



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

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

Août 2021

Éditeur :

Association « Pour la nature, le paysage et le patrimoine bâti »
c/o Dornacherstrasse 192
Case postale
4018 Bâle

Contact :

www.initiative-biodiversite.ch
info@initiative-biodiversite.ch

Table des matières

1	Situation préalable à la création de l’initiative populaire.....	2
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 bâti.....	6
2	Texte de l’initiative.....	9
3	Finalité et grandes lignes de l’initiative populaire.....	10
3.1	Les objectifs en bref.....	10
3.2	Nouvel art. 78a en complément de l’art. 78 existant.....	10
3.3	Champ d’application.....	11
3.4	Référence au droit constitutionnel dans d’autres domaines.....	11
4	Explications légales sur les différentes dispositions du texte de l’initiative.....	12
4.1	Art. 78a, al. 1, phrase d’introduction.....	12
4.2	Art. 78a, al. 1, let. a – c.....	12
4.3	Art. 78a, al. 2.....	13
4.4	Art. 78a, al. 3 – en général et phrase 1.....	14
4.5	Art. 78a, al. 3 – phrase 2.....	14
4.6	Art. 78a al. 3 – phrase 3.....	15
4.7	Art. 78a al. 4.....	15
4.8	Disposition transitoire à l’art. 78a (art. 197, ch. 12).....	15
4.9	La transposition de l’initiative en loi.....	15
5	Explications techniques relatives au texte de l’initiative.....	17
5.1	La biodiversité a besoin de beaucoup plus de surface qu’aujourd’hui.....	17
5.2	Trois instruments pour assurer la protection des surfaces prioritaires de biodiversité.....	18
5.3	La biodiversité a besoin de beaucoup plus de moyens qu’aujourd’hui.....	18
5.4	L’initiative renforce la protection du paysage.....	20
5.5	Le patrimoine bâti est nouvellement ancré dans la Constitution.....	20
5.6	Effet de l’initiative sur d’autres politiques sectorielles.....	20
6	Annexe.....	27
6.1	Instruments actuels en matière de protection de la nature.....	27
6.2	Instruments actuels en matière de protection du paysage.....	28
6.3	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 menacé¹. Une comparaison avec les pays de l'OCDE montre que la Suisse est le pays qui présente le nombre le plus élevé d'espèces menacées². Et pour ce qui est de leurs habitats, la situation n'est pas meilleure : la moitié des habitats de Suisse est menacée³. Le nombre d'habitats et d'espèces menacées est particulièrement élevé dans les cours d'eau et les milieux humides⁴. Les surfaces de marais ont par exemple reculé de 82% depuis 1900⁵.

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*⁶. 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 eau⁷.

La biodiversité agricole, autrement dit la diversité des plantes cultivées et des animaux de rente, subit aussi une forte pression. En 1900, la Suisse comptait encore 3000 variétés de fruits. Environ 1000 d'entre eux ont définitivement disparu, de même que 80% des arbres fruitiers haute-tige de l'époque. L'industrialisation de l'agriculture et les situations de monopoles sur le marché des semences sont à l'origine de la perte de biodiversité agricole⁸.

La 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

¹ 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.

² OCDE (2017): OECD Environmental Performance Reviews: Switzerland 2017, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279674-en> (État : 27.08.2021)

³ 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.

⁴ Bundesamt für Umwelt (Hrsg.) (2017): Biodiversität in der Schweiz: Zustand und Entwicklung. Ergebnisse des Überwachungssystems im Bereich Biodiversität, Stand 2016. Bundesamt für Umwelt, Bern. Umwelt-Zustand Nr. 1630: 60 S.

⁵ Lachat, T. et al (2010) : Évolution de la biodiversité en Suisse depuis 1900. Avons-nous touché le fond ? Bristol-Stiftung, Zurich. Édition principale, Berne.

⁶ Fischer, M. et al. (2015) : État de la biodiversité en Suisse en 2014. Éditeur : Forum Biodiversité Suisse et al., Berne.

⁷ Conseil fédéral suisse (2018) : Environnement Suisse 2018. Rapport du Conseil fédéral. Berne : 202 p.

⁸ Howard P.H. (2018): Global Seed Industry Changes since 2013. <https://philhoward.net/2018/12/31/global-seed-industry-changes-since-2013/> (État: 27.08.2021)

l'Asie centrale de 2018⁹. Sont particulièrement menacées 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 2018¹⁰, le dernier rapport relatif à l'examen environnemental de l'OCDE pour la Suisse de 2017¹¹, le rapport de la Confédération sur l'état et l'évolution de la biodiversité en Suisse de 2017¹², le rapport de la Suisse relatif à la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique au plan mondial de 2014¹³, de nombreuses études scientifiques (p. ex. Fischer et al. 2015¹⁴, Lachat et al. 2010¹⁵) et le rapport succinct « Protection de la biodiversité en Suisse »¹⁶ de la Commission de gestion du Conseil des Etats 2021.

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

Le paysage suisse subit un grand bouleversement¹⁷. Les communes à caractère urbain occupent déjà 41% du territoire national¹⁸. 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 surface¹⁹. 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 paysage²⁰. De même, le Rapport Environnement Suisse 2018 du Conseil fédéral²¹ 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

⁹ 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.

¹⁰ Conseil fédéral suisse (2018) : Environnement Suisse 2018. Rapport du Conseil fédéral. Berne : 202 p.

¹¹ OCDE (2017): OECD Environmental Performance Reviews: Switzerland 2017, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279674-en> (État : 27.08.2021)

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ Fischer, M. et al. (2015) : État de la biodiversité en Suisse en 2014. Éditeur : Forum Biodiversité Suisse et al., Berne.

¹⁵ Lachat, T. et al (2010) : Évolution de la biodiversité en Suisse depuis 1900. Avons-nous touché le fond ? Bristol-Stiftung, Zurich. Édition principale, Berne.

¹⁶ www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-gpk-s-2021-02-22.aspx (État : 27.08.2021)

¹⁷ 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.

