



Genève, le 7 juillet 2021

Le Conseil d'Etat

3333-2021

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

Concerne : modification de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) en tant que contre-projet indirect à l'initiative populaire "Pour l'avenir de notre nature et de notre paysage (Initiative biodiversité)" - procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale,

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

Notre Conseil soutient globalement le projet de révision de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) en tant que contre-projet indirect à l'initiative populaire "Pour l'avenir de notre nature et de notre paysage (Initiative biodiversité)".

Il salue en particulier la volonté de la Confédération d'établir une planification de niveau fédéral concernant l'infrastructure écologique.

Il ne soutient en revanche pas l'introduction du nouvel article 18bbis LPN, qui conduirait à un mélange inadéquat entre infrastructure écologique et compensation écologique, et propose d'y renoncer. Il préconise également de renoncer à la modification de l'article 73, al. 2, 2^{ème} phrase de la loi fédérale sur l'agriculture. En effet, la création de ces zones de promotion de la biodiversité (SBP) est en principe volontaire et réversible. La modification proposée est trop interventionniste et contraignante, ce qui risque d'avoir des effets contraires au but visé.

Enfin, notre Conseil réitère son soutien à la stratégie sur la culture du bâti développée par la Confédération. Convaincu de son importance pour un développement harmonieux et de qualité de son territoire, le canton de Genève a adhéré à la Déclaration de Davos en 2019.

L'intégration de la culture du bâti dans la politique culturelle fédérale et cantonale, ainsi que son ancrage dans la loi sur la protection de la nature et du paysage en soulignent le caractère large et plurisectoriel. Le canton de Genève est dès lors favorable à l'introduction d'un chapitre sur l'encouragement de la culture du bâti dans la LPN.

En annexe, vous trouverez le détail des demandes et propositions de notre canton.

En vous remerciant de bien vouloir prendre en considération la présente prise de position, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre très haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michèle Righetti

Le président :



Serge Dal Busco

Annexe mentionnée

Copie à : franziska.humair@bafu.admin.ch

Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage

(LPN)

Modification du ...

Projet de consultation

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du...1,

arrête:

La loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage est modifiée comme suit:

Remplacement d'une expression

1/ Dans tout l'acte, le terme « sylviculture » est remplacé par « économie forestière ».

2/ Ne concerne que le texte allemand.

- **Le canton de Genève estime que cette modification n'est pas opportune et n'est pas suffisamment étayée dans le rapport explicatif.**
- **Il demande que cette question soit réétudiée.**

Art. 1, let. d, dter et f

Dans les limites de la compétence conférée à la Confédération par l'art. 78, al. 2 à 5, de la Constitution, la présente loi a pour but:

d. de protéger la faune et la flore indigènes, ainsi que leur diversité biologique, et de protéger et de mettre en réseau leurs habitats naturels;

dter. de préserver les bénéfices que la diversité, la particularité et la beauté de la nature et du paysage apportent à l'être humain et à l'environnement;

f. d'encourager la culture du bâti.

- **Le canton de Genève soutient l'introduction de l'alinéa f.**
- **Il demande en outre d'introduire clairement la notion d'infrastructure écologique à l'alinéa d.**

Titre précédant l'art. 12h

Chapitre 1a Prise en compte des inventaires fédéraux dans l'accomplissement des tâches cantonales

Art. 12h

Les cantons tiennent compte des inventaires fédéraux visés à l'art. 5 lors de la pesée des intérêts dans le cadre de l'établissement de leurs planifications, en particulier des plans directeurs et des plans d'affectation au sens des art. 6 à 12 et 14 à 20 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT).

- **Le canton de Genève soutient l'introduction de cet alinéa, qui permet d'ajouter le principe général dans la loi, lequel est déjà présent dans les différentes ordonnances y relatives.**
- **Il demande en outre de le compléter comme suit : "Les cantons et les communes tiennent compte (...)".**

Insérer avant le titre du chapitre 3

Chapitre 2a Encouragement de la culture du bâti

Art. 17b Culture du bâti

1/ Dans l'accomplissement de ses tâches prévues à l'art. 2, la Confédération veille à garantir une culture du bâti de qualité. Une culture du bâti de qualité se caractérise, pour toutes les activités qui transforment l'espace, par une approche globale axée sur la qualité en matière de planification, de conception et de mise en œuvre.

