



Genève, le 4 septembre 2019

Le Conseil d'Etat

3908-2019

Département fédéral de
l'environnement, des transports, de
l'énergie et de la communication
(DETEC)
Madame Simonetta SOMMARUGA
Conseillère fédérale
3003 Berne

Concerne : révision de la loi sur la protection de l'environnement en vue de mettre en œuvre la Stratégie de la suisse relative aux espèces exotiques envahissantes

Madame la Conseillère fédérale,

La consultation visée en titre nous est bien parvenue et a retenu notre meilleure attention.

Les organismes exotiques envahissants représentent un risque pour la biodiversité, ainsi que pour la santé humaine et l'économie. Il est donc important de se donner les moyens de lutter efficacement contre ceux-ci.

Pour cette raison, notre Conseil soutient globalement la révision proposée, qui tend à préciser les organismes visés et à permettre de renforcer les mesures de lutte, en partie déjà menées par le canton. Cette révision définit aussi plus clairement les rôles, notamment celui de la Confédération, laquelle doit pouvoir énoncer des bases explicites nécessaires pour une action cohérente sur tout le territoire national et définir avec précision les espèces concernées prioritairement.

L'approche sur l'ensemble du territoire, y compris l'espace privé est également bienvenue : il est en effet important que tous les acteurs soient impliqués. De même, les actions souvent complexes et coûteuses doivent pouvoir être menées partout sans limites de propriété, afin d'éviter que des foyers résiduels annihilent les investissements et efforts consentis. Cependant, les mesures imposées sur les propriétés privées devront être indemnisées de manière adéquate et proportionnée.

Le rôle des cantons doit néanmoins être renforcé, notamment pour intégrer les spécificités et priorités régionales. En effet, les cantons sont les premiers au front et doivent pouvoir agir rapidement et avec la souplesse requise à la spécificité de leur territoire.

Quant aux estimations des coûts et des ressources humaines nécessaires pour une lutte efficace et un résultat pérenne, celles-ci paraissent fortement sous-évaluées. Nous requérons donc que ces moyens soient clairement identifiés en amont et que des règles équitables d'indemnisation des cantons par la Confédération pour les tâches d'exécution qui leur seront confiées, soient expressément prévues.

Enfin, bien que nous saluons la vision d'inclure tous les citoyens dans l'identification et l'annonce des foyers à combattre, nous estimons plus judicieux de concentrer les efforts sur la base d'injonctions issues du canton, principalement pour des raisons de compétences et de vision globale du territoire. Seul le non-respect de ces injonctions devrait être passible de sanctions.

Vous trouverez en annexe le formulaire de réponse dûment complété avec nos remarques détaillées.

En conclusion, notre Conseil soutient cette révision, pour autant que les moyens et une autonomie suffisante soient accordés au canton.

Vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michèle Rignetti

Le président :



Antonio Hodgers

Annexe mentionnée

Copie à : aoel@bafu.admin.ch



Septembre 2019

Questions relatives à la consultation sur la révision de la loi sur la protection de l'environnement (LPE)

Nous vous prions de nous faire part de votre avis en répondant aux questions ci-dessous :

1. Évaluation des modifications prévues de la LPE

- a) Définitions d'organisme exotique (art. 7, al. 5^{quinquies}, du projet de loi) et d'organisme exotique envahissant (art. 7, al. 5^{sexties}, du projet de loi)
- i. Évaluez la modification prévue proposée :
- la modification est totalement pertinente
 - la modification est en partie pertinente*
 - la modification n'est pas pertinente*
- ii. *Veuillez justifier votre réponse :

Les définitions proposées sont basées sur les stratégies et ordonnances existantes et sont cohérentes et justifiées.

Cependant, pour l'article 7 al. 5^{sexties}, nous avons 2 remarques :

- 1) Dans la première partie de cet alinéa, il est dit "... tout organisme ***dont on sait ou dont on doit supposer que la propagation pourrait porter atteinte...***". Cette formulation pourrait constituer un problème au niveau de la sécurité juridique : d'une part, il y a beaucoup d'hypothèses dans la même phrase, d'autre part, qui est ce "on" (la communauté scientifique, le Conseil fédéral, un technicien de l'OFEV) ? L'introduction de la notion de risque serait peut-être préférable.
- 2) Dans la seconde partie du même alinéa, nous avons relevé un problème sémantique dans la définition des organismes exotiques envahissants. Le texte de l'article dit : "... *que la propagation pourrait porter atteinte à la diversité biologique et à l'utilisation durable de ses éléments ...*"

De notre point de vue, il est possible d'interpréter le texte de manière à ce que les deux conditions soient cumulativement réunies. Autrement dit, l'utilisation serait une condition préalable pour qu'une espèce soit considérée comme envahissante. Cela pourrait avoir un impact sur la classification des différentes espèces.