¹⁸ Office fédéral de la statistique (2014) : Nouvelle définition statistique des agglomérations et des villes 2012, Communiqué de presse, Neuchâtel.

¹⁹ Recensement propre de la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage SL-FP.

²⁰ Contrôle parlementaire de l'administration (2003) : Évaluation de l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP), Berne.

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

moyenne suisse entre 1979 et 2009, et c'est également là que le découpage du paysage par des axes de trafic est le plus marqué²². 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 2017²³, 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 2018²⁴. La pression sur 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 conscients, 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 »²⁵.

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 (c'est p. ex. nettement le cas dans les cantons de 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 : mises bout à bout, 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 composés d'arbres haute-tige 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

²² 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.

²³ OCDE (2017) : OECD Environmental Performance Reviews: Switzerland 2017, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279674-en> (État : 27.08.2021)

²⁴ Conseil fédéral suisse (2018) : Environnement Suisse 2018. Rapport du Conseil fédéral. Berne : 202 p.

²⁵ Préserver la physionomie des localités suisses : Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 16.4028 Fluri du 15 décembre 2016.

contrôles ne sont pas suffisamment effectués et les sanctions pas assez appliquées²⁶. Il est encore plus grave que 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 fédéral²⁷. Il souhaitait modifier la Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN)²⁸ 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. Un exemple concernant les cours d'eau montre les continuelles tentatives d'affaiblissement des prescriptions légales au grand dam de la nature. Une initiative parlementaire²⁹ a ainsi obtenu que les exploitants de centrales hydrauliques puissent à l'avenir prendre moins de mesures environnementales qu'aujourd'hui lors du renouvellement de la concession.

Le Conseil fédéral, le Parlement et les cantons ont en outre 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 bâti. De nouveaux canaux de drainage sont p. ex. 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 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 Lauerhorn).

Le patrimoine 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 justifier³⁰. Ce processus rampant 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 so-

²⁶ Interface (2013) : Renforcement de l'exécution du droit environnemental. Rapport final sur mandat de l'OFEV, Division Droit, Berne, 165 p.

²⁷ Initiative parlementaire Eder « Rôle de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage et sa tâche d'expertise » (12.402).

²⁸ Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN, RS 451)

²⁹ Parlamentarische Initiative Röstli «Ausbau der Wasserkraft zur Stromerzeugung und Stromspeicherung» (16.452)

³⁰ Cf. Rapport annuel 2016 de la Commission fédérale des monuments historiques CFMH.

ciété 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 biodiversité³¹, 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'action³² 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 Conseil fédéral a repoussé dans le temps de nombreuses mesures comme celles qui concernent la biodiversité agricole. 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 jusqu'en 2020, seul un objectif ait été atteint, celui concernant l'économie forestière. Un progrès est toutefois visible concernant 5 autres objectifs (p. ex. sensibilisation), les autres n'avancent pas ou vont même à l'encontre du but initial³³. On peut ainsi mentionner la création de l'infrastructure écologique³⁴ en tant que principal objectif de la Suisse en matière de biodiversité pour les 2 prochaines décennies. Le Conseil fédéral a décidé l'infrastructure écologique en 2012, mais seuls des travaux préparatoires ont été entrepris à ce jour. Sa réalisation a été repoussée de 20 ans, de 2020 à 2040.

Le manque de ressources financières et en personnel est une autre cause de l'état critique de la biodiversité. Sans moyens financiers et en personnels 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 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. Si elles disparaissent, elles seront perdues partout et pour toujours. La Suisse a aussi une grande responsabilité pour de nombreuses autres espèces, car elle constitue une partie importante de l'aire de répartition ou de la population.

La diminution de la biodiversité a également de nombreuses autres 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

³¹ OFEV (éditeur) (2012) : Stratégie Biodiversité Suisse. Office fédéral de l'environnement, Berne, 89 p.

³² OFEV (éditeur) (2017) : Plan d'action du Conseil fédéral. Stratégie Biodiversité Suisse et plan d'action. Office fédéral de l'environnement, Berne.

³³ BirdLife Schweiz (2020): Biodiversität: Wo steht die Schweiz? 24 S.

³⁴ Cf. explications sur l'infrastructure écologique au chapitre 5.1.

exemple, est estimée entre 2 et 4 milliards de francs par an³⁵. 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 remplissent plus leur fonction de protection naturelle contre les avalanches. 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 terrain³⁶. Il est donc bien plus avantageux de préserver des écosystèmes intacts que de reconstituer 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. Le déclin de la biodiversité agricole (ou agrobiodiversité) a aussi des conséquences. La richesse du pool génétique des anciennes variétés et des anciennes races est nécessaire pour que la culture puisse réagir adéquatement aux maladies, aux changements climatiques ou aux nouveaux besoins des consommatrices et des consommateurs. La biodiversité agricole est une assurance pour l'avenir que nous devons à tout prix préserver.

« 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 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. »³⁷ 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

³⁵ 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.

³⁶ 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.

³⁷ 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

importants en tant que facteurs économiques. Même *economiesuisse* souligne l'importance de la biodiversité pour l'économie dans son dossier thématique³⁸.

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.

³⁸ Biodiversität und Wirtschaft – eine Auslegeordnung vom 25. Juni 2020: www.economiesuisse.ch/fr/dossier-politique/biodiversite-et-economie-un-etat-des-lieux (État : 27.08.2021)

2 Texte de l'initiative

Avec l'initiative populaire fédérale « Pour l'avenir de notre nature et de notre paysage (Initiative biodiversité) », la Constitution³⁹ est modifiée comme suit :

Art. 78a Paysage et biodiversité

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

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

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

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

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

Les dispositions transitoires de la Constitution fédérale sont modifiées comme suit :

Art. 197 ch. 12⁴⁰

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.

