

# **Rapport explicatif de l'association relatif à l'initiative populaire fédérale**

## **« Pour l'avenir de notre nature et de notre paysage (Initiative biodiversité) »**

---

**Juillet 2020**

### **Éditeur :**

Association « Pour la nature, le paysage et le patrimoine bâti »

c/o Dornacherstrasse 192

Case postale

4018 Bâle

### **Contact :**

[www.initiative-biodiversite.ch](http://www.initiative-biodiversite.ch)

[info@initiative-biodiversite.ch](mailto:info@initiative-biodiversite.ch)

## Table des matières

<b>1. Situation préalable à la création de l’initiative populaire.....</b>	<b>2</b>
1.1. En Suisse, la nature va mal.....	2
1.2. Qualité du paysage en baisse et disparition du patrimoine bâti en Suisse.....	3
1.3. Causes de l’état préoccupant de la nature, du paysage et du patrimoine bâti.....	4
1.4. Conséquences du mauvais état de la nature, du paysage et du patrimoine culturel bâti .....	6
<b>2. Texte de l’initiative.....</b>	<b>8</b>
<b>3. Finalité et grandes lignes de l’initiative populaire.....</b>	<b>9</b>
3.1. Les objectifs en bref .....	9
3.2. Nouvel art. 78a en complément de l’art. 78 existant .....	9
3.3. Champ d’application .....	9
3.4. Référence au droit constitutionnel dans d’autres domaines .....	10
<b>4. Explications légales sur les différentes dispositions du texte de l’initiative .....</b>	<b>11</b>
4.1. Art. 78a, al. 1, phrase d’introduction.....	11
4.2. Art. 78a, al. 1, let. a – c.....	11
4.3. Art. 78a, al. 2.....	12
4.4. Art. 78a, al. 3.....	12
4.5. Art. 78a al. 4.....	13
4.6. Disposition transitoire à l’art. 78a (art. 197, ch. 12).....	13
<b>5. Explications techniques relatives au texte de l’initiative .....</b>	<b>15</b>
5.1. La biodiversité a besoin de beaucoup plus de surface qu’aujourd’hui.....	15
5.2. Trois instruments pour assurer la protection des surfaces prioritaires de biodiversité.....	16
5.3. La biodiversité a besoin de beaucoup plus de moyens qu’aujourd’hui.....	16
5.4. L’initiative renforce la protection du paysage.....	17
5.5. Le patrimoine culturel bâti est nouvellement ancré dans la Constitution.....	17
5.6. Effet de l’initiative sur d’autres politiques sectorielles .....	18
<b>6. Quelques possibilités de mettre en œuvre les exigences de l’Initiative biodiversité .....</b>	<b>24</b>
<b>7. Une double initiative pour une Suisse où il fait bon vivre .....</b>	<b>26</b>
<b>8. Annexe .....</b>	<b>27</b>
8.1. Instruments actuels en matière de protection de la nature.....	27
8.2. Instruments actuels en matière de protection du paysage.....	27
8.3. Instruments actuels en matière de protection du patrimoine .....	29

## 1. Situation préalable à la création de l'initiative populaire

### 1.1. En Suisse, la nature va mal

L'état de la diversité biologique en Suisse est alarmant. Un tiers de toutes les espèces animales et végétales étudiées est menacé.<sup>1</sup> Une comparaison avec les pays de l'OCDE montre que la Suisse est le pays qui présente le nombre le plus élevé d'espèces menacées.<sup>2</sup> Et pour ce qui est de leurs habitats, la situation n'est pas meilleure : la moitié des habitats de Suisse est menacée.<sup>3</sup> Ainsi, par exemple, les surfaces de marais ont reculé de 82% depuis 1900.<sup>4</sup>

L'habitat des espèces végétales et animales indigènes ne disparaît pas seulement en termes de surfaces, mais perd également constamment en qualité, en raison d'incidences extérieures négatives telles que, par exemple, les apports en azote de l'agriculture et le trafic. Les aires protégées sont en outre non seulement beaucoup trop petites, mais également insuffisamment reliées les unes aux autres. Étant donné que l'exploitation du reste du paysage est souvent très intensive, la nature ne dispose plus que de rares refuges.

La perte en biodiversité ne peut pas être imputée à un facteur unique, mais résulte d'une multitude de causes. Parmi celles-ci, les plus importantes sont la *disparition de milieux naturels* en raison du besoin en surface grandissant pour les habitations et les infrastructures, la *baisse de la qualité des milieux naturels* due au drainage, aux utilisations intensives, aux abandons d'exploitation, aux apports azotés, à l'utilisation de produits phytosanitaires ainsi qu'à l'entretien inapproprié des aires protégées, la *fragmentation des milieux naturels* résultant de l'exploitation intensive du sol et des infrastructures, les *micropolluants*, le *changement climatique* et les *espèces exotiques envahissantes*.<sup>5</sup> En outre, en raison de notre comportement de consommation et de production, les trois quarts de l'impact environnemental de la Suisse s'effectuent à l'étranger et y menacent le climat, la biodiversité et la disponibilité des ressources en eau.<sup>6</sup>

Cette disparition de la biodiversité pèse de plus en plus lourd sur la fonctionnalité et la résilience des écosystèmes, et menace les services écosystémiques rendus à l'économie et à la société, comme l'a démontré le Conseil mondial sur la biodiversité IPBES dans son évaluation régionale pour l'Europe et l'Asie centrale de 2018<sup>7</sup>. Sont particulièrement menacés la production de denrées alimentaires et de fourrage, l'épuration de l'air et de l'eau, la protection contre les catastrophes naturelles telles que les glissements de terrain ou les inondations, ou la participation à la bonne santé psychique et physique des personnes.

Il est grand temps d'agir. C'est ce que montrent notamment le dernier rapport sur l'environnement du Conseil fédéral de 2018<sup>8</sup>, le dernier rapport relatif à l'examen environnemental de l'OCDE pour la

---

<sup>1</sup> Office fédéral de l'environnement (éditeur) (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.

<sup>2</sup> OCDE (2017) : OECD Environmental Performance Reviews: Switzerland 2017, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279674-en> (État : 16.02.2019)

<sup>3</sup> Office fédéral de l'environnement (éditeur) (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.

<sup>4</sup> Lachat, T. et al (2010) : Évolution de la biodiversité en Suisse depuis 1900. Avons-nous touché le fond ? Bristol-Stiftung, Zurich. Édition principale, Berne.

<sup>5</sup> Fischer, M. et al. (2015) : État de la biodiversité en Suisse en 2014. Éditeur : Forum Biodiversité Suisse et al., Berne.

<sup>6</sup> Conseil fédéral suisse (2018) : Environnement Suisse 2018. Rapport du Conseil fédéral. Berne : 202 p.

<sup>7</sup> IPBES (2018): Summary for policymakers of the regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for Europe and Central Asia of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. M. Fischer et al. (eds.). IPBES secretariat, Bonn, Germany. 48 pages.

<sup>8</sup> Conseil fédéral suisse (2018) : Environnement Suisse 2018. Rapport du Conseil fédéral. Berne : 202 p.

Suisse de 2017<sup>9</sup>, le rapport de la Confédération sur l'état et l'évolution de la biodiversité en Suisse de 2017<sup>10</sup>, le rapport de la Suisse relatif à la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique au plan mondial de 2014<sup>11</sup> ainsi que de nombreuses études scientifiques (p. ex. Fischer et al. 2015<sup>12</sup>, Lachat et al. 2010<sup>13</sup>).

## 1.2. Qualité du paysage en baisse et disparition du patrimoine bâti en Suisse

Le paysage suisse subit un grand bouleversement.<sup>14</sup> Les communes à caractère urbain occupent déjà 41% du territoire national.<sup>15</sup> Sur le Plateau suisse, en revanche, la part de nos joyaux paysagers (les sites et monuments naturels protégés au niveau national ainsi que les sites marécageux) représente 9,5% de la surface.<sup>16</sup> Le rapport, publié en 2003, de la Commission de gestion du Conseil national, détermine que même dans les zones de protection du paysage d'importance nationale (IFP), on observe d'importantes modifications du paysage.<sup>17</sup> De même, le Rapport Environnement Suisse 2018 du Conseil fédéral<sup>18</sup> constate une diminution croissante de la qualité des paysages, notamment sur le Plateau suisse. Dans le Jura et les Préalpes également, des paysages typiques tels que les pâturages forestiers des Franches-Montagnes sont menacés par de nouvelles utilisations. La caractéristique typiquement régionale de nos paysages a disparu en de nombreux endroits et le paysage local est devenu uniforme et quelconque. Pourtant, la qualité de nos paysages est importante pour notre identité, notre plaisir esthétique, ainsi qu'en tant que facteur d'implantation.

Le développement continu des zones d'habitation influe également grandement sur le paysage. Sur le Plateau suisse, par exemple, la surface des zones d'habitation a augmenté deux fois plus vite que la moyenne suisse entre 1979 et 2009, et c'est également là que le découpage du paysage par des axes de trafic est le plus marqué.<sup>19</sup> L'expansion tentaculaire permise par la construction débridée de ces dernières décennies, la raréfaction des zones de plein air attractives due au bétonnage croissant de nos sols ainsi que l'extension continue des infrastructures dédiées à l'énergie, les transports et le tourisme ont durement touché le paysage à l'intérieur comme à l'extérieur des aires protégées. Conformément au rapport relatif à l'examen environnemental de l'OCDE pour la Suisse de 2017<sup>20</sup>, l'extension croissante des infrastructures liées au tourisme et aux transports renforce le risque de fragmentation du paysage et la perturbation des habitats. Mais cela diminue également les services rendus par le paysage. L'uniformisation des paysages côté sud des Alpes et la pression touristique dans l'espace alpin sont également qualifiées de menaces dans le rapport sur l'environnement du Conseil fédéral de 2018<sup>21</sup>. La pression sur

---

<sup>9</sup> OCDE (2017): OECD Environmental Performance Reviews: Switzerland 2017, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279674-en> (État : 16.02.2019)

<sup>10</sup> Office fédéral de l'environnement (éditeur) (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.

<sup>11</sup> OFEV (éditeur) (2010) : Mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique. Résumé du Quatrième rapport national de la Suisse. Office fédéral de l'environnement, Berne : 20 p.

<sup>12</sup> Fischer, M. et al. (2015) : État de la biodiversité en Suisse en 2014. Éditeur : Forum Biodiversité Suisse et al., Berne.

<sup>13</sup> Lachat, T. et al (2010) : Évolution de la biodiversité en Suisse depuis 1900. Avons-nous touché le fond ? Bristol-Stiftung, Zurich. Édition principale, Berne.

<sup>14</sup> Rey L., Hunziker, M., Stremlow, M., Arn, D., Rudaz, G., Kienast, F. (2017) : Mutation du paysage : Résultats du programme de monitoring Observation du paysage suisse (LABES), Berne, État de l'environnement n° 1641, Office fédéral de l'environnement, Berne, Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage, Birmensdorf.

<sup>15</sup> Office fédéral de la statistique (2014) : Nouvelle définition statistique des agglomérations et des villes 2012, Communiqué de presse, Neuchâtel.

<sup>16</sup> Recensement propre de la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage SL-FP.

<sup>17</sup> Contrôle parlementaire de l'administration (2003) : Évaluation de l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP), Berne.

<sup>18</sup> Conseil fédéral suisse (2018) : Environnement Suisse 2018. Rapport du Conseil fédéral. Berne : 202 p.

<sup>19</sup> Steiger U. (2016) : Conserver et améliorer la qualité du paysage. Vue d'ensemble des instruments de politique paysagère. Office fédéral de l'environnement, Berne. Connaissance de l'environnement n° 1611 : 108 p.

<sup>20</sup> OCDE (2017) : OECD Environmental Performance Reviews: Switzerland 2017, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279674-en> (État : 16.02.2019)

<sup>21</sup> Conseil fédéral suisse (2018) : Environnement Suisse 2018. Rapport du Conseil fédéral. Berne : 202 p.

le paysage continuera de croître, en raison du développement de la population et des exigences croissantes en matière de logement et de mobilité, tandis que la demande induite de services rendus par le paysage augmentera. Il est donc grand temps de prendre davantage au sérieux, au niveau politique, les qualités du paysage et d'assurer l'avenir !

