

l'art. 18a ou 18b LPN lorsqu'ils sont formellement placés sous protection. Les surfaces communes de deux aires protégées qui se chevauchent ne peuvent pas être comptées en double.

Pour réaliser son objectif d'au moins 17 % d'ici à 2030, la Suisse a besoin de surfaces protégées supplémentaires de l'ordre de 4% de la superficie du pays. Il est donc important que la délimitation de nouvelles aires de protection se fasse en cohérence avec cet objectif. Il convient en premier lieu de compléter la liste et d'agrandir la superficie des biotopes d'importance régionale ou locale, de poursuivre l'expansion des réserves forestières conformément à la Politique forestière 2020⁶⁵, de désigner des zones protégées d'importance nationale en vertu du nouvel art. 7a LFSP et, au cas par cas, d'agrandir la superficie de biotopes nationaux existants ou de désigner de nouveaux biotopes nationaux selon l'art. 18a LPN et les zones protégées visées à l'art. 11, al. 1, 2 et 4, LChP.

Avec l'al. 2, il est désormais inscrit dans la loi que la Confédération doit élaborer les instruments de planification nécessaires à la mise en œuvre de la protection de la biodiversité dans le domaine de l'aménagement du territoire. Les conceptions et les plans sectoriels au sens de l'art. 13 LAT sont les principaux instruments d'aménagement aux mains de la Confédération. Ils lui permettent non seulement de satisfaire à l'exigence légale de planifier et de coordonner ses activités à incidence territoriale, mais également de mieux maîtriser les problèmes de plus en plus complexes liés à la réalisation de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire. Dans ses conceptions et ses plans sectoriels, la Confédération montre comment elle accomplit ses tâches à incidence territoriale, quels objectifs elle poursuit et de quelles exigences et prescriptions elle tient compte dans ses activités. Établis dans le cadre d'une étroite collaboration entre les services fédéraux et les cantons, les conceptions et les plans sectoriels soutiennent les efforts d'aménagement territorial des autorités, à tous les échelons. L'al. 3 laisse libre choix entre les différents instruments fédéraux visés à l'art. 13 LAT.

Le fait que les milieux naturels soient présents sur le territoire en quantité et en qualité suffisantes est une condition indispensable à la conservation de la biodiversité. Or l'espace nécessaire à la faune et à la flore entre fréquemment en conflit avec d'autres utilisations du territoire, la superficie limitée de la Suisse obligeant souvent à superposer plusieurs utilisations sur une même surface. Dans une conception au sens de l'art. 13 LAT, la Confédération a la possibilité de fixer des objectifs quantitatifs et qualitatifs pour les aspects territoriaux de la protection des milieux naturels, en complément à la conception « Paysage suisse »⁶⁶. Comme la plupart des surfaces protégées ont déjà été délimitées spatialement au moment de leur mise sous protection par les cantons, ces objectifs concernent, selon une telle conception, essentiellement les aspects liés à la mise en réseau ainsi que le mandat donné aux cantons de

⁶⁵ Office fédéral de l'environnement (OFEV) (éd.) 2013 : Politique forestière 2020. Visions, objectifs et mesures pour une gestion durable des forêts suisses. Office fédéral de l'environnement, Berne : 66 p.

⁶⁶ OFEV (éd.) 2020 : Conception paysage suisse. Paysage et nature dans les domaines politiques de la Confédération. Office fédéral de l'environnement, Berne. État de l'environnement n° 2011 : 52 p.

désigner, au moyen de mises sous protection, des biotopes supplémentaires d'importance régionale et locale en vertu du nouvel art. 18*b*, al. 3, LPN. L'opportunité d'un plan sectoriel, sur la base de la conception, pourrait également être établi pour les aires de mise en réseau d'importance nationale, avec pour base centrale le nouvel art. 11*a* LChP.

Les instruments de planification de la Confédération susmentionnés sont également particulièrement pertinents pour la mise en réseau et l'infrastructure écologique : Dans le droit en vigueur (art. 18, al. 1^{bis}, LPN), la mise en réseau des milieux naturels dignes de protection est déjà évoquée de manière implicite. L'amélioration qualitative des aires protégées et leur mise en réseau apportent ensemble une contribution essentielle à l'existence d'un réseau de surfaces pour la conservation et la promotion de la biodiversité. La quantité, la qualité et la répartition spatiale des milieux naturels jouent un rôle central dans la connectivité. La mise en réseau se trouve dans un état fonctionnel lorsque les espèces peuvent se déplacer d'une surface à l'autre et se mettre en quête d'habitats adaptés à leur cycle de vie. Elle est essentielle à la recherche de nourriture ainsi qu'à la reproduction et elle permet aux espèces de fuir en cas de dérangement. Elle facilite par ailleurs les échanges au sein d'une même espèce. Face au morcellement continu des milieux naturels, dû notamment aux infrastructures de transport, l'importance de la mise en réseau s'accroît fortement.

Art. 18b Biotopes d'importance régionale et locale

L'art. 18*b* actuellement en vigueur règle les obligations faites aux cantons concernant les objets d'importance régionale et locale (al. 1) et la compensation écologique (al. 2). Désormais, la compensation écologique est réglée dans une disposition à part (art. 18*b*^{bis}), si bien que le nouvel art. 18*b* est exclusivement consacré aux biotopes d'importance régionale ou locale. Les biotopes qui, selon le canton et les circonstances, sont explicitement désignés comme étant « d'importance cantonale » sont couverts ici par l'expression « d'importance régionale ». Ceux explicitement désignés comme étant « d'importance communale » sont couverts par l'expression « d'importance locale ».

L'*al. 1* oblige désormais les cantons à désigner les biotopes d'importance régionale ou locale et à les placer formellement sous protection. Les cantons ont déjà l'expérience d'une telle mise sous protection pour les biotopes d'importance régionale ou locale, dans le cadre de laquelle ils bénéficient cependant d'une certaine marge de manœuvre. S'agissant de la mise sous protection formelle des biotopes d'importance régionale et locale, les cantons doivent veiller en particulier à ce que ces objets protégés participent à la mise en réseau des biotopes d'importance nationale. La désignation de biotopes d'importance régionale ou locale demeure pertinente lorsqu'elle concerne des milieux naturels dignes de protection qui sont certes de grande qualité selon l'art. 8, al. 1^{er} LPN mais ne remplissent pas les critères d'un biotope d'importance nationale ou lorsque des zones protégées sont nécessaires pour préserver des

espèces menacées pour lesquelles la Suisse endosse une responsabilité particulière⁶⁷. Dans ce contexte, la loi fédérale du 4 octobre 1991⁶⁸ sur le droit foncier rural (LDFR) constitue un instrument important, en ce qu'elle établit le droit d'autoriser l'acquisition de surfaces vouées à la protection de la nature (art. 64). Dans la désignation des biotopes, les cantons tiennent compte des objectifs de la Stratégie énergétique 2050.

L'*al.* 2 reprend la formulation de l'actuel art. 18*b*, al. 1.

En vertu de l'*al.* 3, le Conseil fédéral prescrit aux cantons le seuil minimal de biotopes d'importance régionale et locale nécessaire à la mise en réseau de biotopes d'importance nationale. Il peut par ailleurs fixer un délai pour la planification et la mise en œuvre par les cantons. Pour cela, il tient compte des objectifs de temps et d'espace défini à l'art. 18^{bis}, al. 1. Le Conseil fédéral édicte d'autres dispositions, par exemple des dispositions sur les critères de désignation des biotopes.

Art. 18^{bis} Compensation écologique

La concrétisation des dispositions actuelles relatives à la compensation écologique est un élément central de la révision de la LPN. Elle doit contribuer à promouvoir la diversité des espèces animales et végétales et de leurs milieux naturels dans les régions où l'exploitation du sol est intensive, c'est-à-dire également à l'extérieur des milieux naturels dignes de protection ou des biotopes formellement délimités, car il existe dans ces régions également un potentiel de mesures de valorisation efficaces et faciles à mettre en œuvre. La disposition concrétise l'obligation formulée de manière générale, très condensée et peu concrète à l'article 18*b*, al. 2 actuellement en vigueur, selon laquelle les cantons doivent veiller à une compensation écologique dans les régions où l'exploitation du sol est intensive, à l'intérieur et à l'extérieur des localités. Fondée matériellement sur l'art. 15 OPN⁶⁹, elle figure désormais dans la loi eu égard à l'importance de la compensation écologique pour la diversité biologique.