³⁹ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101)

⁴⁰ 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 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 en adéquation avec l'importance de l'objet protégé en cas d'atteinte.** Avec l'initiative, il est prévu d'ancrer 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 protéger d'ici 2020 au moins 17 % de son territoire au moyen de systèmes de protection écologiquement représentatifs et bien reliés entre eux (et d'autres mesures de préservation efficaces et adaptées à la localisation) et bien intégrés dans le paysage environnant. La Suisse n'a pas atteint cet objectif. A partir de 2021, un nouvel objectif intermédiaire sera en vigueur au niveau international jusqu'en 2030. L'initiative contribue aussi à atteindre les objectifs internationaux en matière de biodiversité. Les « surfaces nécessaires à la biodiversité » ne signifient toutefois pas un pourcentage, mais que les surfaces nécessaires soient sécurisées à long terme dans toutes les parties du pays et pour tous les types d'habitats dans la qualité nécessaire.
- **Davantage de moyens pour la nature.** Les moyens alloués à la protection de la nature aujourd'hui et de la biodiversité sont largement insuffisants tant sur le plan des finances que du personnel, 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 suffisamment 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 n'a pas d'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 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 1994⁴¹. 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.

⁴¹ 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 lorsqu'elles réalisent des tâches exclusivement cantonales (ou communales) (notamment l'Inventaire fédéral dans le sens de l'art. 5 LPN). Cela permet d'éclaircir les choses et ne représente pas 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 non seulement dans la réalisation des tâches fédérales, mais également dans la réalisation des tâches cantonales (et communales)⁴².

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 a priori à des interventions dans un objet. Même des atteintes substantielles sur des objets qui, grâce à leur inscription 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).

⁴² L'arrêt de principe sur ce point est l'arrêt du Tribunal fédéral de 2009 concernant la commune de Rütli ZH, ATF 135 II 209 ; des arrêts ultérieurs du TF s'y réfèrent, par exemple les arrêts du TF 1C_130/2014 et 1C_150/2014 du 6.1.2015, consid. 3.2 (commune de Schaffhouse) ; 1C_155/2018 du 3.10.2018, consid. 6 (Lugano) ; 1C_610/2018 du 12.6.2019, consid. 5.2 (Lausanne).

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 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 le Conseil fédéral l'a décidé dans la Stratégie Biodiversité Suisse, on a besoin non seulement de surfaces protégées à long terme sur le plan légal quant à leur localisation, leur taille et leur qualité, 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. Le Conseil fédéral doit se baser sur des données factuelles, basées sur l'évidence et sur la science pour clarifier quelles sont les surfaces nécessaires. Cela permettra ensuite de déterminer les moyens nécessaires.

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 (p. ex. nouvelles zones de biodiversité, sites Emeraude, zones similaires à 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) «Zones de mise en réseau de la biodiversité» pour les sites de mise en réseau au niveau national (cf. chapitre 5.2).

4.3 Art. 78a, al. 2

La Confédération et les cantons déterminent les objets d'intérêt national et d'intérêt cantonal et leur fournissent un statut de protection. Cela est déjà fait en grande partie. Au niveau fédéral, il s'agit des inventaires fédéraux selon l'art. 5 LPN et la désignation des biotopes selon l'art. 18a LPN. Les cantons appliquent leurs propres instruments. Il reste toutefois des lacunes considérables. De nombreux cantons n'ont pas encore ni recensé systématiquement ni désigné les paysages, les sites construits, les lieux

historiques, les monuments naturels et culturels et les biotopes d'importance cantonale. L'art. 78A al. 2 a comme objectif de donner le mandat de combler ces lacunes existantes. Il appartient aux cantons de déterminer les critères de l'importance cantonale et de quelle manière la mise sous protection doit se faire.

La distinction entre objets protégés d'importance nationale et ceux d'importance cantonale se base sur la distinction usuelle entre les deux niveaux de l'État et permet d'introduire la notion de l'al. 3 concernant les conditions pour l'admission d'une atteinte à un objet protégé.

4.4 Art. 78a, al. 3 – en général et phrase 1

Cet alinéa décrit les conditions qui doivent être remplies pour qu'une atteinte à un objet protégé considérée comme « substantielle » soit admise. Par la même occasion, il met en évidence que des atteintes à des objets protégés sont possibles sans que l'intérêt national soit nécessaire, pour autant qu'elles soient de portée limitée. L'initiative n'a donc pas pour objectif de durcir la pratique actuelle des tribunaux à ce sujet. C'est l'autorité d'application qui détermine si l'atteinte est substantielle ou non. Elle s'appuie pour cela sur une expertise (en cas d'autorisation par une autorité fédérale, il faut obligatoirement qu'une expertise soit établie par la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage⁴³ ou la Commission fédérale des monuments historiques. Si l'autorisation est accordée par une autorité cantonale, il faut une expertise de la part d'une commission indépendante de l'administration ou d'un service spécialisé de l'administration).

Il est logique que les offices fédéraux ainsi que les autorités cantonales ou communales ne puissent autoriser des atteintes substantielles que dans les cas où la dérogation à l'obligation de conserver intact l'objet dans les conditions fixées par l'inventaire se justifie par un intérêt supérieur, d'importance nationale également. Cette pratique doit être inscrite expressément dans l'art. 78a, al. 3 – sous la forme d'un droit constitutionnel immédiatement applicable –, car le droit en vigueur permet actuellement les interventions sur des objets protégés d'importance nationale qui sont autorisées par une autorité locale ou communale en application exclusive du droit cantonal.

Il est également logique que les autorités compétentes ne puissent autoriser des atteintes substantielles à un objet protégé au niveau cantonal que s'il existe un intérêt prépondérant d'importance cantonale (et même nationale, ce qui est également possible). Au vu de l'al. 2, la notion d'« objet protégé au niveau cantonal » englobe les objets dignes de protection qui ont été désignés par une décision cantonale comme objet protégé d'importance cantonale. Les objets sans importance cantonale ne relèvent pas de l'art. 78a, al. 3.

En cas d'adoption de l'initiative, les cantons et (indirectement) les communes devront maintenir intégralement les objets inventoriés d'importance nationale (voir art. 78, al. 2 CF et art. 6 LPN) ; seules les atteintes d'intérêt national prépondérant seront autorisées.