La densification des zones urbanisées existantes menace la physionomie des localités et les précieux monuments historiques. L'objectif d'une meilleure utilisation des zones bâties existantes exige un relevé systématique de toutes les valeurs bâties au sein des zones urbanisées, une compétence de planification optimale ainsi qu'un soin porté à l'architecture. Les cantons et les communes sont bien trop peu conscientes, aujourd'hui, de cette responsabilité sociale, et vont même parfois jusqu'à développer des projets presque contradictoires. Le Conseil fédéral a déterminé en 2018 qu'il existait un besoin urgent d'action : « Compte tenu de réalités économiques et sociales différentes d'une région à l'autre, il n'en est pas moins manifeste que l'objectif de qualité de l'environnement bâti représente un défi toujours plus grand et qu'au cours des trente dernières années, il n'a pas toujours été atteint, et de loin. »<sup>22</sup>

Malgré le constat, par le Conseil fédéral, de la baisse de qualité des sites construits, de nombreuses initiatives de la Confédération et des cantons visent à affaiblir encore davantage le statut légal de la protection des monuments et l'effet des inventaires (p. ex., nettement dans les cantons BE, GL, SH, ZG). La problématique des interventions et démolitions inappropriées en raison d'inventaires insuffisants et d'une gestion laxiste de la protection des sites a des conséquences cumulatives : totalisées, les petites modifications désavantageuses ont des répercussions massives sur la qualité des sites à protéger et sur l'environnement de précieux monuments – par exemple, le bétonnage des petits jardins et des vergers ou des volumes de construction excessifs dans les centres.

### **1.3. Causes de l'état préoccupant de la nature, du paysage et du patrimoine bâti**

L'état préoccupant de la nature, du paysage et du patrimoine bâti en Suisse le prouve : nous sommes bien loin d'en faire assez pour la protection de la diversité biologique, du paysage et du patrimoine bâti. Les prescriptions légales en matière de protection ne sont pas systématiquement appliquées, les contrôles ne sont pas suffisamment effectués et les sanctions pas assez appliquées.<sup>23</sup> Encore plus grave, les progrès dans les législations de protection sont rapidement annulés au profit d'intérêts économiques à court terme. Ainsi, le Parlement fédéral travaillait jusqu'à récemment à affaiblir considérablement la protection des paysages et sites construits garantie par leur enregistrement dans un inventaire fédéral.<sup>24</sup> Il souhaitait modifier la Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN)<sup>25</sup> de manière à donner la possibilité, à l'avenir, de détériorer gravement, uniquement dans un but *cantonal*, des paysages et sites appartenant à l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance *nationale* (IFP) ou à l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance *nationale* (ISOS). Cela serait absurde. Le destin du patrimoine naturel et culturel d'importance *nationale* ne doit pas être laissé au bon vouloir d'un canton ou de son gouvernement.

En outre, le Conseil fédéral, le Parlement fédéral et les cantons ont de plus en plus tendance à occulter, dans la législation ainsi que dans leurs décisions à propos des projets d'infrastructure, la protection de la nature et du paysage et la préservation du patrimoine culturel bâti. Ainsi, par exemple, de nouveaux canaux de drainage sont construits dans des bas-marais protégés (canton de SZ), des haies protégées sont supprimées en catimini (canton de FR), des jardins familiaux sont créés dans des marais (canton de

---

<sup>22</sup> Préserver la physionomie des localités suisses : Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 16.4028 Fluri du 15 décembre 2016.

<sup>23</sup> Interface (2013) : Renforcement de l'exécution du droit environnemental. Rapport final sur mandat de l'OFEV, Division Droit, Berne, 165 p.

<sup>24</sup> Initiative parlementaire Eder « Rôle de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage et sa tâche d'expertise » (12.402).

<sup>25</sup> Loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN, RS 451)

SZ), des stations de ski sont agrandies de manière disproportionnée (p. ex. Samnaun, canton de GR), des installations d'enneigement artificiel sont créées dans des biotopes d'importance nationale (Sörenberg, Grüşch, Samnaun) ou des surfaces qui ne doivent pas être fertilisées sont engraisées (p. ex. descente du Lauberhorn).

Le patrimoine culturel bâti, lui aussi, a beaucoup souffert de cette évolution. Dans de plus en plus de sites construits protégés même au niveau national, des bâtiments historiques de grande valeur sont rasés et remplacés par des constructions nouvelles mal intégrées. La gravité de ces pertes se manifeste dans la révision de l'Inventaire des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) pour le canton de Zurich : 9 des 74 sites ont dû être supprimés en 2014 de l'Inventaire fédéral existant, car la qualité des objets avait subi une dégradation massive.

Certains cantons ont beaucoup de difficultés à préserver les sites à protéger. Cela se traduit notamment par l'absence d'un inventaire ou par un inventaire très lacunaire des monuments et par le degré de protection faible assuré dans les législations cantonales sur les constructions. La pression pour contourner l'objectif de protection des inventaires augmente. C'est par exemple le cas des maisons en bois médiévales du canton de Schwyz: malgré presque 800 ans d'âge et un statut particulier au niveau international, et contre tous les avis spécialisés, le gouvernement cantonal a autorisé dans les dernières années, à plusieurs reprises, la destruction de tels bâtiments, sans qu'apparemment il soit question d'un intérêt supérieur que puisse le justifier.<sup>26</sup> Ce processus imperceptible est en cours dans de nombreux endroits et met en péril des paysages et sites historiques remarquables en Suisse.

Paradoxalement, le tournant énergétique et l'objectif de la densification des zones urbanisées servent souvent de prétexte à des atteintes. Pourtant, la concrétisation de ces projets ambitieux pour notre société peut très bien se faire tout en respectant la nature et assurant la préservation des paysages et des sites construits. Pour cela, il suffit d'effectuer une pesée des intérêts basée sur une expertise.

Malgré l'état alarmant de la diversité biologique, la conservation et la promotion de la biodiversité ne sont apparemment pas une priorité pour la Confédération. En effet, la Suisse a été parmi les derniers États à adopter une stratégie en matière de biodiversité<sup>27</sup>, en 2012 seulement, c'est-à-dire 17 ans après l'entrée en vigueur de la Convention sur la diversité biologique. De plus, le plan d'action<sup>28</sup> associé, promis pour 2014, n'a été finalisé qu'en 2017. Les mesures proposées par le plan d'action sont largement insuffisantes pour atteindre les objectifs fixés par la stratégie. Aucune mesure n'a notamment été prévue pour les secteurs de l'énergie, de la chasse et de la pêche ainsi que du tourisme, du sport et des loisirs. Le début de la mise en œuvre du plan d'action est prévu courant 2019, alors que les objectifs de la stratégie doivent être atteints en 2020. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que d'ici à 2020, seuls 5 des 49 objectifs internationaux de la Convention sur la diversité biologique et 1 des 18 objectifs nationaux de la Stratégie Biodiversité Suisse pourront être atteints.<sup>29</sup> Pour assurer les surfaces nécessaires au maintien de la biodiversité et la mise en place de l'infrastructure<sup>30</sup> écologique décidée en 2012 par le Conseil fédéral, il aurait aussi fallu impérativement mettre en place des instruments d'aménagement du territoire, tels que les plans sectoriels disponibles pour d'autres infrastructures liées au territoire.

---

<sup>26</sup> Cf. Rapport annuel 2016 de la Commission fédérale des monuments historiques CFMH.

<sup>27</sup> OFEV (éditeur) (2012) : Stratégie Biodiversité Suisse. Office fédéral de l'environnement, Berne, 89 p.

<sup>28</sup> OFEV (éditeur) (2017) : Plan d'action du Conseil fédéral. Stratégie Biodiversité Suisse et plan d'action. Office fédéral de l'environnement, Berne.

<sup>29</sup> BirdLife Schweiz, Pro Natura et WWF Suisse (2017) : Stratégie Biodiversité Suisse du Conseil fédéral – À quel stade se trouve la mise en œuvre en Suisse en 2017 ? 96 p.

<sup>30</sup> L'infrastructure écologique est un réseau de surfaces national, cohérent et efficace qui est important pour la biodiversité. Elle comprend, selon des critères uniformes, des régions centrales et interconnectées, représentatives sur le plan écologique et spatial. Celles-ci sont réparties dans l'espace de façon appropriée et affichent une quantité et une qualité suffisantes. L'infrastructure écologique agit de concert avec une utilisation compatible avec la biodiversité de l'ensemble du territoire et avec un encouragement des espèces en vue de leur préservation à long terme et la promotion de la biodiversité. La création d'une infrastructure écologique est l'un des 18 objectifs stratégiques de la Stratégie Biodiversité Suisse.

Dans ce contexte peu favorable aux mesures dédiées à la biodiversité, il n'est pas surprenant que le budget de la Confédération pour la protection de la nature et du paysage soit largement insuffisant et constamment menacé de coupes budgétaires. Sans moyens financiers suffisants, même les meilleures lois, les meilleures ordonnances et les meilleurs plans d'action ne pourront être correctement mis en œuvre.

#### **1.4. Conséquences du mauvais état de la nature, du paysage et du patrimoine culturel bâti**

La biodiversité est par elle-même digne de protection, indépendamment du fait que l'Homme en profite ou non – elle possède une valeur intrinsèque. De plus, nous avons l'obligation morale de laisser aux générations futures une planète vivable, qui leur offre toutes les options. La Suisse héberge environ 45 000 espèces animales et végétales dont une centaine possède son aire de répartition intégralement ou majoritairement dans notre pays. Pour ces espèces, la Suisse porte une très grande responsabilité : si elles disparaissent, elles seront éteintes à jamais et au niveau mondial.

Mais la disparition de la biodiversité a également de nombreuses conséquences écologiques, esthétiques, psychosociales, sociales et économiques. Car la biodiversité garantit la fonctionnalité et la résilience des écosystèmes, qui sont d'une importance cruciale pour l'Homme. Notre bien-être et notre qualité de vie dépendent directement de son état. Outre de la nourriture, de l'air sain et de l'eau potable, des écosystèmes intacts nous offrent également des sols fertiles, la protection contre les dangers naturels (p. ex. la forêt de montagne protège des avalanches), sans oublier des zones de détente. Ils sont la base de notre santé, de notre qualité de vie et de notre développement économique. La valeur de ces services rendus par les écosystèmes est considérable : la valeur récréative des forêts suisses, par exemple, est estimée entre 2 et 4 milliards de francs par an.<sup>31</sup> Les coûts générés lorsque des écosystèmes naturels sont dégradés ou détruits, et ne peuvent donc plus remplir leurs fonctions naturelles, sont également considérables. C'est le cas par exemple des forêts d'altitude, qui pour des raisons de gestion inadaptée ne peuvent plus fonctionner comme paravalanches naturels. Dans ces zones, on doit investir chaque année 300 millions de francs dans des paravalanches artificiels. Une somme équivalente est investie pour les constructions de protection contre les chutes de pierre et les glissements de terrain.<sup>32</sup> Il est donc bien plus avantageux de préserver des écosystèmes intacts que de régénérer des milieux naturels dégradés. Surtout qu'à partir d'un certain degré de dégradation, il est simplement impossible de restaurer l'écosystème et ses fonctions.

« En Suisse, la diversité des rapports culturels avec la nature a donné naissance, au fil des siècles, à un patrimoine naturel et culturel exceptionnel, constitué d'une grande diversité de paysages uniques et typiques associés à des espèces animales et végétales spécifiques, des monuments historiques et des modes d'exploitation traditionnels. La Suisse tire profit de la beauté de ses paysages, qui augmentent l'attrait du cadre de vie et la qualité de vie, forgent la diversité culturelle et l'identité de sa population et présentent un atout économique et touristique », relate avec raison un rapport de la Commission du Conseil des États pour l'environnement, la planification du territoire et l'énergie du 13 août 2018. En outre, « il existe un intérêt public majeur à sauvegarder les aspects caractéristiques de nos localités et à concevoir leur développement futur de manière prudente et respectueuse de la culture architecturale existante. Il ne s'agit cependant pas uniquement de préserver quelques rares sites iconiques remarquables, mais plutôt de conserver un grand nombre de villages, hameaux, petites bourgades et villes qui se sont dotés au

---

<sup>31</sup> Von Grünigen S., Montanari D., Ott W. 2014 : Valeurs des prestations récréatives des forêts suisses. Estimation sur la base du monitoring socioculturel des forêts (WaMos 2). Office fédéral de l'environnement, Berne. Connaissance de l'environnement n° 1416 : 46 p.

