



06.12.2024

Rapport explicatif sur la révision des annexes des ordonnances dans le domaine des biotopes d'importance nationale visés à l'art. 18a de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451)

Paquet d'ordonnances environnementales de l'automne 2025

Remarque d'ordre technique :

Les objets et les périmètres touchés par le projet de révision figurent sur la page Internet suivante :

<https://biop-revision2025.geonat.ch>

M. Stephan Lussi (stephan.lussi@bafu.admin.ch / 058 464 49 94) se tient à votre disposition pour de plus amples informations.

Table des matières

1 Introduction3

2 Grandes lignes du projet.....5

3 Conséquences7

1 Introduction

Les biotopes d'importance nationale représentent quelque 2,3 % du territoire suisse et regroupent une grande partie des milieux naturels les plus précieux du pays. L'art. 18a de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451) exige que le Conseil fédéral, après avoir pris l'avis des cantons, désigne les biotopes d'importance nationale. Les cantons veillent à la bonne mise en œuvre de la protection des biotopes (entretien, assainissement et mise sous protection).

Les inventaires sont régulièrement réexaminés et mis à jour en vertu de l'art. 16, al. 2, de l'ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage (RS 451.1). Ces mises à jour se fondent essentiellement sur les bases de données des cantons.

Le présent projet de révision concerne les modifications apportées aux annexes (listes d'inventaire et délimitations d'objets) des ordonnances suivantes :

- RS 451.32 Annexe 1 de l'ordonnance du 21 janvier 1991 sur la protection des hauts-marais et des marais de transition d'importance nationale (ordonnance sur les hauts-marais) ;
- RS 451.33 Annexe 1 de l'ordonnance du 9 septembre 1994 sur la protection des bas-marais d'importance nationale (ordonnance sur les bas-marais) ;
- RS 451.34 Annexes 1 et 2 de l'ordonnance du 15 juin 2001 sur la protection des sites de reproduction de batraciens d'importance nationale (ordonnance sur les batraciens ; OBat) ; et
- RS 451.37 Annexe 1 de l'ordonnance du 13 janvier 2010 sur la protection des prairies et pâturages secs d'importance nationale (ordonnance sur les prairies sèches ; OPPPS).

Buts de la révision

Le présent projet de révision fait suite aux demandes d'adaptation émises par 21 cantons depuis la dernière révision totale de 2017 ainsi qu'à celles des cantons des Grisons et d'Obwald depuis la révision partielle de 2021. Les demandes visent essentiellement à mieux harmoniser les périmètres délimités par la Confédération et ceux appliqués par les cantons (zones naturelles à protéger / surfaces avec contrats d'exploitation), car ces divergences peuvent causer des difficultés. À titre d'exemple, les imprécisions techniques entourant la délimitation des périmètres peuvent créer une insécurité juridique lorsque le périmètre fédéral chevauche une zone à bâtir entrée en force ou englobe une infrastructure alors que le périmètre cantonal, lui, dissocie clairement le biotope à protéger de ces surfaces. Mieux faire coïncider les périmètres délimités à l'échelle fédérale et les périmètres cantonaux, délimités à la parcelle près, renforcerait la sécurité juridique et simplifierait l'exécution des dispositions cantonales de protection des différents objets (p. ex. conclusion de contrats d'exploitation, prise en compte de la protection des biotopes dans l'aménagement du territoire).

Par ailleurs, les cantons ont répertorié, à l'aide de relevés récents, des surfaces de grande qualité qui satisfont aux critères des inventaires fédéraux. Du fait de ressources limitées, la Confédération n'avait pas pu quadriller le pays de manière systématique lors des premiers relevés, notamment pour ce qui est des bas-marais et des prairies sèches. Aussi les demandes ultérieures des cantons sont-elles l'occasion de pallier progressivement et de façon ciblée les lacunes des inventaires.

Changements de pratique pour les révisions liées aux biotopes visés à l'art. 18a LPN

La dernière révision totale des biotopes d'importance nationale visés à l'art. 18a LPN, à l'exception de ceux des cantons des Grisons et d'Obwald, a eu lieu en 2017 ; la révision partielle des biotopes d'importance nationale de ces derniers s'est achevée en 2021. Le besoin d'adaptation fut tel que le processus s'est non seulement révélé long et complexe, mais a aussi duré environ dix ans. Il s'agit donc à l'avenir d'effectuer des révisions de moindre ampleur à des intervalles plus rapprochés, lesquelles seront intégrées aux paquets usuels des ordonnances révisées de l'Office fédéral de l'environnement. Pour ce faire, il faut adopter une procédure plus stricte concernant la collaboration et l'échange de données avec les cantons (forme et qualité des données). La révision en cours a aussi pour but d'optimiser la procédure en ce sens. Certaines adaptations demandées par les cantons ne figurent pas encore dans le présent projet de révision, soit parce que des informations font défaut, soit parce que des

étapes de traitement supplémentaires sont nécessaires à des fins de clarification. Elles sont donc reportées à de futures révisions.