4.5 Art. 78a, al. 3 – phrase 2

La phrase « l'essence de ce qui mérite d'être protégé doit être conservée intacte » permet de prévenir que l'autorité compétente puisse sacrifier les qualités de l'objet au point que les éléments de l'objet à l'origine de son inscription à l'inventaire disparaissent. Une atteinte qui a pour effet de rayer complètement les qualités de l'objet protégé inventorié n'est pas permise. Cela inclut également les atteintes qui, individuellement, ne touchent pas à la substance de l'objet mais qui, répétées dans le temps, aboutissent à la destruction des éléments qui ont conduit à l'inclusion de l'objet dans

⁴³ Voir art. 7 et art. 25 LPN.

l'inventaire. Ce qui précède devrait aller de soi, mais le texte de l'initiative l'exprime en toutes lettres pour que ce soit bien clair.

Le terme « essence de ce qui mérite d'être protégé » s'appuie sur une disposition constitutionnelle existante. L'art. 36 Cst. régit les limitations de droits fondamentaux. Son al. 4 dit que « l'essence des droits fondamentaux est inviolable ». La Constitution ne précise pas ce qu'est « l'essence » ; ce point doit être déterminé dans chaque cas d'espèce.

L'obligation constitutionnelle de respecter l'essence de ce qui mérite d'être protégé garantit la préservation des objets présentant la valeur la plus élevée pour l'ensemble du pays, à savoir les objets protégés d'importance nationale conformément à l'al. 2. Il en va autrement des objets que les cantons, s'appuyant sur l'al. 2, ont placés sous protection en raison de leur importance cantonale. Pour ces objets, l'essence de ce qui mérite d'être protégé est protégée contre des atteintes qui découlent d'un projet d'intérêt cantonal, mais non contre des atteintes nécessaires pour réaliser un projet d'intérêt national.

C'est aux autorités compétentes de déterminer si l'atteinte prévue remet en question l'essence de ce qui mérite d'être protégé, ou pas. Elles peuvent s'appuyer sur une expertise pour ce faire.

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. Rien ne change à ce niveau-là, la Confédération doit conserver ses objets protégés « dans leur intégralité si l'intérêt public l'exige » (art. 78, al. 2, let. 2, seconde moitié de la 2^e phrase).

4.6 Art. 78a al. 3 – 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.

4.7 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.

4.8 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.

4.9 La transposition de l'initiative en loi

Comme le dit le préambule du texte de l'initiative, l'art. 78a ne demande pas seulement à la Confédération et aux cantons d'appliquer le droit en tant que tel, mais également la jurisprudence y relative.

Au niveau du droit fédéral, cela devra se faire par le biais d'une révision partielle de la loi sur la protection de la nature et du paysage et d'autres lois en rapport avec la biodiversité et la culture du bâti ainsi que des ordonnances y afférentes ou par le biais d'arrêtés fédéraux.

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 national⁴⁴. Il s'agit en cela de surfaces – aires protégées ou autres – sur lesquelles la préservation et la promotion de la biodiversité sont prioritaires à long terme. 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.

La surface des aires protégées doit donc elle aussi nettement augmenter. En Suisse, 6 à 10% du territoire national sont actuellement protégés, selon le type de surfaces comptabilisées comme étant protégées⁴⁵. Conformément à la Convention sur la diversité biologique ratifiée par la Suisse, il aurait toutefois fallu d'ici 2020 déclarer comme zone protégée au moins 17% du territoire national (désormais 30% de surface protégée, dont 10% strictement protégées)⁴⁶. La Suisse n'a pas atteint cet objectif intermédiaire. L'objectif intermédiaire international pour 2030 sera déterminé en automne 2021. Le Réseau Émeraude de la Convention de Berne aurait dû être mis en place à fin 2020. Ce délai est repoussé à 2030, comme sa mise en œuvre.

Ce ne sont toutefois pas des objectifs en termes de surfaces qui sont au premier plan, mais la création de l'infrastructure écologique que le Conseil fédéral demande dans sa Stratégie biodiversité. Elle comprend un réseau national de surfaces importantes pour la biodiversité. L'ensemble du réseau est constitué de réseaux partiels basés sur les besoins en habitats d'espèces d'importance nationale, sur des biocénoses et des écosystèmes. Elle comprend des zones centrales (aires protégées) déterminées par des critères homogènes pour être représentatives d'un point de vue écologique et spatial, ainsi que des zones de liaison. Celles-ci sont en quantité et en qualité suffisantes, et elles sont réparties dans l'espace de façon à ce que les espèces appropriées puissent les utiliser.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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).

⁴⁶ 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 (État : 27.08.2021) et OFEV (éditeur) (2012) : Stratégie Biodiversité Suisse. Office fédéral de l'environnement, Berne, 89 p.

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 approprié 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. Pour les surfaces dignes de protection comportant plusieurs types de biotopes, il faut créer de nouvelles zones de biodiversité qui comprennent aussi des approches liées à Emeraude/Natura2000.

Les surfaces supplémentaires 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 un concept 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.

Mise en réseau des surfaces

- Les aires de mise en réseau à créer et les surfaces à définir, sur lesquelles ensuite créer des relais et à maintenir libres d'obstacles, ne sont pas strictement liés à leur emplacement. Ces aires nationales de mise en réseau 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

Les moyens financiers que la Confédération et les cantons consacrent à la biodiversité à travers les conventions-programmes conclus dans le domaine de l'environnement et de la biodiversité forestière sont beaucoup trop faibles. Entre 2016 et 2019, CHF 75 mio/an ont été consacrés à la protection de la

nature et CHF 30 mio/an à l'encouragement de la biodiversité forestière⁴⁷. Ces faibles montants coexistent avec de nombreuses subventions nocives pour la biodiversité dont les sommes sont beaucoup plus élevées⁴⁸.