<sup>32</sup> Plate-forme nationale « Dangers naturels » PLANAT (sur mandat de l'OFEV et BABS, 2007) : Stratégie Dangers naturels Suisse. Mise en œuvre du plan d'action PLANAT 2005-2008. Dangers naturels – la sécurité à quel prix ? Coûts annuels pour la protection contre les dangers naturels en Suisse.

fil des siècles d'atouts significatifs sur les plans spatial et architectural, qui sont autant de reflets de la diversité culturelle de notre pays. Un nombre considérable d'habitants de Suisse en bénéficient. Ce patrimoine bâti forge l'identité locale et régionale, contribue au bien-être de la population et constitue un attrait non négligeable pour le tourisme. ». <sup>33</sup> Isabelle Chassot, directrice de l'Office fédéral de la culture, a confirmé dans la NZZ du 4 septembre 2018 que, rapporté à la masse importante du bâti, on assistait à « une banalisation visible » et que la qualité ne pouvait être obtenue par « une simplification irréfléchie des processus de planification et de construction ».

Préserver la diversité de nos paysages et sites implique de conserver des sites d'identification qui sont d'une grande importance pour notre qualité de vie, mais aussi pour la participation de la population à la société. Si l'on ne parvient pas à stopper la banalisation et l'uniformisation de nos paysages et sites, nous perdons un important avantage économique en termes d'identité suisse. Un coup d'œil sur les affiches publicitaires de Suisse Tourisme, CarPostal Suisse, Coop et Migros ou également des parcs naturels suisses suffit pour constater à quel point la beauté des paysages et la biodiversité sont devenus importants en tant que facteurs économiques. Même *economiesuisse* souligne l'importance de la biodiversité pour l'économie dans son dossier thématique. <sup>34</sup>

Les paysages, sites et monuments sont des « références », c'est-à-dire des éléments identificateurs forts pour les individus. Si ces images disparaissent ou sont remplacées, il en résulte pour les personnes concernées une perte de leur « patrie », et ainsi de leurs possibilités d'identification. Les rues des périphéries sans âmes, qui n'ont pas de passé ou qui n'ont pas de qualité particulière, n'éveillent aucun sentiment d'appartenance. C'est pourquoi les objectifs de la protection des monuments et sites sont très bien acceptés dans les enquêtes auprès de la population.

---

<sup>33</sup> Citation du postulat du 15 décembre 2016, avec le titre « Préserver la physionomie des localités suisses », déposé par le membre du CN Kurt Fluri, accepté par le Conseil national

<sup>34</sup> Biodiversität und Wirtschaft – eine Auslegeordnung vom 25. Juni 2020: [www.economiesuisse.ch/fr/dossier-politique/biodiversite-et-economie-un-etat-des-lieux](http://www.economiesuisse.ch/fr/dossier-politique/biodiversite-et-economie-un-etat-des-lieux) (État : 21.07.2020)



## 2. Texte de l'initiative

Avec l'initiative populaire fédérale « Pour l'avenir de notre nature et de notre paysage (Initiative biodiversité) », la Constitution<sup>35</sup> est modifiée comme suit :

### **Art. 78a Paysage et biodiversité**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

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

La disposition transitoire de la Constitution fédérale sont modifiées comme suit :

### **Art. 197 ch. 12<sup>36</sup>**

#### *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.

---

<sup>35</sup> Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst, RS 101)

<sup>36</sup> Le chiffre définitif de cette disposition transitoire sera fixé par la Chancellerie fédérale après la votation populaire.

### 3. Finalité et grandes lignes de l'initiative populaire

#### 3.1. Les objectifs en bref

L'initiative « Pour l'avenir de notre nature et de notre paysage (Initiative biodiversité) » se réfère à l'article 78 de la Constitution fédérale relatif à la protection de la nature et du patrimoine, et veut garantir le maintien de notre patrimoine culturel, paysager et naturel pour les générations futures en assurant :

- **Une meilleure prise en compte de la nature, du paysage et du patrimoine culturel bâti.** Ce qui est placé sous protection juridique doit effectivement bénéficier d'une protection. En ce qui concerne ce qui n'est pas sous protection formelle, mais qui est toutefois digne de protection, il sera nécessaire de prendre des mesures pour en arrêter la dégradation.
- **Pesée des intérêts adaptée à l'importance de l'objet protégé en cas d'atteinte.** Avec l'initiative, le principe est ancré dans la Constitution que pour toute intervention portant gravement atteinte aux objets protégés au niveau national, il faut des intérêts prépondérants d'importance nationale, tandis que pour des interventions portant gravement atteinte à des objets protégés cantonaux, les intérêts peuvent être d'importance cantonale ou nationale. Avec cette règle, des objets protégés d'importance nationale ne peuvent pas être sacrifiés au profit d'intérêts cantonaux particuliers.
- **Davantage de surface pour la nature.** L'initiative charge la Confédération et les cantons de désigner les objets à protéger et de les préserver, ainsi que de garantir la mise à disposition des surfaces nécessaires à la biodiversité. Cette nouvelle disposition contribue significativement à la réalisation de l'infrastructure écologique, telle qu'elle a été décidée par le Conseil fédéral en 2012 avec la Stratégie Biodiversité Suisse. Pour atteindre cet objectif, il faut également disposer des instruments nécessaires. En outre, la Suisse, en tant que membre de la Convention sur la diversité biologique, est tenue de placer sous protection 17% de son territoire national (désormais 30% de surface protégée, dont 10% strictement protégées). Elle en est encore bien loin. L'initiative contribue ainsi également à atteindre ces objectifs internationaux en matière de biodiversité.
- **Davantage d'argent pour la nature.** Les moyens alloués à la protection de la nature et de la biodiversité sont largement insuffisants et ne représentent qu'une fraction du besoin établi. Plus grave encore, dans les débats parlementaires autour du budget, on ne cesse de chercher à réduire encore davantage ces moyens déjà insuffisants. Nos surfaces naturelles de valeur ne peuvent donc pas être préservées conformément à la loi et les espèces menacées ne peuvent pas être protégées. Avec l'initiative, les moyens financiers et en personnel nécessaires à la préservation et à la promotion de la biodiversité devront enfin être mis à disposition.

#### 3.2. Nouvel art. 78a en complément de l'art. 78 existant

Les initiants sont parvenus à la conclusion, après l'examen approfondi de différentes possibilités, qu'il faut conserver inchangé l'article sur la protection de la nature et du patrimoine qui a fait ses preuves, et donner de nouvelles impulsions par le biais d'un article distinct de la Constitution. C'est pourquoi l'art. 78a commence par : « En complément à l'art. 78, la Confédération et les cantons garantissent que ... ».

#### 3.3. Champ d'application

Le nouvel art. 78a ne possède aucun autre champ d'application que l'art. 78.

L'art. 78, al. 2 traite des « objectifs de la protection de la nature et du patrimoine » et utilise en outre les notions « les paysages, la physionomie des localités, les sites historiques et les monuments naturels et culturels ». Dans l'art. 78a, al. 1, outre ces notions, on trouve également le « patrimoine culturel bâti » ; celui-ci compte depuis toujours parmi les problématiques de la protection du patrimoine. Le fait que l'initiative le cite désormais expressément permet d'indiquer clairement la tâche à accomplir.

L'art. 78a traite également de la « biodiversité ». C'est certes une nouvelle terminologie dans notre Constitution, mais pas sur le plan matériel : dans l'art. 78, al. 4, la Confédération doit « légiférer sur la protection de la faune et de la flore et sur le maintien de leur milieu naturel dans sa diversité » et « protéger les espèces menacées d'extinction ». Le terme « dans sa diversité » (ajouté lors de la révision intégrale de la Constitution fédérale en 1999) doit être compris en tant que référence à la Convention sur la diversité biologique à laquelle la Suisse a adhéré en 1994.<sup>37</sup> Le droit constitutionnel en vigueur impose donc déjà au législateur fédéral d'agir dans le domaine de la biodiversité.

### **3.4. Référence au droit constitutionnel dans d'autres domaines**

Le nouvel art. 78a est harmonisé avec l'article décrivant le but de la Constitution fédérale, qui dit de la Confédération suisse qu'elle « s'engage en faveur de la conservation durable des ressources naturelles » (art. 2, al. 4).

Il n'entre pas en conflit avec d'autres dispositions de la Constitution ou avec le droit international. Le fait que les nombreuses dispositions de la Constitution puissent, dans un cas d'application concret, entrer en contradiction, et exiger ainsi une pesée des intérêts, fait partie du quotidien.

L'art. 78a n'entraîne pas non plus la perte, par les cantons, de pouvoirs législatifs antérieurs. En revanche, désormais, conformément à l'al. 3, le statut de protection des objets inventoriés d'importance nationale a autant d'effet sur les autorités cantonales que sur les autorités fédérales elles-mêmes. Désormais, les cantons sont donc directement tenus de protéger eux aussi autant que nécessaire les paysages, la physionomie des localités, les sites historiques ainsi que les monuments naturels et culturels de valeur.

---

<sup>37</sup> Cf. Message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, Feuille fédérale 1997 I p. 254.

## 4. Explications légales sur les différentes dispositions du texte de l'initiative

### 4.1. Art. 78a, al. 1, phrase d'introduction

Le premier alinéa, remontant à l'année 1962, de l'article 78 existant, stipule que la protection de la nature et du patrimoine est « du ressort des cantons ». Dès le début, cela n'a été que partiellement vrai. Car à l'époque, les trois alinéas suivants de l'article 78 étaient déjà des normes juridiques orientées vers la Confédération ; ils soulignent qu'il est du devoir du législateur fédéral de légiférer sur la protection de la faune et de la flore (al. 4). Et avec l'adoption de l'Initiative Rothenthurm, c'est également à la Confédération qu'a été attribuée la mise en œuvre de la protection stricte des marais et des sites marécageux (al. 5).

Le nouvel article 78a établit désormais clairement, dans sa phrase d'introduction, qu'il s'agit de tâches dévolues aussi bien à la Confédération qu'aux cantons, toujours « dans la limite de leurs compétences ». La notion de « compétences » s'étend ici à la compétence à légiférer et à la compétence à appliquer la législation.

La responsabilisation de la Confédération et des cantons signifie que les autorités cantonales (et communales), dans la limite de leurs compétences, sont également tenues de respecter les prescriptions de protection basées sur l'art. 78, al. 2 et l'art. 78a, al. 1 (notamment l'Inventaire fédéral dans le sens de l'art. 5 LPN). Cela permet d'éclaircir les choses et représente une modification fondamentale par rapport à la situation juridique actuelle, car conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, il faut aujourd'hui prendre en compte les inventaires fédéraux dans le sens de l'art. 5 LPN non seulement dans la réalisation des tâches fédérales, mais également dans la réalisation des tâches cantonales (et communales).<sup>38</sup>

Le début de la phrase (« en complément à l'art. 78... ») est formulé de telle sorte que l'on ne peut en aucun cas comprendre à tort que le texte de l'initiative viserait à remplacer l'art. 78 par l'art. 78a, rendant ainsi en partie caduc l'art. 78.

### 4.2. Art. 78a, al. 1, let. a – c

#### *Let. a*

La mention des objets de cette disposition respecte la terminologie de l'art. 78, al. 2, phrase 2. Un « rafraîchissement » linguistique aurait donné lieu à d'inutiles discussions sur la concordance entre les nouvelles et les anciennes notions. Le nouvel article 78a souhaite se rattacher à la législation éprouvée.

La let. a s'adresse (cf. la phrase d'introduction) aux autorités de la Confédération et des cantons: celles-ci doivent répertorier les paysages, sites, sites historiques et monuments naturels et culturels dignes de protection, et leur octroyer un statut de protection appropriée. Cette tâche est déjà réalisée en grande partie. La Confédération et les cantons doivent ensuite s'engager à ce que ces biens dignes de protection restent préservés.