2 Grandes lignes du projet

Les dispositions juridiques des quatre ordonnances concernées demeurent inchangées. Seules les annexes (listes) sont modifiées. De plus, les descriptions des objets, aussi appelées « fiches d'objets », sont elles aussi adaptées : ces fiches au format PDF fournissent des informations générales sur les différents objets ainsi qu'un extrait de carte nationale indiquant le périmètre de l'objet. Une fois la révision achevée, les couches SIG correspondantes seront actualisées sur map.geo.admin.ch (visualiseur de cartes de la Confédération).

2.1 Aperçu des modifications

Le tableau suivant récapitule les différentes catégories d'adaptations :

	Adaptation de périmètre*	Nouveaux objets	Suppression**	Changement de statut***
Prairies et pâturages secs	148	133	2	1
Bas-marais	53	36		
Hauts-marais	4	1		
Sites de reproduction de batraciens	64	35		9
Total	269	205	2	10

* 269 adaptations de périmètre (à la fois agrandissement et diminution pour 128 objets, agrandissement pour 105 objets et diminution pour 36 objets)

** suppression de deux objets en raison d'une inscription erronée (erreur dans le jeu de données cantonal, révision 2017/2021)

*** changement de statut : report de cinq objets inscrits à l'inventaire des sites de reproduction de batraciens de l'annexe 2 (objets itinérants, p. ex. gravières) à l'annexe 1, report de cinq objets de l'annexe « objets dont la mise au net n'est pas terminée » à l'annexe « inventaire des objets »

Bilan des modifications : du fait de la révision, la surface des quatre inventaires concernés, qui se monte actuellement à 786,2 km², s'accroît de 14.8 km², soit une hausse de 1,6 % de toutes les surfaces inventoriées (+ 0,04 % par rapport au territoire national).

2.2 Description des différentes catégories de modifications

- *Adaptation du périmètre d'objets existants* : Les modifications de périmètre peuvent être d'ordre technique, se fonder sur des connaissances nouvelles ou des relevés récents, ou être motivées par des raisons politiques ou juridiques. Les modalités techniques des relevés de terrain initiaux sont aujourd'hui considérées comme approximatives en ce qui concerne la localisation et la délimitation des objets, en particulier pour les biotopes marécageux. Les cantons ont créé des bases plus précises en produisant des cartes détaillées dans le cadre de la mise en œuvre. Tous les cantons ont proposé des adaptations de périmètre en vue du présent projet de révision, à l'exception des cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Bâle-Campagne, de Genève, de Lucerne, d'Obwald, de Soleure, de Schwytz et de Zoug. Le périmètre fédéral n'est toutefois adapté à la cartographie cantonale détaillée que si
 - le canton utilise les mêmes critères que la Confédération pour la définition et la délimitation des objets, et
 - et qu'il n'y a pas de réduction du périmètre, notamment pour les marais. Des exceptions sont possibles s'il est prouvé que le précédent relevé était imprécis ou erroné.
- *Nouveaux objets* : Lors de leurs activités de mise en œuvre liées aux objets d'importance nationale et régionale, les cantons repèrent parfois des objets ne figurant pas dans les inventaires fédéraux parce que la Confédération n'a pas procédé à un relevé de l'ensemble du territoire. Ils peuvent alors proposer d'inscrire ces objets à l'un des inventaires fédéraux. La Confédération examine ensuite leur importance nationale sous les angles technique et scientifique. Les critères utilisés sont les mêmes que ceux qui ont servi pour les objets déjà inscrits dans les inventaires.
- *Suppression d'objets* : Les cantons ont constaté des erreurs de leur côté, qui ont conduit à inscrire aux inventaires fédéraux deux objets qui n'auraient pas dû l'être.

- *Entrée en vigueur définitive d'objets dont la mise au net n'est pas terminée* : Il s'agit de transférer des objets figurant à l'annexe 2 de l'OPPPS ou à l'annexe 3 de l'ordonnance sur les batraciens (OBat) aux annexes 1 correspondantes (inventaire des objets).
- *Changement du statut « objet itinérant » en statut « objet fixe »* : L'OBat comporte plusieurs objets itinérants à son annexe 2. Or si la situation évolue, après la fermeture définitive d'une gravière par exemple, certains de ces objets sont à considérer comme des objets fixes (annexe 1).