Il est nécessaire de consacrer nettement plus de moyens à la biodiversité. Une étude mandatée par l'OFEV⁴⁹ arrive à un montant d'env. CHF 126 mio/an seulement pour les cinq biotopes d'importance nationale (hauts marais, bas marais, zones alluviales, sites de reproduction de batraciens, pâturages et prairies maigres) ainsi qu'à un montant unique d'env. CHF 1.6 mia pour des mesures de revalorisation. Cela ne concerne que la protection des habitats mentionnés. La sécurisation des autres habitats, les mesures d'encouragement des espèces ainsi que les moyens pour d'autres tâches prévues par la législation n'y sont pas prises en compte. La mise en place de l'infrastructure écologique nécessite des moyens plusieurs fois plus élevés⁵⁰.

C'est pour cela que l'initiative demande la mise à disposition des moyens financiers et en personnels nécessaires à la sécurisation et au renforcement de la biodiversité. Ces moyens doivent être engagés dans le cadre de l'infrastructure écologique pour la valorisation de zones et bâtiments protégés existants, pour la création et la sécurisation de nouvelles surfaces (y c. élaboration des bases et instruments nécessaires pour cela), ainsi que l'entretien des surfaces existantes et nouvelles. Il faut aussi consacrer les moyens nécessaires aux mesures d'encouragement des espèces, au recours à des bureaux de conseil pour l'encouragement des espèces, pour la formation de spécialistes en espèces (et les mesures de formation en général), pour l'élaboration des instruments et des bases pour la recherche et l'observation, ainsi que pour l'information de la population en particulier dans les centres nature.

Les montants manquant pour la biodiversité provoquent d'importants déficits d'exécution qui doivent être comblés d'urgence. Compte tenu de l'excédent de mesures nécessaires, mais non exécutées, il faut de grands efforts pour augmenter à temps les budgets de la Confédération et des cantons. Il faut donc examiner comment les conventions-programmes RPT selon l'art. 78a al. 4 doivent être développés. L'augmentation du pourcentage de la participation de la Confédération constitue une mesure importante en particulier pour les priorités nationales. Il faut en outre évaluer les possibilités d'augmenter les montants consacrés à la biodiversité p. ex. à travers a mise en place d'un fonds.

Par ressources nécessaires, l'initiative entend aussi les ressources nécessaires en personnels pour la protection de la nature et demande dans son art. 78a al. 1c la création des postes appropriés à tous les niveaux pour appliquer les mesures de protection de la nature. La Confédération doit aussi examiner comment elle peut encourager les ressources en personnels appropriées dans les cantons.

Deux études en cours vont montrer l'ampleur des moyens nécessaires pour sécuriser et renforcer la biodiversité⁵¹.

⁴⁷ Protection de la nature: 52 % Confédération, 48 % Cantons; Biodiversité en forêt: 55 % Confédération, 45 % Cantons. OFEV (éd.) 2019 : Flux de financement, bénéficiaires et effets des investissements dans la protection de la nature et la biodiversité en forêt. Enquête auprès des cantons. Rapport final. Office fédéral de l'environnement, Berne.

⁴⁸ Gubler, I.; Ismail, s. a.; Seidl, I., 2020: Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz. Grundlagenbericht. WSL Berichte, 96. 218 p. (avec résumé en français)

⁴⁹ 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). 2ème édition, 2017.

⁵⁰ Cependant, ceux-ci ne pourront être quantifiés qu'une fois que les zones protégées nécessaires auront été déterminées pour toutes les parties du pays et tous les types d'habitats.

⁵¹ Étude en cours sur les besoins de financement pour la protection de la biodiversité et étude en cours par le groupe spécialisé Infrastructure écologique sur les besoins de financement pour la création de l'Infrastructure écologique.

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, que l'essence de la valeur de protection reste préservée. Pour les aires protégées cantonales également, l'initiative définit le cadre de la pesée des intérêts. Cela épargne des interventions à cause d'intérêts d'usages particuliers et locaux.

Mais en dehors des objets protégés également, il faut préserver le paysage, c'est-à-dire déterminer ses qualités fondamentales 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 en dehors de la zone à bâtir).

5.5 Le patrimoine bâti est nouvellement ancré dans la Constitution

Conformément au droit en vigueur, le Conseil fédéral a la compétence de désigner les sites d'importance nationale. Dans la pratique, l'inscription 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 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 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 agricole

L'agriculture (y c. les zones d'estivage) utilise un tiers du territoire suisse. Elle est donc le secteur qui influe le plus sur la diversité des espèces et des milieux naturels en Suisse. Si on lui en donne les moyens, elle peut contribuer de façon déterminante à la conservation de la biodiversité et du paysage cultivé traditionnel. À l'heure actuelle, l'intensité de la production agricole met toutefois grandement à mal la diversité biologique. Trop d'incitations financières négatives, trop d'animaux de rente, trop de fourrages importés et trop de pesticides entraînent la surfertilisation des lacs, la pollution des cours d'eau, la disparition des milieux naturels et le déclin de la biodiversité. Bien que de nombreuses exploitations agricoles s'engagent pour la diversité des espèces et que l'on peut se réjouir de la participation élevée aux programmes en faveur de la biodiversité, la prestation écologique de l'agriculture suisse est aujourd'hui globalement insuffisante. L'agriculture indigène surexploite le potentiel de ses

sites en raison d'incitations financières négatives⁵² et d'instruments de politique agricole imparfaits et insuffisants.

L'initiative renforce, au niveau constitutionnel, les dispositions actuelles sur la protection et la promotion de la biodiversité dans les terres cultivées. Le nouvel art. 78a Cst. complète les art. 104 (agriculture multifonctionnelle) et 104a Cst. (production de denrées alimentaires adaptée aux conditions locales et utilisant les ressources de manière efficiente) en inscrivant dans la Constitution le *ménagement* de toutes les surfaces en dehors des zones protégées et la mise à disposition des *surfaces* et des *ressources nécessaires*. Par *ménagement* est entendu un mode d'exploitation agricole qui protège les valeurs naturelles existantes sur la base de l'état actuel des connaissances.

