



Rapport explicatif sur la modification de la loi sur la protection de l'environnement (mesures contre les organismes exotiques envahissants)

du 15 mai 2019

Condensé

Contexte

À l'ère de la mondialisation, les flux croissants de marchandises et de voyageurs favorisent la progression, en Suisse, d'espèces exotiques envahissantes. Celles-ci peuvent menacer la santé des personnes, des animaux et des végétaux, entraîner des pertes économiques et porter gravement atteinte à la diversité biologique indigène. Par ailleurs, les changements climatiques favorisent aussi l'établissement et la propagation des espèces exotiques invasives. Le postulat 13.3636 « Mettre un terme à l'expansion des espèces exotiques envahissantes » déposé par le conseiller national Karl Vogler a chargé le Conseil fédéral d'élaborer une stratégie visant à endiguer l'expansion des espèces exotiques envahissantes qui indique également dans quelle mesure les bases légales doivent être adaptées. Le 18 mai 2016, le Conseil fédéral a adopté la Stratégie de la Suisse relative aux espèces exotiques envahissantes.

Le but principal de cette stratégie est que les espèces exotiques ne mettent pas en danger l'homme et l'environnement et ne portent pas atteinte à la diversité biologique, ni aux prestations écosystémiques et à leur utilisation durable. La propagation d'espèces exotiques envahissantes déjà introduites doit être endiguée et leur réintroduction empêchée. Les mesures correspondantes sont définies dans la stratégie ; afin qu'elles puissent être mises en œuvre, la législation fédérale sur l'environnement doit être complétée.

Le cadre réglementaire actuel, qui s'est constitué au fil du temps, contient déjà des dispositions sur l'utilisation intentionnelle d'organismes exotiques envahissants dans l'environnement, notamment des obligations d'autocontrôle, de diligence et d'obtention d'une autorisation, des interdictions d'utilisation, une obligation générale de lutte faite aux cantons et l'obligation de lutter contre les « organismes nuisibles particulièrement dangereux » dans les zones agricoles et contre les organismes nuisibles dans les zones forestières. Ces dispositions sont définies dans les législations sur la protection de l'environnement, sur l'agriculture et sur les forêts. Il manque dans le droit de l'environnement actuel des mesures de prévention contre l'introduction et la propagation accidentelles d'organismes exotiques envahissants ainsi que des mesures de lutte à caractère contraignant. Afin de permettre la mise en œuvre des mesures formulées dans la stratégie, il est nécessaire de réaliser des adaptations au niveau de la loi.

Contenu du projet

Le projet prévoit de compléter la loi sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01) et ses chapitres relatifs aux organismes en introduisant des dispositions spécifiques aux organismes exotiques envahissants. Le cœur du projet est une nouvelle prescription selon laquelle le Conseil fédéral doit édicter des dispositions sur la prévention, la lutte et la surveillance relatives aux organismes exotiques envahissants. La Confédération prend les mesures aux frontières nationales et définit et coordonne les mesures supracantonales ; pour le reste, les cantons prennent les mesures nécessaires. Il est également prévu d'introduire des obligations de signalement et de lutte en vertu de la LPE. Il faut également pouvoir contraindre des particuliers à prendre ou à tolérer sur leur terrain des mesures de lutte contre certaines espèces exotiques envahissantes, afin qu'il soit possible d'enrayer leur propagation. Les nouvelles dispositions légales seront complétées au niveau de l'ordonnance par les dispositions d'exécution s'y rapportant.

Dans la lutte contre les espèces exotiques envahissantes, le projet de modification de la LPE entend opérer un rapprochement avec le système de protection des végétaux qui fait déjà ses preuves dans les domaines de l'agriculture et des forêts. La nouveauté consiste à garantir une protection efficace contre les espèces exotiques envahissantes également à l'extérieur des zones agricoles et forestières. Le projet n'a aucun effet sur les bases légales de la législation spéciale sur l'agriculture et sur les forêts, qui demeurent réservées.

Table des matières

Condensé.....	1
1 Présentation du projet.....	5
1.1 Contexte.....	5
1.1.1 Espèces exotiques envahissantes.....	5
1.1.2 Stratégie de la Suisse relative aux espèces exotiques envahissantes	5
1.2 Bases légales actuelles	6
1.3 Lacunes du droit en vigueur	7
1.4 Nouvelle réglementation proposée	8
1.5 Justification et appréciation de la solution proposée	9
1.6 Corrélation entre les tâches et les ressources financières	10
1.7 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	10
1.8 Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons	12
1.9 Perspectives de mise en œuvre au niveau de l'ordonnance	13
1.9.1 Principes	13
1.9.2 Système de classification.....	14
1.9.3 Mesures au niveau de l'ordonnance	15
1.9.4 Annexe de l'ordonnance	15
1.9.5 Ordonnance de l'office (OFEV).....	16
1.10 Motion parlementaire Addor 16.3610	17
2 Explications concernant les différents articles	17
Préambule	17
Remplacement d'une expression.....	17
Art. 7 Définitions	17
Titre précédant l'art. 29a	19
Titre précédant l'art. 29 ^{bis}	19
Art. 29 ^{bis}	20
Titre précédant l'art. 29g	24
Art. 33 Mesures de lutte contre les atteintes aux sols	24
Art. 35c Assujettissement à la taxe et procédure	24
Art. 41 Compétence exécutive de la Confédération	24
Art. 60 Délits	25
Art. 65 Droit cantonal régissant la protection de l'environnement	25
3 Conséquences	25
3.1 Conséquences financières globales	25
3.2 Conséquences pour la Confédération	27
3.2.1 Conséquences financières pour la Confédération	27
3.2.2 Autre possibilité de financement étudiée	27
3.2.3 Conséquences en matière de personnel	28
3.3 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne	29
3.3.1 Conséquences pour les cantons.....	29
3.4 Conséquences économiques	29
3.4.1 Introduction	29
3.4.2 Conséquences pour l'économie dans son ensemble	29
3.4.3 Conséquences pour les entreprises, les ménages et les instituts de recherche	30
3.5 Conséquences pour la société	30
3.6 Conséquences pour l'environnement	30
4 Liens avec le programme de la législature et les stratégies du Conseil fédéral	31
4.1 Liens avec le programme de la législature	31
4.2 Liens avec les stratégies du Conseil fédéral	31
5 Aspects juridiques	31
5.1 Constitutionnalité	31
5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	32

5.3	Forme de l'acte à adopter	32
5.4	Assujettissement au frein aux dépenses	32
5.5	Respect du principe de subsidiarité et du principe de l'équivalence fiscale	33
5.6	Respect des principes de la loi sur les subventions	33
5.7	Délégation de compétences législatives.....	33
5.8	Protection des données	33

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Espèces exotiques envahissantes

L'économie mondialisée telle que nous la connaissons aujourd'hui profite d'un échange d'espèces animales et végétales d'une ampleur sans précédent à l'échelle de la planète. L'agriculture, la sylviculture, la pêche, le commerce d'animaux, l'horticulture, le paysagisme et de nombreux consommateurs industriels de matières premières biologiques utilisent désormais toutes sortes d'espèces provenant de contrées lointaines. Les flux croissants de marchandises et de voyageurs ont pour effet que des espèces animales et végétales sont introduites sur des territoires étrangers à leur aire de répartition naturelle, soit intentionnellement par l'action délibérée de l'homme (importation de plantes d'ornement, de terreau de plantation, d'animaux de rente, d'animaux de compagnie, etc.), soit accidentellement par des moyens divers (p. ex. transport dans des objets d'origine naturelle tels que des pierres ou des pots en argile). Les espèces animales et végétales présentes sur des territoires étrangers à leur aire de répartition naturelle sous l'effet de l'activité humaine sont dites « exotiques ». En revanche, les espèces qui migrent depuis leur aire de répartition naturelle sans l'intervention de l'homme, notamment du fait des changements climatiques, ne sont pas considérées comme des espèces « exotiques ». Les espèces exotiques qui se propagent en Suisse et constituent une menace pour l'homme, les animaux ou l'environnement ou sont susceptibles de porter atteinte à la diversité biologique et à l'utilisation durable de ses éléments sont dites « envahissantes ». Un inventaire dressé en 2006 a montré que parmi les plus de 800 espèces exotiques établies en Suisse, une centaine environ doit être considérée comme posant problème, en ce qu'il s'agit d'espèces exotiques envahissantes ou potentiellement envahissantes¹. Depuis 2006, ce chiffre devrait avoir augmenté. On considère en effet que les changements climatiques favorisent l'établissement et la propagation d'espèces exotiques et amènent un plus grand nombre de ces espèces à se comporter de manière envahissante². Dans les pays européens, quelque 12 000 espèces sont exotiques, et 10 à 15 % d'entre elles environ sont considérées comme envahissantes³. Des enquêtes menées en Suisse confirment la règle empirique constatée à l'échelle planétaire, à savoir qu'environ 10 % des espèces exotiques sont envahissantes.

Les espèces exotiques envahissantes peuvent nuire à la santé des êtres humains, des animaux de rente et des plantes, causer des dommages économiques ou encore porter atteinte à la biodiversité et aux prestations écosystémiques en se propageant aux dépens d'espèces indigènes. Les caractéristiques propres à ces espèces peuvent être à l'origine de dégâts considérables. Le coût annuel associé aux espèces exotiques envahissantes est estimé à plus de 20 milliards d'euros dans l'espace européen et à 120 milliards de dollars aux États-Unis (lire plus bas le point 1.5). La Suisse⁴ et la communauté internationale⁵ reconnaissent que les espèces exotiques envahissantes constituent une menace pour la biodiversité. L'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) va jusqu'à décrire la propagation des espèces exotiques envahissantes comme « l'une des menaces les plus graves qui pèsent sur l'environnement et l'économie de la planète »⁶. Sur la base d'un tel constat, la Convention sur la diversité biologique⁷ (CDB) demande que chaque Partie contractante empêche d'introduire, contrôle ou éradique les espèces exotiques qui menacent des écosystèmes, des habitats ou des espèces (art. 8, let. h, CDB).

1.1.2 Stratégie de la Suisse relative aux espèces exotiques envahissantes

Le postulat 13.3636 déposé par le conseiller national Karl Vogler le 21 juin 2013 (postulat Vogler) a chargé le Conseil fédéral d'élaborer une stratégie visant à endiguer l'expansion des espèces exotiques envahissantes, qui indique également dans quelle mesure les bases légales doivent être adaptées :

¹ OFEV, 2006 : Espèces exotiques en Suisse. Publication disponible sous : <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/documentation/publications.html>

² Adaptation aux changements climatiques en Suisse – Objectifs, défis et champs d'action. Premier volet de la stratégie du Conseil fédéral du 2 mars 2012. Publication disponible sous : <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/publications-etudes/publications/adaptation-changements-climatiques-suisse-2012.html>

³ Ch. 1 des considérants du Règlement n° 1143/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes (règlement [UE] n° 1143/2014)

⁴ Objectif 7.3 de la Stratégie Biodiversité Suisse adoptée par le Conseil fédéral le 25 avril 2012. Publication disponible sous : <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/biodiversite.html>

⁵ CDB, COP 6, Décision VI/23 « Espèces exotiques qui menacent des écosystèmes, des habitats ou des espèces »

⁶ UICN (McNeely et al. éd.), 2001 : Stratégie mondiale sur les espèces exotiques envahissantes, IUCN Gland, Suisse / Cambridge, UK, p. viii

⁷ Convention sur la diversité biologique du 5 juin 1992, ratifiée par la Suisse en 1994

« Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer au plus vite une stratégie suisse visant à endiguer la progression des espèces exotiques envahissantes, qui indique notamment les mesures permettant de prévenir, d'atténuer ou de réparer les dommages causés à la biodiversité. Cette stratégie indiquera par ailleurs dans quelle mesure les bases légales doivent être adaptées. »

Le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat dans son avis du 21 août 2013 et le Conseil national l'a adopté par sa décision du 27 septembre 2013. L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) s'est alors chargé d'élaborer la Stratégie de la Suisse relative aux espèces exotiques envahissantes⁸ (ci-après « la stratégie »), que le Conseil fédéral a approuvée le 18 mai 2016. Le but principal de la stratégie est que les espèces exotiques ne mettent pas en danger l'homme et l'environnement et ne portent pas atteinte à la diversité biologique ni aux prestations écosystémiques et à leur utilisation durable. La propagation d'espèces exotiques envahissantes déjà introduites en Suisse doit être endiguée et leur réintroduction empêchée. La stratégie repose sur les objectifs découlant des dispositions nationales et des normes internationales : elle concrétise ces objectifs en ce qui concerne les espèces exotiques envahissantes et expose les mesures à prendre. Afin que ces mesures puissent être mises en œuvre, la législation fédérale sur l'environnement doit être complétée.

La stratégie fait usage du terme « espèces » afin de se conformer à la terminologie des conventions internationales, tandis que la législation suisse régit plus précisément les « organismes ». Par analogie, le présent rapport emploie donc le terme « espèces » dans le contexte de la stratégie et le terme « organismes » dans le contexte de la législation suisse, les deux termes devant être considérés comme analogues dans le contexte national.

1.2 Bases légales actuelles

Les art. 148 ss de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAg)⁹ et les art. 26 ss de la loi du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFor)¹⁰ constituent de solides bases légales pour la protection des végétaux, à savoir la protection des plantes utiles et de leurs produits contre les organismes nuisibles particulièrement dangereux introduits accidentellement dans l'agriculture et dans l'horticulture productrice, ainsi que la protection des plantes forestières et des produits en bois. La protection des végétaux est concrétisée par l'ordonnance du 27 octobre 2010 sur la protection des végétaux (OPV)¹¹, qui régit notamment la manipulation et la surveillance des organismes nuisibles particulièrement dangereux, ainsi que la lutte contre ces organismes.

En dehors des secteurs agricoles et forestiers, la protection de la faune et de la flore indigènes contre les espèces exotiques envahissantes est garantie par les dispositions générales de la protection des espèces énoncées dans la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN)¹², dans la loi du 20 juin 1986 sur la chasse (LChP)¹³ et dans la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche (LFSP)¹⁴. Dans la première loi fédérale sur la chasse datant de 1876, le Parlement avait d'abord édicté des règles concernant les mammifères et les oiseaux. Il a ensuite réglé la protection des espèces de poissons et d'écrevisses dans la première loi sur la pêche de 1888. Ce n'est qu'en 1966 que la LPN a introduit des dispositions relatives à d'autres espèces animales (insectes et petits mammifères notamment) ainsi qu'aux végétaux. Toutes ces dispositions se sont avérées insuffisantes, notamment parce que l'art. 23 LPN – qui régit l'acclimatation des espèces animales et végétales étrangères au pays ou à certaines régions – ne rend pas obligatoire l'obtention d'une autorisation pour l'acclimatation de ces espèces dans les jardins et les parcs, ni dans les exploitations agricoles et forestières, ce qui a favorisé la propagation d'espèces envahissantes telles que le solidage du Canada et la renouée du Japon.

Lors de la révision, en 1995, de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)¹⁵, le Parlement a complété celle-ci en introduisant les art. 29a ss relatifs à l'utilisation des organismes. En vertu de l'art. 7, al. 5^{bis}, LPE, les espèces sauvages d'animaux et de végétaux, sont également considérées comme des organismes. Par utilisation, le législateur désignait alors des activités telles que la production, l'importation, l'exportation, la mise dans le commerce, l'emploi, l'entreposage, le transport

⁸ Stratégie de la Suisse relative aux espèces exotiques envahissantes du 18 mai 2016. Publication disponible sous : <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/biodiversite.html>

⁹ RS 910.1

¹⁰ RS 921.0

¹¹ RS 916.20

¹² RS 451

¹³ RS 922.0

¹⁴ RS 923.0

¹⁵ RS 814.01

ou l'élimination (art. 7, al. 6^{ter}, LPE). En plus des nouvelles dispositions concernant l'utilisation d'organismes pathogènes, l'introduction de l'art. 29f LPE a donné au Conseil fédéral le pouvoir d'édicter des prescriptions supplémentaires sur l'utilisation des organismes, l'idée étant de pouvoir édicter des réglementations pour l'importation et la mise dans le commerce d'organismes non indigènes¹⁶.