Cette exigence de préservation ne s'oppose pas à une quelconque intervention. Même des interventions massives sur des objets qui, grâce à leur enregistrement dans un inventaire, ont obtenu un statut de protection particulier, peuvent être autorisées (cf. l'art. 78a, al. 3 concernant les dispositions à ce sujet).

#### *Let. b*

Les aires protégées à elles seules ne permettent pas de protéger à long terme la nature et le paysage. La majeure partie des effets néfastes sur la nature et le paysage, et la plupart des actes de détérioration des

---

<sup>38</sup> Cf. p. ex. 1C\_130/2014, 1C\_150/2014 E. 3.2

sites, ne se produisent en outre pas à l'intérieur, mais à l'extérieur des zones ayant un statut de protection formel (objets inventoriés).

C'est pourquoi la violation répétée de l'art. 3 LPN, qui oblige les autorités de première instance à peser les intérêts de manière exhaustive et ce explicitement, également (avec l'al. 3 LPN), pour des projets concernant un objet sans statut de protection formel, joue un rôle crucial.

Pour remédier à cette carence, l'initiative statue une obligation de comportement pour les autorités concernées : elles doivent ménager les biens mentionnés dans la let. b. Le terme « ménager » a ici la même signification que dans la première partie de la phrase de l'art. 78, al. 2, phrase 2. Cela signifie par ailleurs que la let. b (tout comme la let. a) ne s'étend pas à une interdiction de modification générale. À l'inverse, dans le cas d'une intervention inévitable, il est autorisé, parmi les différentes variantes, de donner la priorité à celle qui permettra la meilleure préservation.

#### *Let. c*

Cette disposition concerne le thème de la biodiversité, qui nécessite des efforts considérablement renforcés. Pour développer une infrastructure écologique solide au moyen des aires protégées ou aires de mise en réseau existantes et nouvelles, comme l'exige le Conseil fédéral dans la Stratégie Biodiversité Suisse, on a besoin non seulement de surfaces protégées sur le plan légal, mais aussi d'importants moyens financiers et en personnel (cf. chap. 5.1 et 5.3). Ce que le Conseil fédéral a déjà prévu à ce sujet (dans le plan d'action biodiversité) est insuffisant.

En mentionnant les « instruments », la let. C ne renvoie pas seulement aux aires protégées dans le sens de la Loi sur la protection de la nature et du paysage, mais également à l'art. 13, al. 1 de la Loi sur l'aménagement du territoire. Cette disposition légale somme la Confédération d'« établir les conceptions et plans sectoriels nécessaires » en rapport avec ses « activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire » (comprenant bien entendu également le domaine de la biodiversité). Ce sont les types de surfaces prioritaires pour la biodiversité et d'éléments de l'infrastructure écologique qui définissent les instruments les plus appropriés. Il faudrait une interaction de trois instruments: des inventaires avec le niveau de protection actuel pour les surfaces dignes de protection mais pas encore inscrites et, éventuellement, une nouvelle forme d'inventaire pour les surfaces présentant plusieurs types d'habitats et d'utilisation (sur le modèle du Réseau Émeraude et de Natura2000) ; une conception (au sens de l'art. 13 LAT) apte à établir les valeurs que les nouvelles surfaces de biodiversité doivent atteindre ; et un plan sectoriel (au sens de l'art. 13 LAT, similaire au Plan sectoriel des surfaces d'assolement établi en 1992) « Corridors de mise en réseau de la biodiversité » pour les sites prioritaires de mise en réseau au niveau national (cf. chapitre 5.2).

#### **4.3. Art. 78a, al. 2**

L'art. 78a al. 2 de la Constitution permet de motiver les cantons à définir de manière exhaustive des objets de protection d'importance cantonale, s'ils ne l'ont pas encore fait jusqu'ici. Cependant, on définirait uniquement comme nouveaux objets protégés les surfaces qui méritent déjà à présent d'être protégées, en raison de leur contribution à la biodiversité.

En distinguant les objets protégés d'importance nationale et les objets protégés d'importance cantonale, l'article 78a fait référence aux dispositions de la LPN. La mention de ces deux catégories sert de point de référence pour ce qui suit dans l'al. 3.

#### **4.4. Art. 78a, al. 3**

Cette disposition décrit la condition de recevabilité pour des atteintes graves à des objets protégés. Il est en outre mentionné que de légères interventions sur des objets protégés restent autorisées et ne requièrent

aucun intérêt national. L'initiative n'a donc pas pour objectif un durcissement de la pratique juridique à ce sujet. La décision de savoir si une atteinte est grave ou non revient aux autorités de première instance ou aux juridictions supérieures. En règle générale, cela nécessite une expertise neutre comme base de décision.

Le fait que les offices fédéraux ainsi que les autorités cantonales ou communales ne puissent autoriser des atteintes graves à un objet protégé d'importance nationale que si la divergence du principe de préservation de l'intégrité se justifie par un intérêt supérieur également d'importance nationale, est logique. De la même manière, cela doit être déterminé expressément dans l'art. 78a, al. 3 – sous forme de droit constitutionnel immédiatement applicable –, car en effet, le droit aujourd'hui en vigueur privilégie injustement les interventions sur des objets protégés nationaux permises par une autorité locale ou communale en application exclusive du droit cantonal.

Il est également logique que les autorités de première instance puissent autoriser des atteintes graves à un objet protégé cantonal uniquement s'il existe un intérêt prépondérant auquel il convient d'attacher une importance cantonale (voire même nationale, ce qui est également possible).

Avec l'acceptation de l'initiative, les cantons et (indirectement) les communes seront désormais également dans l'obligation d'attribuer une protection totale aux objets inventoriés d'importance nationale (sous réserve d'interventions qui sont motivées par des intérêts essentiellement d'importance nationale).

Sur la phrase 2 : cette restriction « l'essence des valeurs de protection doit être préservée dans son intégralité » prévient le risque qu'une autorité de première instance conciliante sacrifie au projet précisément les éléments de l'objet protégé dont l'existence permet son inclusion dans l'inventaire. Il ne doit pas être autorisé, de même, d'effacer un objet protégé de l'inventaire à cause d'atteintes répétées. Si cela devrait aller de soi, il est toutefois judicieux de l'exprimer clairement dans le texte de l'initiative.

Par ailleurs, il convient ici également de garder à l'esprit que l'Initiative biodiversité conserve entièrement l'article existant sur la protection de la nature et du patrimoine. Il n'y a donc rien de changé au fait que la Confédération doit conserver ses objets protégés « dans leur intégralité si l'intérêt public l'exige » (art. 78, al. 2 phrase 2, deuxième partie de phrase).

Fonction de la phrase 3 : avec cette référence, le texte de l'initiative exclut par précaution la possibilité de lire dans l'art. 78a, al. 3, phrase 1 que pour tous les objets protégés d'importance nationale, c'est-à-dire également les marais et les sites marécageux, un intérêt contradictoire supérieur puisse justifier une intervention massive – ce que ne permet justement pas l'art. 78, al. 5.

#### **4.5. Art. 78a al. 4**

La LPN traite également, depuis toujours, du soutien financier des mesures cantonales par la Confédération. Les dispositions légales s'y rapportant reposent sur l'art. 78, al. 3 de la Constitution fédérale, formulé comme une simple disposition facultative : la Confédération « peut soutenir les efforts déployés afin de protéger la nature et le patrimoine ... ». Étant donné que les contributions de la Confédération aux efforts cantonaux pour la protection et le renforcement de la biodiversité sont incontournables, la Confédération, selon l'art. 78a, al. 5, n'est aujourd'hui plus simplement habilitée, mais expressément mandatée, pour investir des moyens financiers dans ce domaine.

#### **4.6. Disposition transitoire à l'art. 78a (art. 197, ch. 12)**

Par le passé, la mise en œuvre, par le législateur, de modifications de la Constitution relatives à des problématiques de protection, a souvent été laborieuse. Par exemple, une modification de la Constitution réalisée en 1975 exigeait, selon les prescriptions légales, la sécurisation de quantités d'eau résiduelles appropriées ; la révision correspondante de la Loi sur la protection des eaux ne s'est effectuée que 16

ans plus tard. C'est pourquoi la disposition transitoire sur l'adoption de la législation d'exécution fixe un délai raisonnable de 5 ans.

## 5. Explications techniques relatives au texte de l'initiative

### 5.1. La biodiversité a besoin de beaucoup plus de surface qu'aujourd'hui

En Suisse, au cours des 150 dernières années, de nombreux habitats de haute valeur écologique ont subi de fortes pertes de surface, pouvant atteindre plus de 90%. À cela s'ajoutent la dégradation de la qualité des habitats ainsi que le morcellement d'habitats jadis connectés. La surface actuelle et la qualité de nombreux habitats sont loin de suffire pour préserver à long terme la diversité des espèces et les services rendus par les écosystèmes. C'est pourquoi il est urgent de prévoir davantage de surfaces de bonne qualité pour la biodiversité. Le besoin en surface diffère selon les régions et les habitats. Conjointement avec une utilisation respectueuse de la biodiversité sur l'ensemble du territoire national et avec des mesures spécifiques de conservation des espèces, les surfaces supplémentaires garantissent la préservation et la promotion à long terme de la diversité biologique en Suisse.

Selon les experts, la préservation et la promotion de la biodiversité devraient être prioritaires sur environ un tiers du territoire national.<sup>39</sup> Ce besoin de surface n'est pas comparable aux besoins de surface des aires protégées. Il s'agit plus généralement de surfaces – aires protégées ou autres – sur lesquelles la préservation et la promotion de la biodiversité sont prioritaires. D'autres utilisations sont donc autorisées sur de telles surfaces prioritaires, si elles permettent le maintien de la biodiversité ou s'il est prouvé qu'elles ne s'y opposent pas.

Mais la surface des aires protégées doit elle aussi augmenter. En Suisse, 6 à 10% du territoire national sont actuellement protégés, selon le type de surfaces comptabilisées comme étant protégées<sup>40</sup>. Conformément à la convention ratifiée sur la diversité biologique, il faudrait toutefois déclarer comme zone protégée 17% du territoire national (désormais 30% de surface protégée, dont 10% strictement protégées).<sup>41</sup> Ces objectifs quantitatifs doivent être atteints par la création de l'infrastructure écologique exigée par le Conseil fédéral dans sa Stratégie Biodiversité.

Aujourd'hui déjà, il existe des objectifs quantitatifs de surface pour différentes politiques sectorielles, telles que la forêt (10% de réserves forestières, dont 5% de réserves forestières naturelles)<sup>42</sup> et l'agriculture (triple de la surface actuelle en qualité OEA, cf. chap. 5.6)<sup>43</sup>. Ces objectifs ne sont pour l'instant pas atteints.

---

<sup>39</sup> Guntern J., Lachat T., Pauli D., Fischer M. (2013) : Surface requise pour la conservation de la biodiversité et des services écosystémiques en Suisse. Forum Biodiversité Suisse de l'Académie suisse des sciences naturelles (SCNAT), Berne.

<sup>40</sup> Sont strictement protégées les aires du Parc national suisse, les zones centrales des parcs nationaux et des parcs naturels périurbains, les biotopes d'importance nationale (hauts-marais, bas-marais, zones de reproduction des amphibiens, prairies et pâturages secs), les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance nationale ou internationale ainsi que les districts francs fédéraux (=6.24% de la superficie). Ces aires protégées sont désignées sur la base de la Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (art. 18a LPN), de la Loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (art. 11 LChP) ou de la Loi sur le Parc national.

Il existe parallèlement aux aires protégées d'importance nationale des aires mises sous protection par un acte d'autorité publique émanant de cantons ou de communes. Les biotopes d'importance régionale et local ainsi que les réserves forestières cantonales en font partie (=3.09% de la superficie).

D'autres aires sont propriété de tiers (p. ex. organisations de protection de la nature) et sont donc protégées par le droit privé (0.63% de la surface du pays).