Pendant longtemps, les dispositions du droit agricole se rapportant à la compensation écologique et aux paiements directs correspondants ont eu pour effet de focaliser la mise en œuvre de la réglementation légale actuelle sur les terres agricoles utilisées de manière intensive. Dans ce système, les mesures ne sont pas contraignantes pour les propriétaires fonciers, les exploitants et les responsables d'exploitation (démarche volontaire) et elles se fondent le plus souvent sur des contrats d'exploitation qui, dans le droit agricole en vigueur, sont encouragés par des paiements directs au titre des surfaces de promotion de la biodiversité. Dans le Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA) également, la partie conceptuelle établit de manière contraignante pour les autorités que les surfaces situées à l'intérieur du périmètre

⁶⁷ OFEV 2019 : Liste des espèces et des milieux prioritaires au niveau national. Espèces et milieux prioritaires pour la conservation en Suisse. Office fédéral de l'environnement, Berne. L'environnement pratique n° 1709 : 98 p.

⁶⁸ RS 211.412.11

⁶⁹ RS 451.1

d'aérodrome qui ne sont pas utilisées pour l'aviation doivent être délimitées et exploitées comme des surfaces de compensation écologique. Pour servir d'outil de travail, l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) et l'OFEV ont élaboré une aide à l'exécution relative à la valorisation écologique sur les aérodromes⁷⁰. En outre, il existe différents règlements d'exécution dans les cantons.

En raison du fort accroissement de la surface d'habitat⁷¹, dans laquelle l'Office fédéral de la statistique (OFS) comptabilise également les infrastructures de transport, les aires d'habitat sont désormais concernées elles aussi par des mesures de valorisation. Les espaces verts (dont beaucoup sont publics), les bordures et les ceintures des installations de transport, les espaces réservés aux eaux et les bâtiments, ainsi que leurs abords, constituent un important potentiel de valorisations au profit de la diversité biologique. Grâce à ces mesures de valorisation, il est possible de créer et d'exploiter des synergies avec un aménagement urbain plus attractif et des espaces de détente de proximité, dans le contexte du développement vers l'intérieur du milieu bâti (densification). Par ailleurs, les mesures de valorisation écologique contribuent à aménager les villes et les agglomérations dans le respect du climat.

L'al. 1 exige des cantons qu'ils mettent en œuvre une compensation écologique dans les régions où l'exploitation du sol est intensive (mise en œuvre professionnelle et en des lieux adaptés) et qu'ils utilisent pour cela les instruments appropriés du droit et de l'aménagement du territoire. Ce faisant, ils doivent prendre en considération les besoins de l'agriculture et de l'économie forestière, ainsi que les objectifs de la stratégie énergétique de la Confédération concrétisée par la Stratégie énergétique 2050. Dans tous les cas, la mise en œuvre de la compensation écologique doit être prise en compte dans les plans directeurs et les plans d'affectation, au niveau approprié et de manière adéquate. La présente disposition veille à ce que les mesures soient réalisées conformément à la pratique professionnelle de la protection de la nature et sur des surfaces appropriées. Elles peuvent garantir par exemple la mise en réseau de milieux naturels dignes de protection et d'objets protégés ou le bon fonctionnement de corridors faunistiques. Les ressources spatiales, financières et humaines étant limitées, une priorisation s'impose toutefois. Elle peut par exemple cibler les espèces prioritaires au niveau de la région considérée, avec leurs milieux naturels. S'agissant des instruments, la tâche principale consiste à élaborer des stratégies, des conceptions et, dans l'idéal, un plan sectoriel cantonal ou régional, comme l'ont déjà fait quelques cantons.

Le terme « régions où l'exploitation du sol est intensive » englobe, outre les surfaces agricoles, les surfaces d'habitat et d'infrastructure telles qu'elles sont définies par la Statistique de la superficie, à savoir « toutes les aires aménagées principalement

⁷⁰ OFEV (2019) : Biodiversité et compensation écologique sur les aérodromes. Berne, 2019

⁷¹ D'après l'OFS, la surface d'habitat et d'infrastructure s'est accrue, sur le territoire de 21 cantons dans les parties nord et ouest du pays, d'environ 30 % entre 1982 et 2015 et représente aujourd'hui plus de 10 % du territoire de cette région (OFS 2019, Le paysage suisse en mutation : Évolution des surfaces d'habitat et d'infrastructure, n° OFS 1163-1900).

pour le travail, l'habitat, la détente et les transports »⁷². Les surfaces d'habitat et d'infrastructure ne sont pas assimilables aux zones à bâtir ; elles peuvent se situer à l'extérieur ou à l'intérieur de ces dernières. Les « régions où l'exploitation du sol est intensive » peuvent également désigner des surfaces à haute fréquentation touristique ou, par exemple, des surfaces forestières utilisées intensivement comme des espaces de détente de proximité.

L'*al.* 2 établit que les mesures de compensation écologique mises en œuvre dans les régions où l'exploitation du sol est intensive servent à préserver, valoriser, créer et mettre en réseau des milieux proches de l'état naturel profitant à la faune et à la flore. Les mesures typiques citées dans le droit actuel sont précisées, en particulier pour tenir compte de la mise en œuvre en milieu urbain. La liste des mesures n'est pas exhaustive, ce qui permet aux cantons de prendre en considération la diversité des situations locales. Le Conseil fédéral peut régler la prise en compte des autres mesures et fixer leur ampleur minimale (*al.* 3).

Parmi les mesures de compensation écologique figurent en particulier les mesures qui, aujourd'hui déjà, font l'objet de paiements directs écologiques en application du droit agricole (art. 55 et 61 de l'ordonnance du 23 octobre 2013⁷³ sur les paiements directs [OPD]). Il s'agit par exemple de mesures visant à valoriser et à promouvoir les haies proches de l'état naturel, les bosquets champêtres, les arbres à haute tige, les prairies et pâturages riches en espèces, ainsi que les tas d'épierrage et les murs de pierres sèches. À cela s'ajoutent des mesures dans le domaine des eaux, qui consistent par exemple à aménager des petits cours d'eau ou des ruisseaux, ainsi que la végétation de leurs rives, dans le respect de la nature. La compensation écologique doit également encourager la création de zones humides et de nouveaux plans d'eau temporaires ou permanents, à même d'établir une connexion fonctionnelle entre des zones humides ou des populations existantes. Dans le cas des mesures liées aux eaux, il existe des corrélations de contenu avec la disposition spéciale sur la végétation des rives (art. 21 LPN), avec la législation sur la protection des eaux (art. 36a, al. 3, de la loi fédérale du 24 janvier 1991⁷⁴ sur la protection des eaux [LEaux] concernant l'ampleur, l'aménagement et l'exploitation de l'espace réservé aux eaux) et avec la législation sur l'aménagement des cours d'eau (art. 4, al. 2, de la loi fédérale du 21 juin 1991⁷⁵ sur l'aménagement des cours d'eau et art. 37 LEaux). Outre les cours d'eau, il faut aussi veiller à aménager dans le respect de la nature, en les intégrant dans le paysage, des bassins de retenue d'eaux pluviales pour des infrastructures (p. ex. pour des systèmes d'évacuation et de traitement des eaux de chaussée) et également des espaces de rétention pour la surcharge en cas de crue (« polders »).

⁷² Office fédéral de la statistique (2014) : Statistique de la superficie selon nomenclature 2004 – Standard. Conformément à la définition donnée, « le critère déterminant pour classer les surfaces d'habitat et d'infrastructure est leur fonction et non la couverture du sol. En conséquence, on trouve également des surfaces boisées (parcs, allées), des surfaces utilisées subsidiairement à des fins agricoles (arbres fruitiers ou vignes sur des terrains attenants aux bâtiments) ou des surfaces improductives (biotopes, étangs) parmi les surfaces d'habitat et d'infrastructure. »

⁷³ RS 910.13

⁷⁴ RS 814.20

⁷⁵ RS 721.100

Dans le domaine de la forêt, les mesures visent principalement une sylviculture proche de la nature au sens de l'art. 20, al. 2, LFo ; les principaux champs d'action de la compensation écologique sont notamment l'aménagement de lisières étagées et la garantie d'une quantité suffisante de vieux arbres et de bois mort. Dans les zones urbanisées, les aménagements concernent en particulier les abords de bâtiments privés et publics, les surfaces libres de l'espace public (telles que les parcs, les espaces verts et les terrains de sport), les infrastructures de transport (aménagement de talus et de surfaces dans le respect de la nature) et les bâtiments (végétalisation de toitures et de façades au profit de la biodiversité).