Proposition /demande : remplacement du mot et par ou. → "... *que leur propagation affecte la biodiversité ou son utilisation durable. ...*"

- b) Compétence pour édicter des dispositions contre les organismes exotiques envahissants (art. 29^{bis}, al. 1, du projet de loi).
- i. Évaluez la modification proposée :
- la modification est totalement pertinente
 - la modification est en partie pertinente*
 - la modification n'est pas pertinente*

ii. *Veuillez justifier votre réponse :

L'inclusion des cantons fait défaut. Elle est essentielle dans l'élaboration des dispositions, car ils devront appliquer les règles et les cofinancer dans une large mesure.

La différenciation et adaptation régionale des dispositions et des mesures sont notamment en jeu, vu la présence d'organismes exotiques envahissants dans différents habitats (forêts, cours d'eaux) et types de zones (sites protégés, "zones résiduelles"). Cette adaptation locale doit se faire par le canton.

L'autorité cantonale compétente demande également à être associée à la caractérisation des espèces et de leur "dangerosité". En effet, cette tâche ne peut être exécutée seulement par des experts externes, car les incidences de ces décisions seront très fortes pour le canton, lequel, par ailleurs a la meilleure connaissance des richesses de son territoire.

De plus, la notion de surveillance doit être précisée. Nous craignons une augmentation très forte en termes de coûts et de ressources humaines pour le canton par rapport à la situation actuelle.

Enfin, un grand nombre des mesures proposées doivent être mises en œuvre par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), en particulier la classification des espèces dans les différentes catégories. Cela suppose que les ressources financières et humaines nécessaires pour s'acquitter de ces tâches fédérales soient effectivement fournies. Si cela ne se produit pas (en amont), les cantons ne disposeront pas des fonds nécessaires à leurs tâches d'exécution.

c) Mesures visant à éviter l'introduction non intentionnelle d'organismes exotiques envahissants (art. 29^{bis}, al. 2, let. a, du projet de loi).

i. Évaluez la modification proposée :

- la modification est totalement pertinente
- la modification est en partie pertinente*
- la modification n'est pas pertinente*

ii. *Veuillez justifier votre réponse :

Les dispositions doivent être suffisamment coercitives pour garantir une interruption rapide de tout flux d'entrée, notamment par la voie commerciale.

Il est important que les cantons aient leur mot à dire. Un organe mixte Confédération-cantons serait souhaitable.

Par ailleurs, le terme d' "éviter" pourrait avantageusement être remplacé par "empêcher".

d) Obligation de signaler la présence d'organismes exotiques envahissants¹ (art. 29^{bis}, al. 2, let. b, du projet de loi).

i. Évaluez la modification proposée :

- la modification est totalement pertinente
- la modification est en partie pertinente*
- la modification n'est pas pertinente*

ii. *Veuillez justifier votre réponse :

Le rapport explicatif doit spécifier la liste des entités qui doivent être informées de la nouvelle obligation de déclaration. La violation de celle-ci est correctement contenue dans les dispositions pénales (LPE art.60, al.1).

S'agissant des particuliers, le législateur n'a pas intérêt à ce qu'ils soient tenus de signaler la présence d'organismes exotiques envahissants, notamment par manque général

¹ Les organismes pour lesquels cette obligation s'applique sont sélectionnés sur la base du système de classification défini dans la Stratégie de la Suisse relative aux espèces exotiques envahissantes.

d'expertise et ainsi de la difficulté à garantir la fiabilité de ces retours. Le signalement peut cependant se faire.

Il est par contre nécessaire de pouvoir pénaliser une violation de l'obligation de lutte et d'entretien. Les dispositions pénales doivent donc être limitées aux obligations de lutte et d'entretien s'il y a un non-respect d'une prescription de travaux spécifiques de l'autorité compétente.