<sup>41</sup> 10e Conférence internationale sur la biodiversité, octobre 2010, COP10 Decision X/2, Strategic Plan for Biodiversity 2010-2022, Aichi Targets. [www.cbd.int/decision/cop/?id=12268](http://www.cbd.int/decision/cop/?id=12268) (État : 16.02.2019) et OFEV (éditeur) (2012) : Stratégie Biodiversité Suisse. Office fédéral de l'environnement, Berne, 89 p.

<sup>42</sup> Office fédéral de l'environnement OFEV (éditeur) (2013) : Politique forestière 2020. Visions, objectifs et mesures pour une gestion durable des forêts suisses. Office fédéral de l'environnement, Berne, 66 p.

<sup>43</sup> Agroscope (éditeur) (2013) : Opérationnalisation des objectifs environnementaux pour l'agriculture. Domaine espèces cibles et caractéristiques, milieux naturels (OPAL). Art-Schriftenreihe 18



## **5.2. Trois instruments pour assurer la protection des surfaces prioritaires de biodiversité**

Le type de surfaces prioritaires en matière de biodiversité et le genre d'éléments de l'infrastructure écologique ont une influence décisive sur les instruments aptes à les assurer. Fondamentalement, en Suisse, il importe d'assurer les surfaces prioritaires suivantes, afin de sauvegarder et renforcer la biodiversité:

Les valeurs naturelles existantes (ÉTAT PRÉSENT) des surfaces dignes d'être sauvegardées mais pas encore protégées aujourd'hui

- Celles-ci sont liées à leur emplacement. Elles doivent être protégées là où elles se trouvent. L'inventaire au sens de la LPN est l'instrument correct pour les sauvegarder. Les inventaires des biotopes actuels ne couvrent qu'une partie des habitats existants. Il faut dès lors identifier les autres types d'habitats qui méritent d'être protégés par des inventaires similaires (p. ex. les sites de nidification des oiseaux nichant au sol, sur le modèle des sites de reproduction des batraciens). La forme actuelle des inventaires, avec le même degré de protection, relativement fort pour toute la surface concernée, se prête très bien aux genres de biotopes inscrits jusqu'à aujourd'hui. Elle sera probablement moins adaptée aux surfaces dignes de protection comportant plusieurs types de biotopes. Il faut dès lors clarifier la possibilité d'instaurer un genre d'inventaire sur le modèle de Natura 2000/Émeraude, et de vérifier s'il rentrera dans la catégorie concernée par les articles 18 LPN et suivants.

Les nouvelles surfaces nécessaires (ÉTAT SOUHAITÉ)

- Ces dernières ne sont pas forcément liées à leur emplacement, mais elles peuvent être attribuées à un site approprié, doté d'un potentiel suffisant. L'instrument correct pour ces surfaces au point de vue du développement territorial serait une conception de la Confédération au sens de l'art. 13 LAT et les plans directeurs cantonaux qui en découlent. Les cantons aménageront les nouvelles surfaces selon les prescriptions de la Confédération. Il importe surtout que l'emplacement du type d'habitat à créer soit également approprié. Il faut également respecter d'éventuelles dimensions minimales. Les cantons, chargés de l'exécution, auront une certaine marge de manœuvre.

Corridors écologiques entre les surfaces

- Les corridors écologiques à créer et les surfaces à définir, à maintenir libres d'obstacles, ne sont pas strictement liés à leur emplacement. Ces structures demandent également une planification intercantonale que seule la Confédération peut rendre possible. L'instrument approprié serait un plan sectoriel de la Confédération au sens de l'art. 13 LAT et les plans directeurs cantonaux. Les plans sectoriels sont l'instrument de planification le plus important de la Confédération, lui permettant de coordonner ses activités ayant une influence sur le territoire et de les harmoniser avec les tendances des cantons.

## **5.3. La biodiversité a besoin de beaucoup plus de moyens qu'aujourd'hui**

L'initiative promeut la mise à disposition des moyens financiers et en personnel supplémentaires nécessaires à la garantie et au renforcement de la biodiversité. Ceux-ci doivent être utilisés pour la valorisation des aires protégées et des édifices existants, pour délimiter et garantir de nouvelles surfaces (y c. l'élaboration des bases et des instruments nécessaires), ainsi que pour l'entretien des surfaces existantes et nouvelles. Il faut également des moyens supplémentaires pour des mesures de conservation des espèces, pour la formation des spécialistes en matière d'espèces, pour le monitoring et pour des centres nature. Des moyens pour augmenter les ressources en personnel seront indispensables. La détermination des moyens financiers nécessaires incombe au Conseil fédéral, dans le cadre de l'établissement annuel du budget (crédit A236.0123 Nature et paysage).

En 2018, les contributions pour la biodiversité dans le cadre des paiements directs pour l'agriculture se montaient à CHF 409,1 millions. S'y ajoutaient CHF 3,8 millions pour le Parc National. De plus, il y a les moyens d'encouragement de la Confédération et des cantons pour les conventions-programmes Protection de la nature et Biodiversité en forêt : durant la période 2016-2019, CHF 299 millions ont été alloués à la protection de la nature et CHF 120 millions à la promotion de la biodiversité en forêt.<sup>44</sup> En même temps, il existe de nombreuses subventions qui portent atteinte à la biodiversité. Elles dépassent amplement les moyens mis à disposition pour la favoriser.<sup>45</sup>

Des moyens beaucoup plus importants auraient donc été nécessaires. Une étude mandatée par l'OFEV<sup>46</sup> détermine, rien que pour les 5 types de biotopes d'importance nationale (hauts-marais, bas-marais, zones alluviales, sites de reproduction des amphibiens et prairies et pâturages secs), un besoin annuel total d'environ 126 millions de francs, ainsi qu'un besoin ponctuel d'environ 1,6 milliard de francs pour des mesures de revalorisation. Cela concerne uniquement la protection des habitats. Les mesures de conservation des espèces, ainsi que les moyens destinés à d'autres tâches légales, ne sont pas inclus dans ce calcul. Deux études en cours montrent à combien se monte le besoin global de moyens pour assurer et renforcer la biodiversité.<sup>47</sup> De plus, les initiants préconisent une plus grande implication de la Confédération, en particulier pour les biotopes d'importance nationale.

#### **5.4. L'initiative renforce la protection du paysage**

Grâce à l'initiative, les joyaux actuels du paysage suisse (objets IFP) seront préservés pour les générations futures. Leur importance nationale sera ancrée dans la Constitution. Et si, dans la pesée des intérêts, des interventions massives sont évaluées comme étant plus importantes que les intérêts de protection dans un cas particulier, il faudra néanmoins, dans tous les cas, que l'essence de la valeur de protection reste préservée. Pour les aires cantonales protégées également, l'initiative définit le cadre de la pesée des intérêts. Cela permet ainsi de déjouer les intérêts particuliers et locaux.

Mais en dehors des objets protégés également, il faut préserver le paysage, c'est-à-dire déterminer fondamentalement ses qualités et les prendre en compte bien mieux qu'aujourd'hui dans des projets concrets de construction et d'utilisation du territoire. À cet effet, la Confédération et les cantons doivent mettre à disposition des directives et des aides à la décision concrètes, telles qu'elles existent aujourd'hui de manière isolée (p. ex. le document de 2016 du canton de Zoug intitulé « Gestaltung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone », (Aménagement de constructions et d'installations à l'extérieur de la zone à bâtir).

#### **5.5. Le patrimoine culturel bâti est nouvellement ancré dans la Constitution**

Conformément au droit en vigueur, le Conseil fédéral a la compétence pour désigner les sites d'importance nationale. Dans la pratique, l'enregistrement d'un objet dans l'Inventaire des sites construits à protéger en Suisse (ISOS) n'a d'intérêt que lorsqu'il s'agit d'accomplir une tâche fédérale. Il est alors exigé que de tels objets soient conservés dans leur intégralité (ou dans tous les cas ne puissent pas être

---

<sup>44</sup> Protection de la nature: 52 % par la Confédération, 48 % par les cantons; Biodiversité en forêt: 55 % par la Confédération, 45 % par les cantons. OFEV, Office fédéral de l'environnement. (2019): Flux de financement, bénéficiaires et effets des investissements dans la protection de la nature et la biodiversité en forêt. (Rapport final de l'enquête auprès des cantons). Berne: Office fédéral de l'environnement.

<sup>45</sup> Gubler, L.; Ismail, S. A.; Seidl, I., 2020: Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz. Grundlagenbericht. WSL Bericht. 96. 218 p.

<sup>46</sup> Martin, M., Jöhl, R. 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). 2e édition, 2017.

<sup>47</sup> Études en cours des responsables sur le besoin de financement pour la protection de la biodiversité et du groupe d'experts Infrastructure écologique sur le besoin de financement pour la création d'infrastructures écologiques

dégradés), dans la mesure où aucun intérêt prépondérant – même national – ne s’oppose à leur protection. Dans le cadre de l’accomplissement de tâches cantonales, lorsque la mise en danger du patrimoine culturel bâti est manifeste, les cantons (et les communes) doivent certes, selon le droit en vigueur, « prendre en considération » les directives de la Confédération – c’est-à-dire l’ISOS –, mais finalement, des intérêts purement locaux suffisent à justifier la destruction d’objets protégés au niveau national.

Avec l’adoption de l’initiative, conformément à l’art. 78a, al. 3, la protection d’objets d’importance nationale devient également obligatoire pour les cantons. Ceux-ci doivent également conserver dans leur intégralité les objets protégés cantonaux ou les protéger de dégradations importantes, dans la mesure où des intérêts cantonaux ou nationaux prépondérants n’y font pas opposition. La protection a donc un caractère beaucoup plus contraignant qu’auparavant. Cela ne signifie pas que les cantons, dans certains cas particuliers, ne peuvent plus faire valoir des intérêts contradictoires, mais il est désormais déterminé qu’il doit s’agir d’intérêts de même rang. Ce n’est aujourd’hui pas le cas, puisque la majeure partie des pertes annuelles de précieux objets est due à cela.

## **5.6. Effet de l’initiative sur d’autres politiques sectorielles**

### *Secteur de l’agriculture*

Un tiers de la surface de la Suisse est consacré à l’agriculture (y c. les zones d’estivage). En Suisse, l’agriculture influence donc la diversité des espèces et des biotopes comme aucune autre branche. Si elle est correctement orientée, elle peut également apporter une contribution décisive à la conservation de la biodiversité et aux paysages cultivés traditionnels. Cependant, l’intensité de la production agricole met la diversité biologique à rude épreuve. Trop d’encouragements financiers mal placés, trop d’animaux de rente, trop de fourrages importés et trop de pesticides sont la cause de l’eutrophisation des lacs, des cours d’eau pollués, de la perte d’habitats et du recul de la biodiversité. Bien que de nombreuses exploitations agricoles s’engagent en faveur de la diversité des espèces et que la participation aux programmes de biodiversité soit réjouissante, la prestation générale de l’agriculture suisse en faveur de l’écologie reste insuffisante. L’agriculture suisse exploite son potentiel territorial en raison d’encouragements erronés et d’une organisation lacunaire des instruments de politique agricole.

L’initiative renforce les dispositions actuelles relatives à la protection et à la promotion de la biodiversité sur les terres cultivées au niveau de la Constitution fédérale. Le nouvel article 78a de la Constitution fédérale introduit, en complément à l’art. 104 de la Constitution (agriculture multifonctionnelle) et à l’art. 104a de la Constitution (production de denrées alimentaires adaptées aux conditions locales et utilisant les ressources de manière efficiente), la *préservation* de toutes les surfaces en dehors des aires protégées, les *surfaces nécessaires* et les *moyens suffisants*. La préservation est un type de gestion qui protège les valeurs naturelles en présence dans l’état actuel des connaissances. Cela concerne entre autres l’utilisation d’engrais ou de quantités d’engrais appropriés, le renoncement à l’utilisation de pesticides sur de grandes surfaces, le respect d’une rotation des cultures, un travail des sols approprié, une utilisation raisonnée des machines, des interventions d’amélioration des sols raisonnées, la protection des terres cultivées et la préservation de la fertilité des sols. La préservation concerne toutefois également les charges diffuses pesant sur la biodiversité, par exemple par des apports azotés élevés, notamment l’ammoniac, des chiens non tenus en laisse pendant la période de nidification des oiseaux nichant au sol et des lièvres, ainsi que, plus généralement, une exploitation trop intensive.