Dans le cadre de la révision totale de l'ordonnance du 10 septembre 2008 sur la dissémination dans l'environnement (ODE)¹⁷ et vu l'art. 29f LPE, le Conseil fédéral a posé des exigences substantielles à l'utilisation d'organismes exotiques (art. 15, 16, 17, let. c, 21, 25, let. c, et 30 ODE). Ces exigences ont été associées à une liste d'organismes exotiques envahissants ne devant pas être utilisés directement dans l'environnement (annexe 2 ODE). A également été introduit le régime de l'autorisation pour la mise en circulation de petits invertébrés exotiques destinés à une utilisation directe dans l'environnement (art. 25, let. c, ODE). Ce faisant, le Conseil fédéral a réduit le risque de propagation lié des activités intentionnelles (mise en circulation, dissémination) et renforcé les dispositions lacunaires de la LPN pour ce qui concerne la protection de la faune et de la flore indigènes contre les espèces exotiques envahissantes.

En application de l'art. 29a, al. 3, LPE et de l'art. 15, al. 4, ODE, les dispositions de l'ODE concernant les organismes exotiques s'appliquent sous réserve des dispositions des législations sur les forêts, sur la pêche et sur la chasse et sont donc conçues en tant que normes supplétives. Force est toutefois de constater qu'avec la révision de l'ODE en 2008, les normes de protection de la nature ont été supplantées par les normes de protection de l'environnement pour ce qui concerne la réglementation des espèces exotiques¹⁸.

Dans le cadre de la révision totale de l'ordonnance du 9 mai 2012 sur l'utilisation des organismes en milieu confiné (OUC)¹⁹, entreprise simultanément à une révision partielle de l'ODE²⁰, le Conseil fédéral a étendu le domaine d'application de l'OUC aux espèces animales et végétales exotiques envahissantes ainsi qu'aux petits invertébrés exotiques, renforçant ainsi les exigences posées à l'utilisation d'espèces exotiques envahissantes dans les milieux confinés, c'est-à-dire dans les laboratoires et autres installations confinées (p. ex. serres).

En complétant l'ODE et l'OUC, le Conseil fédéral a mis en pratique le principe de précaution pour ce qui concerne l'utilisation délibérée d'espèces exotiques envahissantes. Les dispositions concernées respectent par ailleurs le principe de causalité puisque ce sont les titulaires d'autorisation fautifs qui assument les coûts induits par la détermination du dommage, de l'atteinte et du lien de cause à effet, par la protection contre les dommages et les atteintes, et par l'élimination de ceux-ci (art. 2 LPE et art. 53, al. 1, ODE).

1.3 Lacunes du droit en vigueur

Au vu du nombre croissant d'espèces exotiques envahissantes présentes sur le territoire suisse, le cadre réglementaire qui s'est constitué au fil du temps (lire point 1.2) paraît aujourd'hui lacunaire et peu harmonisé. En effet, les dispositions existantes régissent uniquement l'utilisation délibérée ou consciente d'organismes dans l'environnement, ainsi que la dissémination et la mise en circulation actives d'espèces animales et végétales exotiques. Au niveau fédéral, il manque dans le droit environnemental actuel des mesures de prévention contre l'introduction et la propagation accidentelles d'espèces exotiques envahissantes ainsi que des mesures de lutte à caractère contraignant. De telles mesures sont pourtant indispensables à la réalisation des objectifs de la stratégie.

L'actuel art. 52, al. 1, ODE, qui charge les cantons, d'une façon très générale, de lutter contre les organismes pouvant mettre en danger l'être humain, les animaux ou l'environnement ou porter atteinte à la diversité biologique et à l'utilisation durable de ses éléments, a fait la preuve de son insuffisance. On constate d'une part qu'en raison du caractère général de cette disposition, les cantons ne prennent le plus souvent que des mesures de lutte ponctuelles et ne se coordonnent pas entre eux. D'autre part, il n'existe pas de base légale autorisant la prescription de mesures de lutte contraignantes pour les propriétaires fonciers, ce qui ne permet pas d'impliquer tous les acteurs concernés. Sans une implication coordonnée et un engagement approprié de l'ensemble des acteurs dans la lutte contre les espèces

¹⁶ FF 1993 II 1365

¹⁷ RS 814.911

¹⁸ Griffel/Rausch, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Auflage, Art. 29f N. 7 (en allemand)

¹⁹ RS 814.912

²⁰ RO 2012 2777

exotiques envahissantes, les efforts réalisés sont aussi peu pertinents qu'efficaces puisque les espèces non combattues dans un secteur ont vite fait de venir envahir le secteur voisin dont elles ont été précédemment éradiquées. Une lutte efficace requiert une approche coordonnée sur tout le territoire national, comme cela est d'ailleurs prévu à l'échelle internationale et dans la stratégie de la Suisse.

1.4 Nouvelle réglementation proposée

La mise en œuvre des mesures prévues dans la stratégie suppose d'adapter le droit fédéral en vigueur. Il convient en l'occurrence de compléter le chapitre de la LPE relatif aux organismes (art. 29a ss LPE) en y ajoutant des dispositions spécifiques aux organismes exotiques envahissants. Compte tenu du dispositif réglementaire existant (LPE et ODE à titre de réglementation supplétive), les dispositions propres à la protection des espèces telles qu'elles sont actuellement définies dans d'autres lois fédérales (LPN, LChP et LFSP) ne requièrent aucune modification.

Sur la base des nouvelles dispositions légales, les dispositions d'exécution correspondantes devront être introduites au niveau de l'ordonnance. Pour cela, il faudra prévoir en premier lieu une modification de l'ODE. En se fondant sur les nouvelles dispositions de la LPE, il faudra par ailleurs examiner l'opportunité de compléter ponctuellement d'autres ordonnances (ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage [OPN]²¹, ordonnance du 29 février 1988 sur la chasse [OChP]²² et ordonnance du 24 novembre 1993 relative à la loi fédérale sur la pêche [OLFP]²³) et, si besoin, procéder à ces modifications.

Puisque les termes « organismes exotiques » et « organismes exotiques envahissants » ne sont pas explicitement cités dans la LPE et puisque la définition du terme « organisme » à l'art. 7, al. 5^{bis}, LPE est relativement générale, il est indispensable de définir ces termes sous l'art. 7 LPE.

Le cœur du projet de modification de la LPE est la première partie de phrase du nouvel art. 29^{bis}, al. 1, qui charge le Conseil fédéral d'édicter des dispositions sur la prévention, la lutte et la surveillance relatives aux organismes exotiques envahissants. Il lui incombe en particulier d'édicter des dispositions sur les mesures visant à éviter l'introduction non intentionnelle d'organismes exotiques envahissants, l'obligation de signaler la présence d'organismes exotiques envahissants, les obligations d'entretien et de lutte et la coordination de mesures supracantoniales par la Confédération (art. 29^{bis}, al. 2, LPE). En complément des dispositions actuelles relatives à l'utilisation (p. ex. obligations de contrôle autonome, de diligence et d'obtention d'une autorisation) et de l'interdiction d'utiliser certaines espèces animales et végétales exotiques envahissantes, le Conseil fédéral est donc chargé de prendre également différentes mesures de prévention et de lutte. L'art. 29^{bis}, al. 3, LPE règle les compétences : les cantons prennent les mesures nécessaires, tandis que la Confédération pourvoit aux mesures aux frontières nationales ainsi qu'à la définition et à la coordination de mesures supracantoniales. Il est par ailleurs prévu de conférer aux autorités d'exécution la compétence d'impliquer des particuliers dans les mesures de lutte ou de les obliger à tolérer de telles mesures sur leur terrain (art. 29^{bis}, al. 4, LPE). Le principe actuel selon lequel les titulaires d'autorisation fautifs assument les coûts induits par l'élimination des dommages et des atteintes (lire le point 1.2) reste valable.

La stratégie approuvée par le Conseil fédéral repose sur une approche globale de la problématique et porte sur des espèces ayant des origines taxonomiques extrêmement variées. Or ces espèces ne présentent pas toutes les mêmes risques pour l'homme, l'environnement ou l'économie ; elles ont des propriétés écologiques différentes et requièrent des méthodes de lutte dont la disponibilité et l'efficacité sont variables. Au niveau de l'ordonnance, il est donc indispensable de classer les espèces exotiques envahissantes par ordre de priorité en tenant compte de leur potentiel de dommages et de leur propagation (art. 29^{bis}, al. 1, 2^e partie de la phrase, LPE), de sorte qu'il soit possible de définir des mesures de prévention et de lutte proportionnées et spécifiques aux espèces considérées. Cette priorisation doit mettre en application le système de classification présenté dans la stratégie²⁴, qui distingue quatre catégories d'espèces exotiques envahissantes.

²¹ RS 451.1

²² RS 922.01

²³ RS 923.01

²⁴ Pages 31 ss de la stratégie

1.5 Justification et appréciation de la solution proposée

Le présent projet se fonde sur la Stratégie de la Suisse relative aux espèces exotiques envahissantes, approuvée par le Conseil fédéral le 18 mai 2016. Il entend inscrire dans la LPE les ajouts nécessaires à la réalisation des objectifs fixés dans la stratégie²⁵ et à la mise en œuvre des mesures qui y sont prévues²⁶. La stratégie prévoit également une adaptation des bases légales ayant trait aux espèces exotiques envahissantes²⁷.

L'évolution des dernières décennies a montré que le nombre d'espèces exotiques envahissantes augmente en Suisse de façon constante²⁸. Les mesures de prévention et de lutte peuvent être mises en œuvre à des coûts relativement avantageux tant que les espèces concernées sont peu présentes sur le territoire. Il est donc important d'identifier les espèces exotiques envahissantes le plus tôt possible afin de leur opposer une lutte proportionnée ou d'empêcher leur introduction accidentelle par des mesures efficaces. Plus les mesures tardent à se déployer, plus elles deviennent fastidieuses et coûteuses. L'expérience acquise dans le domaine de la protection des végétaux contre les organismes nuisibles particulièrement dangereux montre qu'il est possible d'éradiquer entièrement un organisme exotique envahissant pour autant qu'il soit encore peu répandu. Citons à titre d'exemple la réussite de la campagne d'éradication du capricorne asiatique menée à Winterthour en 2012. Les mesures d'éradication et de monitoring introduites immédiatement par la ville de Winterthour et le canton de Zurich ont permis à elles seules de mettre fin à l'activité du coléoptère dès l'année suivante. La campagne d'éradication a coûté environ 3,3 millions de francs à la ville de Winterthour et au canton de Zurich.

Dans la lutte contre les organismes exotiques envahissants, le projet de modification de la LPE étend le système de protection des végétaux, qui fait déjà ses preuves dans le domaine de l'agriculture et des forêts, afin de protéger efficacement l'homme, l'environnement, la diversité biologique, les prestations écosystémiques et leur utilisation durable également à l'extérieur des surfaces agricoles et des zones forestières. Les dispositions spécifiques à la protection des végétaux telles qu'elles sont actuellement définies dans la législation sur l'agriculture et sur les forêts restent toutefois réservées.

Sans la présente modification de la LPE, certaines mesures prévues dans la stratégie ne pourront pas être mises en œuvre, si bien qu'il ne sera pas possible de lutter contre les organismes exotiques envahissants avec la rigueur requise. Le but de la stratégie, à savoir la prévention des dangers que présentent les espèces exotiques pour l'homme et l'environnement et des atteintes que ces espèces portent à la diversité biologique, aux prestations écosystémiques et à leur utilisation durable, pourrait de ce fait ne pas être atteint et les dommages causés par ces espèces (voir la liste ci-après) pourraient continuer à se multiplier.

Digression : dommages causés par les espèces exotiques envahissantes

À l'occasion des travaux menés en 2015 dans le cadre de l'analyse nationale des dangers, l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) a estimé l'ampleur des dommages que pourrait causer en Suisse, dans un scénario d'intensité majeure, la dissémination massive inexpliquée d'une espèce exotique envahissante telle que le sénéçon du Cap (plante contenant une toxine). Au total, les coûts avoisineraient 1 milliard de francs sur une période de six ans, avec une baisse des revenus issus de la viande et des produits à base de lait et une forte augmentation des dépenses relatives à la surveillance et à la lutte²⁹.

Le coût économique des atteintes portées à la biodiversité n'est pas pris en compte dans cette estimation. Cela s'explique par le fait que les atteintes à la diversité biologique sont difficiles à chiffrer sur le plan financier, bien que particulièrement lourdes sur le plan écologique, puisqu'elles sont généralement définitives et irréversibles.

L'ambrosie (ou *Ambrosia artemisiifolia*) a des effets particulièrement nocifs sur la santé : son pollen, très allergisant, peut provoquer chez les sujets sensibilisés des symptômes graves de type rhume des foins, voire de l'asthme. Dans la province canadienne du Québec, qui compte environ 6 millions d'habitants, 50 millions de francs sont affectés chaque année uniquement aux coûts directs de traitement de l'allergie à l'ambrosie ; les frais liés aux mesures de lutte n'ont, quant à eux, pas encore été calculés³⁰.

²⁵ Page 26 de la stratégie

²⁶ Pages 27 ss de la stratégie

²⁷ Mesure 1-3.1 de la stratégie

²⁸ Baur B. & Nentwig W. (2010), Espèces envahissantes. Dans : Lachat T. et al. (éd.), Évolution de la biodiversité en Suisse depuis 1900. Avons-nous touché le fond ? Haupt, Berne, p. 324-348

²⁹ OFPP, 2015 : Analyse nationale des dangers – Dossier dissémination massive d'espèces invasives, p. 8

³⁰ OFSP, 2005 : Bulletin 30/05 Office fédéral de la santé publique, p. 528-529.

En Allemagne, les coûts induits par la lutte contre les espèces exotiques envahissantes et par les dommages qu'elles causent sont compris entre 109 et 263 millions d'euros par an, d'après une estimation réalisée en 2003 pour une sélection de vingt espèces ; cette estimation ignore dans une large mesure les atteintes aux processus écosystémiques et à la diversité biologique. Pour la Grande-Bretagne et l'Irlande, ces mêmes coûts calculés sur la base d'un grand nombre d'espèces exotiques envahissantes et de plusieurs secteurs économiques ont été estimés en 2013 à deux milliards de livres par an. Aux États-Unis, les coûts induits dans les domaines de l'agriculture, de la sylviculture et de la santé sont estimés à 120 milliards de dollars par an³¹.

Dans l'ensemble de l'espace européen, les coûts générés par la lutte contre les espèces exotiques envahissantes et par les dommages qu'elles causent sont estimés à plus de 20 milliards d'euros par an³². Les mesures de lutte représentant environ un quart du montant, les dommages causés s'élèvent à 15 milliards d'euros par an. À l'échelle de la Suisse, le montant des dommages est ainsi estimé à 150 millions d'euros (soit environ 170 millions de francs) par an. Si aucune mesure contre les espèces exotiques envahissantes n'était engagée, les coûts induits par les dommages s'alourdiraient encore, sous l'effet conjugué de la propagation des espèces déjà présentes sur le territoire suisse et de l'introduction d'un nombre accru de nouvelles espèces exotiques envahissantes.

1.6 Corrélation entre les tâches et les ressources financières

Les nouvelles dispositions et les moyens supplémentaires investis dans le financement des mesures de la Confédération sont garants de l'efficacité et de la coordination de la prévention et de la lutte contre les organismes exotiques envahissants. Sans ce surcroît de dépenses, la réalisation des objectifs de la stratégie est impossible. Les dépenses supplémentaires de la Confédération répondent en ce sens à un intérêt public.

La prévention et la lutte contre les organismes exotiques envahissants sont aujourd'hui déjà sous la responsabilité des cantons (art. 52, al. 1, ODE). Ce sont eux qui assument les coûts ne pouvant pas être imputés à ceux qui les causent conformément à l'art. 53 ODE. Selon leur degré d'engagement, les cantons supportent donc déjà des coûts considérables pour la prévention et la lutte contre les organismes exotiques envahissants. En chargeant les cantons de prendre les mesures nécessaires, le projet occasionne certes un surcroît de dépenses à l'échelon cantonal, mais il garantit aussi un engagement des moyens plus efficace qu'aujourd'hui, en coordonnant les actions à l'échelle nationale. Il met en outre l'accent sur la détection précoce et l'éradication rapide des foyers d'infestation, sachant que les mesures de lutte sont d'autant plus coûteuses qu'elles sont tardives. Il en ressort que le rapport entre les tâches et les dépenses est avantageux pour la Confédération comme pour les cantons.