- e) Obligation d'entretien incombant aux détenteurs d'immeubles, d'installations ou d'objets qui sont ou pourraient être infestés par des organismes exotiques envahissants¹ (art. 29^{bis}, al. 2, let. c, en rel. avec l'art. 29^{bis}, al. 4, du projet de loi)

- i. Évaluez la modification proposée :
- la modification est totalement pertinente
 - la modification est en partie pertinente*
 - la modification n'est pas pertinente*

- ii. *Veuillez justifier votre réponse :

La prolifération rapide d'espèces peut être (partiellement) contrôlée par une obligation d'entretien, les cantons doivent pouvoir ordonner rapidement des travaux d'office. Cela n'est pas prévu et doit donc être intégré. En effet, si les procédures prennent trop de temps, l'espèce exotique envahissante se sera déjà répandue à partir d'autres surfaces non traitées, ce qui réduirait à néant les résultats obtenus.

Les dispositions de l'article 29bis al.2 c pour la lutte ainsi que l'article 29bis, al 4, constituent une intrusion dans la propriété privée (jardins, parcs) et il existe également des dispositions similaires pour la zone agricole et la forêt. La propagation d'organismes exotiques envahissants en Suisse ne peut être efficacement maîtrisée que s'il existe une réglementation adéquate pour une partie substantielle du territoire. Dans ce contexte, nous estimons que l'ingérence dans la propriété privée est justifiée et que le traitement de tous les propriétaires sur un pied d'égalité - notamment par une obligation de prendre ou de tolérer des mesures - est nécessaire pour une lutte efficace. Cependant, les mesures imposées sur les propriétés privées devront être indemnisées de manière adéquate et proportionnée.

Enfin, l'art. 29bis, al. 4 indique "*Les détenteurs d'immeubles, d'installations ou d'objets qui sont ou pourraient être infestés par...*". Il s'agit d'une notion plutôt floue, alors que des sanctions pénales sont prévues en cas de défaut de surveillance. Nous supposons que les textes d'application seront plus explicites, en précisant des périmètres par exemple.

Et finalement, la gestion locale des biens à protéger n'est pas abordée et devrait être spécifiée. Si la Confédération établit la ligne directrice et entreprend l'évaluation des risques de l'espèce, les cantons quant à eux devraient effectuer l'évaluation des risques sur les biens à protéger et définir ainsi la priorité des mesures concrètes.

- f) Obligation de lutte contre les organismes exotiques envahissants¹ (art. 29^{bis}, al. 2, let. c, du projet de loi)

- i. Évaluez la modification proposée :
- la modification est totalement pertinente
 - la modification est en partie pertinente*
 - la modification n'est pas pertinente*

- ii. *Veuillez justifier votre réponse :

Il est important que l'effort de lutte puisse être mis en œuvre sur l'ensemble du territoire. Une intrusion dans l'espace privé est donc justifiée.

Cependant, la mise en place, à moindre coût, du suivi de la mise en œuvre des mesures reste un défi, surtout avec le niveau d'expertise (connaissance des espèces,

maitrise des techniques de lutte) requis pour atteindre le résultat attendu.

g) Compétences d'exécution et de financement (art. 29^{bis}, al. 2, let. d, et 29^{bis}, al. 3, du projet de loi)

- i. Évaluez la modification proposée :
- la modification est totalement pertinente
 - la modification est en partie pertinente*
 - la modification n'est pas pertinente*

ii. *Veuillez justifier votre réponse :

S'il est judicieux que la Confédération édicte des mesures d'ordre national et supra-cantonal, elles doivent être coordonnées avec la procédure en vigueur dans les cantons. Ainsi, les mesures supra-cantoniales ne doivent être prises qu'après consultation des cantons concernés et en cas de désaccord. Sinon, les procédures prévues dans les cantons doivent être appliquées.

Le canton prendra les mesures adaptées à son territoire sur la base d'un plan d'action qui identifie les sites à gérer en priorité sur la base de pesées d'intérêt des différentes valeurs en jeu. Celui-ci pourra également définir des espèces supplémentaires dont le risque se porte localement (et qui ne seraient pas identifiées avec une approche uniquement nationale)

Pour les implications financières, voir les commentaires sur le chapitre 3.

h) Compétence pour édicter des ordonnances (art. 29^{bis}, al. 5, du projet de loi).