2/ La Confédération coordonne les activités des services fédéraux dans le domaine de la culture du bâti et définit à cet égard des objectifs stratégiques cohérents et des mesures concrètes.

3/ Elle complète, avec ses efforts en la matière, les activités des cantons visant à encourager la culture du bâti.

- **Le canton de Genève soutient l'introduction de ce nouvel article. L'intégration de la culture du bâti dans la loi sur la protection de la nature et du paysage renforce l'importance de concilier ces thèmes (culture, bâti, nature et paysage) pour un développement harmonieux et de qualité de notre territoire.**
- **Il demande en outre de le compléter de manière à préciser, à l'alinéa 1, qu'il s'agit également de la qualité en matière d'intégration du bâti dans son environnement naturel et paysager. La formulation retenue dans l'alinéa 1 paraît trop générale et laisse ainsi trop de place à l'interprétation. En effet, dans la terminologie française, la notion de culture du bâti n'inclut pas son contexte, tandis que la notion d'espace est trop floue.**

Le canton de Genève propose de compléter l'alinéa 1 comme suit : " (...) pour toutes les activités qui transforment l'espace et le paysage, (...)." Une formulation alternative pourrait être de qualifier l'espace de "naturel, paysager et construit" ou alors de reformuler la fin de la 2^{ème} phrase comme suit : "... par une approche globale visant l'intégration des sites construits dans leur environnement naturel et paysager à toutes les étapes d'évolution d'un territoire, de la planification, de la conception et de la mise en œuvre."

Il conviendrait également de préciser la notion de « culture du bâti » dans le rapport explicatif. Pour clarifier cette notion de culture du bâti, le canton de Genève propose que le rapport explicatif se réfère au Système Davos de qualité sur la culture du bâti

<https://www.bak.admin.ch/bak/fr/home/baukultur/qualitaet/davos-qualitaetssystem-baukultur.html>

Art. 17c Aides financières et autres formes de soutien

1/ La Confédération peut allouer des aides financières aux organisations d'importance nationale pour les activités d'intérêt public qu'elles exercent afin d'encourager la culture du bâti.

2/ Aux fins de l'encouragement de la culture du bâti, elle peut allouer des aides financières pour promouvoir:

- a. des projets de recherche;
- b. la formation et la formation continue de spécialistes;
- c. les relations publiques;

3/ Le financement se fonde sur l'art. 27 de la loi du 11 décembre 2009 sur l'encouragement de la culture.

4/ La Confédération peut soutenir les efforts en faveur d'une culture du bâti de qualité en fournissant également d'autres prestations, comme des conseils, des informations, des connaissances et des collaborations.

- **Le canton de Genève soutient l'introduction de cet article et demande que le rapport explicatif donne des précisions quant au rôle des cantons et de la Confédération.**

Insérer après l'art. 18

Art. 18bis Objectif de surface et planification

Projet de modification de la LPN - prise de position détaillée du canton de Genève

1/ La part du territoire national affectée à la protection des espèces animales et végétales indigènes doit atteindre au moins 17 % à partir de 2030; les aires prises en compte dans le calcul sont:

- a. les zones centrales des parcs nationaux au sens de l'art. 23f, al. 3, let. a, et des parcs naturels périurbains au sens de l'art. 23h, al. 3, let. a, ainsi que le Parc national selon la loi du 19 décembre 1980 sur le Parc national⁵;
- b. les marais d'une beauté particulière et d'importance nationale au sens de l'art. 23a, les autres biotopes d'importance nationale au sens de l'art. 18a et les biotopes d'importance régionale et locale au sens de l'art. 18b, les zones tampon des biotopes comprises;
- c. les sites de protection au sens de l'art. 11, al. 1, 2 et 4, de la loi du 20 juin 1986 sur la chasse;
- d. les zones d'importance nationale au sens de l'art. 7a de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche⁷;
- e. les réserves forestières au sens de l'art. 20, al. 4, de la loi du 4 octobre 1991 sur les forêts;
- f. les surfaces de promotion de la biodiversité au sens de l'art. 73, al. 2, de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr)⁹ qui sont considérées comme particulièrement précieuses.

2/ La Confédération établit une planification au sens de l'art. 13 LAT. Elle détermine en particulier l'ampleur et la qualité des surfaces nécessaires à la mise en réseau des aires visées à l'al. 1.