1.7 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

La Convention sur la diversité biologique du 5 juin 1992³³ (CDB), que la Suisse a ratifiée en 1994 et qui est entrée en vigueur le 19 février 1995, demande que chaque Partie contractante empêche d'introduire, contrôle ou éradique les espèces exotiques qui menacent des écosystèmes, des habitats ou des espèces (art. 8, let. h, CDB). En application de cette disposition, la sixième conférence des Parties a approuvé en 2002 la décision VI/23 « Espèces exotiques qui menacent des écosystèmes, des habitats ou des espèces »³⁴, qui réaffirme l'importance des stratégies et plans d'action nationaux concernant les espèces exotiques envahissantes et définit des principes directeurs pour la prévention, l'introduction intentionnelle ou accidentelle d'espèces et l'atténuation des impacts.

À l'occasion de leur dixième conférence, qui s'est tenue à Nagoya en 2010, les Parties à la CDB se sont entendues pour fixer vingt objectifs en faveur de la biodiversité, appelés « Objectifs d'Aichi ». Parmi les objectifs contribuant à réduire les pressions directes exercées sur la diversité biologique et à encourager son utilisation durable, l'objectif 9 trace la perspective suivante : « D'ici à 2020, les espèces exotiques envahissantes et les voies d'introduction sont identifiées et classées en ordre de priorité, les espèces

³¹ Pimentel D. et al. (2005). *Ecological Economics* 52: 273– 288.

³² OFEV, 2017 : Volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU): Gesetzesanpassung zur Strategie zu invasiven gebietsfremden Arten, p. 40 (en allemand)

³³ RS 0.451.43

³⁴ CDB, COP 6, Décision VI/23 « Espèces exotiques qui menacent des écosystèmes, des habitats ou des espèces »

prioritaires sont contrôlées ou éradiquées et des mesures sont en place pour gérer les voies de pénétration, afin d'empêcher l'introduction et l'établissement de ces espèces »³⁵. Le Partenariat mondial d'information sur les espèces exotiques envahissantes (Partenariat GIASI) soutient la Suisse dans la mise en œuvre effective de l'art. 8, let. h, CDB. S'étant engagée, dans le cadre de ce partenariat, à promouvoir l'échange international d'informations sur les espèces exotiques envahissantes, la Suisse est devenue membre du Système mondial d'informations sur la biodiversité (Global Biodiversity Information Facility, GBIF) en 2016. Cette base de données internationale fournit aux scientifiques, aux autorités et au public des données et des informations sur l'état et l'évolution de la biodiversité régionale et mondiale.

La Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe du 19 septembre 1979 (Convention de Berne)³⁶, que la Suisse a ratifiée en 1981 et qui est entrée en vigueur le 1^{er} juin 1982, engage également la Suisse à coopérer au niveau international dans le domaine des espèces exotiques envahissantes. Les Parties contractantes à la Convention de Berne s'astreignent en particulier à contrôler strictement et à limiter l'introduction des espèces non indigènes (art. 11, al. 2, let. b,).

L'Union européenne (UE) a édicté des règles de droit dans le domaine des espèces exotiques envahissantes, mais celles-ci n'ont aucun effet contraignant pour la Suisse. Le Règlement n° 1143/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes³⁷ (règlement [UE] n° 1143/2014) est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015. Il établit des règles pour prévenir, réduire au minimum et atténuer les effets néfastes sur la biodiversité de l'introduction intentionnelle ou accidentelle d'espèces exotiques envahissantes au sein de l'UE. La pièce maîtresse de ce règlement est la liste des espèces exotiques envahissantes considérées comme préoccupantes pour l'UE (« liste de l'Union » au sens de l'art. 4, al. 1, du règlement), que la Commission actualise continuellement dans son intégralité. La première liste de l'Union, établie le 3 août 2016, répertoriait 37 espèces animales et végétales³⁸. Depuis, elle a été mise à jour et enrichie de douze espèces³⁹. Dès qu'une espèce est inscrite sur la liste de l'Union, les États membres sont tenus de prendre les trois catégories de mesures suivantes, en application du règlement (UE) n° 1143/2014 :

- mesures de prévention visant à empêcher l'introduction intentionnelle ou accidentelle de l'espèce au sein de l'UE (art. 14 à 16 du règlement [UE] n° 1143/2014) ;
- mesures de détection précoce et d'éradication rapide visant à empêcher l'établissement de l'espèce au sein de l'UE (art. 17 du règlement [UE] n° 1143/2014) ;
- mesures de gestion visant à éradiquer l'espèce une fois établie ou au moins à endiguer son expansion (art. 19 du règlement [UE] n° 1143/2014).

Pareillement au projet de modification de la LPE, le règlement (UE) n° 1143/2014 entend par « espèce exotique » toute espèce introduite en dehors de son aire de répartition naturelle (art. 3, al. 1, du règlement). De plus, il constitue également une réglementation globale s'appliquant dans la même mesure à toutes les espèces exotiques envahissantes (art. 2, al. 1, du règlement), avec des réserves prévues pour certains domaines de réglementation spécifiques tels que la législation sur la protection des végétaux et pour certaines activités telles que la réalisation de travaux de recherche ou de conservation ex-situ dûment autorisés.

Les dispositions plus générales sur les espèces exotiques envahissantes s'appliquant sous réserve de la législation sur la protection des végétaux, l'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles du 21 juin 1999⁴⁰ (Accord agricole) n'a aucune implication directe pour le projet de modification de la LPE. Précisons qu'au sein de l'UE également, les dispositions générales sur les espèces exotiques envahissantes ne s'appliquent pas aux organismes nuisibles réglementés par la législation sur la protection des végétaux.

³⁵ Les vingt Objectifs d'Aichi pour la biodiversité sont disponibles sous ce lien : <https://www.sib.admin.ch/fr/convention-sur-la-biodiversite/plan-strategique-2011-2020/vivre-en-harmonie-avec-la-nature/>

RS 0.455

³⁶ Disponible sous : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R1143&qid=1485157081287&from=fr>

³⁷ Règlement d'exécution (UE) 2016/1141 de la Commission du 13 juillet 2016 adoptant une liste des espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union conformément au règlement (UE) n° 1143/2014 du Parlement européen et du Conseil. Disponible sous : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R1141&from=Fr>

³⁸ Annexe du règlement d'exécution (UE) 2016/1141 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017R1263&from=FR>

³⁹ RS 0.916.026.81

En complétant la législation relative aux espèces exotiques envahissantes sous la forme proposée dans le présent projet, la Suisse honore ses engagements découlant de la CDB et de la Convention de Berne. De plus, étant donné que le présent projet est compatible avec le droit européen en vigueur, la Confédération peut profiter de l'expérience acquise par l'Union européenne dans le cadre du règlement (UE) n° 1143/2014 pour orienter la mise en œuvre de son propre projet. La Confédération est de fait disposée à exploiter les synergies existantes pour autant qu'elle le juge opportun. À titre d'exemple, il pourrait s'avérer utile d'interdire en Suisse la mise en circulation des 49 espèces animales et végétales inscrites sur la liste de l'Union (au sens de l'art. 29f, al. 2, let. b, LPE), de sorte que la Suisse ne devienne pas une plaque tournante pour le négoce d'espèces interdites au sein de l'UE.

1.8 Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

Conformément à la loi actuelle sur la protection de l'environnement, l'exécution du droit régissant les organismes est du ressort de la Confédération (art. 41, al. 1, LPE). Dans ce domaine, les tâches d'exécution classiques ont trait à l'octroi d'autorisations pour les activités utilisant des organismes pathogènes et exotiques en milieu confiné (art. 29b et 29f LPE), pour les disséminations expérimentales d'organismes pathogènes et exotiques (art. 29c et 29f LPE) et pour la mise dans le commerce d'organismes (art. 29d LPE). Par ailleurs, la Confédération honore aux frontières nationales les obligations de protection des espèces découlant de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) et des dispositions relatives à l'importation dans les domaines de la chasse et de la pêche, obligations qui peuvent aussi servir la protection contre les espèces exotiques envahissantes.

Vu la seconde partie de phrase de l'art. 41, al. 1, LPE, qui précise que les cantons peuvent être appelés à coopérer à l'exécution de certaines tâches, et vu l'art. 29f LPE, le Conseil fédéral confie aux cantons certaines tâches d'exécution définies dans l'ordonnance sur l'utilisation confinée (OUC) et dans l'ODE. Dans le cadre du droit en vigueur, les cantons sont en particulier compétents pour ordonner des mesures de lutte (art. 52, al. 1, ODE), surveiller le marché (art. 48 ODE) et le devoir de diligence (art. 49 ODE), et ils assument eux-mêmes le financement de ces mesures. Ils sont également chargés de l'exécution des réglementations sur les organismes exotiques envahissants dans les domaines de la chasse et de la pêche.

Le projet entraîne une charge de travail supplémentaire pour la Confédération, en ce qu'il lui confie l'exécution des mesures aux frontières nationales⁴¹ (nouvel art. 29f^{bis}, al. 3, 1^{re} partie de la phrase, LPE), la coordination intercantonale ainsi que l'élaboration de stratégies de lutte portant spécifiquement sur certaines espèces⁴² et de campagnes de lutte qu'elle doit mener de manière autonome⁴³. Le projet augmente cependant avant tout la charge des cantons en leur confiant l'exécution des mesures de prévention et de lutte à l'intérieur de leur territoire (nouvel art. 29f^{bis}, al. 3, 2^e partie de la phrase, LPE). Ces mesures comprennent l'obligation de signalement⁴⁴, la lutte aux fins d'éradication⁴⁵, la lutte à des fins d'endigement (y compris la délimitation et la surveillance des zones d'infestation)⁴⁶ et la mise en application de l'obligation d'entretien posée aux détenteurs d'immeubles, d'installations et d'objets qui sont ou pourraient être infestés par des organismes exotiques envahissants⁴⁷. Les cantons sont par ailleurs compétents pour la coordination à l'intérieur de leur territoire⁴⁸. Puisque la charge supplémentaire effective pour les cantons dépend fortement des dispositions d'exécution, la Confédération les impliquera dûment dans l'édiction de ces dernières.

Du fait que le droit actuel (art. 52, al. 1, ODE) formule de façon très ouverte le mandat de prévention et de lutte confié aux cantons et leur laisse le soin de déterminer eux-mêmes les organismes à combattre ainsi que la nature et l'intensité des mesures de lutte, les efforts déployés jusqu'à présent contre les organismes exotiques envahissants sont variables d'un canton à l'autre. En édictant des dispositions sur les mesures énoncées ci-dessus conformément à l'art. 29f^{bis}, al. 1 et 2, LPE et à la stratégie, la Confédération prescrit les actions que les cantons devront entreprendre à l'avenir dans les situations requérant leur intervention. Pour les cantons qui sont actuellement peu engagés dans la lutte contre les

⁴¹ Mesure 2-2.2 de la stratégie
⁴² Mesure 3-1.1 de la stratégie
⁴³ Mesure 3-1.2 de la stratégie
⁴⁴ Mesure 1-1.2 de la stratégie
⁴⁵ Mesure 3-1.1 de la stratégie
⁴⁶ Mesure 3-1.2 de la stratégie
⁴⁷ Point 3.4.3 de la stratégie
⁴⁸ Mesure 1-2.3 de la stratégie

organismes exotiques envahissants, la charge d'exécution va de fait augmenter. Rappelons sur ce point que ce sont les cantons qui ont demandé une stratégie nationale et donc un renforcement de la conduite et de la coordination au niveau national⁴⁹.

Conformément à la première partie de phrase de l'art. 29^{bis}, al. 3, LPE, la conduite stratégique incombe au premier chef à la Confédération – qui est par ailleurs compétente pour les tâches d'exécution que lui délègue déjà la législation actuelle dans le domaine de l'utilisation des organismes, à savoir les mesures aux frontières nationales et la définition et la coordination des mesures nécessaires au niveau supracantonale. Les cantons assument de leur côté une grande part de la responsabilité opérationnelle en cas d'infestations en plein air, comme c'est déjà le cas dans les domaines de la chasse, de la pêche et des forêts (art. 29^{bis}, al. 3, 2^e partie de la phrase, LPE).

La lutte contre les espèces exotiques envahissantes requiert, tant au niveau national que cantonal, la coordination des multiples autorités et services spécialisés concernés. À l'échelle nationale, les autorités fédérales concernées sont l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV), l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), l'Office fédéral de la culture (OFC), l'Administration fédérale des douanes (AFD) et, en qualité de propriétaires ou d'autorités en charge de l'octroi d'autorisations pour des infrastructures nationales, l'Office fédéral des routes (OFROU), le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), l'Office fédéral des transports (OFT), l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) et l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) ; sont également concernés les commissions extraparlimentaires telles que la Commission fédérale d'experts pour la sécurité biologique et la Commission fédérale d'éthique pour la biotechnologie dans le domaine non humain, les cantons et les conférences cantonales, les instituts de recherche, les associations confrontées à la présence d'espèces exotiques envahissantes⁵⁰ ainsi que les centres de données et d'informations⁵¹ sur la flore, la faune, les champignons, les mousses et les lichens. La coordination de tous ces acteurs doit être confiée à l'autorité de la Confédération compétente pour l'environnement, à savoir l'OFEV. Les services cantonaux concernés sont les services spécialisés dans la nature et le paysage, l'environnement (y compris la biodiversité), la chasse et la pêche, l'agriculture et les forêts. Afin que les nouvelles dispositions visant à lutter contre les espèces exotiques envahissantes soient mises en œuvre de façon efficace, il est indispensable de coordonner ces différents services spécialisés tant au niveau national qu'à l'intérieur des cantons.

Il est prévu de mettre en place des modalités d'organisation à l'échelle nationale pour l'activité d'information et de coordination sur les espèces exotiques envahissantes. Cette démarche doit garantir le fait que les multiples autorités et services impliqués à l'échelon national sont informés de la situation en cours concernant les espèces présentes et les espèces attendues, ainsi que des possibilités de prévention et de lutte, et permettre un échange d'expériences sur la mise en œuvre des mesures prévues dans la stratégie⁵².

Par ailleurs, la collaboration entre les différents services cantonaux précités doit être coordonnée à l'échelle du canton et un point de contact doit réceptionner les signalements et les observations. Les cantons doivent être astreints par voie d'ordonnance à désigner un point de contact chargé de leur coordination⁵³.

1.9 Perspectives de mise en œuvre au niveau de l'ordonnance

1.9.1 Principes

En vertu de l'art. 29^{bis}, al. 1, LPE, le Conseil fédéral édicte des dispositions sur la prévention, la lutte et la surveillance relatives aux organismes exotiques envahissants. Il lui incombe en particulier d'établir des réglementations pour les mesures visant à éviter l'introduction non intentionnelle d'organismes exotiques envahissants, pour l'obligation de signaler la présence d'organismes exotiques envahissants, pour les obligations d'entretien et de lutte et pour la coordination de mesures supracantonales par la Confédération (art. 29^{bis}, al. 2, LPE). Pour remplir son devoir de prescription, il est probable que le

⁴⁹ Page 25 de la stratégie

⁵⁰ Point 1.2.3 et annexe 1 de la stratégie

⁵¹ www.infospecies.ch

⁵² Mesure 1-2.1 de la stratégie

⁵³ Mesure 1-2.3 de la stratégie

Conseil fédéral doit en premier lieu compléter l'ODE afin d'y intégrer les éléments mentionnés aux points 1.9.2, 1.9.3 et 1.9.4 ci-après.

La possibilité d'accorder des allègements au cas par cas après avoir procédé à une pesée des intérêts devra être examinée au niveau de l'ordonnance.

Les dispositions de la législation sur la chasse et la pêche qui régissent spécifiquement la protection contre les espèces exotiques envahissantes doivent rester réservées en vertu de l'art. 15, al. 4, ODE et continuer à primer sur les dispositions relatives aux organismes figurant dans la LPE et dans l'ordonnance s'y rapportant. L'OChP et l'OLFP s'appuient aujourd'hui déjà sur les art. 29a ss LPE (voir leur préambule respectif). Vu les possibilités nouvelles et étendues découlant de l'art. 29^{bis}, al. 1 et 2, LPE, ces deux ordonnances peuvent être complétées ponctuellement pour ce qui concerne les mammifères et oiseaux sauvages, les poissons et les écrevisses. À titre d'exemple, il est possible d'introduire dans l'OChP l'obligation de signaler et de combattre l'écureuil gris et l'érismanthe rousse, deux espèces qui menacent fortement les espèces indigènes d'Europe. Il est également possible d'adopter un système de classification pour les espèces réglementées par la législation sur la chasse et la pêche.

Dans le domaine de la protection des végétaux, l'ODE doit continuer de ne pas s'appliquer aux organismes mentionnés aux annexes 1 et 2 de l'OPV (art. 2, al. 6, let. b, ODE). Quant aux dispositions de la législation sur les forêts, elles doivent également rester réservées (art. 15, al. 4, ODE).