En ce qui concerne l’objectif des surfaces nécessaires, l’initiative s’appuie sur divers rapports d’experts et de la Confédération. Ainsi, les offices fédéraux de l’environnement (OFEV) et de l’agriculture (OFAG) ont publié en 2008 les objectifs environnementaux pour l’agriculture (OEA). Ils reposent sur des bases légales existantes. Les objectifs environnementaux pour l’agriculture OEA définissent un

cadre pour la promotion de la biodiversité dans le paysage agricole.<sup>48</sup> Pour concrétiser davantage ces objectifs, les OEA ont été opérationnalisés.<sup>49</sup> Sur la base de critères scientifiques, des indications de surfaces minimales concrètes ont été données pour la présence de surfaces de qualité. L'exigence est de 10% de surfaces de qualité dans la zone de plaine (proportion réelle 2,2 – 4%), 12% dans la zone de collines (proportion réelle 3,5 – 4, 5%), 13% dans la zone de montagne I (proportion réelle 3 – 4,5%) et 17% dans la zone de montagne II (proportion réelle 4,8 – 10%). Dans les zones de montagne III et IV ainsi que dans la région d'estivage, la proportion de précieuses surfaces écologiques suffit encore pour préserver la biodiversité. Sur les terres agricoles, un minimum de 10% de surfaces de qualité est considéré comme nécessaire (proportion réelle 0,6%). Les experts de Suisse et des pays voisins considèrent qu'il est nécessaire qu'environ 20% de la surface agricole soient gérés avec des méthodes de culture low-input (agriculture biologique ou système similaire qui renonce pour l'essentiel aux adjuvants chimiques – synthétiques) – (surface d'agriculture biologique actuelle : environ 5%).<sup>50</sup>

Les moyens fédéraux actuellement employés au profit de la biodiversité sur des terres agricoles ne suffisent pas à compenser la pression mutuelle de toutes les autres catégories de subventions de promotion de la production. Une modification de la répartition, pour s'éloigner des subventions de production et aller vers une promotion de la biodiversité, doit être réalisée. La préservation et la promotion de la biodiversité, comme le demande l'Initiative biodiversité, assurent à long terme la fonctionnalité des écosystèmes agraires et facilitent leur adaptation au changement climatique. Cela garantit enfin que les capacités de production de produits alimentaires et de fourrage sains restent préservées à l'avenir.

#### *Secteur touristique*

Les paysages de Suisse sont extrêmement variés et attractifs. Certains sont des paysages naturels et culturels d'importance internationale : le domaine Swiss Alps Jungfrau-Aletsch (BE/VS), le Monte San Giorgio (TI) et le Tektonikarena Sardona (GL) sont les trois objets classés au patrimoine naturel mondial en Suisse. Le paysage préalpin riche en marais d'Entlebuch (LU) est entré en 2001 dans la liste des réserves de biosphère de l'UNESCO, suivi en 2010 par la Biosfera Val Müstair - Parc Naziunal Svizzer. La qualité des paysages se perd toutefois par l'accroissement des surfaces d'urbanisation et de trafic et par le morcellement et le découpage qui en résultent. L'intensification de l'utilisation du territoire et les interventions actuelles ne constituent pas une utilisation traditionnelle et vont souvent à l'encontre de la qualité des paysages. Le droit en vigueur ne considère pas le fait que l'accumulation de petites atteintes porte de manière progressive et irréversible à une dégradation de la qualité paysagère et à la perte de biodiversité.

Le secteur du tourisme dépend en grande partie de la beauté et de l'intégrité des paysages. De nombreuses études nationales et internationales démontrent que la présence de plantes et d'animaux indigènes, d'habitats naturels et de paysages intacts a un effet favorable sur la valeur touristique d'un endroit. C'est donc dans l'intérêt propre de la branche du tourisme de préserver la haute qualité des joyaux du paysage et des sites construits en Suisse. La branche du tourisme profitera donc de la mise en œuvre de l'initiative, car celle-ci garantit la préservation du patrimoine naturel, paysager et culturel pour les générations futures.

#### *Secteur forestier*

La forêt recouvre près d'un tiers du territoire national suisse. Presque tout ce qui est aujourd'hui une surface construite ou une surface agricole était autrefois de la forêt. Il n'est donc pas étonnant que la

---

<sup>48</sup> [www.blw.admin.ch/blw/fr/home/services/medienmitteilungen.msg-id-64891.html](http://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/services/medienmitteilungen.msg-id-64891.html) (État : 27.05.2019)

<sup>49</sup> Agroscope (éditeur) 2013 : Opérationnalisation des objectifs environnementaux pour l'agriculture. Domaine espèces cibles et caractéristiques, milieux naturels (OPAL). Art-Schriftenreihe 18

<sup>50</sup> Guntern J., Lachat T., Pauli D., Fischer M. (2013) : Surface requise pour la conservation de la biodiversité et des services écosystémiques en Suisse. Forum Biodiversité Suisse de l'Académie suisse des sciences naturelles (SCNAT), Berne.

forêt soit d'une grande importance pour la biodiversité locale. Celle-ci est ménagée et promue par la Confédération et les cantons de deux manières différentes : d'un côté, les prescriptions de planification et de gestion des cantons doivent tenir compte des exigences de la sylviculture proche de la nature et de la protection de la nature et du patrimoine. En d'autres termes, la gestion de la forêt doit s'effectuer de manière proche de la nature. D'un autre côté, les cantons, avec le soutien des propriétaires forestiers et de tiers, délimitent des réserves forestières dans lesquels la préservation et la promotion de la diversité des espèces sont une priorité, soit parce qu'aucune intervention n'y a lieu, soit parce que les interventions servent directement la biodiversité.

En 2001 déjà, les directeurs cantonaux des forêts et l'OFEFP (aujourd'hui OFEV) s'étaient fixés pour objectif d'extraire 10% de la surface forestière sous forme de réserves.<sup>51</sup> Les objectifs en matière de biodiversité de la Confédération dans la forêt ont été définis en 2015 dans le rapport « Biodiversité en forêt »<sup>52</sup>. Au moyen de conventions-programmes, la Confédération et les cantons tentent de réaliser ces objectifs.<sup>53</sup> Les deux approches souffrent aujourd'hui de lacunes : de nombreuses structures forestières sont artificielles, la part de vieux bois et de bois mort est trop faible, on manque de forêts claires et de lisières de forêt riches en structures, et le nombre et la surface des réserves forestières sont insuffisants. Des mesures de protection et de promotion des espèces et des biotopes en forêt sont aujourd'hui freinées par des moyens insuffisants.

L'initiative permet de faire en sorte que les déficits actuels puissent être comblés de manière plus rapide et plus ciblée, puisque la Confédération et les cantons devront mettre à disposition, effectivement, les surfaces et moyens nécessaires à la sécurisation et au renforcement de la biodiversité. Reste à vérifier que les valeurs cibles définies en 2001 sont suffisantes. Tout comme les écosystèmes agraires, les écosystèmes forestiers profitent également d'une riche biodiversité en garantissant à long terme les fonctions forestières.

### *Secteur de l'énergie*

Le changement climatique représente l'une des plus grandes menaces pour la biodiversité. Si le réchauffement mondial augmente environ de plus de 1,5 à 2,5 °C par rapport aux valeurs actuelles, on estime que 20 à 30% des espèces seront menacées d'extinction au niveau mondial. Par conséquent, la société humaine et ses ressources vitales de base sont également de plus en plus menacées par le changement climatique. En même temps, des écosystèmes intacts ont la capacité d'absorber le CO<sub>2</sub> et de le stocker dans leur biomasse. De plus, ils contribuent de manière décisive, avec la diversité des habitats, des espèces et de l'information génétique, à la capacité d'adaptation de l'ensemble de la biosphère. La diversité biologique et le climat sont donc étroitement liés et s'influencent mutuellement. Des mesures de protection du climat sont ainsi également des mesures de préservation et de promotion de la biodiversité, et inversement.

Une mesure importante pour la protection du climat est le renoncement aux agents énergétiques fossiles. C'est également le but poursuivi par l'Association pour la protection du climat avec son Initiative pour les glaciers. L'Initiative pour les glaciers – à l'exception des subventions à l'innovation et à la technologie mentionnées à l'al. 4 – laisse ouverte la manière dont cet objectif doit être atteint.

---

<sup>51</sup> Critères de qualité pour « Politique Réserves forestières Suisse » de janvier 2001 (acceptés par les directeurs forestiers cantonaux et l'OFEV le 21 mars 2001).

<sup>52</sup> Imesch N., Stadler B., Bolliger M., Schneider O. (2015) : Biodiversité en forêt : objectifs et mesures. Aide à l'exécution pour la conservation de la diversité biologique dans la forêt suisse. Office fédéral de l'environnement, Berne. L'environnement pratique n° 1503 : 186 p.

<sup>53</sup> Office fédéral de l'environnement OFEV (éditeur) (2018) : Manuel sur les conventions-programmes 2020 – 2024 dans le domaine de l'environnement. Communication de l'OFEV en tant qu'autorité d'exécution. Office fédéral de l'environnement, Berne. L'environnement pratique n° 1817 : 294 p.

Depuis janvier 2018, la nouvelle Loi sur l'énergie (LEne) est entrée en vigueur. Elle stipule dans l'art. 12, al. 1 que l'utilisation d'énergies renouvelables et leur développement revêtent un intérêt national. Elle précise également dans l'art. 12, al. 3 que l'intérêt national à la réalisation de projets d'utilisation d'énergies renouvelables doit être considéré comme équivalent aux autres intérêts nationaux dans la pesée des intérêts. Sont exclus les biotopes d'importance nationale selon l'art. 18a LPN ainsi que les réserves d'oiseaux d'eau et migrateurs selon l'art. 11 LChP.

L'Initiative biodiversité ne change rien à la situation légale et aux pratiques actuelles en ce qui concerne le développement des énergies renouvelables. Le droit actuel en la matière en sera plutôt renforcé au niveau constitutionnel. La phrase 1 de l'art. 78a, al. 3 «pour des interventions massives sur des objets protégés de la Confédération, des intérêts prépondérants d'importance nationale doivent être avérés,... » signifie que des interventions massives (le texte de l'initiative ne s'exprime pas sur les interventions légères) sur des objets protégés de la Confédération ne sont autorisées que 1) s'il existe un intérêt d'importance nationale à l'intervention (condition pour qu'il y ait une pesée des intérêts) et 2) si les autorités ou le tribunal, lors de la pesée des intérêts concernés, concluent que l'intérêt de l'intervention prime par rapport aux intérêts de protection. Conformément à l'art. 78a, al. 3, phrase 1 de la Constitution fédérale ainsi que conformément à l'art. 12 de la LEne, il convient donc, dans le cas de projets relatifs à l'utilisation d'énergies renouvelables, de clarifier à l'aide d'une pesée des intérêts quel intérêt national prime dans le cas en question. Le texte de l'initiative ne détermine donc pas que les intérêts de protection priment toujours ou dans la majorité des cas, mais seulement que les intérêts de l'intervention doivent primer pour que l'intervention soit autorisée.

Aujourd'hui déjà, les autorités confrontées à la pesée des intérêts arrivent à la conclusion que l'intérêt de la protection est prépondérant, si un objet protégé devait être détruit par une ou plusieurs atteintes. Le texte de l'initiative retient cette pratique en stipulant que l'essence de ce qui mérite d'être protégé doit être conservée intacte. L'objectif de cette phrase consiste surtout à empêcher que plusieurs atteintes évaluées séparément en fonction de la pesée des intérêts causent, avec le temps, une dégradation de l'objet de protection qui finirait par l'anéantir. L'exploitation des énergies renouvelables est concernée au même titre que les autres secteurs. Les projets visant à exploiter ces énergies mais contrevenant aux objectifs de protection des objets protégés d'importance nationale sont de toute façon insensés, car ils amenuisent l'acceptation des énergies renouvelables et ne sont pas forcément nécessaires au tournant énergétique.