En ce qui concerne les objectifs et les mesures, les initiants se basent sur divers rapports de la Confédération et d'experts. En 2008, les Offices fédéraux de l'environnement (OFEV) et de l'agriculture (OFAG) ont publié, en se fondant sur le droit en vigueur, des objectifs environnementaux pour l'agriculture (OEA). Les OEA forment le cadre pour la promotion de la biodiversité dans les terres cultivées. Ils ont été opérationnalisés afin de pouvoir être mis en œuvre⁵³. Lors de cette concrétisation, les pourcentages cibles de surface de qualité OEA suivants ont notamment été proposés sur la base de critères scientifiques : 10% de surface de qualité dans la zone de plaine (état réel 2,2 – 4%), 12% dans la zone des collines (état réel 3,5 – 4,5%), 13% dans la zone de montagne I (état réel 3 – 4, 5%) et 17% dans la zone de montagne II (état réel 4,8 – 10%). Dans les zones de montagne III et IV ainsi que dans les zones d'estivage, la part des surfaces écologiquement précieuses suffit encore pour conserver la biodiversité. Un minimum de 10% de surface de qualité est considéré comme nécessaire sur les terres assolées (état réel 0,6%). Les experts de Suisse comme des pays voisins estiment nécessaire qu'environ 20% de la surface cultivée soit exploitée selon des modes de culture impliquant un faible apport d'intrants (culture biologique ou systèmes analogues, renonçant en grande partie aux intrants de synthèse) (part actuelle de culture bio: environ 5%)⁵⁴.

Les *surfaces et les ressources nécessaires* exigées par l'initiative sont aussi indispensables à la conservation et à l'utilisation durable de la biodiversité agricole. Les ressources zoogénétiques et phytogénétiques conservées possèdent en effet des propriétés et des caractères qui aideront l'agriculture à relever les défis que représentent les changements climatiques ou les nouveaux agents pathogènes. La conservation et l'utilisation durable de la biodiversité agricole nécessitent des adaptations de la loi sur l'agriculture (p. ex. pour encourager l'utilisation d'anciennes variétés et races).

Les fonds fédéraux actuellement alloués en faveur de la biodiversité dans les terres cultivées ne suffisent pas à compenser la pression contraire générée par toutes les catégories de contributions destinées à encourager la production. Une nouvelle répartition des fonds est nécessaire afin de promouvoir la biodiversité et de ne pas accroître encore l'intensification de l'exploitation par des incitations. La conservation et la promotion de la biodiversité exigées par l'Initiative biodiversité garantissent le fonctionnement des écosystèmes agricoles sur le long terme et favorisent leur adaptation aux changements climatiques. De cette manière, les capacités de production de produits alimentaires et de fourrages sains resteront garanties à l'avenir.

⁵² Gubler, I.; Ismail, S. A.; Seidl, I., 2020: Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz. Grundlagenbericht. WSL Berichte, 96. 218 p. (avec résumé en français)

⁵³ Agroscope (Éd.) 2013: Opérationnalisation des objectifs environnementaux pour l'agriculture. Domaine espèces cibles et caractéristiques, milieux naturels (OPAL). Art-Schriftenreihe 18.

⁵⁴ Guntern J., Lachat T., Pauli D., Fischer M. (2013): Surface requise pour la sauvegarde de la biodiversité en Suisse. Forum Biodiversité Suisse de l'Académie suisse des sciences naturelles (SCNAT), Berne.

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 Nazional Svizzer. La qualité des paysages se dégrade toutefois en raison de 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 est un milieu varié et proche de l'état naturel, qui possède sa propre dynamique naturelle. La forêt recouvre près d'un tiers du territoire national suisse. Presque toutes les surfaces construites ou agricoles étaient autrefois recouvertes de forêt. Il n'est donc pas étonnant que la forêt soit d'une grande importance pour la biodiversité locale. Les diverses associations forestières de Suisse fournissent des services écosystémiques globaux sur le long terme. Pour que cette situation perdure, il est essentiel que la biodiversité en forêt soit élevée. Celle-ci est préservée et promue par la Confédération et les cantons de deux manières différentes : d'une part, les plans directeurs forestiers et les prescriptions 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 ne doit pas s'effectuer au détriment des valeurs naturelles présentes. D'autre part, les cantons, avec le soutien des propriétaires forestiers et de tiers, délimitent des réserves forestières dans lesquelles la conservation et la promotion de la diversité des espèces sont prioritaires : soit on laisse la dynamique naturelle s'y installer, soit on y pratique un entretien qui favorise la biodiversité. Les deux approches pour les réserves forestières sont encouragées par la Confédération et les cantons.

En 2001 déjà, les directeurs cantonaux des forêts et l'OFEFP (aujourd'hui OFEV) s'étaient fixé pour objectif de convertir 10 % de la surface forestière en réserves⁵⁵. Les objectifs de la Confédération en matière de biodiversité en forêt ont été définis en 2015 dans le rapport « Biodiversité en forêt »⁵⁶. La Confédération et les cantons réalisent ces objectifs dans le cadre des conventions-programmes⁵⁷. Les

⁵⁵ Critères de qualité pour « Politique Réserves forestières Suisse » de janvier 2001 (acceptés par les directeurs forestiers cantonaux et l'OFEV le 21 mars 2001).

⁵⁶ 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.

⁵⁷ 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.

deux approches souffrent aujourd'hui de lacunes : de nombreuses structures en forêt sont artificielles, la part de vieux bois et de bois mort est trop faible, il n'y a pas assez de forêts claires et de lisières de forêt riches en structures, et le nombre et la surface des réserves forestières sont insuffisants. Les forêts sont en outre toujours plus mises à mal par d'autres facteurs tels que les espèces exotiques envahissantes, les polluants atmosphériques comme l'ammoniac, les changements climatiques et la construction d'infrastructures (places de dépôt de bois, installations pour les loisirs). Les mesures de protection et de promotion des espèces et des biotopes en forêt sont aujourd'hui freinées par des ressources insuffisantes.