1.9.2 Système de classification

Estimées aujourd'hui à une centaine environ⁵⁴ (lire plus haut le point 1.1.1), les espèces exotiques envahissantes établies en Suisse ne présentent pas toutes les mêmes risques pour l'homme, l'environnement ou l'économie ; elles ont des propriétés écologiques différentes et demandent des méthodes de lutte dont la disponibilité et l'efficacité sont variables. Pour pouvoir définir des mesures de prévention et de lutte proportionnées et spécifiques aux espèces considérées, il faut donc procéder à un classement par ordre de priorité. Tel est le rôle du système de classification exposé dans la stratégie⁵⁵, qui range les espèces exotiques envahissantes dans les classes D1, D2, C et B⁵⁶ en fonction de leur potentiel de dommages, de leur propagation et des mesures de lutte à disposition, dans l'esprit de l'art. 29^{bis}, al. 1, 2^e partie de la phrase, LPE. Le classement dans son ensemble est dynamique et fait régulièrement l'objet d'un réexamen. Cela signifie qu'une espèce peut changer de classe p. ex. si elle est parvenue à se propager partout en Suisse malgré les mesures de lutte mises en œuvre ou si une nouvelle méthode de lutte efficace contre cette espèce a été développée. Le système de classification concrétise le principe de proportionnalité inscrit dans la Constitution.

Le système de classification doit être concrétisé dans l'ODE. Conformément à la stratégie, les quatre classes ou catégories peuvent être définies ainsi :

- Classe D1 : espèces qui constituent une menace grave pour les êtres humains, les animaux et l'environnement et qui causent des atteintes importantes à la diversité biologique et à l'utilisation durable de ses éléments. Compte tenu de leur propagation et des mesures de lutte à disposition, il est possible de viser leur éradication et le travail que cela requiert est justifié. Ces espèces doivent faire l'objet de dispositions dans le domaine de l'environnement telles que celles visant les mauvaises herbes ou les organismes nuisibles particulièrement dangereux, afin qu'elles puissent être totalement éradiquées grâce à une détection précoce et à des mesures immédiates. L'importation et la mise en circulation ainsi que l'utilisation directe dans l'environnement sont interdites. Il existe une obligation de signalement et de lutte. À titre d'exemple, la grenouille-taureau nord-américaine pourrait être rangée dans la classe D1.
- Classe D2 : espèces qui constituent une menace grave pour les êtres humains, les animaux et l'environnement et qui causent des atteintes importantes à la diversité biologique et à l'utilisation durable de ses éléments, mais dont il n'est pas possible de viser l'éradication ou dont l'éradication requiert un travail qui ne paraît pas justifié compte tenu de leur propagation et/ou du manque de mesures disponibles. Il faut circonscrire ces espèces autant que possible dans leurs aires de répartition (zones d'infestation) et empêcher qu'elles ne colonisent de nouvelles aires. Les différences régionales et locales doivent être prises en compte. L'importation en vue de la mise en circulation ainsi que l'utilisation directe dans l'environnement sont interdites. Il existe une obligation de signalement et de lutte à l'extérieur des zones d'infestation. À titre d'exemple, le moustique tigre pourrait être rangé dans la classe D2.

⁵⁴ Il y a lieu de considérer que le nombre d'espèces exotiques envahissantes présentes en Suisse a augmenté depuis l'inventaire de 2006 (cet inventaire sera prochainement révisé et mis à jour).

⁵⁵ Page 36 de la stratégie

⁵⁶ Remarque : la classe A regroupe les espèces exotiques qui ne sont pas envahissantes.

- **Classe C** : espèces dont on a la preuve qu'elles causent des dommages et dont la dynamique de propagation est telle que les mesures prises doivent viser l'ensemble de la population pour éviter les effets indésirables de neutralisation. Cela suppose que l'on connaît pour ces espèces des mesures efficaces et efficientes pour bloquer leur propagation (prévention) et réduire leur population (lutte). La mise en circulation et l'utilisation directe dans l'environnement sont interdites. Dans la classe C, l'objectif premier est l'endiguement, afin d'empêcher ces espèces d'envahir des milieux naturels particulièrement sensibles et dignes de protection. À titre d'exemple, la balsamine de l'Himalaya pourrait être rangée dans la classe C.
- **Classe B** : espèces qui causent des dommages mineurs à modérés et dont les propriétés sont telles qu'il est possible d'éviter, par des prescriptions et des instructions appropriées, que leur utilisation dans l'environnement ne mette en danger les êtres humains, les animaux et l'environnement ou porte atteinte à la biodiversité et à l'utilisation durable de ses éléments. On connaît pour ces espèces des mesures efficaces et efficientes pour éviter qu'elles ne continuent de se propager. Dans la classe B, l'objectif premier est une protection adéquate contre les dommages. À titre d'exemple, le laurier-cerise pourrait être rangé dans la classe B.

1.9.3 Mesures au niveau de l'ordonnance

Les nouvelles exigences, mesures et compétences doivent être réglées au niveau de l'ordonnance. Au sens de l'art. 29^{bis}, al. 2, LPE, l'ODE doit en particulier définir un contrôle à l'importation, une obligation de signalement, une obligation de lutte à des fins d'éradication, une obligation de lutte à des fins d'endiguement (y compris la délimitation des zones d'infestation), une obligation d'entretien posée aux détenteurs d'immeubles, d'installations et d'objets, une réglementation sur les voies de propagation des organismes exotiques envahissants et une réglementation sur la définition et la coordination de mesures supracantoniales (voir les mesures décrites ci-après dans les explications concernant l'art. 29^{bis}, al. 2). Il convient par ailleurs d'examiner l'opportunité de compléter d'autres ordonnances spécifiques telles que l'OChP et l'OLFP et, si besoin, de procéder aux ajouts requis. Les dispositions d'exécution de l'ODE et de l'OUC qui régissent déjà l'utilisation des organismes exotiques envahissants doivent être conservées ; des ajouts peuvent éventuellement être rendus nécessaires par le présent projet de modification de la LPE.

1.9.4 Annexe de l'ordonnance

La répartition des espèces exotiques envahissantes selon le système de classification de la stratégie doit se concrétiser par l'introduction de listes d'espèces en annexe de l'ODE – en remplacement de l'actuelle annexe 2 ODE – et dans les ordonnances spéciales sur les espèces de mammifères et d'oiseaux pouvant être chassées (OChP) et sur les poissons et les écrevisses (OLFP). L'édiction et l'adaptation des listes d'espèces de l'annexe doivent être déléguées au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) en application de l'art. 48, al. 1, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) du 21 mars 1997⁵⁷. Pour le classement des espèces, le DETEC s'appuie sur les connaissances scientifiques actuelles⁵⁸. Dans le sens d'une classification dynamique, les listes doivent être mises en parallèle avec les dernières découvertes sur le potentiel de dommages et la propagation des espèces exotiques envahissantes et avec les expériences tirées des mesures de lutte et, si nécessaire, être adaptées rapidement – ce que permet un décret du département.

Dans les listes d'espèces, certaines mesures doivent être assignées à chaque espèce. Le principe d'attribution prévu est le suivant :

Classe	Mesures					
	Contrôle à l'importation	Obligation de signalement	Obligation de lutte (éradication)	Obligation de lutte (endiguement)	Obligation d'entretien	Limitations de l'utilisation dans l'environnement
D1	x	x	x			x
D2	x	x		x	x	x
C					x	x
B						x

⁵⁷

RS 172.010

⁵⁸

Mesure 1-1.1 de la stratégie

Le contrôle à l'importation doit s'appliquer en particulier aux espèces des classes D1 et D2 ; l'obligation de signalement doit s'appliquer uniquement aux espèces de la classe D1 et à certaines espèces de la classe D2 ; l'obligation de lutte à des fins d'éradication doit s'appliquer aux espèces de la classe D1 ; l'obligation de lutte à des fins d'endiguement (y compris la délimitation des zones d'infestation) doit s'appliquer aux espèces de la classe D2 ; l'obligation d'entretien faite aux détenteurs d'immeubles, d'installations et d'objets doit s'appliquer aux espèces des classes D2 et C, à la condition que les mesures nécessaires puissent être mises en œuvre par des particuliers. L'utilisation directe dans l'environnement doit être interdite pour toutes les espèces des classes D1, D2 et C, exception faite des mesures visant à les combattre. Il doit être possible d'accorder au cas par cas une dérogation pour une utilisation directe dans l'environnement si le demandeur apporte la preuve qu'il a pris toutes les mesures nécessaires pour que l'homme, les animaux et l'environnement ne soient pas menacés et pour qu'aucune atteinte ne soit causée à la diversité biologique ni à l'utilisation durable de ses éléments. La réglementation concernant les voies de propagation doit s'appliquer à certaines espèces des classes D1, D2 et C. Il n'est prévu aucune nouvelle mesure pour les espèces de la classe B. Restent applicables les mesures définies par le droit en vigueur pour ce qui concerne l'obligation de diligence, l'autocontrôle par les responsables de la mise en circulation et les exigences relatives à l'utilisation des organismes.

Dans des cas isolés, le DETEC doit pouvoir déroger aux règles d'attribution ci-dessus. À titre d'exemple, il doit être possible (en application du principe de proportionnalité) de renoncer à l'obligation de signaler une espèce de classe D2 déjà largement répandue : d'une part, l'objectif de détection précoce ne peut plus être atteint ; d'autre part, la forte présence de l'espèce peut générer une multitude de signalements.

Le fait de déléguer au DETEC l'édiction et l'adaptation de l'annexe est conforme à la solution retenue dans l'OPV : celle-ci délègue aux départements concernés la compétence d'adapter les diverses listes d'espèces annexées à l'OPV, listes auxquelles sont associées des mesures spécifiques (art. 51, al. 3, OPV).

1.9.5 Ordonnance de l'office (OFEV)

Lorsqu'un nouvel organisme exotique potentiellement envahissant et dont le potentiel de dommages est élevé est observé en Suisse ou dans un secteur frontalier, il faut pouvoir réagir rapidement, c'est-à-dire en l'espace de quelques jours. Selon les circonstances, il faut pouvoir édicter p. ex. une interdiction immédiate d'importation, une obligation de signalement ou une obligation de lutte. En pareil cas, la procédure d'adaptation de l'annexe par le DETEC est trop longue. Dans les situations d'urgence ou s'il y a péril en la demeure pour la diversité des espèces indigènes, une norme de délégation spéciale doit permettre à l'OFEV d'ordonner, sur une période limitée, des mesures spécifiques à l'organisme concerné, visant l'élimination immédiate des éventuels foyers d'infestation présents en Suisse. Une telle réglementation doit avoir lieu dans le cadre d'une ordonnance de l'OFEV, conformément à l'art. 29^{bis}, al. 5, LPE.

Dans les situations d'urgence, l'édiction d'une ordonnance doit également permettre à l'OFEV de réagir rapidement aux toutes dernières constatations faites en Suisse et à l'étranger et d'ordonner sur une période limitée, pour un organisme figurant déjà dans l'annexe du DETEC, des mesures supplémentaires de surveillance et de lutte dérogeant aux mesures prévues dans l'annexe du DETEC. En pareil cas, l'opportunité d'adapter l'annexe du DETEC doit être examinée au terme de la période de validité de l'ordonnance de l'office.

Le fait de déléguer à l'OFEV la compétence d'édicter une ordonnance est conforme à la solution retenue dans l'OPV. Cela vient compléter le système qui fait déjà ses preuves dans le domaine de la protection des végétaux. En cas de présence d'un nouvel organisme nuisible qui peut s'avérer particulièrement dangereux et n'est pas mentionné dans les annexes 1 ou 2 de l'OPV, l'art. 52, al. 6, OPV prévoit la possibilité de fixer, pour cet organisme, différentes mesures spécifiques. L'art. 52, al. 7, let. c, OPV permet par ailleurs d'ordonner des mesures supplémentaires de surveillance et de lutte si le risque phytosanitaire s'accroît en Suisse en raison de la présence d'un organisme nuisible particulièrement dangereux. S'agissant de la protection des végétaux, l'ordonnance que l'OFAG a édictée en application de l'art. 177, al. 2, L'Agr est l'ordonnance du 29 novembre 2017 sur les mesures phytosanitaires pour l'agriculture et l'horticulture productrice (OMP-OFAG)⁵⁹. Pour les plantes forestières et les produits en bois, l'OFEV a édicté le même jour sa propre ordonnance sur les mesures phytosanitaires au profit de la forêt (OMP-OFEV)⁶⁰, en application de l'art. 49, al. 3, L'Fo.

⁵⁹ RS 916.202.1
⁶⁰ RS 916.202.2

1.10 Motion parlementaire Addor 16.3610

Le 13 juin 2017, le Conseil national a transmis au Conseil des États la motion 16.3610 « Compléter la liste des plantes envahissantes interdites » déposée par le conseiller national Jean-Luc Addor. Le Conseil des États a suivi la recommandation du Conseil fédéral et rejeté la motion un an plus tard. Le Conseil fédéral avait proposé de rejeter la motion estimant qu'il n'était pas souhaitable d'engager un nouveau processus en parallèle des travaux déjà lancés pour la mise en œuvre de la Stratégie de la Suisse relative aux espèces exotiques envahissantes.

2 Explications concernant les différents articles

Préambule

Préambule

vu les art. 74, al. 1, et 78, al. 4, de la Constitution

L'art. 74, al. 1, Cst. prévoit que la Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes. Sont considérés comme des atteintes les processus provoqués par l'être humain et non les processus émanant de la nature, tels que les tremblements de terre ou les inondations⁶¹. De fait, les organismes exotiques envahissants déjà présents dans l'environnement ne pas systématiquement des atteintes au sens de l'art. 74, al. 1, Cst.

L'art. 78, al. 4, Cst. prévoit que la Confédération légifère sur la protection de la faune et de la flore et sur le maintien de leur milieu naturel dans sa diversité et qu'elle protège les espèces menacées d'extinction. Comme le projet vise notamment à protéger la diversité des espèces indigènes et à consolider l'assise constitutionnelle de la lutte contre les organismes exotiques envahissants déjà présents dans l'environnement, le préambule de la LPE est complété par la mention de l'art. 78, al. 4, Cst.

Remplacement d'une expression

Remplacement d'une expression

Aux art. 32a^{bis}, al. 2, 58, al. 3, et 65, al. 1, « Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication » est remplacé par « DETEC ».

L'abréviation « DETEC », qui désigne le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, est introduite à l'art. 29^{bis}, al. 4, LPE. Aux articles suivants (art. 32a^{bis}, al. 2, 58, al. 3, et 65, al. 1), il convient donc d'utiliser l'abréviation à la place du nom complet du département.

Art. 7 Définitions

Art. 7, al. 5^{quinquies} et 5^{sexties}

^{5quinquies} Par organisme exotique, on entend tout organisme d'une espèce, d'une sous-espèce ou d'une unité taxonomique de niveau inférieur qui a été introduit dans une aire située en dehors de son aire de répartition naturelle.

^{5sexties} Par organisme exotique envahissant, on entend tout organisme dont on sait ou dont on doit supposer que la propagation pourrait porter atteinte à la diversité biologique et à l'utilisation durable de ses éléments ou mettre en danger l'homme, les animaux ou l'environnement.

⁶¹

Keller, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Art. 7, Rz. 11 (en allemand)

Dans le droit en vigueur, les termes « organisme exotique » et « organisme exotique envahissant » sont définis uniquement au niveau de l'ordonnance. La réglementation des organismes exotiques envahissants au niveau de la loi requiert donc d'intégrer leurs définitions dans la LPE.

Le terme « organisme » est actuellement défini dans le droit comme une entité biologique, cellulaire ou non, capable de se reproduire ou de transférer du matériel génétique. Les mélanges ou objets qui contiennent de telles entités sont assimilés aux organismes (art. 7, al. 5^{bis}, LPE). La LPE définit également les organismes génétiquement modifiés et les organismes pathogènes (art. 7, al. 5^{ter} et 5^{quater}, LPE). Reste à définir le terme « organisme exotique » dans le nouvel art. 7, al. 5^{quinquies}, et le terme « organisme exotique envahissant » dans le nouvel art. 7, al. 5^{sexties}.