L'al. 3 autorise le Conseil fédéral à désigner par voie d'ordonnance l'ampleur minimale de la compensation écologique, en différenciant s'il le souhaite les zones l'intérieur et à l'extérieur des localités. La définition de l'« ampleur minimale » signifie que les cantons peuvent aussi établir des exigences ou des différenciations plus étendues, y compris dans l'espace urbain, en fonction de la structure d'habitat et de sa densité. Pour la mise en œuvre, le Conseil fédéral peut fixer un délai et édicter d'autres dispositions.

L'al. 4 est une norme de coordination qui oblige le Conseil fédéral à se mettre en adéquation avec la législation sur l'agriculture au moment de définir l'ampleur minimale de la compensation écologique (al. 3).

Art. 22, al. 3

Cet alinéa est supprimé sans être remplacé, car son contenu est déjà couvert par l'art. 24h LPN.

Art. 24a, al. 1, let. b

Les adaptations apportées à l'al. 1, let. b, sont purement formelles. L'art. 18b actuellement en vigueur règle à la fois les biotopes d'importance régionale et locale (al. 1) et la compensation écologique (al. 2). Comme la compensation écologique est désormais réglée séparément à l'art. 18b^{bis}, le renvoi doit être adapté et complété par la mention du nouvel art. 18b^{bis}. Par ailleurs, c'est la violation de l'art. 25b (Rétablissement de marais et de sites marécageux) et non de l'art. 25a qui est punissable : lors de la révision de la LPN en 1997, il n'a pas été tenu compte du fait que l'ajout du nouvel art. 25a (norme relative au devoir d'information des autorités) obligeait à remplacer l'ancienne désignation « 25a » par la nouvelle désignation « 25b » dans le renvoi qui existe à l'art. 24a, al. 1, let. b.

Art. 24c

Cet article est abrogé. Il s'agit d'une simple norme de renvoi, qui déclare applicable l'art. 69 du code pénal du 21 décembre 1937⁷⁶ (CP) sur la confiscation d'objets et d'avantages pécuniaires obtenus illicitement. Ce renvoi est redondant avec l'art. 333,

⁷⁶ RS 311.0

al. 1, CP, selon lequel les dispositions générales du code pénal sont applicables aux infractions prévues par d'autres lois fédérales, donc également la LPN.

Art. 24e phrase introductive

La formulation de la **phrase introductive** est modifiée. Pour plus de clarté, les différents objets protégés visés par la disposition sont précisés au moyen de renvois. Le champ d'application de l'art. 24e est par ailleurs étendu à tous les milieux naturels dignes de protection, et plus seulement aux biotopes formellement placés sous protection. Cette adaptation est nécessaire car, sinon, les conséquences en cas d'infraction sont moins sévères que celles découlant de l'application correcte de l'art. 18, al. 1^{er}. Concrètement, l'auteur d'une atteinte à un milieu naturel digne de protection doit veiller à sa reconstitution ou, à défaut, à son remplacement adéquat. Jusqu'à présent, si l'atteinte était causée sans autorisation, l'auteur ne pouvait pas être contraint de procéder à une remise en état au titre de l'art. 24e. Cette lacune est maintenant comblée.

6.3.2 Modification d'autres actes

Loi sur l'encouragement de la culture

Art. 27, al. 3, let. c

La let. c est complétée et actualisée de sorte que les aides financières en faveur de la culture du bâti visées à l'art. 17c P-LPN seront aussi soumises à l'approbation du Parlement avec le crédit-cadre afférent au message culture de chaque période successive.

Loi sur l'agriculture

Art. 70a, al. 2, let. d

La part du territoire national affectée à la protection des espèces animales et végétales indigènes doit atteindre au moins 17 % à partir de 2030 (voir commentaire à l'art. 18^{bis} al. 1, LPN). Ce pourcentage inclut les biotopes d'importance nationale, régionale ou locale. Si l'exploitation des biotopes nationaux au sens de l'art. 18a LPN compte déjà parmi les prestations écologiques requises en vertu de l'art. 70a, al. 2, let. d, LAgr, tel n'est pas le cas des autres biotopes (biotopes d'importance régionale ou locale au sens de l'art. 18b LPN). Leur exploitation conforme aux prescriptions joue pourtant un rôle essentiel dans leur conservation.

Sont des biotopes au sens de l'art. 70a, al. 2, let. d, LAgr les objets dont il est formellement établi qu'ils sont dignes de protection : pour les biotopes d'importance régionale ou locale, ce statut suppose par exemple une mise sous protection par le canton, un plan d'affectation avec une zone de protection ou bien la désignation d'une zone assortie de prescriptions spécifiques concernant les biotopes. L'exploitation agricole ou forestière conforme aux prescriptions est définie dans un accord conclu entre l'autorité et l'exploitant ou l'exploitante (art. 18c LPN). En l'absence

d'un tel accord, l'exploitation doit respecter les objectifs de protection qui sont à la base de l'objet désigné par l'autorité ou qui lui sont assignés. Si de tels objectifs font également défaut, la surface doit faire l'objet d'une exploitation extensive respectant au moins les exigences applicables aux surfaces de promotion de la biodiversité de niveau de qualité I au sens de l'art. 58 OPD, dans l'attente d'un règlement conforme à ce qui précède.

Art. 73, al. 2, 2^e phrase

L'art. 73, al. 2, est complété par une disposition relative aux surfaces de promotion de la biodiversité (SPB) particulièrement précieuses. La deuxième phrase autorise le Conseil fédéral à fixer pour ces surfaces des exigences particulières. Celles-ci reposent sur les directives actuelles applicables aux SPB de niveau de qualité II (art. 59 OPD) ainsi que sur l'art. 6a de l'ordonnance du 28 octobre 2015 sur la conservation et l'utilisation durable de ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture⁷⁷. Cette disposition complémentaire est en accord avec le projet d'art. 18^{bis}, al. 1, LPN, qui inclut les SPB particulièrement précieuses dans les aires de protection de la faune et de la flore indigènes dont la superficie globale doit couvrir au moins 17 % du territoire national à partir de 2030.

Loi sur la chasse

Les dispositions suivantes sont reprises pour l'essentiel à l'identique du projet de révision de la loi sur la chasse (LChP), refusé en votation populaire le 27 septembre 2020⁷⁸.

Remplacement d'une expression

« Districts francs » est remplacé par « sites de protection de la faune sauvage » dans la totalité de l'acte. Ce changement de terminologie est dicté par une modification de stratégie : l'accent n'est plus mis sur l'absence d'une activité (franc de la chasse), mais sur la protection de la diversité des espèces et des biotopes. Cette transition avait déjà été réalisée avec la révision de la loi sur la chasse de 1985 et la révision de l'ordonnance du 30 septembre 1991⁷⁹ concernant les districts francs fédéraux (ODF). Dans ces deux actes, le but des districts francs a été élargi : non seulement la chasse y est interdite, mais l'idée est aussi de protéger et de conserver des mammifères et des oiseaux menacés ainsi que leurs habitats. Les 42 districts francs fédéraux, qui couvrent 3,5 % de la surface du pays, contribuent de façon substantielle à la préservation durable de la biodiversité. Le changement de terminologie (remplacement de « districts francs » par « sites de protection de la faune sauvage ») doit refléter la transition de la seule protection contre les interventions cynégétiques vers une protection incluant d'autres perturbations et interventions.

⁷⁷ RS 916.181

⁷⁸ FF 2019 6267 ss

⁷⁹ RS 922.31

Art. 11 Sites de protection, al. 6, 2^e phrase

Les sites de protection des mammifères et oiseaux sauvages au sens de l'art. 11, al. 1, 2 et 4, LChP (districts francs et réserves d'oiseaux) font partie des aires de protection de la biodiversité visées à l'art. 18^{bis}, al. 1, LPN. Dans le cadre de projets de valorisation, les subventions allouées par la Confédération doivent permettre aux cantons de promouvoir des espèces et des biotopes prioritaires à l'intérieur de ces sites déjà placés sous protection nationale ou cantonale et de rendre ces sites encore plus précieux pour la biodiversité grâce à l'exploitation ciblée de leurs potentiels inutilisés. Avec un investissement relativement faible, il est ainsi possible de négocier et de mettre en œuvre des mesures contribuant à la valorisation écologique de sites précieux pour la faune et la flore.