Grâce à l'initiative, les déficits actuels pourront être comblés plus rapidement et de manière plus ciblée, puisque la Confédération et les cantons devront effectivement mettre à disposition 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 agricoles, les écosystèmes forestiers profitent d'une riche biodiversité qui permet de garantir 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 de plus de 1,5 à 2,5 °C, on estime que 20 à 30 % des espèces seront menacées d'extinction au niveau mondial. Par conséquent, la société humaine et ses ressources vitales sont également de plus en plus menacées par le changement climatique. En même temps, les écosystèmes intacts ont la capacité d'absorber le CO₂ et de le stocker dans leur biomasse. De plus, ils contribuent de manière décisive, avec la diversité des milieux naturels, 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. Les mesures de protection du climat sont ainsi également des mesures de conservation et de promotion de la biodiversité, et inversement.

Les initiants soutiennent les mesures destinées à protéger le climat, notamment le développement des énergies renouvelables dans le cadre de la Stratégie énergétique 2050. Le passage aux énergies renouvelables doit toutefois se faire dans le respect de la biodiversité et du paysage. À cet égard, les mesures d'efficacité permettant d'augmenter l'efficacité énergétique et d'économiser l'énergie présentent un potentiel tout aussi important que la construction de nouvelles installations. Alors que les potentiels des formes de production d'énergie éprouvées comme l'énergie hydraulique sont presque entièrement exploités, le secteur de l'énergie solaire offre encore de vastes possibilités de développement, qui ne nécessitent pas d'intervenir dans les périmètres protégés. L'énergie éolienne n'est pas non plus tributaire des sites dignes de protection pour contribuer à la transition énergétique. L'Initiative biodiversité exige une transition énergétique qui ne se fasse pas de façon disproportionnée aux dépens de la protection de la biodiversité et du paysage et de la culture du bâti. L'objectif doit être une politique énergétique respectueuse de l'environnement et de la nature et socialement acceptable.

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'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 n'entrave pas la réalisation des objectifs de développement des énergies renouvelables. Le droit actuel en la matière sera plutôt renforcé au niveau constitutionnel. La phrase 1 de l'art. 78a, al. 3 « Toute atteinte substantielle à un objet protégé par la Confédération doit être justifiée par un intérêt national prépondérant ; toute atteinte substantielle à un objet protégé au niveau cantonal

doit être justifiée par un intérêt cantonal ou national prépondérant » signifie que des atteintes substantielles (le texte de l'initiative ne s'exprime pas sur les interventions légères) à des objets protégés par la Confédération sont autorisées 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 sur les intérêts de protection. Conformément à l'art. 78a, al. 3, 1^{re} phrase, Cst. et 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. Le texte de l'initiative ne dit 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 qu'elle soit autorisée.

Aujourd'hui déjà, les autorités en charge de la pesée des intérêts concluraient que l'intérêt de la protection est prépondérant si un objet national protégé devait être modifié par une ou plusieurs interventions au point d'être détruit. Le texte de l'initiative reprend cette pratique en stipulant que l'essence de ce qui mérite d'être protégé doit être conservée intacte. Cette phrase vise surtout à empêcher que plusieurs atteintes évaluées séparément lors d'une pesée des intérêts causent, avec le temps, une dégradation qui finirait par anéantir l'objet protégé. L'exploitation des énergies renouvelables est concernée au même titre que les autres secteurs. Les projets qui visent à exploiter ces énergies mais qui vont à l'encontre des objectifs de protection des objets protégés d'importance nationale sont de toute façon peu indiqués, puisqu'ils affaiblissent l'acceptation des énergies renouvelables et ne sont pas absolument nécessaires au tournant énergétique.

En ancrant plus solidement la pesée des intérêts, on apporte davantage de sécurité au niveau de la planification et l'on favorise l'examen soigneux des projets de production d'énergie. L'effet de l'Initiative biodiversité est d'amener à effectuer la pesée des intérêts à l'étape des plans directeurs, et non pas aux étapes de l'autorisation de construire ou du plan d'affectation, qui interviennent trop tard dans le processus. La pesée des intérêts peut ainsi être faite en connaissance de tous les éléments pertinents et suffisamment tôt, ce qui est dans l'intérêt de toutes les parties.

Une meilleure prise en compte de la biodiversité peut également être atteinte par la mise en place de meilleurs standards qualitatifs pour les systèmes de production d'énergie. Il existe encore une marge de progression au niveau de la conception des installations et de leur utilisation afin de ménager et ne pas mettre en danger les objectifs de protection. L'exigence de ménager la nature, le paysage et le patrimoine bâti n'est pas nouvelle. Le principe de ménagement ne comporte pas de restriction absolue à la construction d'installations destinées à l'exploitation des énergies renouvelables. Au contraire, l'exigence de ménagement offre une marge de manœuvre permettant d'aménager qualitativement les installations. Cette dernière devra être utilisée de manière accrue et deviendra centrale à l'avenir.

Les calculs démontrent qu'un grand potentiel réside dans la production d'électricité issue de sources renouvelables, même si l'on applique une protection accrue de la biodiversité et du paysage. Cela vaut également si l'on tient compte de l'objectif climatique consistant à réduire les émissions à zéro d'ici 2050, c'est-à-dire si l'on transfère à l'électricité une partie de la demande de production de chaleur et de carburant, et si l'on compte sur un objectif de développement des énergies renouvelables supérieur à l'objectif de la Stratégie énergétique, soit si l'on augmente ce dernier de 50 %. C'est l'énergie photovoltaïque qui joue un rôle prépondérant dans l'atteinte des objectifs de développement. L'énergie photovoltaïque peut être développée en utilisant les infrastructures et constructions existantes sans toucher aux surfaces 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 la protection de la biodiversité et du paysage existent lorsque le potentiel de développement des énergies hydraulique et éolienne est étudié. Le potentiel de développement de ces technologies est inférieur à celui calculé par la Confédération si la protection accrue de la nature, du paysage et du patrimoine bâti y est associée. Cependant, la limitation du développement des énergies hydraulique et éolienne peut être compensée par un développement plus important du photovoltaïque, ce qui peut nous permettre de tout de même atteindre les objectifs de la Stratégie énergétique 2050. Certains développements récents permettent d'envisager également une contribution considérable du photovoltaïque à la production électrique hivernale.