- **Le canton de Genève soutient l'introduction de cet article, en particulier la volonté de la Confédération d'établir une planification au sens de l'art. 13 LAT.**

Il transmet toutefois des demandes y relatives :

- **Remplacer l'intitulé de l'article par « Infrastructure écologique »**
- **Supprimer l'objectif quantitatif inscrit à l'alinéa 1 et le remplacer par la détermination d'un objectif qualitatif visant une infrastructure écologique fonctionnelle à toutes les échelles, régionale, cantonale et fédérale. Si un objectif quantitatif était maintenu dans la loi, il conviendrait de le compléter par ces notions de qualité et de fonctionnalité.**
- **Remplacer, à l'alinéa 1, « à partir » par « d'ici ».**
- **La connaissance s'agissant du type de surface utile à la zone nodale de l'IE n'étant pas stabilisée, les lettres a à e de l'alinéa 1 devraient figurer dans l'ordonnance plutôt que dans la loi.**
- **Supprimer la lettre f de l'alinéa 1.**

La création de SPB, qui plus est de qualité II, est en principe volontaire et réversible : une telle inscription contreviendrait à ces deux principes qui sous-tendent la création de ces surfaces en agriculture. Le risque est plus important que le bénéfice attendu : que les agriculteurs ne veuillent plus mettre en place des surfaces de qualité II, afin de ne pas être contraints de la sorte. Si cette lettre devait être maintenue, il conviendrait alors nécessairement d'apporter des précisions quant au caractère dynamique et évolutif de ces surfaces.

Art. 18b Biotopes d'importance régionale et locale

1/ Les cantons désignent les biotopes d'importance régionale et locale. Ce faisant, ils tiennent compte en particulier de la mise en réseau des biotopes d'importance nationale et de la préservation d'espèces pour lesquelles la Suisse porte une responsabilité particulière.

2/ Ils veillent à la protection et à l'entretien des biotopes d'importance régionale et locale.

3/ Le Conseil fédéral définit dans quelle mesure les cantons doivent désigner des biotopes d'importance régionale et locale nécessaires à la mise en réseau de biotopes d'importance nationale. Il peut fixer un délai pour la planification et la mise en œuvre par les cantons et édicte d'autres dispositions de mise en œuvre.

- **Le canton de Genève soutient l'introduction de cet article.**
- **Il demande en outre l'ajout d'un alinéa introduisant la notion d'aires de mise en réseau.**

Art. 18bbis Compensation écologique

1/ Dans les régions où l'exploitation du sol est intensive, les cantons veillent à une compensation écologique en des lieux appropriés à l'intérieur et à l'extérieur des localités. Ce faisant, ils prennent en considération les besoins de l'agriculture et de l'économie forestière, ainsi que les objectifs de la Stratégie énergétique de la Confédération. Ils tiennent compte des surfaces de compensation écologique dans leurs plans directeurs et plans d'affectation.

2/ Les mesures de compensation écologique visent à préserver et à créer des milieux proches de l'état naturel et à les mettre en réseau, en particulier grâce à une valorisation sous forme d'arbres, de haies, de prairies, de bâtiments végétalisés, d'eaux revitalisées et d'autres surfaces aménagées dans le respect de la nature.

3/ Le Conseil fédéral peut définir dans quelle mesure les cantons doivent assurer la compensation écologique. Il peut fixer un délai pour la planification et la mise en œuvre par les cantons et édicter d'autres dispositions de mise en œuvre.

4/ Les surfaces de promotion de la biodiversité au sens de l'art. 73 LAgr11 qui ne sont pas des aires visées à l'art. 18bis, al. 1, let. f, peuvent être prises en compte dans l'ampleur de la compensation écologique visée à l'al. 3.

- **Le canton de Genève ne soutient pas l'introduction de ce nouvel article 18bbis et propose d'y renoncer.**

L'introduction d'un tel article conduirait à un mélange tout à fait inadéquat de l'infrastructure écologique et de la compensation écologique. Si la planification de l'infrastructure écologique peut éventuellement se faire sous forme de conception ou de plan sectoriel, ce n'est pas le cas des compensations écologiques, qui s'établissent en fonction et au gré des projets, de leurs impacts et des opportunités qu'ils offrent. Les compensations écologiques ne peuvent en aucun cas être planifiées à l'avance, au risque d'affaiblir leur pertinence et leur bénéfice pour l'infrastructure écologique. Le principe de compensation écologique mérite toutefois d'être renforcé, notamment le principe du pollueur, mais pas sous cette forme. De plus, il est du ressort des cantons, et pas de la Confédération, de définir quelles mesures sont appropriées en tant que mesures de compensation, dans le cadre des projets.