En ancrant plus solidement la pesée des intérêts, on n'introduit donc pas de nouvelles limitations. Au contraire, on apporte davantage de sécurité au niveau de la planification et l'on favorise l'examen soigneux des projets voués à la production d'énergie. L'effet de l'Initiative biodiversité est de porter la pesée des intérêts au niveau des plans directeurs, et non pas au moment de l'autorisation de construire ou du plan d'affectation. Cela permet d'effectuer la pesée des intérêts suffisamment tôt, en raison de l'existence de bases suffisantes concernant tous les aspects majeurs.

Une protection accrue de la biodiversité peut également s'accompagner de meilleurs standards qualitatifs des systèmes de production de l'énergie. Les possibilités d'aménager les installations afin que les objectifs de protection ne soient pas périclités et que la beauté d'un objet soit sauvegardée ne sont pas épuisées. L'exigence de ménager la nature, le paysage et le patrimoine bâti n'est rien de nouveau. Le concept de ménagement ne comporte aucune restriction absolue d'ériger des installations aptes à exploiter les énergies renouvelables. Au contraire, l'exigence de ménager définit une marge de manœuvre permettant d'aménager qualitativement les installations. Cette marge de manœuvre va acquérir de l'importance et pourra être utilisée à l'avenir.

L'initiative encourage les mesures de protection du climat, notamment le développement des énergies renouvelables dans le cadre de la Stratégie énergétique 2050. Cependant, le passage aux énergies renouvelables doit se faire dans le respect de la biodiversité et du paysage. Le grand potentiel ne se trouve pas uniquement dans la construction, mais également dans des mesures incisives en faveur de l'efficacité énergétique et dans l'économie d'énergie. Le potentiel des formes de production confirmées, telles que l'énergie hydraulique, est épuisé, tandis que dans les énergies renouvelables, c'est le solaire qui présente encore

d'énormes possibilités de développement. Cela, sans porter atteinte aux zones protégées. L'énergie éolienne ne dépend pas non plus d'emplacements dans des sites protégés pour fournir ses prestations. L'Initiative biodiversité demande que le tournant énergétique se fasse sans qu'il y ait des coupes disproportionnées dans la protection de la biodiversité, du paysage et du patrimoine bâti. Ses objectifs vont dans le sens d'une politique énergétique équitable envers la nature et l'environnement et qui soit en même temps socialement compatible.

Les calculs montrent un grand potentiel de production d'électricité issue de sources renouvelables, même en appliquant une protection accrue de la biodiversité et du paysage. Cela vaut également en tenant compte de l'objectif climatique de réduire les émissions à zéro d'ici 2050, c'est-à-dire en transférant à l'électricité une partie de la demande de production de chaleur et de carburant, et en comptant sur un objectif de développer les énergies renouvelables au-delà de l'objectif de la Stratégie énergétique, soit en augmentant ce dernier de 50%. C'est l'énergie photovoltaïque qui joue un rôle prépondérant dans les objectifs de développement. Elle permet de les atteindre en profitant des surfaces bâties existantes et non protégées. La protection du patrimoine bâti ne réduit que d'environ 5% la surface disponible pour la production d'énergie photovoltaïque.

Des conflits entre le scénario de développement de la Stratégie énergétique 2050 et une protection accrue de la biodiversité et du paysage se présentent dans l'évaluation des potentiels de développement des énergies hydraulique et éolienne. En tenant compte d'une protection accrue de la nature, du paysage et du patrimoine bâti, ces technologies présentent un potentiel de développement inférieur à celui que la Confédération envisage. Cependant, un développement plus important du photovoltaïque serait en mesure de compenser la limitation du développement des énergies hydraulique et éolienne. Les objectifs de la Stratégie énergétique 2050 seront ainsi atteints par ce biais. On peut également présumer que le développement du photovoltaïque apportera une contribution considérable à la production électrique hivernale.

### *Secteur de l'eau*

Conformément à l'art. 76 de la Constitution fédérale, la Confédération, dans les limites de ses compétences, pourvoit à l'utilisation rationnelle et à la protection des ressources en eau. Cet article pose notamment les principes de conservation et de mise en valeur des ressources en eau, d'utilisation de l'eau (p. ex. énergie hydraulique ou refroidissement) et d'aménagement des cours d'eau. Cet article trouve écho dans la Loi sur la protection des eaux<sup>54</sup>, dans la Loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques<sup>55</sup> et dans la Loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau<sup>56</sup>.

Le renvoi à la nouvelle obligation constitutionnelle dans l'art. 78a doit permettre un renforcement des bases légales en vigueur et de la mise en application au profit de la biodiversité. Certaines de ces bases ont été reprises dans le cadre du contre-projet à l'initiative populaire « Eaux vivantes » dans la législation sur la protection des eaux. L'initiative elle-même a été retirée. Les modifications s'y rapportant dans la Loi sur la protection des eaux ont été effectuées en 2011 et sont ainsi relativement récentes. Outre la revitalisation, il existe depuis la révision un devoir de séparation des espaces aquatiques et de résolution des nuisances causées par l'énergie hydraulique (assainissement du transport des sédiments, événements d'écluse, migration piscicole). Ainsi, certaines exigences de base issues du nouvel article de la Constitution ont déjà trouvé écho dans la législation sur la protection des eaux. Néanmoins, les bases légales dans ce secteur devraient être au minimum renforcées par l'article proposé, voire améliorées sous certains aspects, par exemple dans le cas de l'espace réservé aux eaux.

Dans la législation en vigueur, l'espace réservé aux eaux est défini en principe comme la surface minimale permettant à l'eau de réaliser ses fonctions naturelles. La largeur de l'espace aquatique s'oriente

---

<sup>54</sup> Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (Loi sur la protection des eaux LEaux, RS 814.20)

<sup>55</sup> Loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques (Loi sur les forces hydrauliques LFH, RS 721.80)

<sup>56</sup> Loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau (RS 721.100)

sur la courbe établie conformément à la brochure Idées directrices – Cours d'eau suisses<sup>57</sup> et conformément à l'art. 41a, al. 1 de l'Ordonnance sur la protection des eaux. Ce dernier distingue les eaux dans les biotopes, les paysages de marais, les aires protégées et similaires (courbe biodiversité) et les eaux situées en dehors de telles zones (courbe de besoin spatial minimal).<sup>58</sup> L'espace aquatique pour remplir les exigences de la première situation doit ainsi être plus grand. Les zones délimitées doivent donc au minimum garantir la biodiversité. L'exigence d'avoir des surfaces ne servant pas seulement à garantir, mais aussi à renforcer la biodiversité, devrait donc permettre d'assurer davantage de surface dans l'espace réservé aux eaux.

Au regard de la préservation de la nature, il faut en outre mentionner qu'en plus des interventions physiques et des activités de construction, l'apport de substances polluantes est également à prendre en considération. Dans le sens du principe de précaution, qui correspond au principe de préservation, il est évident que le passage correspondant dans l'article proposé doit également avoir des conséquences sur les apports de substances dans les eaux. Cela devrait générer davantage de pression sur l'homologation et l'utilisation de pesticides, d'engrais et d'autres substances polluantes.

---

<sup>57</sup> OFEV 2003 : Idées directrices – Cours d'eau suisses. Pour une politique de gestion durable de nos eaux

<sup>58</sup> Office fédéral de l'environnement OFEV, Rapport explicatif du 20 avril 2011, Initiative parlementaire Protection et utilisation des eaux, Modification des ordonnances sur la protection des eaux, l'aménagement des cours d'eau et l'énergie, de même que de l'ordonnance relative à la loi fédérale sur la pêche, p. 3



## 6. Quelques possibilités de mettre en œuvre les exigences de l'Initiative biodiversité

### *Au niveau de la Constitution*

Il faut une modification de la Constitution pour toutes les exigences de l'Initiative biodiversité qui ne sont pas encore suffisamment considérées au niveau constitutionnel et légal. Par la suite, il faudra réviser ces points dans la LPN.

- En font partie la question de la compétence de la Confédération et des cantons en matière de protection de la nature et du paysage (art. 78a al. 1), et celle de l'obligation des cantons de définir les objets protégés d'importance cantonale (art. 78a al. 2).
- L'initiative souhaite élever au niveau constitutionnel quelques règles déjà ancrées au niveau légal. En font partie la sauvegarde des paysages, des sites construits, des lieux historiques, ainsi que des monuments naturels et culturels dignes de protection (art. 78a al. 1a), le ménagement de la nature, du paysage et du patrimoine bâti, y compris à l'extérieur des objets protégés (art. 78a al. 1b), et l'essence d'une pesée des intérêts (Art. 78a Abs. 3) objective et qui ne conduise pas dans les faits à la destruction de l'objet protégé ni de l'essence de la valeur à protéger.
- Une modification de la Constitution sur le modèle d'autres domaines de l'infrastructure, p. ex. le réseau des transports, serait nécessaire si la création d'un fonds en faveur de l'infrastructure écologique devait se révéler intéressante.

### *Au niveau légal*

Les exigences de l'initiative qui ne sont pas encore suffisamment considérées au niveau légal demandent une modification de la loi. À ce propos, il faut identifier les lois qui doivent être adaptées, éventuellement au-delà de la LPN qui se trouve en premier rang en matière de biodiversité, de paysage et de patrimoine bâti.

- Cela concerne surtout la question des mesures à mettre en place pour mieux coordonner les nouvelles tâches du développement territorial, telles que la densification, et la protection du patrimoine bâti (art. 78a al. 1a et b). À ce propos, le Conseil fédéral a approuvé le rapport «Préserver la physionomie des localités suisses», le 17 janvier 2018. Il en est résulté la Stratégie culture du bâti. Parmi ses exigences, la question de l'obligation de considérer à tous les niveaux les inventaires fédéraux tels que l'ISOS (et l'IFP, l'IVS) est particulièrement importante. Actuellement, cela est recommandé dans un rapport de la Confédération de 2012, mais pas prescrit. Dans la pratique, il y a des problèmes dans ce domaine. Il faut renforcer cet aspect au niveau légal, après avoir clarifié si la loi appropriée est la LPN ou la LAT.
- Une révision de la loi, sur le modèle du Fonds pour le climat, serait nécessaire si la création d'un fonds en faveur de l'infrastructure écologique devait se révéler intéressante.

### *Exécution dans les faits*

La version actuelle de la LPN satisfait de nombreux intérêts de l'Initiative biodiversité. Ces questions urgentes peuvent déjà être mises concrètement en exécution dans le paysage et dans les localités.

Chaque année qui passe sans les mesures requises provoque de graves pertes à la biodiversité, déjà confrontée à un recul dramatique. Ces pertes sont en partie irréversibles et augmentent surtout les coûts de la remise en état. Une partie des exigences de l'Initiative biodiversité demande dès lors les réflexions suivantes:

Là où il existe déjà un mandat constitutionnel ou légal allant dans le sens des exigences de l'initiative, mais pas encore mis en exécution dans une mesure satisfaisante, il importe d'identifier le domaine où il faut intervenir pour atteindre rapidement et efficacement les améliorations nécessaires. Par exemple, en

2012 le Conseil fédéral a pris la décision politique en faveur de l'infrastructure écologique, très importante pour satisfaire les exigences de l'initiative dans le domaine de la biodiversité. Les bases nécessaires se trouvent dans la Constitution et dans la loi. Il faut maintenir la pression par l'Initiative biodiversité, afin de faire progresser la réalisation de l'infrastructure écologique par des surfaces, moyens financiers et instruments nécessaires (art. 78a al. 1c), sans attendre des adaptations de la Constitutions ou des révisions de la loi.