- i. Évaluez la modification proposée :
- la modification est totalement pertinente
 - la modification est en partie pertinente*
 - la modification n'est pas pertinente*

ii. *Veuillez justifier votre réponse :

Afin d'éviter toute tentative d'installation lors de nouvelles arrivées d'espèces exotiques envahissantes, il faut donner, dans les situations d'urgence, la possibilité à l'OFEV (ou en délégation à des autorités subordonnées) d'édicter des dispositions de nature principalement technique ou administrative et limitées dans le temps.

2. Remarques relatives aux différents chapitres du message

Chap. 1 Présentation du projet

Les propositions sont globalement bienvenues.

Malgré l'existence d'une stratégie nationale de lutte contre les néobiontes, et cantonale pour les néophytes à Genève, la situation dans les cantons est très variée. Il doit donc être possible de prendre en compte les différences régionales.

Par ailleurs, étant donné que la connaissance sur la situation des espèces exotiques envahissantes existantes se situe principalement au niveau des cantons, ceux-ci doivent être inclus dans les processus de catégorisation des espèces, d'évaluation des dommages causés et de définition des mesures.

En outre, il est essentiel que soit donné aux cantons la liberté d'action pour une réaction rapide lors de nouvelles apparitions, de situations d'urgence ou en cas de danger imminent.

Des procédures spécifiques aux cantons doivent également rester possibles, il n'est donc pas nécessaire de répertorier toutes les autres compétences des cantons, car une telle liste serait incomplète.

Il est également nécessaire de donner aux cantons des ressources financières supplémentaires. Les coûts prévisibles étant actuellement nettement sous-estimés dans les modèles.

Chap. 2 Explications concernant les différents articles

Voir chap. 1

Chap. 3 Conséquences

L'impact du projet de loi sur les cantons est énorme.

Des ressources financières et humaines importantes doivent être fournies.

Pour que les cantons puissent faire face à cet effort supplémentaire, les mesures nécessaires pour lutter contre les organismes exotiques envahissants doivent être clairement soutenues financièrement par le gouvernement fédéral (au moins 50% des dépenses totales).

Les ressources doivent aussi être garanties dans le temps, sinon tous les investissements consentis pourraient avoir été engagés en vain. Un ancrage dans les conventions programmes RPT pourrait être envisagé.

Cependant, les mesures imposées sur les propriétés privées devront être indemnisées de manière adéquate et proportionnée.

Chap. 4 Liens avec le programme de la législature

Bien que le projet de loi n'ait pas été annoncé dans le programme de législature, il doit être mis en œuvre.

Ces modifications sont importantes et urgentes, elles jouent un rôle central dans la mise en œuvre de la Stratégie de la Suisse relative aux espèces exotiques envahissantes et contribuent à prévenir d'autres impacts négatifs des néobiontes sur les finances, la santé et la biodiversité.

Chap. 5 Aspects juridiques

Par souci d'une mise en œuvre commune, cohérente et en vue d'assurer une égalité de traitement, notamment avec la législation forestière et agricole, le gouvernement fédéral devrait prendre en charge au moins 50% des coûts de mise en application de la lutte contre les organismes exotiques envahissants.

La base légale et réglementaire doit rester simple pour permettre l'agilité nécessaire en cas d'urgence et de danger imminent.

Les dispositions punitives de l'article 60 visent également à inclure une violation délibérée des règles relatives aux organismes exotiques envahissants. Si le principe est louable, les dispositions relatives aux sanctions sont vagues et clairement trop strictes.

La capacité de respecter toutes les obligations (déclaration, contrôle et de lutte) suppose une expertise non négligeable et absente dans la plupart des cas. Dans ce contexte, il semble problématique de criminaliser des violations "involontaires" qui pourraient toucher des milliers de propriétaires fonciers. En outre, il sera difficile de prouver des actes intentionnels et de les attribuer à la personne concernée.

Ainsi, il serait plus judicieux de limiter les dispositions pénales à quiconque ne se conformerait pas à une injonction spécifique des autorités compétentes. Cela coïnciderait avec les modifications proposées à l'article 29bis, car les sanctions seraient ainsi liées aux mesures de lutte ciblées définies par les cantons, garantissant ainsi la proportionnalité des dispositions pénales. Par ailleurs, il convient de rajouter à l'art.65 al.2 la possibilité explicite pour les cantons d'édicter des injonctions spécifiques selon art. 29fbis al.3 (cf. plus haut). Une dérogation est donc nécessaire pour les cantons dans ce cas précis.