Art. 11a Corridors faunistiques suprarégionaux

Protéger la diversité naturelle des animaux sauvages et leurs habitats est un mandat constitutionnel (art. 78, al. 4, et 79 Cst.). En conformité avec ce mandat, la LChP vise à la protection des espèces et à celle des biotopes des mammifères et oiseaux indigènes vivant à l'état sauvage (art. 1, al. 1, let. a et b, LChP). Ces deux objectifs de protection vont de pair et « la protection des biotopes est une condition indispensable de la protection des espèces »⁸⁰.

Pour prévenir le morcellement de l'habitat des animaux sauvages, il faut garantir des corridors faunistiques qui permettent l'échange d'individus nécessaire à la survie des populations et qui facilitent le peuplement ou le repeuplement de milieux naturels appropriés, sans qu'il s'agisse nécessairement d'habitats centraux.

En 2001, une cartographie nationale⁸¹ a permis de localiser des corridors faunistiques particulièrement importants et de décrire leur perméabilité pour les animaux sauvages. En 2011 et 2020, avec la collaboration des cantons, la carte des corridors faunistiques a été entièrement actualisée afin de tenir compte des développements territoriaux (et notamment de l'intensité de l'utilisation des infrastructures par l'être humain) et de l'évolution des populations d'animaux sauvages.

Il existe actuellement en Suisse quelque 300 corridors faunistiques d'importance suprarégionale⁸². Les plus grands obstacles à la mobilité des animaux se trouvent dans les secteurs à forte densité de population, en particulier sur le Plateau et dans les fonds de vallée du Jura et des Alpes. En termes de perméabilité pour les animaux sauvages, 16 % des corridors sont décrits comme étant interrompus, 56 % sont perturbés et 28 % sont intacts. Conscient de la nécessité d'agir, la Confédération a déjà commencé à assainir certains obstacles en construisant des passages à faune dans les secteurs où des routes nationales coupent des corridors faunistiques suprarégionaux. Les travaux sont généralement réalisés à l'occasion d'un projet de construction ou d'assainissement d'un tronçon du réseau des routes nationales. Le *sous-programme*

⁸⁰ FF 1983 II, p. 1232

⁸¹ Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage [2001] : Les corridors faunistiques en Suisse

⁸² Visibles sur map.geo.admin.ch

Assainissement des corridors à faune de l'Office fédéral des routes (OFROU) sera complété en 2021 sur la base des enseignements de la dernière actualisation, comme l'a demandé le Conseil fédéral dans le Plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse.

Si la pratique d'exécution actuellement en vigueur pour les corridors faunistiques a prouvé son efficacité, les mesures mises en œuvre sont toutefois insuffisantes. Compte tenu de l'importance des corridors faunistiques pour la protection des espèces, ces derniers doivent être considérés dans le cadre de la SBS comme faisant partie du système de connexion national et être renforcés juridiquement. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les corridors faunistiques ont la fonction de relier les biotopes entre eux. En raison de leur importance, ils sont assimilables à des biotopes. S'ils sont d'importance nationale, ils peuvent être inventoriés⁸³.

Afin de garantir la fonctionnalité des corridors faunistiques, une base légale spécifique consacrée à l'inventorisation des corridors faunistiques suprarégionaux est créée dans la LChP. Les corridors faunistiques ne constituent pas une zone d'exclusion au sens de l'art. 12, al. 2, LEn car ils ne sont pas désignés sur la base de l'art. 18a LPN, auquel l'art. 12, al. 2, LEn renvoie.

L'al. 1 règle la délimitation des corridors faunistiques. D'entente avec les cantons concernés, le Conseil fédéral détermine leur nom et leur emplacement dans le cadre d'une nouvelle ordonnance. Le rapport de base élaboré conjointement par la Confédération et les cantons⁸⁴ et les données sur les corridors faunistiques publiées par l'Office fédéral de la topographie⁸⁵ servent de bases techniques pour la délimitation. Les corridors faunistiques que le Conseil fédéral désigne à titre définitif sont inscrits par voie d'ordonnance dans un inventaire fédéral et ils sont enregistrés dans le catalogue électronique des géodonnées relevant du droit fédéral (annexe 1 de l'ordonnance du 21 mai 2008⁸⁶ sur la géoinformation). Le tracé précis des corridors est déterminé par les cantons, qui accomplissent cette tâche dans le cadre de la garantie territoriale évoquée à l'al. 2 et qui fournissent à la Confédération les géodonnées électroniques définitives.

L'al. 2 exige de la Confédération et des cantons qu'ils veillent, dans les limites de leurs compétences, à assurer la garantie territoriale des corridors faunistiques suprarégionaux et à maintenir ces derniers dans un état fonctionnel. La Confédération se charge aujourd'hui déjà de planifier et de construire des passerelles surplombant des routes nationales. De leur côté, les cantons sont responsables de la planification et de la mise en œuvre des mesures contribuant à rétablir la perméabilité des corridors faunistiques suprarégionaux coupés par des routes cantonales, mais aussi de la prévention des collisions et de la création de structures-guide.

L'al. 3 règle le soutien financier que la Confédération accorde aux cantons pour les mesures visant à maintenir les corridors faunistiques dans un état fonctionnel. Ce financement intervient dans le cadre de la nouvelle péréquation financière (RPT) sur la base de conventions-programmes. Il concerne les mesures concrètes prises par les

⁸³ Arrêt du Tribunal fédéral 1A. 173/2000 du 5 novembre 2001

⁸⁴ Les corridors faunistiques en Suisse, OFEFP 2001

⁸⁵ Visible sur map.geo.admin.ch

⁸⁶ RS 510.620

cantons pour maintenir ou améliorer la perméabilité des corridors faunistiques, mais ne s'applique pas aux mesures assurant leur garantie territoriale. Ainsi, les cantons peuvent solliciter des indemnités pour les mesures visant à éliminer ou à rendre franchissable un obstacle à la migration, pour la création de structures-guide, pour les mesures de prévention des collisions et pour l'achat de terrains. En principe, la Confédération indemnise uniquement les mesures mises en œuvre à l'intérieur des corridors faunistiques dûment désignés. Les mesures permettant le franchissement supérieur des routes nationales sont directement prises en charge par la Confédération, qui veille, dans les limites de ses compétences, à planifier et à construire des passages à faune adéquats. Compte tenu du coût élevé de ces ouvrages et dans le souci de protéger les investissements, il est important de s'assurer, par des mesures d'aménagement du territoire, que les animaux sauvages peuvent accéder librement aux ouvrages dans le paysage.

Loi sur la pêche

Art. 7a Zones d'importance nationale

La biodiversité dans et à proximité des eaux est soumise à une pression particulièrement forte, comme en témoigne la dégradation continue du statut de menace des populations indigènes de poissons et d'écrevisses. Le 1^{er} janvier 2021, le statut de menace de dix espèces de poissons a ainsi été réévalué à la hausse dans le cadre de la révision de l'ordonnance du 24 novembre 1993⁸⁷ relative à la loi fédérale sur la pêche (OLFP). Au total, trois quarts des espèces indigènes de poissons et d'écrevisses sont aujourd'hui menacées ou éteintes (d'après les statuts de menace 0 à 4 répertoriés à l'annexe 1 OLFP). Cette évolution est le résultat de la forte sollicitation à laquelle les milieux naturels aquatiques sont soumis depuis longtemps par les utilisations les plus diverses. Elle se traduit par une dégradation radicale de la qualité et de la quantité des habitats aquatiques. En Suisse, 14 000 km de cours d'eau sont corsetés, et la connectivité longitudinale des eaux est interrompue par plus de 100 000 seuils. Suite à l'initiative parlementaire 07.492 « Protection et utilisation des eaux », des conditions cadres pour un aménagement des eaux plus naturel ont été créées grâce aux compléments apportés par la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux) en 2011 en matière de renaturation (revitalisation, assainissement des éclusées, du charriage et de la migration du poisson) et en matière d'espace réservé aux eaux. Mais des efforts supplémentaires s'avèrent encore nécessaires.

Il existe aujourd'hui déjà un devoir de délimiter, d'assurer et de valoriser des biotopes d'importance nationale destinés à préserver la biodiversité des milieux amphibies et terrestres. À ce jour, il n'existe toutefois aucune réglementation imposant la délimitation de zones de protection aquatiques, malgré la forte menace qui pèse sur les poissons et les écrevisses. Cette lacune doit être comblée dans le but d'enrayer la perte de biodiversité aquatique.