Concrètement, pour les exigences de l'initiative dans le domaine de la biodiversité et notamment de l'infrastructure écologique, il en va des aspects suivants :

- Surfaces nécessaires : l'Initiative biodiversité s'appuie sur l'enquête « Surface requise pour la conservation de la biodiversité et des services écosystémiques en Suisse » du Forum Biodiversité, qui préconise la priorité de la biodiversité sur au moins 30% de la surface nationale. De plus, il importe d'atteindre l'objectif de la Convention sur la diversité biologique (actuellement 17%, ensuite au moins 30% de surfaces protégées, dont un tiers – soit 10% de la surface de la Suisse – strictement protégées) et de mettre en place le Réseau Émeraude de la Convention de Berne. Des bases importantes au sujet de la question des surfaces seront disponibles à l'automne 2020. La Confédération et les cantons seront ainsi tenus d'agir rapidement.
- Instruments nécessaires : le type de surfaces prioritaires pour la biodiversité et d'éléments de l'infrastructure écologique définit les instruments les plus appropriés. Il faudrait une interaction de trois instruments: des inventaires avec le niveau de protection actuel pour les surfaces dignes de protection mais pas encore inscrites et, éventuellement, une nouvelle forme d'inventaire pour les surfaces présentant plusieurs types d'habitats et d'utilisation (sur le modèle du Réseau Émeraude et de Natura 2000), une conception (au sens de l'art. 13 LAT) apte à établir les valeurs que les nouvelles surfaces de biodiversité doivent atteindre et un plan sectoriel (au sens de l'art. 13 LAT) «Corridors de mise en réseau de la biodiversité» pour les sites à mettre en réseau essentiels au niveau national. Les bases légales à ce sujet existent d'ores et déjà.
- Moyens nécessaires : l'initiative exige des investissements élevés dans sa phase initiale, afin d'assurer de nouvelles surfaces protégées et pour la réévaluation des surfaces existantes. Il faudra également assurer à long terme la couverture des coûts récurrents liés à l'entretien. D'autres moyens seront à investir dans des programmes de conservation des espèces, dans le développement et l'exercice de services de conseil pour cette même promotion, dans la formation de spécialistes des espèces, dans l'élaboration d'instruments et bases, dans ces centres nature et dans le monitoring de la biodiversité. Par moyens nécessaires, l'initiative entend également les ressources en personnel dans le domaine de la protection de la nature et par l'art. 78a al. 1c, elle exige davantage de places de travail à tous les niveaux nécessaires pour mettre en œuvre des mesures de protection de la nature.
- Prise en compte des tâches par la Confédération et les cantons : afin que la Confédération soutienne les mesures des cantons aptes à assurer et à renforcer la biodiversité (art. 78a al. 4), il faut examiner les manières de développer les conventions-programmes selon la PFN. Une mesure importante consiste à élever le pourcentage de participation de la Confédération, en particulier en ce qui concerne les priorités nationales et les zones prioritaires d'importance nationale.

Les bases légales existantes permettent de mettre en œuvre de nombreuses mesures de la Stratégie culture du bâti du Conseil fédéral, de 2020. Ces mesures reprennent des exigences de l'Initiative biodiversité dans le domaine de l'assurance du patrimoine bâti.

## **7. Une double initiative pour une Suisse où il fait bon vivre**

Si l'on ne fait pas plus d'efforts, le recul de la biodiversité, la baisse de la qualité des paysages et la perte du patrimoine culturel bâti continueront à progresser. Au regard des autres offensives incessantes visant à réduire à néant les avancées légales en faveur de la protection et de la promotion de la nature et du paysage, il est grand temps de mettre la nature et le paysage à l'ordre du jour de l'agenda politique et dans le viseur du public, avec un signal fort. Car la Suisse ne supportera pas davantage de dégradations sans qu'il n'y ait des conséquences sur l'économie et la société. C'est pourquoi une offensive de démocratie directe pour la nature, le paysage et le patrimoine culturel bâti est annoncée – pour la préservation de notre qualité de vie et de nos moyens d'existence.

Avec l'Initiative biodiversité, nous lançons un signal fort contre le démantèlement insidieux de la législation de protection et contre le laisser-aller dans l'attention portée à notre patrimoine naturel et culturel. Ce patrimoine sera ainsi sécurisé pour nous-mêmes et pour les générations futures.

Conjointement avec l'Initiative paysage contre l'urbanisation du paysage, elle revendique une Suisse où il fait bon vivre, riche en davantage de nature, de paysages et de patrimoine bâti.

## 8. Annexe

### 8.1. Instruments actuels en matière de protection de la nature

L'article sur la protection de la nature et du paysage (art. 78) a été introduit dans la Constitution fédérale en 1962. Dans ce domaine, la Confédération dispose d'une compétence fédérale totale. Ainsi, selon l'art. 78, al. 4, la Confédération édicte des prescriptions relatives à la protection de la faune et de la flore et au maintien de leur milieu naturel. Selon l'art. 78, al. 1 de la Constitution fédérale, toutefois, les cantons conservent fondamentalement la compétence pour la protection de la nature.

La tâche commune à la Confédération et aux cantons, en matière de protection de la nature, résulte du principe de développement durable défini par la Constitution, selon lequel la Confédération et les cantons œuvrent à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain (art. 73 Cst).

Depuis 1967, la Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) est en vigueur. Conformément à l'attribution des compétences prévue par la Constitution, la Confédération et les cantons, selon les art. 18 et suivants de la LPN, sont tenus de préserver les habitats dignes de protection ou de contrer par des mesures appropriées l'extinction d'espèces animales et végétales indigènes. Une condition essentielle à la protection des espèces et des habitats est un financement suffisant des mesures de conservation et d'entretien, définies dans le cadre de conventions-programmes entre la Confédération et les cantons (cf. en particulier art. 18d et 23c de la LPN). Pour la protection de la nature, d'autres dispositions légales existent dans les domaines de la protection des eaux, de l'aménagement des cours d'eau, de la forêt, de l'aménagement du territoire, des produits chimiques, de la protection de l'environnement et de l'agriculture.

À l'international, il existe également des prescriptions relatives à la protection de la biodiversité. L'un des plus grands accords internationaux sur l'environnement est la Convention sur la diversité biologique<sup>59</sup> (en vigueur depuis 1993). Les objectifs de cette convention sont la préservation, à l'échelle mondiale, de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses composants et la répartition raisonnable et juste des bénéfices résultant de l'utilisation des ressources génétiques. Pour mettre en œuvre les objectifs de biodiversité internationaux, les États signataires se sont engagés à développer leurs propres stratégies et plans d'action nationaux. La Suisse a elle aussi depuis 2012 une Stratégie Biodiversité et depuis 2017 un plan d'action tiré de celle-ci. À l'échelle mondiale, outre la Convention sur la diversité biologique, d'autres accords traitent également de la protection et de l'utilisation durable de la biodiversité, tels que par exemple la CITES<sup>60</sup> ou la Convention de Berne<sup>61</sup>.

### 8.2. Instruments actuels en matière de protection du paysage

« Paysage désigne une partie du territoire, telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations. »<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Convention du 5 juin 1992 sur la diversité biologique (CBD ; RS 0.451.43)

<sup>60</sup> Convention du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES ; RS 0.453)

<sup>61</sup> Convention du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Convention de Berne ; RS 0.455)

<sup>62</sup> Convention européenne du paysage, entrée en vigueur pour la Suisse le 1er juin 2013 (RS 0.451.3)

À l'échelle de la loi, on dénombre en première ligne quatre lois qui régissent la gestion du paysage<sup>63</sup>: la Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage<sup>64</sup>, la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire<sup>65</sup>, la Loi fédérale sur la forêt<sup>66</sup> et la Loi fédérale sur l'agriculture<sup>67</sup>. À celles-ci s'ajoute la Loi fédérale sur la protection des eaux<sup>68</sup>. Différentes autres lois contiennent des dispositions relatives aux paysages pour certaines politiques sectorielles telles que les transports, l'énergie etc.

La Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) traite des aspects naturels et culturels du paysage. Dans le cadre de ses activités, la Confédération doit veiller à ménager le paysage et la physionomie des localités indigènes, ainsi que les sites historiques et les monuments naturels et culturels. La Confédération est notamment responsable des inventaires fédéraux – l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP), l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) et l'Inventaire fédéral des voies de communication historiques de Suisse (IVS). Les objets de ces inventaires doivent être conservés dans leur intégralité ou ménagés le mieux possible. Les aires protégées au moyen d'inventaires des biotopes (p. ex. grandes zones alluviales, marais, prairies sèches, sites de reproduction des amphibiens) sont d'une importance centrale pour les paysages et la biodiversité. Les sites marécageux ont un statut particulier puisqu'ils sont directement protégés par la Constitution fédérale en tant que types de paysage uniques.

La Loi sur l'aménagement du territoire (LAT) présente une série de dispositions importantes pour le paysage. Un objectif important de la LAT oblige la Confédération, les cantons et les communes à séparer le domaine bâti du domaine non bâti. En outre, les autorités doivent veiller à ce que le développement du tissu urbain soit dirigé vers l'intérieur (densification), et à ce que des zones d'implantation compactes soient créées. Les zones d'urbanisation, les constructions et les installations doivent s'intégrer dans le paysage existant, les rives des lacs et des rivières doivent être laissées libres et l'accès public à celles-ci doit être facilité. Les paysages et espaces de détente proches de la nature doivent être conservés et les forêts doivent pouvoir remplir leurs fonctions. Les zones d'urbanisation doivent être conçues selon les besoins de la population.

L'objectif de la Loi sur la forêt (LFo) est de préserver la forêt – et ainsi un élément déterminant du paysage – en termes de surface et de distribution spatiale. Les autres fonctions de la forêt, soit de protection, de détente et économiques doivent en outre être garanties. Le principe de la sylviculture proche de la nature s'applique. Les cantons garantissent l'accès général à la forêt.

La Loi sur la protection des eaux (LEaux) sert notamment à préserver et à valoriser les eaux en tant qu'élément du paysage. L'espace réservé aux eaux que les cantons ont déterminé revêt une importance centrale. En cas de dégradation du système hydrologique, les cantons doivent garantir la revitalisation en prenant en compte le bénéfice pour la nature et le paysage – en particulier pour les besoins de détente de la population proche. L'aspect paysager des eaux doit également être pris en considération lors de la détermination des débits minimaux à restituer par les centrales hydrauliques.

La Loi sur l'agriculture (LAg) exige que l'agriculture apporte une contribution importante au soin du paysage cultivé. Les contributions des terres cultivées doivent également faire en sorte que la forêt ne s'étende pas davantage dans les prés et prairies. Pour obtenir des paysages cultivés régionaux typiques, les préserver et les développer, la LAg prévoit des contributions à la qualité du paysage. Les contribu-

---

<sup>63</sup> Les explications ci-après proviennent du rapport de l'OFEV (2016) : Conserver et améliorer la qualité du paysage, Berne, S. 12f.

<sup>64</sup> Loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN, RS 451)

<sup>65</sup> Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700)

<sup>66</sup> Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo, RS 921.0)

<sup>67</sup> Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAg, RS 910.1)

<sup>68</sup> Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux, RS 814.20)

tions à la biodiversité, les contributions aux systèmes de production, les projets de développement régional (PDR) ou les mesures d'amélioration des structures sont d'autres instruments de la politique agricole, susceptibles de contribuer à l'amélioration de la qualité du paysage.

Avec la Convention européenne du paysage<sup>69</sup>, la Suisse s'est en outre engagée à faire du paysage un élément de sa politique d'aménagement du territoire et d'aménagement urbain, ainsi que de sa politique culturelle, environnementale, agricole, sociale et économique.

### **8.3. Instruments actuels en matière de protection du patrimoine**

La protection et l'entretien du patrimoine culturel bâti, à l'échelle nationale, sont en premier lieu garantis par la Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) et par les décrets s'y rapportant – tels que l'Ordonnance sur l'ISOS. Étant donné que, selon l'attribution des compétences dans l'art. 78, al. 1 de la Constitution fédérale, dans ce domaine encore plus que dans la protection de la nature et de l'environnement, les compétences principales reviennent aux cantons, il existe une grande diversité de réglementations cantonales et parfois même communales. Celles-ci ne sont que peu affectées par la LPN. De même, les accords internationaux et déclarations d'intention sont relativement peu contraignants en cas de menaces concrètes sur des témoins importants de notre bâti. Le problème majeur de l'état actuel est donc que le Droit supérieur – de la Confédération ou de la communauté internationale – ne confère que trop peu d'instruments concrets lorsque la préservation de monuments et sites importants entre en en conflit avec des intérêts typiquement locaux.

---

<sup>69</sup> Convention européenne du paysage, entrée en vigueur pour la Suisse le 1er juin 2013 (RS 0.451.3)