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

Les conséquences financières pour la Confédération sont minimales, car l'augmentation des surfaces est faible par rapport à la surface totale des biotopes inventoriés (1,7 %). La Confédération reverra à la hausse les indemnités allouées pour les soins et l'entretien d'une partie de ces surfaces (passage du taux de subvention pour les objets d'importance régionale au taux de subvention pour les objets d'importance nationale), mais cette augmentation sera compensée au moyen du crédit Nature et paysage correspondant et n'entraînera donc pas de surcoûts. Il n'y a pas de besoin supplémentaire en personnel du côté de la Confédération.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Les cantons et les communes sont chargés de garantir la protection, contraignante pour les propriétaires, des objets concernés. Nombre des surfaces en question bénéficient déjà d'un statut de protection contraignant pour les autorités ou les propriétaires au niveau cantonal ou communal. Il s'agit de compléter, si nécessaire, les plans d'affectation communaux existants et d'édicter des dispositions de protection (p. ex. réserves naturelles), ou d'adapter ces dernières.

3.3 Conséquences pour l'économie et pour l'environnement

Conséquences pour l'agriculture : Le projet de révision a peu de conséquences sur l'économie, car l'exploitation des surfaces nouvellement inscrites à l'un des inventaires fédéraux restera inchangée. Il ne résulte donc pour ces surfaces de grande qualité que des changements d'utilisation ponctuels. Souvent, le canton a déjà désigné ces surfaces comme des biotopes d'importance régionale ou des surfaces de promotion de la biodiversité. Tant les prairies sèches que les marais sont en grande partie tributaires de l'exploitation agricole. Au total, 92 % des prairies sèches, des hauts-marais et des bas-marais pour lesquels une demande d'inscription a été déposée sont utilisés par l'agriculture, et 89 % d'entre eux sont qualifiés aujourd'hui déjà de surfaces de promotion de la biodiversité de qualité II. La révision n'entraîne donc aucune perte de surfaces consacrées à la production de denrées alimentaires. En cas d'inscription d'objets ou de nouvelles parties de surfaces à un inventaire fédéral, il est possible de faire valoir des contributions fédérales plus élevées pour certaines prestations de soins.

Effets sur la stratégie énergétique : Concernant l'utilisation de la force hydraulique, le présent projet de révision ne comprend pas et, partant, ne modifie pas l'inventaire fédéral des zones alluviales, qui présente le plus de recoupements avec le développement des énergies renouvelables. De petite taille, les surfaces qui font l'objet du présent projet de révision (sites de reproduction de batraciens, marais et prairies sèches) présentent un potentiel de conflit très faible avec les nouvelles installations (p. ex. installations éoliennes ou photovoltaïques). Une bonne planification permettra de résoudre au cas par cas les problèmes de chevauchements. À cet égard, il convient de préciser que l'interdiction prévue à l'art. 12, al. 2, de la loi sur l'énergie ne s'applique pas à l'aménagement, dans des biotopes d'importance nationale, de chemins et de routes nécessaires à la desserte d'installations de production d'énergies renouvelables. En général, une pesée des intérêts peut avoir lieu dans de tels cas. Les biotopes marécageux d'importance nationale en sont toutefois exclus (voir art. 78, al. 5, de la Constitution).

Autres effets sur l'économie et la société : En clarifiant les statuts de protection et en éliminant, à la parcelle près, les divergences entre les périmètres fédéraux et cantonaux, il sera possible de délimiter les biotopes à protéger de manière cohérente. La sécurité juridique s'en retrouvera renforcée pour ce qui est des tâches cantonales d'exécution et des projets aux abords de ces objets. Préciser les périmètres des objets permettra d'une part de faciliter les activités économiques à proximité du biotope concerné et, d'autre part, de soutenir la protection des biotopes. Les objets des inventaires se distinguent par des valeurs écologiques, paysagères et esthétiques élevées qui se prêtent à une mise en valeur. Ils font partie du capital naturel, qui revêt une grande importance pour le secteur du tourisme ainsi que pour les loisirs et la détente.

Effets sur l'environnement : Lorsqu'ils sont exploités de façon adaptée, les hauts-marais et les bas-marais contribuent à la conservation à long terme des sols organiques dans la mesure où ils retiennent les composés organiques et empêchent ces derniers de parvenir dans l'atmosphère sous forme de CO₂. L'inscription d'une surface à l'un des inventaires fédéraux donne lieu à des contributions accrues, ce qui facilite la mise en œuvre de mesures d'assainissement dans les biotopes marécageux. Dès lors, le régime hydrique des marais s'améliore : il en résulte une séquestration supplémentaire de CO₂ et, par tant, une atténuation des changements climatiques.