Le nouvel art. 7a LFSP donne à la Confédération la possibilité de désigner des zones de protection d'importance nationale destinées à la préservation de poissons et

⁸⁷ RS 923.01

d'écrevisses menacés d'extinction ou fortement menacés (en particulier l'ombre de rivière, le nase, la truite lacustre et les écrevisses). Dans le cadre d'une perspective globale, la Confédération a donc pour mission d'identifier les populations piscicoles qui, par-delà les frontières cantonales et les bassins versants, sont particulièrement importantes d'un point de vue national. Leur désignation, c'est-à-dire leur nomination et localisation, a lieu au niveau d'une ordonnance du Conseil fédéral en accord avec les cantons concernés. La Confédération tient compte également des installations existantes dans le domaine de la production d'énergie renouvelable. Dans le cadre de la concertation avec les cantons, ces derniers ont la possibilité de s'exprimer de manière suffisante sur la désignation des zones de protection. Ils demeurent libres par ailleurs de déterminer des zones de protection régionales et locales au sens de l'art. 5, al. 2, LFSP en plus des zones de protection nationales.

Les zones de protection d'importance nationale doivent couvrir des milieux naturels importants pour la survie des espèces menacées, par exemple des frayères et des habitats de juvéniles. De manière ciblée, elles peuvent préserver intacts des sites de reproduction qui sont encore dans un état fonctionnel. À partir de ces zones, les espèces peuvent recoloniser des tronçons de cours d'eau remis à l'état naturel. Les nouvelles zones de protection constituent ainsi un complément indispensable aux programmes de renaturation en cours au titre de la LEaux et, à terme, en accroissent l'efficacité. Ainsi, il est tenu compte également du rapport « État des lieux de la situation des lacs et cours d'eau de Suisse en matière de pêche » (élaboré en réponse au postulat 15.3795 CEATE-N) dans lequel le Conseil fédéral exige la définition de milieux prioritaires pour la reproduction des poissons.⁸⁸ Cette réglementation est conforme au mandat constitutionnel selon lequel la Confédération doit protéger les espèces menacées d'extinction (art. 78, al. 4, Cst.).

Le Conseil fédéral est chargé de définir les objectifs de protection des zones visées à l'art. 7a LFSP et de régler l'utilisation conforme de ces zones. De manière générale, l'utilisation (p. ex. à des fins touristiques ou de détente) et les interventions techniques au sens de l'art. 8 LFSP doivent être pratiquées avec retenue et dans le respect des objectifs de protection spécifiques concernant la zone. Ainsi, des aménagements hydrauliques, tels que des mesures d'entretien des ouvrages de protection et des projets de revitalisation et de protection contre les crues, sont possibles pourvu qu'ils soient conformes aux objectifs de protection ou qu'ils ne compromettent pas leur réalisation.

Les zones visées à l'art. 7a LFSP sont des milieux naturels dignes de protection au sens de la LPN. En cas d'intervention, il convient donc de procéder systématiquement à une pesée des intérêts et de prévoir des mesures de reconstitution ou de remplacement (art. 18, al. 1^{bis} et 1^{er}, LPN). Le régime d'intervention peut être concrétisé par le Conseil fédéral au niveau de l'ordonnance. Comme l'intérêt de protéger revêt ici une importance nationale, l'intérêt d'intervenir doit lui aussi être d'importance nationale pour pouvoir donner lieu à une pesée des intérêts en présence. Cette exigence garantit notamment le fait que chaque cas soit examiné individuellement.

⁸⁸ État des lieux de la situation des lacs et cours d'eau de Suisse en matière de pêche. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat n° 15.3795 de la CEATE-N du 22 juin 2015.

Les nouvelles zones de protection visées à l'art. 7a LFSP ne sont pas des zones dans lesquelles les nouvelles installations hydroélectriques sont interdites au sens de l'art. 12, al. 2, 2^e phrase, LENE dans la mesure où elles ne découlent pas de l'art. 18a LPN, auquel l'art. 12, al. 2, LENE renvoie. Ainsi, il est tenu compte notamment des objectifs de la Stratégie énergétique 2050. Le but est d'orienter au mieux les différentes utilisations (p. ex. détente, aménagement hydraulique, production d'énergie hydraulique) en fonction des objectifs de protection des zones considérées et, ce faisant, de préserver la diversité des espèces conformément à la Stratégie Biodiversité Suisse (SBS). Comme ces zones sont désignées d'entente avec les cantons, il est possible de prendre dûment en compte les différents intérêts en présence. La disposition visant à garantir un débit résiduel minimal dans ces zones de protection est fondée en particulier sur l'art. 31, al. 2, let. c et d, LEau.

Au moment de définir les objectifs de protection des zones visées à l'art. 7a LFSP et/ou de régler leur utilisation conforme, le Conseil fédéral n'édicterait pas d'interdiction de pêche. Lorsque cela s'avère nécessaire, les cantons sont autorisés à interdire la pêche, en vertu de l'art. 5, al. 2, LFSP.

Les zones visées à l'art. 7a LFSP contribuent à l'objectif d'affecter 17 % du territoire national à la protection de la biodiversité (art. 18^{bis}, al. 1, LPN). Au cours des prochaines années, la désignation de ces zones se concentrera sur les frayères et les habitats de juvéniles des ombres de rivière, des nases et des truites lacustres et sur les principales populations d'écrevisses. Pour ces espèces, il existe déjà des bases techniques permettant l'identification de zones d'importance nationale. À l'heure actuelle, il n'est pas possible de savoir si et pour quelles espèces d'autres zones de protection seront nécessaires à l'avenir. Cela dépendra en premier lieu de l'évolution du statut de menace des espèces.

Les zones visées à l'art. 7a LFSP seront réparties dans toute la Suisse dans différents types d'eaux. Les zones visant à protéger l'ombre de rivière et le nase se situeront principalement au niveau des grands et des moyens cours d'eau du Plateau; celles visant à protéger l'écrevisse se trouveront plutôt dans les petits cours d'eau du Plateau, au niveau du cours supérieur des bassins versants.

Art. 12 Titre al. 1^{bis} et 2

Le nouvel al. 1^{bis} dispose que la Confédération accorde aux cantons des indemnités pour les coûts liés au maintien des zones visées à l'art. 7a. Cette nouvelle disposition oblige à adapter en conséquence le titre de l'article. Le maintien comprend l'ensemble des mesures de protection et d'entretien. Pour sa part, la revitalisation des zones est financée dans le cadre du programme correspondant.

En vertu de l'art. 12, al. 1, let. a, les cantons peuvent également solliciter des aides financières pour les mesures qui vont au-delà de la protection et de l'entretien, mais qui ne sont pas des mesures de revitalisation.

L'al. 2 est modifié de sorte qu'il mentionne désormais, en plus des aides financières, les indemnités citées à l'al. 1^{bis}. Il précise par ailleurs que le montant des aides financières et des indemnités dépend non seulement de l'importance des mesures, mais également de leur efficacité. Comme actuellement, l'aide financière se monte au maximum à 40 % des coûts.

6.4 Conséquences pour les pouvoirs publics

6.4.1 Conséquences financières pour la Confédération

La Confédération estime à 100 millions de francs par an les moyens fédéraux supplémentaires nécessaires à la mise en œuvre du contre-projet indirect à l'Initiative biodiversité. Les adaptations proposées au niveau de la loi transfèrent de nouvelles tâches à la Confédération, parmi lesquelles la création d'instruments de planification, la réalisation de travaux de base, la définition de prescriptions pour les cantons et l'exécution de fonctions de surveillance. Les coûts correspondants devraient rester maîtrisables.

Les contributions allouées dans le cadre des conventions-programmes devraient générer des coûts supplémentaires pour la Confédération. Elles sont destinées à des mesures visant à garantir, à valoriser et à entretenir les aires protégées et aux mesures de compensation écologique. À l'exception des corridors faunistiques, les mesures liées à la mise en réseau ne devraient pas générer de coûts supplémentaires conséquents.