L'art. 3, al. 1, let. f, ODE définit les organismes exotiques comme des « organismes d'une espèce, d'une sous-espèce ou d'une unité taxonomique de niveau inférieur (1) dont l'aire de répartition naturelle ne se situe ni en Suisse, ni dans les autres pays de l'AELE ou dans les États membres de l'UE (sans les territoires d'outre-mer) et (2) qui n'ont pas fait l'objet, pour leur utilisation dans l'agriculture ou l'horticulture productrice, d'une sélection telle que leur capacité de survie dans la nature en est réduite ». L'art. 3, al. 1, let. h, ODE définit les organismes exotiques envahissants comme des « organismes exotiques dont on sait ou on doit supposer qu'ils pourraient se propager en Suisse et atteindre ainsi une densité de peuplement qui pourrait porter atteinte à la diversité biologique et à l'utilisation durable de ses éléments ou mettre en danger l'être humain, les animaux ou l'environnement ». Les nouvelles définitions à intégrer dans la LPE se fondent sur la stratégie ainsi que sur la terminologie internationale⁶² et tiennent compte des dernières évolutions de la législation européenne. Elles sont par ailleurs compatibles avec les dispositions de l'ODE et de l'OUC.

Al. 5^{quinquies} : l'art. 7, al. 5^{quinquies}, LPE considère comme un organisme exotique « tout organisme d'une espèce, d'une sous-espèce ou d'une unité taxonomique de niveau inférieur qui a été introduit dans une aire située en dehors de son aire de répartition naturelle ». Le début de la phrase indique clairement que le classement taxonomique de l'organisme ne joue aucun rôle et que la définition englobe tous les organismes d'une espèce ou d'une unité taxonomique de niveau inférieur. Sont également incluses les « espèces » au sens de la Stratégie de la Suisse relative aux espèces exotiques envahissantes (espèce, sous-espèce ou unité taxonomique de niveau inférieur) et au sens de la législation sur la protection des espèces (LPN, LChP et LFSP). Comme la LPE n'est pas un acte législatif portant spécifiquement sur la protection des espèces, mais un acte législatif mettant l'accent sur la protection contre les atteintes nuisibles ou incommodantes, elle parle en premier lieu des organismes et non des espèces.

Le fait de définir le terme « exotique » en se référant à l'aire de répartition naturelle d'un organisme est déjà prévu dans la stratégie⁶³. Si la situation géopolitique de l'aire de répartition naturelle est prise en compte dans l'art. 3, al. 1, let. f, ODE, elle ne joue plus aucun rôle dans l'al. 5^{quinquies} LPE. Elle ne figure pas non plus dans la définition donnée par le droit européen, qui fait référence aux aires de répartition naturelles sans les circonscrire aux frontières de certains États-nations (art. 3, al. 1, du règlement [UE] n° 1143/2014). Il n'est dès lors pas nécessaire, dans la définition du terme « exotique », de tenir compte de frontières politiques servant à délimiter un marché intérieur dépourvu d'entraves au commerce. Une définition faisant référence à des frontières nationales serait incompatible et créerait de nouvelles surfaces de frottement.

Contrairement à la définition donnée dans le règlement de l'UE, celle de l'al. 5^{quinquies} renonce à citer tous les éléments servant à la reproduction d'un organisme (partie, gamète, semence, œuf ou propagule) et à préciser que les organismes englobent aussi des hybrides, des variétés ou des races. Ces unités biologiques sont déjà définies comme des « organismes » à l'art. 7, al. 5^{bis}, LPE.

La disposition concerne la présence d'organismes en dehors de leur aire de répartition naturelle, qui peut résulter notamment de l'introduction accidentelle d'organismes et de l'introduction intentionnelle d'organismes dans le cadre de leur utilisation. Ces deux voies d'introduction ont en commun la participation de l'homme, mais d'autres ne sont pas exclues. Les organismes se propageant naturellement (exemple : plante étendant son aire de répartition naturelle sous l'effet du changement climatique) ne sont toutefois pas concernés : ils sont par définition non exotiques. L'introduction doit avoir lieu dans une aire différente de l'aire de répartition naturelle et située au-delà de ce que permet la capacité de répartition naturelle de l'espèce concernée.

⁶² CDB : Qu'est-ce qu'une espèce exotique envahissante ? Disponible sous : <https://www.cbd.int/invasive/WhatAreIAS.shtml>

⁶³ Page 4 de la stratégie

Les explications ci-dessus concernent uniquement la façon dont est défini le terme « exotique » dans la LPE. Les mesures intéressant tels ou tels organismes restent l'affaire du Conseil fédéral, qui les définit dans l'ODE et dans d'autres ordonnances. Notons ici que le Conseil fédéral n'a pas particulièrement l'intention d'étendre le domaine d'application des « petits invertébrés exotiques » régis par l'ODE et l'OUC. Il convient donc de préciser au niveau de l'ordonnance que les obligations correspondantes (p. ex. le régime de l'autorisation pour la dissémination des petits invertébrés exotiques au sens de l'art. 17, let. c, ODE) continuent de s'appliquer uniquement aux petits invertébrés exotiques dont l'aire de répartition naturelle ne se situe ni en Suisse, ni dans les autres pays de l'AELE ou dans les États membres de l'UE (sans les territoires d'outre-mer).

Notons également que la définition du terme « exotique » dans la LPE n'a aucun impact sur les définitions apparentées de la LFSP, qui utilise pour sa part les termes « étranger au pays » et « étranger à la région ».

Al. 5^{sexties} : l'art. 7, al. 5^{sexties}, LPE considère comme un organisme exotique envahissant « tout organisme dont on sait ou dont on doit supposer que la propagation pourrait porter atteinte à la diversité biologique et à l'utilisation durable de ses éléments ou mettre en danger l'homme, les animaux ou l'environnement ».

Cette définition établit une corrélation entre la propagation de l'organisme exotique et l'atteinte ou le dommage causé aux biens dignes de protection que sont la diversité biologique et l'utilisation durable de ses éléments ainsi que l'homme, les animaux et l'environnement⁶⁴. Le fait que ce potentiel de dommages soit avéré ou seulement supposé ne joue aucun rôle : en application du principe de précaution (art. 1, al. 2, LPE), la définition englobe également les espèces exotiques potentiellement envahissantes. Le fait pour l'espèce exotique d'atteindre une densité de peuplement élevée (critère énoncé à l'art. 3, al. 1, let. h, ODE) n'est pas pris en compte dans la LPE, car certaines espèces ont la capacité de causer d'importants dommages malgré une densité de peuplement réduite (p. ex. la tortue de Floride). Si la propagation d'une espèce exotique ne peut ni porter atteinte à la diversité biologique et à l'utilisation durable de ses éléments ni mettre en danger l'homme, les animaux ou l'environnement, la présente définition juridique et les mesures s'y rapportant (tant au niveau de la loi que de l'ordonnance) ne s'appliquent pas à ladite espèce.

Titre précédant l'art. 29a

Chapitre 3 Organismes Section 1 Utilisation d'organismes

Par utilisation, l'art. 7, al. 6^{ter}, LPE entend toute opération impliquant des substances, des organismes ou des déchets, notamment leur production, leur importation, leur exportation, leur mise dans le commerce, leur emploi, leur entreposage, leur transport et leur élimination. Désormais le chapitre 3 du titre 2 de la LPE prévoit également des mesures contre les organismes qui font l'objet d'une « utilisation » au sens large de cette disposition, en l'occurrence des mesures de prévention et de lutte contre les organismes exotiques envahissants au sens de l'art. 29^{bis}, al. 1 et 2, LPE. Son intitulé n'est donc plus « Utilisation d'organismes », mais « Organismes », et son contenu est divisé en trois nouvelles sections : « Utilisation d'organismes », « Mesures particulières contre les organismes exotiques envahissants » et « Commissions consultatives ». La section « Utilisation d'organismes » comprend les anciens art. 29a à 29f LPE, qui ne sont en rien modifiés par le présent projet.

Titre précédant l'art. 29^{bis}

Section 2 Mesures particulières contre les organismes exotiques envahissants

La section « Mesures particulières contre les organismes exotiques envahissants » est constituée du nouvel art. 29^{bis} LPE, qui octroie au Conseil fédéral la compétence de régir la prévention, la lutte et la

surveillance relatives aux organismes exotiques envahissants (al. 1) et d'édicter à cette fin des dispositions (al. 2). Le nouvel article répartit également les compétences (al. 3) et pose les bases permettant d'ordonner aux propriétaires fonciers des mesures de lutte contraignantes (al. 4).

Art. 29^{bis}

¹ Le Conseil fédéral édicte des dispositions sur la prévention, la lutte et la surveillance relatives aux organismes exotiques envahissants ; ce faisant, il tient compte en particulier du potentiel de dommages et de la propagation des organismes.

² Il édicte des dispositions notamment sur :

- a. les mesures visant à éviter l'introduction non intentionnelle d'organismes exotiques envahissants ;
- b. l'obligation de signaler la présence d'organismes exotiques envahissants ;
- c. les obligations d'entretien et de lutte ;
- d. la coordination de mesures supracantoniales par la Confédération.

³ La Confédération prend les mesures visées aux al. 1 et 2 aux frontières nationales, définit et coordonne les mesures supracantoniales ; pour le reste, les cantons prennent les mesures nécessaires.

⁴ Les détenteurs d'immeubles, d'installations ou d'objets qui sont ou pourraient être infestés par des organismes exotiques envahissants doivent procéder à la surveillance, à l'isolement, au traitement ou à la destruction de ces organismes en collaboration avec les autorités compétentes, ou tolérer ces mesures.

⁵ Le Conseil fédéral peut déléguer l'édiction de dispositions principalement technique ou administrative aux offices fédéraux subordonnés au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).

Al. 1, 1^{re} partie de la phrase : l'art. 52, al. 1, ODE actuellement en vigueur charge les cantons d'ordonner des mesures de prévention et de lutte. Ce mandat étant toutefois formulé d'une façon très ouverte, la lutte contre les organismes exotiques envahissants reste à ce jour hétérogène et insuffisante. D'une part, il manque une base légale adéquate et contraignante pour des mesures importantes de prévention et de lutte. D'autre part, les dispositions de la Confédération ne sont pas assez concrètes, si bien que les mesures de lutte prises par les cantons ne sont pas exécutées avec l'ampleur requise, n'ont pas toutes le même degré de priorité et ne sont pas coordonnées entre elles, ce qui réduit considérablement leur efficacité. Il est donc indispensable d'obliger la Confédération à édicter des dispositions sur la prévention, la lutte et la surveillance relatives aux organismes exotiques envahissants (al. 1, 1^{re} partie de la phrase) et à définir les mesures qu'elle doit absolument réglementer (al. 2). Parce que ces dispositions, en fonction de leurs modalités concrètes, peuvent constituer une charge supplémentaire considérable pour les cantons, la Confédération impliquera dûment ces derniers dans l'édiction des dispositions d'exécution.

Le mandat confié au Conseil fédéral dans la première partie de phrase de l'al. 1 revêt un caractère obligatoire. Dans l'exécution de ce mandat, le Conseil fédéral est assujéti à l'art. 78, al. 4, Cst., en vertu duquel la Confédération protège les espèces menacées d'extinction, et à l'art. 74, al. 1 et 2, Cst., en vertu duquel la Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes. S'appliquent également les principes énoncés à l'art. 29a, al. 1, LPE, conformément auxquels l'utilisation d'organismes ne doit pas mettre en danger l'homme et l'environnement (let. a), ni porter atteinte à la diversité biologique et à l'utilisation durable de ses éléments (let. b).

Al. 1, seconde partie de la phrase : au moment d'édicter les dispositions prévues dans la première partie de phrase de l'al. 1, le Conseil fédéral doit tenir compte en particulier du potentiel de dommages et de la propagation des organismes. En ce sens, la seconde partie de la phrase inscrit dans la LPE le principe de classification, grâce auquel il est possible de définir des mesures de prévention et de lutte contre les organismes exotiques envahissants qui soient proportionnées et spécifiques aux organismes considérés (voir plus haut le point 1.9.2).

Al. 2 : l'al. 2 fixe les mesures de prévention, de lutte et de surveillance que le Conseil fédéral doit réglementer au niveau de l'ordonnance pour les organismes exotiques envahissants. Il ne précise pas quelles mesures doivent être prises en particulier pour tel ou tel organisme exotique envahissant : c'est le rôle des listes du DETEC annexées à l'ODE et des listes d'autres ordonnances telles que l'OChP et l'OLFP (voir plus haut le point 1.9.4). Afin de garantir l'application uniforme et appropriée des mesures,

l'OFEV élabore des aides à l'exécution présentant les méthodes et les instruments requis pour combattre les espèces considérées.

Let. a : outre le contrôle à l'importation des animaux et végétaux vivants, l'une des mesures permettant de réduire l'introduction non intentionnelle d'organismes exotiques envahissants est le contrôle à l'importation des marchandises susceptibles de contenir des espèces exotiques envahissantes de classe D1 ou D2. L'importation intentionnelle d'espèces exotiques envahissantes de classe D1 ou D2 est déjà couverte par les art. 29a ss qui régissent l'utilisation des organismes. Afin d'éviter toute introduction non intentionnelle, il faut pouvoir contrôler aux frontières nationales les marchandises susceptibles de transporter avec elles des espèces exotiques envahissantes. Cette nouvelle activité de contrôle incombant à la Confédération doit être réglée au niveau de l'ordonnance. À l'instar des contrôles frontaliers effectués dans le cadre de la CITES⁶⁵ du 3 mars 1973, il faut introduire la possibilité d'effectuer dans certains cas des contrôles par sondage et en fonction des risques (cf. art. 7, al. 3, de l'ordonnance du 4 septembre 2013 sur les contrôles CITES⁶⁶). L'exécution des contrôles est de la compétence de l'AFD, mais aussi de l'OFEV, qui dispose des connaissances spécialisées requises. Il serait également possible de transférer une partie de cette compétence à l'OSAV, qui exécute déjà des contrôles à l'importation dans les domaines de la chasse et de la pêche et dans bien d'autres domaines (protection des espèces au niveau international, santé animale, déclaration des fourrures, denrées alimentaires). Dans la mesure du possible, les marchandises susceptibles de transporter des espèces de classe D1 ou D2 doivent être enregistrées dans le système suisse de tarif des douanes TARES, qui informe les importateurs éventuels des tarifs douaniers et des régimes d'autorisation, mais également des interdictions d'importation.

Let. b : la présence d'organismes exotiques envahissants de classe D1 ou D2 (à l'extérieur de zones d'infestation ; lire les explications plus bas) doit être signalée au point de contact cantonal compétent. Seule la détection précoce d'une infestation sur la base des signalements reçus permet de mettre en œuvre les mesures requises au prix d'un effort raisonnable. Le canton réceptionne les signalements et les vérifie. Il s'appuie pour cela sur les bases scientifiques préparées par l'OFEV et sur les recommandations s'y rapportant. Si une infestation par une espèce de classe D1 ou D2 est confirmée, le canton en informe l'OFEV. Ne sont pas concernés les cas signalés à l'intérieur d'une zone infestée (lire les explications plus bas). Pour une telle zone, le canton concerné peut lever entièrement l'obligation de signalement avec l'accord de l'OFEV.

Let. c : les dispositions sur les obligations d'entretien et de lutte sont des dispositions centrales. Ces obligations englobent en particulier les règles suivantes :

- Obligation de lutte à des fins d'éradication : toute espèce exotique envahissante de classe D1 ou D2 présente en Suisse doit être éradiquée. Ne sont pas concernées les zones d'infestation déjà délimitées par les cantons pour des espèces de classe D2 impossibles à éradiquer (lire les explications plus bas). L'obligation d'éradication s'applique aux cantons. Elle signifie que s'il est constaté la présence d'une espèce de classe D1 ou D2 (à l'extérieur de zones d'infestation), le service cantonal compétent est tenu de prendre ou d'ordonner les mesures d'éradication qui s'imposent. L'obligation de lutte à des fins d'éradication n'est pas absolue ; la possibilité d'accorder des allègements au cas par cas après avoir procédé à une pesée des intérêts devra être examinée au niveau de l'ordonnance.
- Obligation de lutte à des fins d'endiguement : s'il n'est pas possible de viser l'éradication d'une espèce de classe D2, le service cantonal compétent doit prendre des précautions particulières afin d'empêcher qu'elle se propage davantage. Dans ce cas, l'obligation de lutte visant en premier ressort à éradiquer l'espèce peut se transformer en une obligation de lutte visant à la circonscrire à certains secteurs. Avec l'accord de l'OFEV, le canton concerné peut alors délimiter des zones d'infestation, c'est-à-dire des aires dans lesquelles l'infestation est déjà avancée. Aucune mesure d'éradication n'est mise en œuvre à l'intérieur des zones d'infestation. Le canton doit toutefois veiller à ce que l'espèce de classe D2 concernée ne poursuive pas son expansion ; pour cela, il doit empêcher tout déplacement vers l'extérieur des zones d'infestation et éradiquer tout nouveau foyer apparaissant dans une zone tampon environnante. À l'intérieur des zones d'infestation, il peut délimiter des objets dignes de protection pour lesquels la lutte à des fins d'éradication est poursuivie et autour desquels une ceinture de surveillance est délimitée. Le canton définit, d'entente avec l'OFEV, la procédure et les critères de délimitation des objets dignes de protection.