Secteur des eaux

Les eaux et les zones alluviales présentent une grande variété d'espèces de plantes et d'animaux. Les zones alluviales sont utilisées comme milieu naturel par environ 80% de toutes les espèces d'animaux présentes en Suisse. Selon les estimations, elles accueillent 1500 espèces de plantes, ce qui correspond à peu près à un tiers de la flore suisse, et ce alors qu'elles ne représentent que 0,55% du territoire national. La proportion des espèces et milieux naturels menacés est cependant particulièrement élevée dans les eaux et les zones humides. Au cours du siècle dernier, la plupart des petits plans d'eau et des marais situés en zone agricole ont été asséchés ou corrigés, tandis que les rivières et les lacs ont été privés de leur dynamique naturelle. À l'heure actuelle, un cinquième des cours d'eau en Suisse sont fortement entravés, totalement artificiels ou canalisés ; dans le Jura et sur le Plateau c'est même plus d'un tiers des cours d'eau qui sont altérés.

Les résultats de l'Observation nationale de la qualité des eaux de surface montrent que la qualité des écosystèmes aquatiques est fortement altérée dans au moins 30% des stations de mesure, lorsqu'on se base sur l'état biologique indiqué par la composition et la densité des invertébrés et des plantes aquatiques. Si l'on considère la présence des poissons, les résultats sont encore plus graves, puisqu'ils indiquent que deux tiers des stations de mesure sont altérés⁵⁸.

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 eaux⁵⁹, dans la Loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques⁶⁰ et dans la Loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau⁶¹.

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

⁵⁸ OFEV (Éd.) (2017): Biodiversité en Suisse: état et évolution. Synthèse des résultats de la surveillance de la biodiversité. État 2016. Office fédéral de l'environnement, Berne. État de l'environnement n°1630, 60 p.

⁵⁹ Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (Loi sur la protection des eaux LEaux, RS 814.20)

⁶⁰ Loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques (Loi sur les forces hydrauliques LFH, RS 721.80)

⁶¹ Loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau (RS 721.100)

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 renforcé par l'article proposé, voire améliorées sous certains aspects.

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 sur la courbe conformément à la brochure Idées directrices – Cours d'eau suisses⁶² 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).⁶³ 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.

⁶² OFEV 2003 : Idées directrices – Cours d'eau suisses. Pour une politique de gestion durable de nos eaux

⁶³ 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 Annexe

6.1 Instruments actuels en matière de protection de la nature

L'article sur la protection de la nature et du patrimoine (art. 78) a été inscrit dans la Constitution fédérale (Cst.) en 1962. Selon l'art. 78 al. 1 Cst., la protection de la nature et du patrimoine est en principe du ressort des cantons ; les alinéas suivants confèrent cependant des compétences claires à la Confédération, notamment dans le domaine de la protection de la faune et de la flore et du maintien de leur milieux naturels (al. 4).

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. 18*d* et 23*c* 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 principaux accords internationaux sur l'environnement est la Convention sur la diversité biologique⁶⁴ (en vigueur depuis 1993, pour la Suisse depuis 1995). 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. Il a fallu attendre jusqu'en 2012 pour que la Suisse adopte une Stratégie Biodiversité et encore cinq ans pour qu'elle établisse un plan d'action. 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 CITES⁶⁵, la Convention de Berne⁶⁶ et la Convention de Ramsar⁶⁷. Le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (ITPGRFA)⁶⁸ a pour objectif la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques (biodiversité agricole). La Suisse est un État signataire de ce traité. Le plan d'action global de la FAO pour la conservation des ressources phytogénétiques est mis en œuvre en Suisse dans le cadre d'un plan d'action national.

⁶⁴ Convention du 5 juin 1992 sur la diversité biologique (CBD ; RS 0.451.43)

⁶⁵ Convention du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES ; RS 0.453)

⁶⁶ 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)

⁶⁷ Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (RS 0.451.45).

⁶⁸ Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture ; conclu à Rome le 3 novembre 2001 (RS 0.910.6).

6.2 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. »⁶⁹

À l'échelle de la loi, on dénombre en première ligne quatre lois qui régissent la gestion du paysage⁷⁰: la Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage⁷¹, la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire⁷², la Loi fédérale sur la forêt⁷³ et la Loi fédérale sur l'agriculture⁷⁴. À celles-ci s'ajoute la Loi fédérale sur la protection des eaux⁷⁵. 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. L'aspect paysager des eaux doit égale-

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

⁷⁰ Les explications ci-après proviennent du rapport de l'OFEV (2016) : Conserver et améliorer la qualité du paysage, Berne, S. 12f.

⁷¹ Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN, RS 451)

⁷² Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700)

⁷³ Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo, RS 921.0)

⁷⁴ Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr, RS 910.1)

⁷⁵ Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux, RS 814.20)

ment être pris en considération lors de la détermination des débits minimaux à restituer par les centrales hydrauliques.

La Loi sur l'agriculture (LAgr) exige que l'agriculture apporte une contribution importante au maintien du paysage cultivé. Les contributions au paysage sont aussi justifiées par le fait que la forêt ne doit pas s'étendre davantage dans les prés et prairies. Pour obtenir des paysages agricoles régionaux typiques, les préserver et les développer, la LAgr prévoit des contributions à la qualité du paysage. Les contributions à la biodiversité, les contributions aux systèmes de production, les projets de développement régional (PDR) ou les mesures d'améliorations structurelles sont d'autres instruments de la politique agricole susceptibles de contribuer à l'amélioration de la qualité du paysage.

Avec la Convention européenne du paysage⁷⁶, 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.

6.3 Instruments actuels en matière de protection du patrimoine

La protection et l'entretien du patrimoine 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 conflit avec des intérêts typiquement locaux.

⁷⁶ Convention européenne du paysage, entrée en vigueur pour la Suisse le 1er juin 2013 (RS 0.451.3)