Les coûts estimés se composent ainsi :

- *réalisation de l'objectif de 17 % et développement de la mise en réseau* : les dépenses nécessaires en vue d'augmenter jusqu'à 17 % au moins la part du territoire national affectée à la protection de la biodiversité sont estimées à 35 millions de francs. Ce montant est déterminé d'après les investissements de 110 millions de francs par an consentis par la Confédération pour 13,4 % du territoire, l'hypothèse d'une augmentation proportionnelle et les dépenses relatives à l'élaboration de bases, à la planification, à la mise en œuvre, à l'exécution et au contrôle. Les mesures d'entretien comprennent, par exemple, la lutte contre les espèces exotiques envahissantes dans les habitats protégés, les soins aux biotopes et aux zones-tampon dispensés par l'agriculture ou l'entretien des étangs visant à prévenir leur atterrissement ou à préserver la végétation riveraine, adaptée au lieu. Le contre-projet indirect ne prévoit aucun moyen supplémentaire pour le domaine de la mise en réseau, excepté un besoin accru pour les corridors faunistiques ;
- *mise en réseau des habitats de la faune sauvage (corridors faunistiques)* : l'OFEV estime les moyens supplémentaires pour la mise en œuvre des mesures nécessaires dans le domaine des corridors faunistiques à 6 millions de francs au total par an. Ce montant inclut 4 millions de francs par an pour la création et l'assainissement des corridors faunistiques. Ces mesures consistent à délimiter les corridors faunistiques et à indemniser les cantons, via les conventions-programmes, pour la définition de corridors faunistiques. Deux millions de francs par an sont requis pour les aides financières destinées à couvrir les mesures en vue de promouvoir les espèces et leurs habitats dans les districts francs et les réserves d'oiseaux ainsi que pour les indemnisations globales aux cantons pour la surveil-

lance de ces zones. L'estimation des dépenses repose sur les débats parlementaires sur la loi sur la chasse. Les contributions de la Confédération sont prévues sous forme d'aides financières ;

- *assainissement des biotopes* : la couverture des déficits d'exécution pour les biotopes d'importance nationale nécessite des moyens additionnels de l'ordre de 34 millions de francs par an destinés à l'entretien et à la protection conformes à la loi des aires protégées existantes⁸⁹ ainsi que pour leur assainissement. L'assainissement d'un biotope vise à améliorer la qualité d'une surface. Par exemple, il existe des mesures d'assèchement dans de nombreux marais de Suisse, telles que l'utilisation de systèmes de drainage, qui modifient voire perturbent sensiblement le régime hydrique de ces habitats. Supprimer ou adapter les systèmes de drainage peut considérablement améliorer la qualité de ces habitats vulnérables. D'autres mesures d'assainissement peuvent inclure la reconstruction de murs en pierres sèches, habitats précieux pour la faune et la flore, et permettre ainsi dans le même temps de préserver des éléments marquants du paysage. Les assainissements d'étangs peuvent aussi entraîner la création de cachettes spécifiques pour les amphibiens, dont la plupart sont menacés en Suisse. Les coûts nécessaires à la création de zones protégées aquatiques se montent à 5 millions de francs par an. Dans ce cadre, des aires sont déterminées pour la conservation de poissons et d'écrevisses menacés d'extinction ou fortement menacés. En outre, les cantons touchent des indemnités pour couvrir les coûts de la conservation de ces aires à long terme.
- *renforcement de la compensation écologique en milieu urbain* : la Confédération contribue à hauteur de 20 millions de francs par an aux coûts des cantons pour la compensation écologique dans le cadre des conventions-programmes ; celle-ci prend en particulier la forme d'espaces verts (p. ex. parcs proches de l'état naturel, abords d'habitations ou constructions, végétation autour d'établissements scolaires, places et aires de jeux riches en arbres et autres végétaux), d'axes verts (rangées d'arbres et allées, p. ex.), de « voies vertes » (sentiers et voies cyclables végétalisés) ou de végétation présente dans l'environnement routier (végétalisation des voies de tram, bords de route, bandes de séparation, ronds-points, etc.), ainsi que d'espaces réservés aux eaux et de plans d'eau (rivages de lacs et de cours d'eau accessibles proches de l'état naturel, ruisseaux ou étangs en zone urbaine).

⁸⁹ Les moyens mis à disposition actuellement sont insuffisants, d'après Martin *et al.* (2017) : « Biotopes d'importance nationale – Coûts des inventaires de biotopes. Rapport d'experts à l'attention de la Confédération, établi sur mandat de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) », 2^{ème} édition, 2017. Il subsiste en particulier un important besoin d'assainissement en raison d'un entretien négligé et d'influences externes excessives. Les 43 millions de francs cités dans le texte constituent une estimation plutôt modeste, basée sur le rapport d'experts et actualisée d'après les données de 2020.

Aucun coût supplémentaire n'est attendu pour la promotion d'une culture du bâti globale. Les modifications envisagées de la loi sur l'agriculture n'entraînent pas non plus de dépenses pour la Confédération. Les travaux nécessaires consistent uniquement à définir les exigences pour les zones de promotion de la biodiversité et sont donc négligeables.

6.4.2 Conséquences pour la Confédération en matière de personnel

La Confédération estime le besoin supplémentaire en personnel lié à la mise en œuvre du contre-projet indirect à environ sept postes à temps plein au sein de l'OFEV.

Ces besoins supplémentaires correspondent principalement aux activités suivantes :

- *réalisation de l'objectif de 17 % et développement de la mise en réseau* : deux postes et demi sont prévus pour l'élaboration de bases destinées à la promotion de la biodiversité d'un point de vue national et au renforcement de celle-ci à l'échelon régional ou local, ainsi qu'à la définition de zones protégées aquatiques, pour le développement de bases destinées à la répartition spatiale et en particulier à la mise en réseau, pour l'harmonisation avec la planification nationale en particulier en termes de mise en réseau, pour le développement d'un instrument tel que prévu par l'art. 13 LAT (conception, plan sectoriel), pour la définition des objectifs de la Confédération et des conventions-programmes entre la Confédération et les cantons, négociations et controlling inclus, pour la mise en œuvre au niveau national, pour l'élaboration d'aides à l'exécution ou d'autres outils à l'intention des cantons, pour l'accompagnement, notamment entre la Confédération et les cantons, les conférences, les acteurs des politiques sectorielles, etc. ;
- *amélioration et mise en réseau des habitats de la faune sauvage* : deux postes seront consacrés à l'élaboration d'une nouvelle ordonnance sur les corridors faunistiques, à l'actualisation des bases relatives à ces corridors, à l'élaboration de bases visant la promotion des milieux naturels dans les districts francs, à l'harmonisation avec la planification nationale en particulier en termes de mise en réseau, à l'harmonisation avec les cantons, à la mise en œuvre de l'ordonnance sur les corridors faunistiques avec les cantons, à l'élaboration d'aides à l'exécution ou d'autres outils à l'intention des cantons, de directives destinées aux aires protégées cantonales, à la participation à l'élaboration des conventions-programmes entre la Confédération et les cantons, controlling inclus, et à l'accompagnement notamment des cantons et des tiers ;
- *assainissement des biotopes* : les besoins en personnel sont estimés à un poste et demi pour l'entretien et l'assainissement des biotopes. Ces ressources sont destinées à l'élaboration de bases pour contrer le manque d'entretien, à l'assainissement, à la mise en place de programmes d'assainissement, à la définition des objectifs et à l'élaboration de conventions-programmes entre la Confédération et les cantons, négociations et controlling

inclus, à l'élaboration d'aides à l'exécution ou d'autres outils à l'intention des cantons ou de tiers, à l'accompagnement, notamment entre la Confédération et les cantons, les conférences, les acteurs des politiques sectorielles, etc.

- *renforcement de la compensation écologique en milieu urbain* : un poste est prévu pour l'élaboration de bases pour la compensation écologique et en particulier l'harmonisation avec d'autres priorités et mesures dans le milieu urbain, comme la protection du climat, le bruit, la santé, l'attrait du lieu, les objectifs de la Confédération, pour l'harmonisation avec la planification nationale et en particulier la mise en réseau, pour l'élaboration d'aides à l'exécution ou d'autres outils à l'intention des cantons, pour l'élaboration des conventions-programmes entre la Confédération et les cantons, négociations et controlling inclus, pour l'accompagnement, notamment avec les acteurs d'autres politiques fédérales (projets d'agglomération p. ex.), les cantons et les tiers.

L'inscription dans la loi de la promotion d'une culture du bâti de qualité n'occasionne aucun frais de personnel supplémentaire par rapport à aujourd'hui. Les tâches de la Confédération peuvent être remplies au moyen des ressources existantes.

6.4.3 Conséquences pour les cantons et les communes

Les adaptations du droit occasionnent également des dépenses supplémentaires pour les cantons et les communes : la Confédération estime les coûts générés par l'ensemble des mesures à environ 150 millions de francs par an, dont 140 millions pour les cantons et 10 millions pour les communes, y compris les frais de personnel.