⁶⁵ RS 0.453
⁶⁶ RS 453.1

- Réglementation sur les vecteurs et les voies de propagation des espèces exotiques envahissantes : afin d'éviter la propagation d'espèces de classe D1 ou D2, il faut pouvoir mettre en œuvre non seulement des mesures visant directement l'organisme posant problème (mesures d'éradication), mais aussi des mesures visant les vecteurs et les voies de propagation permettant à cet organisme de se répandre. On entend par vecteurs les supports biologiques de l'organisme (p. ex. : les espèces américaines d'écrevisses sont des vecteurs de la peste des écrevisses) et par voies de propagation les supports physiques (p. ex. : les bateaux sont des supports pour des espèces exotiques envahissantes de bivalves et de petits crustacés). Les vecteurs et les voies de propagation à prendre en compte ou posant problème sont identifiés par l'OFEV. Les mesures sont ordonnées par les cantons ou – si une approche supracantonale s'impose – par la Confédération. Puisque tout nouveau mode de consommation peut ouvrir la porte à de nouvelles espèces exotiques envahissantes, la réglementation sur les vecteurs et les voies de propagation est à considérer comme une tâche permanente.
- Obligation d'entretien : l'obligation d'entretien concerne les espèces de classe D2 pour lesquelles les mesures requises peuvent être mises en œuvre par des particuliers, ainsi que toutes les espèces de classe C. Elle s'applique aux détenteurs d'immeubles, d'installations et d'objets (lire ci-dessous les explications relatives à l'art. 29^{bis}, al. 4). Ces derniers doivent veiller à ce que lesdites espèces ne se propagent pas davantage et ne colonisent pas des surfaces voisines, par exemple en empêchant les végétaux concernés de se reproduire. L'obligation d'entretien doit être imposée par la loi et non édictée au cas par cas. Elle concrétise le principe de précaution (art. 1, al. 1, LPE) et fait en sorte que des particuliers apportent une contribution à la lutte contre les espèces exotiques envahissantes en veillant à ce que les espèces combattues sur des terrains publics ne puissent pas se propager de nouveau à partir de terrains privés, ce qui réduirait à néant le succès des mesures de lutte. Le respect de l'obligation d'entretien est contrôlé par les cantons. Si un détenteur y contrevient, le canton exécute lui-même les mesures d'entretien nécessaires, après avoir menacé l'obligé de cette exécution par substitution (exécution aux frais du détenteur, comme le veut le principe de causalité).

Let. d : les cantons sont en principe compétents pour prendre les mesures citées (al. 3). La coordination de mesures supracantonales par la Confédération concerne les situations dans lesquelles il est impératif d'agir immédiatement et de façon coordonnée, par exemple lors de la première observation en Suisse d'une espèce de classe D1 ou si la lutte cantonale contre une espèce de classe D1 ou D2 n'est pas menée dans la mesure requise. Dans ces cas, la Confédération doit définir ou engager elle-même les mesures nécessaires.

La liste des dispositions énumérées à l'al. 2 n'est pas exhaustive. Les mesures qui, dans les ordonnances actuellement en vigueur, se rapportent à l'utilisation délibérée ou consciente d'organismes exotiques envahissants sont elles aussi importantes pour la prévention, la lutte et la surveillance relatives à ces organismes. Si elles doivent en principe être maintenues, des ajouts peuvent éventuellement être rendus nécessaires par le présent projet (il est possible p. ex. que certains termes et renvois doivent être mis en adéquation avec la nouvelle terminologie). Ces mesures existantes sont notamment les mesures prévues dans l'ODE pour les organismes exotiques (obligation de diligence [art. 6 LPE], exigences posées à l'utilisation [art. 15, al. 1, ODE], interdiction d'utiliser directement dans l'environnement des organismes exotiques envahissants au sens de l'annexe 2, avec régime de dérogation [art. 15, al. 2, ODE], régime d'autorisation pour la dissémination à titre expérimental de petits invertébrés exotiques [art. 17, al. 1, let. c, ODE], autocontrôle en vue de la mise en circulation [art. 4 ODE], surveillance de l'obligation de diligence [art. 48 ODE], surveillance du marché [art. 49 ODE], enquêtes [art. 50 ODE], monitoring environnemental [art. 51 ODE] et lutte [art. 52 ODE]). Citons également les procédures de notification et d'autorisation applicables aux petits invertébrés exotiques et aux organismes exotiques envahissants au sens de l'annexe 2 ODE (art. 5, al. 1, let. c, OUC) et les mesures prévues dans l'OChP et l'OLFP.

Al. 3 : conformément à la répartition des compétences définie par la Constitution, certaines mesures fixées à l'al. 2 doivent nécessairement relever de la Confédération. Tel est notamment le cas des mesures aux frontières nationales citées à l'al. 3. Vu la compétence exécutive des cantons prévue par l'art. 36 LPE, il faut également inscrire dans la loi la possibilité pour la Confédération de définir et de coordonner des mesures supracantonales. Pour le reste, il incombe aux cantons de prendre les mesures nécessaires. Cela signifie en particulier que les cantons doivent être compétents pour l'exécution des mesures sur leur territoire (exécution de l'obligation de signalement, de l'obligation de lutte à des fins d'éradication, de la délimitation des zones d'infestation, de l'obligation d'entretien faite aux détenteurs et de la réglementation concernant les voies de propagation). Cette organisation des compétences est conforme à l'art. 46, al. 1, Cst., en vertu duquel la mise en œuvre du droit fédéral incombe en principe

aux cantons. Elle est également adaptée au système de protection des forêts, puisque la Confédération – en vue de prévenir et de réparer les dégâts aux forêts – pourvoit aux mesures aux frontières nationales, et à la définition et à la coordination de mesures supracantoniales des cantons à l'intérieur du pays (art. 26, al. 3, LFo). En vertu de l'art. 27, al. 1, LFo, les cantons prennent des mesures destinées à prévenir et à réparer les dégâts qui peuvent compromettre gravement la conservation des forêts et leurs fonctions.

Le contrôle de l'accomplissement des tâches est un aspect important de l'exécution du droit environnemental, outre l'application du droit aux particuliers par une décision et d'autres actes administratifs tels que l'information et le conseil⁶⁷. La compétence pour l'exécution d'une mesure intègre donc toujours le contrôle de son exécution correcte et conforme aux prescriptions. Pour les mesures énoncées à l'art. 29^{bis}, al. 2, dont la mise en œuvre revêt un caractère permanent – par exemple l'obligation d'entretien –, des contrôles réguliers ou au moins des contrôles par sondage sont indispensables. Puisque l'exécution des prescriptions et des mesures visées à l'art. 29^{bis}, al. 1 et 2, sont pour une grande part de la compétence des cantons, ces derniers ont une mission de contrôle importante. Cette mission est à distinguer du monitoring national prévu à l'art. 51, al. 1, ODE, dont le but est de reconnaître suffisamment tôt les risques éventuels dus, entre autres, à des organismes exotiques envahissants. Ce monitoring national est de la compétence de l'OFEV. Les données produites par les cantons dans le cadre de leurs activités d'exécution et de contrôle et celles contenues dans les signalements doivent être communiquées à l'OFEV par le point de contact cantonal en vue de leur utilisation pour le monitoring national et pour l'élaboration de rapports internationaux.

Al. 4 : une nouvelle compétence est octroyée aux autorités d'exécution leur permettant d'obliger les détenteurs d'immeubles, d'installations ou d'objets qui sont ou pourraient être infestés par des organismes exotiques envahissants à prendre les mesures de lutte nécessaires au niveau de leurs immeubles, installations ou objets, ou à tolérer ces mesures. Ces détenteurs sont en premier lieu les propriétaires fonciers, mais les fermiers, les superficiaires, les locataires et les exploitants sont également visés. Ils ont en principe droit à une utilisation de leurs immeubles ou des immeubles qu'ils exploitent qui soit conforme à l'affectation de la zone. Afin qu'à l'avenir il soit possible, dans certains cas, de les contraindre à prendre des mesures de protection contre les organismes exotiques envahissants (détruire un foyer isolé d'un organisme de classe D1 ou D2, adapter l'utilisation d'un terrain en renonçant à planter certains organismes, etc.), il faut une base légale clairement définie au niveau de la loi, conformément à l'art. 164 Cst. Il est en effet question de restreindre la garantie de la propriété et d'imposer de lourdes obligations aux propriétaires concernés. Cela vaut également pour les détenteurs d'installations (centrales hydroélectriques p. ex.) et pour les détenteurs d'objets, comme les détenteurs de bateaux qui peuvent être tenus de nettoyer leurs embarcations de manière à éliminer les œufs du gobie de la mer Noire (espèce exotique envahissante). L'al 4 renforce par ailleurs l'obligation de valoriser ou d'éliminer le sol décapé infesté par des organismes exotiques envahissants (art. 15, al. 3, ODE).

Avec la présente révision de la LPE, la Confédération entend lutter également contre les organismes exotiques envahissants dont l'introduction est involontaire ou fortuite. En ce sens, la disposition de l'al. 4 qui permet d'ordonner des mesures de lutte contraignantes pour les propriétaires est essentielle à la mise en œuvre de la stratégie. En particulier pour les organismes dont la dynamique de propagation est telle que les mesures prises doivent viser les populations dans leur ensemble pour éviter les effets indésirables de la neutralisation, il est important de pouvoir ordonner et faire exécuter des mesures efficaces et efficientes pour bloquer leur propagation (prévention) et réduire leurs effectifs (lutte). Si de telles mesures étaient mises en œuvre uniquement sur une partie des surfaces infestées, il faudrait peu de temps aux organismes concernés pour coloniser de nouveau les surfaces traitées à partir d'autres surfaces non traitées, ce qui réduirait à néant les résultats obtenus.

Comme les espèces exotiques envahissantes sont capables de causer d'importants dommages et donc de réduire la valeur des immeubles touchés, les détenteurs ont généralement intérêt à mettre en œuvre les mesures de lutte énoncées à l'al. 4.

Al. 5 : au même titre que la LAgr et la LFo dans le domaine de la protection des végétaux, la LPE doit donner au Conseil fédéral la possibilité de déléguer à des autorités subordonnées l'édiction de dispositions de nature principalement technique ou administrative (art. 177, al. 2, LAgr et art. 49, al. 3, LFo). Dans la LPE toutefois, cette délégation doit se limiter à l'édiction de dispositions concernant les organismes exotiques envahissants. Cette norme de délégation permet à l'OFEV d'édicter une ordonnance pour des mesures urgentes limitées dans le temps (lire plus haut le point 1.9.5) : dans les situations

⁶⁷

Brunner, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Vormerkmale zu Art. 36-48, Rz. 3 (en allemand)

d'urgence ou s'il y a péril en la demeure pour la diversité des espèces indigènes, l'OFEV peut ainsi ordonner sur une période limitée des mesures spécifiques aux organismes incriminés, par exemple pour procéder à l'élimination immédiate des foyers d'infestation présents en Suisse.

Titre précédant l'art. 29g

Section 3 Commissions consultatives

Art. 29g *Titre abrogé*

La troisième section du chapitre sur les organismes (nouvelle section « Commissions consultatives ») comprend uniquement l'art. 29g, dont elle reprend le titre. Le titre de l'art. 29g peut donc être abrogé.

Art. 33 Mesures de lutte contre les atteintes aux sols

Art. 33, al. 1

¹ Les mesures visant à conserver à long terme la fertilité des sols en les protégeant des atteintes chimiques et biologiques sont arrêtées dans les dispositions d'exécution relatives à la loi fédérale du 24 janvier 1991⁶⁸ sur la protection des eaux ainsi que dans la législation fédérale relative à la protection contre les catastrophes, à la protection de l'air, aux substances et aux organismes ainsi qu'aux déchets et aux taxes d'incitation.

Puisque le chapitre 3 du titre 2 de la LPE est désormais intitulé « Organismes » et non plus « Utilisation d'organismes », le renvoi figurant dans cette disposition ne doit plus être « dispositions d'exécution relatives (..) à l'utilisation (..) d'organismes », mais « dispositions d'exécution relatives (..) aux organismes ».

Art. 35c Assujettissement à la taxe et procédure

Art. 35c, al. 4

⁴ Quiconque produit en Suisse des substances soumises à la taxe doit les déclarer.

Le chapitre 6 du titre 2 de la LPE concerne les taxes d'incitation sur les composés organiques volatils, sur la teneur en soufre de l'huile de chauffage « extra-légère » et sur la teneur en soufre de l'essence et de l'huile diesel. Ces produits constituent des substances au sens de l'art. 7, al. 5, LPE et non des organismes au sens de l'art. 7, al. 5^{bis}, LPE, c'est-à-dire des entités biologiques capables de se reproduire ou de transférer du matériel génétique. Le fait que les organismes soient mentionnés dans le texte de l'art. 35c, qui concerne l'assujettissement à la taxe et la procédure, est donc une méprise du législateur. Celle-ci est corrigée par la suppression du terme « organismes » à l'al. 4.

Art. 41 Compétence exécutive de la Confédération

Art. 41, al. 1

¹ La Confédération exécute les art. 12, al. 1, let. e (prescriptions sur les combustibles et carburants), 26 (contrôle autonome), 27 (information du preneur), 29 (prescriptions sur les substances), 29a à 29f^{bis}, al. 3, 1^{re} partie de la phrase (organismes), 29g (commissions consultatives), 30b, al. 3 (caisse de compensation relative à la consigne), 30f et 30g (importation et exportation de déchets), 31a, al. 2, et 31c, al. 3 (mesures de la Confédération relatives à l'élimination des déchets), 32a^{bis} (taxe d'élimination anticipée), 32e, al. 1 à 4 (taxe destinée au financement d'assainissements), 35a à 35c (taxes

d'incitation), 39 (prescriptions d'exécution et accords internationaux), 40 (mise sur le marché d'installations fabriquées en série) et 46, al. 3 (renseignements sur les substances et les organismes) ; elle peut appeler les cantons à coopérer à l'exécution de certaines tâches.

En vertu de l'art. 36 LPE, l'exécution de la LPE incombe aux cantons sous réserve de l'art. 41. Or en vertu de l'actuel art. 41, al. 1, seule la Confédération est compétente pour exécuter le droit relatif aux organismes. Comme la seconde partie de phrase de l'art. 29^{fbis}, al. 3, prévoit que les cantons prennent les mesures nécessaires pour lutter contre les organismes exotiques envahissants, cette disposition doit figurer dans l'énumération de l'art. 41, al. 1.

Art. 60 Délits

Art. 60, al. 1, let. k^{bis}

¹ Sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire celui qui, intentionnellement : [...]

k^{bis} aura enfreint les prescriptions relatives aux organismes exotiques envahissants (art. 29^{fbis}, al. 1, 2 et 4) ;

L'utilisation inadéquate d'organismes exotiques envahissants ou l'inobservation de dispositions sur la prévention et la lutte relatives à ces organismes peut causer des atteintes graves et en partie irréparables à la diversité biologique et au reste de l'environnement et générer par ailleurs des coûts considérables. À ce titre, les dispositions sur les organismes exotiques envahissants que le Conseil fédéral doit édicter en application de l'art. 29^{fbis}, al. 1, LPE sont des dispositions importantes au regard du droit régissant la protection de l'environnement : leur infraction est un délit passible d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire, comme c'est le cas pour l'infraction des autres dispositions sur les organismes que le Conseil fédéral a déjà édictées en application des art. 29a à 29h LPE⁶⁹.

Art. 65 Droit cantonal régissant la protection de l'environnement

Art. 65, al. 2, 1re phrase

² Les cantons ne peuvent fixer de nouvelles valeurs d'immission, d'alarme ou de planification, ni arrêter de nouvelles dispositions sur l'évaluation de la conformité d'installations fabriquées en série et sur les substances ou les organismes.

Puisque le chapitre 3 du titre 2 de la LPE est désormais intitulé « Organismes » et non plus « Utilisation d'organismes », le terme « utilisation » figurant dans cette disposition peut être supprimé. Ce terme est également inutile pour renvoyer correctement aux dispositions sur les substances mentionnées aux art. 29 LPE et suivants.