Quelque 105 millions de francs des fonds nécessaires sont versés au titre de contributions pour des zones protégées supplémentaires, des corridors pour la faune, l'assainissement de biotopes, des zones aquatiques protégées et des compensations écologiques. Les coûts restants comprennent 15 millions de francs par an pour des travaux de base (plans sectoriels, concepts, directives) et les fonctions de supervision, et 30 millions de francs par an pour la mise en œuvre des projets (gestion de projet)⁹⁰. Une partie des coûts de mise en œuvre des projets est supportée par les communes. En vertu du contre-projet, celles-ci devront s'engager toujours davantage dans la compensation écologique.

Les tâches assignées aux cantons par la réglementation proposée ne sont pas fondamentalement nouvelles : la protection de la nature est et demeure une tâche commune de la Confédération et des cantons. Mais le contre-projet indirect à l'Initiative biodiversité crée une plus forte contrainte pour les cantons en leur attribuant un rôle central dans le domaine de l'exécution et dans la création de l'infrastructure écologique. Les cantons doivent notamment s'investir davantage dans le domaine des biotopes régionaux et locaux et dans la compensation écologique en milieu urbain.

⁹⁰ Y compris d'éventuels coûts de mise en œuvre par les communes

Sans l'action engagée des cantons, la réalisation des objectifs de protection, et en particulier de l'objectif de 17 %, est impossible. La révision de la LPN se concentre sur deux tâches centrales, dont les cantons ont déjà la responsabilité : la protection et l'entretien des biotopes d'importance régionale et locale, et la compensation écologique. Ces tâches sont ponctuellement complétées et renforcées. Les nouveaux articles de la LChP (corridors faunistiques) et de la LFSP (zones de protection pour les poissons) créent par ailleurs des tâches nouvelles à la charge des cantons.

Le montant pour les cantons et les communes se décompose comme suit :

- *réalisation de l'objectif de 17 % et développement de la mise en réseau* : pour les cantons, les dépenses nécessaires en vue d'augmenter jusqu'à 17 % au moins la part du territoire national affectée à la protection de la biodiversité sont estimées à 46 millions de francs par an. Cette somme comprend 30 millions de francs pour l'entretien des zones supplémentaires⁹¹, 8 millions de francs pour l'aménagement du territoire des zones protégées (désignation des zones protégées, conclusion de contrats de gestion) et 8 millions de francs supplémentaires pour les coûts des projets de mise en œuvre des mesures ;
- *mise en réseau des habitats de la faune sauvage (corridors faunistiques)* : les coûts totaux supplémentaires pour les cantons se montent à 8 millions de francs par an. Tout comme la Confédération, les cantons doivent consacrer 6 millions de francs à la création et à la réhabilitation des corridors faunistiques, à la valorisation des habitats dans les districts francs et les réserves d'oiseaux et à la surveillance de ces zones. Deux autres millions de francs par an sont dédiés à la planification et au suivi des projets ou au contrôle de leur mise en œuvre
- *assainissement des biotopes* : pour les cantons, l'entretien conforme à la loi des aires protégées existantes⁹² et l'assainissement des biotopes d'importance nationale nécessitent des moyens supplémentaires estimés à 47 millions de francs par an : 29 millions de francs pour pallier à la négligence de protection et d'entretien des biotopes nationaux, régionaux et locaux existants (analogue aux coûts supplémentaires de la Confédération), 3 millions de francs pour répertorier l'état des biotopes nationaux, 5 millions de francs pour les valoriser et les assainir et 10 millions de francs pour couvrir les coûts de mise en œuvre.

⁹¹ Il n'est pas encore clair dans quels cantons des surfaces supplémentaires peuvent être mises à disposition. Une répartition des coûts supplémentaires par canton n'est donc pas possible à l'heure actuelle.

⁹² Les moyens mis à disposition actuellement sont insuffisants, d'après Martin *et al.* (2017) : « Biotopes d'importance nationale – Coûts des inventaires de biotopes. Rapport d'experts à l'attention de la Confédération, établi sur mandat de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) », 2^{ème} édition, 2017. Il subsiste en particulier un important besoin d'assainissement en raison d'un entretien négligé et d'influences externes excessives.

Les cantons devront supporter des coûts supplémentaires de plus de 6 millions de francs pour la création de zones aquatiques protégées : 5 millions de francs par an pour des mesures de conservation et des mesures locales visant à améliorer ces zones, ainsi qu'un million de francs pour les coûts de mise en œuvre ;

- *renforcement de la compensation écologique en milieu urbain* : les débours annuels supplémentaires se chiffrent à plus de 33 millions de francs pour les cantons et 10 millions de francs pour les communes. La plus grande part des moyens supplémentaires des cantons (30 millions par an) est attribuée à la création de zones de compensation écologiques. D'autres mises en œuvre nécessitent des adaptations des plans de structure (3 millions de francs par an) ainsi que des coûts supplémentaires ponctuels d'environ 5 millions de francs pour le soutien aux communes.

Dans les milieux urbains, ce sont les communes, respectivement les villes, qui sont responsables d'atteindre les objectifs en termes de surfaces protégées. Les communes doivent supporter des coûts supplémentaires pour les tâches suivantes : 10 millions de francs par an pour la mise en œuvre de projets et 3 millions de francs, à titre unique, pour l'élaboration d'un concept de compensation écologique ainsi que des coûts supplémentaires pour la valorisation des propres surfaces libres.

Le contre-projet indirect ne crée pas d'obligations nouvelles pour les cantons et les communes dans le domaine de la culture du bâti. Développer la qualité de l'environnement construit relève principalement de la responsabilité des cantons et des communes, qui adoptent pour cela des approches variées et n'ayant pas toutes le même poids. Le contre-projet invite les cantons à encourager, à leur niveau également, une culture du bâti de qualité et à collaborer en ce sens avec la Confédération. Les modifications de la loi sur l'agriculture n'engendrent pas non plus de coûts supplémentaires pour les cantons.

6.5 Conséquences pour d'autres acteurs

Les nouvelles règles envisagées concernent non seulement la Confédération et les cantons mais aussi d'autres acteurs.

- *réalisation de l'objectif de 17 % et développement de la mise en réseau* : l'extension des surfaces protégées et de la mise en réseau peuvent affecter divers acteurs tels que, par exemple, les entreprises agricoles, les entreprises de transport, les entreprises d'approvisionnement en énergie, les exploitants d'installations de loisirs et de tourisme ou les propriétaires de forêts et les exploitations forestières. Ces acteurs prennent des mesures au profit des objectifs de protection spécifiques à la zone, pour lesquelles ils sont indemnisés. En outre, l'entretien des zones relevant de l'objectif de protection peuvent occasionner des frais. Ceux-ci sont pris en charge par le secteur public, par exemple dans le cadre des conventions-programmes

entre la Confédération et les cantons ou des paiements directs pour l'agriculture. Une compensation est également prévue en cas de non-utilisation, notamment pour la sylviculture ou l'agriculture. Comme les zones aquatiques protégées selon l'art. 7a LFSP ne sont pas des zones d'exclusion pour de nouvelles centrales hydroélectriques, elles ne compromettent pas les objectifs de la stratégie énergétique ;

- *mise en réseau des habitats de la faune sauvage (corridors faunistiques)* : les cantons confieront la création et l'assainissement des corridors faunistiques à des entreprises privées. L'OFEV est en train de clarifier dans quelle mesure les propriétaires fonciers (entreprises, particuliers) seront affectés dans leur exploitation ;
- *assainissement des biotopes* : les travaux pour la valorisation et l'assainissement des biotopes génèrent de la valeur ajoutée et des emplois pour les entreprises concernées et leurs fournisseurs. En fonction des fonds investis par la Confédération et les cantons, cela se traduit par une création de valeur annuelle d'environ 80 millions de francs (y compris des contrats de maintenance). Une grande partie de cette valeur ajoutée est générée par des entreprises locales⁹³. Ces retombées sont intéressantes d'un point de vue économique régional, pour autant que les assainissements se fassent dans des régions périphériques ;
- *renforcement de la compensation écologique en milieu urbain* : outre le secteur public, la nouvelle réglementation touche également les entreprises et les particuliers en leur qualité de propriétaires, de promoteurs et d'investisseurs. Ils doivent supporter en partie eux-mêmes les coûts des zones de compensation écologique - au sens de compensation de l'utilisation. Toutefois, les lotissements résidentiels ou les locaux d'entreprises, par exemple, profitent également d'un environnement quasi naturel à divers égards. En tant que contractuels, les entrepreneurs peuvent tirer avantage de la création de zones de compensations écologiques. Des mandats tels que la végétalisation des toitures ou l'entretien des espaces verts génèrent de la création de valeur et de l'emploi pour les entreprises horticolas, par exemple.

6.6 Conséquences pour l'économie

Par ses services écosystémiques, la biodiversité met des bases essentielles gratuitement à la disposition de l'économie et de la société. Elle est indispensable à des secteurs comme l'agriculture, l'économie forestière, le tourisme, l'alimentation ou encore l'industrie pharmaceutique. En Suisse, le bénéfice économique des aires de protection est estimé à 3 milliards de francs par an.⁹⁴ Le contre-projet indirect renforce la protection de la nature. Stopper la perte de biodiversité peut permettre à la

⁹³ OFEV (éd.) 2020 : Analyse socioéconomique des effets des investissements dans la protection de la nature et la biodiversité en forêt. Office fédéral de l'environnement, Berne.

⁹⁴ Klaus G. (2014) : Der Nutzen der bestehenden Schutzgebiete in der Schweiz.

Suisse d'éviter à terme des coûts 'considérables' qu'elle aurait à payer chaque année si elle devait compenser les services écosystémiques que la biodiversité ne serait plus en capacité de lui fournir. Selon plusieurs estimations, les coûts liés à l'inaction pourraient atteindre 14 à 16 milliards de francs par an en 2050, soit 2 à 2,5 % du PIB.⁹⁵

Les moyens investis dans la biodiversité profitent à l'économie suisse, et notamment à l'artisanat local, en créant de la valeur ajoutée et de l'emploi dans les entreprises qui, sur mandat des cantons, se chargent de l'assainissement et de l'entretien des aires protégées ou réalisent des mesures de compensation écologique. Les entreprises concernées devraient donc être pour l'essentiel des exploitations agricoles, des entreprises de construction, des entreprises paysagistes, des bureaux d'études (environnementales) et leurs fournisseurs de machines, d'outils, de services de transport, etc. Les moyens fédéraux alloués à la protection de la nature devraient ainsi bénéficier à l'agriculture à hauteur de 40 % environ et au secteur du bâtiment à hauteur de 20 %. Les 40 % restants devraient profiter à des bureaux d'études, des exploitants forestiers et des sociétés d'entretien. Comme les régions périphériques abritent un grand nombre d'aires protégées, des mandats d'assainissement et d'entretien devraient être confiés également à des entreprises implantées dans des lieux isolés, avec des effets attendus sur l'économie régionale^{96,97}.

6.7 Aspects juridiques du contre-projet indirect

6.7.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'art. 78 Cst. En vertu de l'al. 1, la protection de la nature et du patrimoine est du ressort des cantons. L'al. 2 pose le principe selon lequel la Confédération, dans l'accomplissement de ses tâches, prend en considération les objectifs de la protection de la nature et du patrimoine. Elle ménage les paysages, la physionomie des localités, les sites historiques et les monuments naturels et culturels et elle les conserve dans leur intégralité si l'intérêt public l'exige. En vertu de l'al. 3, la Confédération peut soutenir les efforts déployés afin de protéger la nature et le patrimoine et acquérir ou sauvegarder, par voie de contrat ou d'expropriation, les objets présentant un intérêt national. En vertu de l'al. 4, elle légifère sur la protection de la faune et de la flore et sur le maintien de leur milieu naturel dans sa diversité et elle protège les espèces menacées d'extinction. L'al. 5 établit que les marais et les sites marécageux d'une beauté particulière qui présentent un intérêt national sont protégés. Il est interdit d'y aménager des installations ou d'en modifier le terrain. Font exception les installations qui servent à la protection de ces espaces ou à la poursuite de leur exploitation à des fins agricoles.

⁹⁵ Ecoplan (2010) : « COPI Schweiz » – Grobe Abschätzung der Kosten des Nichthandelns im Bereich der Biodiversität bis 2050

⁹⁶ OFEV (éd.) 2019 : Flux de financement, bénéficiaires et effets des investissements dans la protection de la nature et la biodiversité en forêt. Enquête auprès des cantons. Rapport final. Office fédéral de l'environnement, Berne.

⁹⁷ OFEV (éd.) 2020 : Analyse socioéconomique des effets des investissements dans la protection de la nature et la biodiversité en forêt. Office fédéral de l'environnement, Berne.

6.7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet est compatible avec tous les accords internationaux ratifiés par la Suisse (voir aussi le point 4.4).

6.7.3 Forme de l'acte à adopter

En vertu de l'art. 22, al. 1, de la loi du 13 décembre 2020⁹⁸ sur le Parlement, l'Assemblée fédérale édicte sous la forme d'une loi fédérale toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit. Comme le présent acte contient des dispositions importantes qui fixent des règles de droit, en l'occurrence des obligations faites à la Confédération et aux cantons, il doit être édicté sous la forme d'une loi fédérale.

6.7.4 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

En vertu de l'art. 43a, al. 1, Cst., la Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération. Le présent projet n'affecte pas de manière substantielle la répartition des tâches ou l'accomplissement des tâches par la Confédération et les cantons.

6.7.5 Frein aux dépenses

Aux termes de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les dispositions relatives aux subventions, si elles entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs, doivent être adoptées à la majorité des membres de chaque conseil. Les dispositions financières de l'art. 11a, al. 3, LChP (corridors faunistiques) et de l'art. 12, al. 1^{bis}, LFSP (zones d'importance nationale) entraînent chacune des dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs et doivent donc être adoptées à la majorité des membres de chaque conseil. La nouvelle disposition de l'art. 11, al. 6, 2^e phrase, LChP relative aux aides financières n'est pas assujettie au frein aux dépenses puisqu'elle n'entraîne pas de nouvelle dépense unique de plus de 20 millions de francs, ni de nouvelle dépense périodique de plus de 2 millions de francs.

6.7.6 Conformité à la loi sur les subventions

Le projet contient de nouvelles dispositions relatives aux subventions (art. 11, al. 6, et 11a, al. 3, LChP et art. 12, al. 1^{bis}, LFSP). Les nouvelles mesures donnant droit à des subventions sont indispensables à la préservation des milieux naturels et de la diversité des espèces et sont à la fois efficaces et efficientes (voir aussi le point 6.3.2). Les nouveautés substantielles introduites par le projet ont fait l'objet d'une évaluation économique.

Les modifications de la LPN telles qu'elles sont prévues dans le cadre de sa révision partielle sont conformes aux spécifications de la LSu.

⁹⁸ RS 171.10

6.7.7 Délégation de compétences législatives

Le projet contient plusieurs normes de délégation autorisant le Conseil fédéral à concrétiser la loi par voie d'ordonnance. En vertu de l'art. 18*b*, al. 3, LPN, le Conseil fédéral peut définir dans quelle mesure les cantons doivent désigner des biotopes d'importance régionale et locale nécessaires à la mise en réseau de biotopes d'importance nationale ; il peut par ailleurs fixer un délai pour la planification et la mise en œuvre par les cantons et édicter d'autres dispositions de mise en œuvre. En vertu de l'art. 18*b*^{bis}, al. 3, LPN, le Conseil fédéral peut définir dans quelle mesure les cantons doivent assurer la compensation écologique ; il peut par ailleurs fixer un délai pour la planification et la mise en œuvre par les cantons et édicter d'autres dispositions de mise en œuvre. En vertu de l'art. 11*a*, al. 1, LChP, le Conseil fédéral désigne des corridors faunistiques d'importance suprarégionale, destinés à relier entre elles les populations d'animaux sauvages sur un vaste périmètre. En vertu de l'art. 7*a* LFSP, le Conseil fédéral désigne des zones d'importance nationale destinées à la préservation de poissons et d'écrevisses qui sont menacés d'extinction ou fortement menacés.

Ces normes de délégation portent chacune sur un objet déterminé et leur contenu, leur but et leur portée ont été déterminés avec un degré de précision suffisant. La délégation permet au Conseil fédéral d'édicter des prescriptions conformes à la matière et respectant le principe de la proportionnalité. Elle évite en outre de surcharger le texte de loi avec des dispositions trop détaillées. On peut affirmer en conséquence que la délégation de compétences prévue est conforme au principe de précision et suffisamment délimitée au regard de la Constitution. Pour le reste, il convient de se référer au commentaire des différentes dispositions de la révision contenant des normes de délégation.

6.7.8 Protection des données

La mise en œuvre du projet ne nécessite pas de traiter des données personnelles, ni de prendre des mesures qui pourraient avoir une incidence sur la protection des données. Le projet est donc sans pertinence du point de vue de la protection des données.