3 Conséquences

3.1 Conséquences financières globales

Le projet a pour but de renforcer la prévention, la lutte et la surveillance relatives aux organismes exotiques envahissants. Il entraîne des coûts supplémentaires, qui impactent avant tout les cantons puisque ces derniers sont en très grande partie responsables de l'exécution des mesures de prévention et de lutte. Sont également impactés financièrement les détenteurs d'immeubles, d'installations et d'objets soumis à la nouvelle obligation d'entretien applicable à certaines espèces. Au niveau de la Confédération, les coûts supplémentaires sont générés par le renforcement des contrôles aux frontières et par la coordination de mesures supracantonales.

⁶⁹

Tout délit commis par négligence est également passible d'une peine au sens de l'art. 60, al. 2, LPE. Ce dernier ne faisant l'objet d'aucune modification dans le cadre de la révision, il n'apparaît pas dans le projet.

Le montant global des coûts dépend d'une part du nombre d'espèces contre lesquelles des mesures doivent être mises en œuvre et, d'autre part, de la classe attribuée à chaque espèce. S'il est difficile de baser ce calcul sur un nombre précis d'espèces, c'est parce qu'en plus des espèces exotiques envahissantes déjà connues, on ne peut exclure le fait que d'autres espèces encore inconnues aujourd'hui se propagent demain sur le territoire suisse. En d'autres termes, les coûts et donc les conséquences du projet en matière de ressources financières et humaines ne pourront être estimés de manière fiable que sur la base des dispositions d'exécution concrètes. Les classes attribuées aux espèces exotiques envahissantes dans les listes d'espèces (conformément au système de classification de la stratégie) et les mesures réglées au niveau de l'ordonnance (point 1.9.1 plus haut) seront alors déterminantes.

L'inventaire actuel des espèces exotiques présentes en Suisse⁷⁰ a toutefois permis d'estimer grossièrement à 23 le nombre total d'espèces de classe D1, D2 et C contre lesquelles il faudrait prendre des mesures conformément à la nouvelle LPE. Des données récentes sur des coûts comparables liés à la lutte contre une espèce ciblée (p. ex. le capricorne asiatique) et sur les moyens engagés par quelques cantons, dont le canton d'Argovie, pour des mesures de lutte transposables aux nouveaux contenus de la LPE (éradication, endiguement, obligation d'entretien, contrôle à l'importation) ont par ailleurs permis d'extrapoler à l'échelle de toute la Suisse une estimation globale des coûts.

Compte tenu des incertitudes précitées, le montant global des coûts a été calculé sur la base de deux scénarios différents⁷¹ :

- *Scénario 1* : les coûts supplémentaires s'élèvent initialement à 150 millions de francs par an, puis diminuent jusqu'à atteindre 50 millions de francs par an au bout de dix ans. Si les coûts baissent, c'est parce que le scénario 1 admet pour hypothèse que les mesures de lutte et les contrôles à l'importation sont suffisamment efficaces pour limiter l'introduction de nouvelles espèces exotiques envahissantes. Des contrôles de suivi à long terme étant toutefois nécessaires pour la plupart des espèces exotiques envahissantes, il subsiste des coûts même après plusieurs années.
- *Scénario 2* : le scénario 2 admet pour hypothèse que les coûts liés aux mesures de lutte et à l'obligation d'entretien sont moins importants. Les coûts supplémentaires s'élèvent initialement à 90 millions de francs par an, puis diminuent jusqu'à atteindre 60 millions de francs par an au bout de dix ans. Si la baisse est moins importante que dans le scénario 1, c'est parce que le scénario 2 table sur une moindre efficacité des mesures et donc sur une phase de mise en œuvre plus longue.

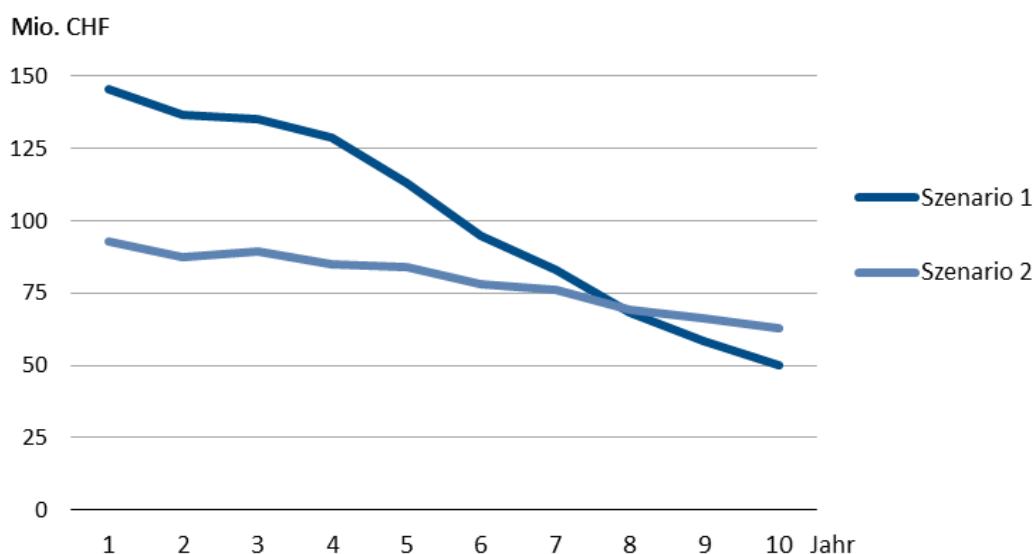
En fonction du scénario, il faut donc s'attendre à un surcoût annuel qui serait compris initialement entre 90 et 150 millions de francs et se réduirait ensuite jusqu'à atteindre 50 à 60 millions de francs au bout de dix ans (cf. illustration ci-après). La diminution progressive des coûts se fonde sur l'hypothèse d'une lutte efficace. Comme en témoigne l'exemple de la lutte contre l'ambrosie dans le canton de Zurich, la mise en œuvre systématique de mesures de lutte peut réduire considérablement les coûts y afférents. Alors que les coûts liés aux mesures de lutte contre l'ambrosie s'élevaient initialement à 49 000 francs par an, ils ont nettement diminué les années suivantes. À présent, la campagne de contrôles revient à environ 8000 francs par an. Si tous les cantons devaient lutter contre une espèce comparable et présente dans les mêmes proportions, les coûts se monteraient à environ 1,2 million de francs la première année puis à quelque 200 000 francs par an les années suivantes.

Les valeurs des deux scénarios précités doivent être considérées comme des ordres de grandeur, car il subsiste des incertitudes quant aux méthodes de lutte et au nombre d'espèces exotiques envahissantes qui seront introduites en Suisse ces prochaines années. Les valeurs se fondent par ailleurs sur l'hypothèse d'une stratégie intégralement mise en œuvre. Il faudra attendre les avis exprimés dans le cadre de la procédure de consultation et les premières ébauches des dispositions d'exécution (point 1.9.1 plus haut) pour pouvoir estimer plus concrètement les conséquences du projet en matière de ressources financières et humaines.

⁷⁰ OFEV, 2006 : Espèces exotiques en Suisse. Disponible sous : <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/documentation/publications.html>

⁷¹ INFRAS, 2017 : Volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU) : Gesetzesanpassungen zur Strategie zu invasiven gebietsfremden Arten. Studie im Rahmen der Umsetzung der Strategie zu invasiven gebietsfremden Arten zu Handen des BAFU, p. 55 ss (en allemand)

Figure : coûts supplémentaires consécutifs à l'adaptation de la loi



Source : INFRAS, 2017 : Volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU) : Gesetzesanpassung zur Strategie zu invasiven gebietsfremden Arten. Studie im Rahmen der Umsetzung der Strategie zu invasiven gebietsfremden Arten zu Händen des BAFU (en allemand)

Le 18 mai 2016, le Conseil fédéral a approuvé le postulat 13.3636 « Mettre un terme à l'expansion des espèces exotiques envahissantes » et la Stratégie de la Suisse relative aux espèces exotiques envahissantes. Il a en outre décidé d'engager des moyens supplémentaires pour des mesures immédiates visant à préserver la diversité biologique en Suisse. Ces mesures immédiates englobent entre autres des mesures urgentes contre les espèces exotiques envahissantes à hauteur de 4,5 millions de francs maximum par an. Ces moyens servent avant tout à financer la mise en œuvre de mesures ponctuelles contre les espèces exotiques envahissantes à l'intérieur et à la périphérie immédiate d'aires protégées d'importance nationale et régionale. Ils ne couvrent donc qu'une infime partie des dépenses à engager pour la mise en œuvre de la stratégie et des adaptations apportées aux bases légales.

Le 6 septembre 2017, le Conseil fédéral a adopté le plan d'action relatif à la Stratégie Biodiversité Suisse. Aucune mesure relative aux espèces exotiques envahissantes ne figure dans le catalogue de mesures de ce plan, mais le document renvoie aux activités déjà en cours pour la mise en œuvre de la stratégie sur les espèces exotiques envahissantes et donc au présent projet.

Dans la suite de ce chapitre, les précisions données sur les coûts supplémentaires se réfèrent au scénario 2 et partent du principe que les activités menées jusqu'à présent contre les espèces exotiques envahissantes sont poursuivies et amplifiées grâce aux adaptations apportées à la loi et aux moyens supplémentaires alloués. Sur le surcoût initial de 90 millions de francs par an, il faut déduire les coûts supportés par les détenteurs d'immeubles, d'installations ou d'objets infestés, au titre de l'obligation d'entretien, soit environ 25 millions de francs par an. Restent donc 65 millions de francs par an pour couvrir le besoin de financement supplémentaire de la Confédération et des cantons.

3.2 Conséquences pour la Confédération

3.2.1 Conséquences financières pour la Confédération

Sur les 65 millions de francs par an, la Confédération consacre environ deux millions de francs aux contrôles aux frontières nationales. Ces moyens permettent d'introduire, en collaboration avec l'AFD, une activité de contrôle conforme au système CITES de contrôle par sondage et en fonction du risque. À cela s'ajoutent trois millions de francs pour les coûts liés à la coordination de mesures supra-cantonales, à l'élaboration de stratégies de lutte portant spécifiquement sur certaines espèces et à des mesures de sensibilisation.

3.2.2 Autre possibilité de financement étudiée

Pour couvrir le besoin de financement supplémentaire de la Confédération, la possibilité d'introduire une taxe sur des produits importés pouvant contenir des organismes exotiques envahissants a été étudiée. L'introduction d'une telle taxe suppose qu'un lien de causalité soit établi entre l'importation de tels

produits et les organismes exotiques envahissants, ce qui est le cas en principe puisque, par définition, ces organismes ne peuvent être introduits dans de nouvelles aires que sous l'effet de l'action humaine, qu'il s'agisse de l'introduction intentionnelle d'espèces animales ou végétales vivantes ou de matériel capable de se reproduire ou de l'introduction accidentelle, dans un produit importé, de matériel biologique capable de se reproduire. C'est un fait avéré que le trafic international de marchandises et de voyageurs est responsable de la présence d'organismes exotiques envahissants causant des dommages. La taxe sur les eaux de ballast instaurée par l'État de Californie⁷² est un exemple de taxe sur des produits importés pouvant contenir des organismes exotiques envahissants. Considérant que les eaux de ballast contiennent constamment et inévitablement des organismes pouvant être introduits dans un écosystème étranger lors du délestage et y causer des dommages, la Californie a introduit une taxe de 200 dollars par bateau accostant dans ses ports. Le produit de cette taxe, soit environ 1,6 million de dollars par an, est reversé entre autres au « California Exotic Species Control Fund ». Il sert à financer des activités de monitoring et des mesures d'information relatives aux organismes exotiques envahissants⁷³.

Au regard du droit fiscal suisse, le fait que le pollueur direct soit souvent impossible à identifier pose problème. Cette incapacité tient à deux faits : d'une part, il se passe généralement des années, voire des décennies, entre l'introduction d'un organisme exotique envahissant et la survenue de dommages ; d'autre part, l'établissement et la reproduction d'organismes exotiques envahissants résultent le plus souvent de plusieurs importations et non d'une seule. Pour être qualifiée de taxe causale, une taxe doit être prélevée auprès des personnes responsables des coûts à couvrir. Or dans le cas présent, il manque un lien d'imputation étroit entre les assujettis et l'usage prévu, comme exigé par le droit fiscal. La taxe étudiée ayant de fait un caractère fiscal, son introduction nécessiterait une nouvelle base constitutionnelle⁷⁴.

Notons par ailleurs que la lutte contre les organismes exotiques envahissants relève de l'intérêt public général et qu'elle profite à la collectivité. Or classiquement, les dépenses engagées au bénéfice de la collectivité doivent être financées par des fonds publics ou des recettes fiscales, les fonds fédéraux supplémentaires requis devant être pris sur le budget de l'État. Une taxe sur des produits importés pouvant contenir des organismes exotiques envahissants est donc inadmissible pour des raisons relevant du droit fiscal.

3.2.3 Conséquences en matière de personnel

Au sein de l'OFEV, la mise en œuvre du projet requiert – dès l'entrée en vigueur de la modification de la loi – un taux d'occupation total d'environ 400 %. Ces ressources sont employées comme suit :

- élaboration de stratégies de lutte portant spécifiquement sur certaines espèces⁷⁵ ;
- mise en place et exploitation d'un système national de signalement obligatoire ;
- mise en place et exécution de mesures aux frontières nationales, en collaboration avec l'AFD ;
- concrétisation et surveillance de l'exécution ;
- définition et coordination de mesures supracantoniales.

Il sera possible d'estimer plus concrètement le besoin en personnel à l'issue de la procédure de consultation, en tenant compte des requêtes des cantons.

Sans effectifs supplémentaires, l'OFEV ne peut pas assurer les tâches supplémentaires nécessaires à la mise en œuvre du projet. Si tel était le cas, il faudrait renoncer au projet. Les objectifs de la stratégie ne pourraient pas être atteints puisque les mesures s'y rapportant ne pourraient pas être mises en œuvre, avec le risque de voir les dommages causés par les espèces exotiques envahissantes continuer d'augmenter.

⁷² <http://law.justia.com/codes/california/2005/prc/71215.html>

⁷³ Jenkins, Peter T. « Paying for Protection from Invasive Species. » *Issues in Science and Technology* 19, no. 1 (Fall 2002)

⁷⁴ D'après une consultation de l'Office fédéral de la justice (OFJ) le 7 août 2017

⁷⁵ Mesure 3-1.1 de la stratégie

3.3 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne

3.3.1 Conséquences pour les cantons

Pour la mise en œuvre de ce projet, les coûts supplémentaires supportés par les cantons s'élèvent à quelque 60 millions de francs par an, sur un total de 90 millions (la différence étant à la charge des propriétaires fonciers privés et de la Confédération). En vertu de l'art. 29^{bis}, al. 3, de la LPE, ce sont les cantons qui prennent les mesures d'éradication et d'endiguement.

L'exécution des dispositions et des mesures contribuant à la prévention, à la lutte et à la surveillance relatives aux organismes exotiques envahissants implique par ailleurs un besoin supplémentaire en personnel dans les administrations cantonales. Quant à la mise en place d'un point de contact cantonal chargé des organismes exotiques envahissants, elle entraîne certains changements en termes d'organisation.

Le projet aura des suites positives pour les cantons et les communes qui, à titre volontaire ou sur la base de leurs propres législations, font aujourd'hui déjà des efforts considérables pour combattre les organismes exotiques envahissants. À l'avenir, le travail d'éradication et d'endiguement sera moins lourd pour eux que pour ceux restés inactifs jusqu'à présent.

3.4 Conséquences économiques

3.4.1 Introduction

Les nouveautés substantielles introduites par le projet de modification de la LPE ont fait l'objet d'une évaluation économique (VOBU)⁷⁶, dont les principaux résultats sont résumés ci-dessous.

3.4.2 Conséquences pour l'économie dans son ensemble

En de multiples endroits, la lutte menée actuellement contre les organismes exotiques envahissants est faite de mesures ponctuelles, non coordonnées (au-delà des limites communales, cantonales ou nationales) et parfois même inappropriées. Malgré des investissements financiers conséquents, elle a souvent pour seul effet de réduire faiblement les populations combattues ou de les amener à coloniser des surfaces voisines non traitées.

Le présent projet garantit une lutte plus précoce, plus systématique, mieux coordonnée, plus complète et bénéficiant de moyens financiers plus importants. Il faut donc partir du principe que les coûts liés à la lutte contre les organismes exotiques envahissants vont globalement augmenter à court terme, comme indiqué dans l'évaluation économique. La réduction des coûts à long terme l'emporte toutefois sur leur hausse à court terme, puisque la plupart des espèces exotiques envahissantes présentes en Suisse sont encore en phase de propagation et qu'il est moins compliqué et onéreux de combattre précocement quelques populations isolées que d'endiguer ensuite de vastes populations dont il faut contrôler l'expansion. En l'absence de mesures appropriées, les dommages subis et les coûts liés à la lutte ne cesseront d'augmenter, jusqu'au jour où l'endiguement des espèces concernées ne sera plus un objectif réalisable : il faudra alors compter sur un impact économique très lourd et sur des dommages écologiques irréversibles (causés à la biodiversité). Cela vaut tout particulièrement pour les mesures visant les espèces de classe D1.

Le système de classification garantit le caractère proportionné des mesures de lutte visant les espèces exotiques envahissantes. Le projet permet par ailleurs aux cantons d'œuvrer de façon harmonisée, coordonnée et systématisée sous la conduite de la Confédération.

De façon générale, le projet s'avère pertinent dans une perspective économique globale. Il réduit à long terme le risque d'être confronté à des dommages graves et incalculables causés par des organismes exotiques envahissants et garantit une utilisation efficace des moyens engagés.

⁷⁶

Pour que la politique de l'environnement ait une efficacité et une efficience maximales, les mesures environnementales sont analysées selon la méthode de l'évaluation économique (VOBU), qui permet d'en apprécier les répercussions écologiques, économiques et sociales. Consulter le site www.bafu.admin.ch.

3.4.3 Conséquences pour les entreprises, les ménages et les instituts de recherche

Au niveau des entreprises et des ménages, les personnes concernées en priorité par les adaptations de la loi sont les détenteurs publics et privés d'immeubles, d'installations et d'objets. Cela tient à la future obligation d'entretien visant certaines espèces de classe D2 et toutes les espèces de classe C, selon laquelle les détenteurs doivent veiller à ce que lesdites espèces ne se propagent pas davantage et ne colonisent pas des surfaces voisines, par exemple en empêchant les végétaux concernés de se reproduire (lire plus haut les explications relatives à l'art. 29^{bis}, al. 2, let. c).

L'obligation d'entretien augmente en particulier la charge des détenteurs d'immeubles ou de surfaces non entretenus jusqu'à présent (friches industrielles, parcelles de terrain à bâtir non construites, places de stockage, grands jardins, etc.). Les coûts estimés s'élèvent initialement à 25 millions de francs par an (valeur moyenne pour l'ensemble de la Suisse), puis diminuent d'année en année pour autant que l'obligation soit appliquée avec succès. Précisons ici que les mesures découlant de l'obligation d'entretien sont des activités simples telles que le fauchage, le désherbage, l'arrachage ou la déplantation, qui n'entraînent pas de coûts excessifs et qui s'imposent généralement tôt ou tard (p. ex. lors d'un changement d'affectation, d'une vente ou d'une construction), si bien qu'elles ne constituent pas une charge disproportionnée pour les détenteurs concernés.

Les bases scientifiques nécessaires aux mesures de lutte et de prévention et aux analyses des risques entraînent elles aussi une charge supplémentaire.

3.5 Conséquences pour la société

Le but premier du projet est que les organismes exotiques envahissants ne mettent pas en danger l'homme, l'environnement et la biodiversité. Pour la société, la réalisation de cet objectif présente des avantages considérables, car les organismes exotiques envahissants peuvent être à l'origine de problèmes de santé et occasionner d'importants dommages économiques au niveau des exploitations agricoles et sylvicoles, des bâtiments et des infrastructures (p. ex. pertes de production ou frais supplémentaires engagés pour l'entretien d'installations de voie ferrée, de routes, d'ouvrages de protection ou de rives).

La prévention des atteintes à la diversité biologique et à ses prestations écosystémiques profite elle aussi à la société. Comme indiqué dans la Stratégie Biodiversité Suisse adoptée par le Conseil fédéral le 25 avril 2012⁷⁷, la société attribue de l'importance au maintien et au développement de la diversité biologique pour des raisons à la fois éthiques et économiques. Empêcher que la libre propagation d'organismes exotiques envahissants n'appauvrisse le paysage est également bénéfique pour la société et l'économie.

3.6 Conséquences pour l'environnement

Le projet améliore la protection de l'environnement, en particulier de la diversité biologique, contre les organismes exotiques envahissants. Il consolide les efforts de prévention en agissant contre l'introduction accidentelle de ces organismes et en instaurant des contrôles ciblés à l'importation. Si des organismes exotiques envahissants parviennent néanmoins à s'établir en Suisse, le projet garantit leur détection précoce et la possibilité de les combattre en temps opportun et avec des mesures appropriées. Il veille par ailleurs à ce qu'en Suisse la prévention, la lutte et la surveillance relatives aux organismes exotiques envahissants soient efficaces, complètes et cohérentes. Il garantit en particulier qu'aucune mesure de lutte ne sera exécutée à l'avenir sans coordination. En application du nouvel art. 29^{bis}, al. 4, les cantons peuvent par ailleurs obliger des particuliers à prendre ou à tolérer des mesures.

Sans le présent projet, les espèces exotiques envahissantes continueront de progresser en nombre et en superficie, ce qui aggravera inévitablement les atteintes aux fonctions écosystémiques et l'éviction des espèces indigènes.

De façon générale, les conséquences du projet sont donc positives pour l'environnement.

4 Liens avec le programme de la législature et les stratégies du Conseil fédéral

4.1 Liens avec le programme de la législature

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016⁷⁸ sur le programme de la législature 2015 à 2019, ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016⁷⁹ sur le programme de la législature 2015 à 2019. La présente révision de la LPE est néanmoins utile à la mise en œuvre de la Stratégie de la Suisse relative aux espèces exotiques envahissantes⁸⁰ et, qui plus est, urgente. Elle est en outre étroitement liée au plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse, qui figure dans les grandes lignes du programme de la législature 2015 à 2019⁸¹. Elle met en œuvre cette stratégie concernant les mesures contre les espèces exotiques envahissantes.

4.2 Liens avec les stratégies du Conseil fédéral

Pour garantir sa propre mise en œuvre, la Stratégie de la Suisse relative aux espèces exotiques envahissantes approuvée par le Conseil fédéral le 18 mai 2016 prévoit explicitement la nécessité de réaliser des adaptations dans la LPE (cf. point 3.3 de la stratégie). Cette modification de la LPE doit créer les bases légales nécessaires à la réalisation des objectifs de la stratégie relative aux espèces exotiques envahissantes et à la mise en œuvre des mesures correspondantes.

Considérant que la diversité des espèces indigènes est menacée par des espèces exotiques envahissantes, la Stratégie Biodiversité Suisse⁸² définit comme suit l'un des objectifs partiels de son objectif stratégique 7.3 : « La propagation des espèces exotiques envahissantes susceptibles de provoquer des dommages est endiguée ».

Parmi les défis majeurs que la Suisse doit relever, la Stratégie pour le développement durable 2016-2019 approuvée par le Conseil fédéral le 27 janvier 2016 cite la nécessité d'endiguer l'expansion des espèces exotiques envahissantes susceptibles de provoquer des dommages (cf. « Champ d'action 4 – Ressources naturelles »⁸³).

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'art. 74, al. 1, Cst., qui confère à la Confédération la compétence de légiférer sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes. Sont considérés comme des atteintes les processus provoqués par l'être humain et non les processus émanant de la nature, tels que les tremblements de terre ou les inondations⁸⁴. Pour cette raison, la LPE ne contient en principe aucune disposition concernant directement les organismes, mais cible en premier lieu leur utilisation, c'est-à-dire des activités humaines telles que la production, l'importation, l'exportation, la mise dans le commerce, l'emploi, etc. (art. 7, al. 6^{ter}, LPE). La lutte contre les organismes exotiques envahissants se trouvant déjà dans l'environnement n'est pas une activité au sens du terme « utilisation » défini à l'art. 7, al. 6^{ter}. Mais comme une infestation par une espèce exotique envahissante résulte toujours d'une utilisation humaine antérieure (sinon l'espèce ne serait pas considérée comme exotique), il s'agit bien au final d'une atteinte au sens de l'art. 74, al. 1, Cst. Des processus naturels peuvent ainsi être considérés comme des atteintes si leurs effets nuisibles sont renforcés par l'être humain⁸⁵. À ce titre, le projet est compatible avec l'art. 74, al. 1, Cst.

Le projet se fonde également sur l'art. 78, al. 4, Cst., dont la mention est ajoutée dans le préambule de la LPE. Cet article prévoit que la Confédération légifère sur la protection de la faune et de la flore et sur le maintien de leur milieu naturel dans sa diversité et protège les espèces menacées d'extinction. Comme le projet vise notamment à protéger la diversité des espèces indigènes et à consolider l'assise

⁷⁸ FF 2016 981

⁷⁹ FF 2016 4999

⁸⁰ Stratégie de la Suisse relative aux espèces exotiques envahissantes du 18 mai 2016. Publication disponible sous : <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/biodiversite.html>

⁸¹ FF 2016 981, FF 2016 1113, FF 2016 4999

⁸² FF 2012 6739

⁸³ Conseil fédéral suisse, Stratégie pour le développement durable 2016-2019 du 27 janvier 2016, ch. 4.2.4. Disponible sous : <https://www.are.admin.ch/are/fr/home/developpement-durable/politique-et-strategie/strategie-pour-le-developpement-durable-2016-2019.html>

⁸⁴ Keller, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Art. 7, Rz. 11 (en allemand)

⁸⁵ Keller, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Art. 7, Rz. 11 (en allemand)

constitutionnelle de la lutte contre les espèces exotiques envahissantes déjà présentes dans l'environnement, il est compatible avec l'art. 78, al. 4, Cst.

Le projet vise à empêcher des atteintes par des espèces exotiques envahissantes. Chaque fois que possible, les coûts des mesures doivent être imputés à ceux qui les occasionnent. En ce sens, le projet se conforme à l'art. 74, al. 2, Cst., selon lequel la Confédération veille à prévenir les atteintes et fait supporter les frais de prévention et de réparation à ceux qui les causent.

Le fait pour les autorités d'exécution de contraindre un particulier à prendre ou à tolérer des mesures de lutte sur son terrain constitue une restriction de la garantie constitutionnelle de la propriété (art. 26 Cst.). La base légale requise conformément à l'art. 36, al. 1, Cst. est fournie par l'art. 29^{bis}, al. 3. Étant donné les risques considérables que font peser les espèces exotiques envahissantes et vu les objectifs fixés dans la stratégie, cette restriction relève toutefois de l'intérêt public. Elle est également proportionnée, puisque la lutte effective à des fins d'éradication s'impose uniquement pour les espèces de classe D1 et D2 (à l'extérieur des zones d'infestation). L'obligation d'entretien en vertu de laquelle les détenteurs d'immeubles, d'installations et d'objets doivent veiller à ce que les espèces exotiques envahissantes ne se propagent pas davantage et ne colonisent pas des surfaces voisines concerne un petit nombre d'espèces de classe D2 et C et s'accompagne en règle générale de mesures supportables.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

À l'occasion de la conférence des Parties à la CDB qui s'est tenue à Nagoya en 2010, la Suisse s'est engagée d'ici à 2020 à identifier et à classer par ordre de priorité les espèces exotiques envahissantes et leurs voies d'introduction, à contrôler ou à éradiquer les espèces prioritaires et à mettre en place des mesures pour gérer les voies de pénétration (objectif 9 des Objectifs d'Aichi en faveur de la biodiversité ; lire plus haut le point 1.7). Le projet honore donc les engagements de la Suisse découlant de la CDB.

Le projet est également en conformité avec l'art. 11, al. 2, let. b, de la Convention de Berne, qui engage la Suisse à contrôler strictement et à limiter l'introduction des espèces non indigènes.

Concernant les relations avec l'Union européenne, le projet régit un domaine qui n'intéresse aucun des accords bilatéraux signés entre la Suisse et l'UE. Le domaine de la protection des végétaux et l'Accord du 21 juin 1999⁸⁶ entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles (Accord agricole) restent en particulier réservés. N'est pas non plus concerné l'Accord Schengen-Dublin du 26 octobre 2004⁸⁷, qui concerne exclusivement les contrôles de personnes et n'a aucun effet sur les contrôles de marchandises et les contrôles douaniers aux frontières de la Suisse. Cela vaut pour le trafic de marchandises de la Suisse vers l'UE comme pour le trafic de marchandises de l'UE vers la Suisse.

Le projet s'inspire du règlement (UE) n° 1143/2014 et prévoit de tenir compte de la liste des espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union (liste de l'Union au sens de l'art. 4 du règlement ; point 1.7 plus haut). Les synergies existantes seront exploitées pour autant qu'elles soient jugées opportunes. Elles tiennent au fait que l'UE en tant que Partie à la CDB est elle aussi engagée dans la réalisation de l'objectif d'Aichi n° 9 concernant les espèces exotiques envahissantes.

5.3 Forme de l'acte à adopter

En vertu de l'art. 164, Cst. et de l'art. 22, al. 1, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement⁸⁸, l'Assemblée fédérale édicte sous la forme d'une loi fédérale toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit, ce qui est le cas des présentes dispositions.

5.4 Assujettissement au frein aux dépenses

L'art. 29^{bis}, al. 3, en vertu duquel la Confédération pourvoit aux mesures aux frontières nationales ainsi qu'à la définition et à la coordination de mesures supracantoniales contient une disposition qui entraîne

⁸⁶ RS 0.916.026.81

⁸⁷ RS 0.362.31 ; nom complet : Accord entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen

⁸⁸ RS 171.10

de nouvelles dépenses périodiques de plus de deux millions de francs et qui est donc assujettie au frein aux dépenses selon l'art. 159, al. 3, let. b, Cst.

5.5 Respect du principe de subsidiarité et du principe de l'équivalence fiscale

En application de l'art. 74, al. 1, Cst., la Confédération doit légiférer sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes. Étant entendu que la prévention, la lutte et la surveillance relatives aux espèces exotiques envahissantes requièrent une démarche coordonnée au niveau national, le projet respecte le principe de subsidiarité énoncé à l'art. 43a, al. 1, Cst.

Le projet doit être mis en œuvre dans le cadre du fédéralisme d'exécution (art. 46, a. 1, Cst.) pour les raisons suivantes : la Confédération n'a pas besoin de compétences supplémentaires (en plus de sa compétence législative et de sa fonction de coordination) pour ce qui concerne la prévention, la lutte et la surveillance relatives aux espèces exotiques envahissantes ; il faut laisser aux cantons certaines marges de manœuvre pour la mise en œuvre du droit fédéral ; les cantons peuvent gérer l'exécution avec leur infrastructure existante.

En obligeant les cantons de prendre les mesures nécessaires, le projet leur occasionne un surcroît de dépenses. Sont particulièrement touchés les cantons qui déploient actuellement peu d'efforts dans ce domaine et devront à l'avenir renforcer leur engagement dans le cadre d'une démarche coordonnée au niveau national. Il convient toutefois de rappeler que la prévention et la lutte contre les organismes exotiques envahissants constituent déjà une tâche cantonale (art. 52, al. 1, ODE). Les coûts induits par cette tâche doivent être assumés en grande partie par les cantons eux-mêmes, puisque seule une part infime des coûts est imputable à ceux qui les causent au sens de l'art. 53 ODE. Le système de financement existant étant maintenu, le projet respecte le principe de l'équivalence fiscale (art. 43a, al. 2 et 3, Cst.).

5.6 Respect des principes de la loi sur les subventions

Le projet ne contient aucune nouvelle disposition sur les subventions.

5.7 Délégation de compétences législatives

L'art. 29^{bis}, al. 1, octroie au Conseil fédéral la compétence d'édicter des dispositions sur la prévention, la lutte et la surveillance relatives aux organismes exotiques envahissants. Cette délégation est légitimée par les prescriptions du droit constitutionnel (art. 74, al. 1, et 78, al. 4, Cst.) et par le fait que la LPE est une loi-cadre contenant diverses normes de délégation de même nature.

5.8 Protection des données

L'expérience montre que l'efficacité de la prévention et de la lutte contre les organismes exotiques envahissants requiert la collecte et l'exploitation de données sur les immeubles touchés. L'art. 52, al. 2, ODE contient déjà une base adéquate pour la communication de telles indications et autorise explicitement les cantons à élaborer un cadastre accessible au public des sites où sont présents des organismes exotiques envahissants.