A minima, il s'agit de renoncer à l'introduction des alinéas 3 et 4, puisqu'il est du ressort des cantons, et pas de la Confédération, de définir quelles mesures sont appropriées en tant que mesures de compensation, dans le cadre des projets.

Art. 18d, alinéa 1 (nouvelle teneur)

- **Le canton de Genève propose par ailleurs de modifier cet alinéa qui n'est pas soumis à consultation comme suit :**

"Dans les limites des crédits votés, la Confédération alloue aux cantons, sur la base de conventions-programmes, des indemnités globales pour la protection et l'entretien des biotopes d'importance nationale, régionale ou locale, ainsi que pour la compensation écologique, ainsi que pour d'autres mesures appropriées."

Les « autres mesures appropriées » mentionnées à l'art. 18, alinéa 1 devraient en effet également être explicitement éligibles à un financement.

Art. 22, al. 3

Abrogé

Art. 24a, al. 1, let. b

1/ Sera puni d'une amende jusqu'à 20 000 francs celui qui:

b. aura enfreint une disposition d'exécution édictée en vertu des art. 16, 18, 18a, 18b, 18b bis, 18c, 19, 20, 23c, 23d et 25b et dont la violation a été déclarée punissable;

Art. 24c

Abrogé

Art. 24e phrase introductive

Indépendamment d'une procédure pénale, celui qui porte atteinte à un objet d'importance nationale (art. 5), à un site naturel acquis ou sauvegardé par la Confédération, à une curiosité naturelle, à un site évocateur du passé ou à un monument (art. 15 et 16), à un milieu naturel digne de protection (art. 18, al. 1bis), à un biotope d'importance nationale, régionale ou locale (art. 18a et 18b) ou à une végétation des rives (art. 21) peut être tenu:

Modification d'autres actes

Les actes mentionnés ci-après sont modifiés comme suit:

1. Loi du 11 décembre 2009 sur l'encouragement de la culture

Art. 27, al. 3 let. c

3/ L'Assemblée fédérale approuve les plafonds de dépenses et les crédits d'engagement suivant:

c. le crédit-cadre visé aux 16a et 17c al. 3 de la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage¹³ pour le domaine de la protection du paysage et de la conservation des monuments historiques.

2. Loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture¹⁴

Art. 70a, al. 2, let. d

2/ Sont requises les prestations écologiques suivantes:

d. une exploitation conforme aux prescriptions des biotopes d'importance nationale, régionale ou locale au sens des art. 18a et 18b de la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN)¹⁵;

- **Le canton de Genève s'abstient de prendre position sur les modifications proposées, n'étant pas confronté à des problèmes de non-respect des règles PER (prestations écologique requises) sur son territoire.**

D'une façon générale, le canton de Genève entend la volonté de la Confédération de renforcer la garantie que les paiements directs soient opérés conformément à la loi. Cela étant, les contrôles agricoles n'ont pas pour mission de vérifier le respect des règles de gestion prévues par la législation cantonale sur la protection de la nature, qui peut varier d'un objet à l'autre.

Art. 73, al. 2, 2^e phrase

2/ ... Il fixe les exigences auxquelles doivent satisfaire les surfaces de promotion de la biodiversité pour être prises en compte en tant que surfaces particulièrement précieuses au sens de l'art. 18bis, al. 1, let. f, LPN¹⁶.

- **Le canton de Genève ne soutient pas cette modification et propose de renoncer à l'introduction de cet article.**

La création de ces zones est en principe volontaire et réversible : l'interventionnisme qui est le sens de cette exigence contrevient à ces deux principes qui sous-tendent la création de ces surfaces en agriculture. Le risque est plus important que le bénéfice attendu : que les agriculteurs ne veuillent plus mettre en place des surfaces de qualité II, afin de ne pas être contraints de la sorte.

3. Loi du 20 juin 1986 sur la chasse¹⁷

Remplacement d'expressions

1/ À l'art. 11, al. 2 à 6, «district[s] franc[s]» est remplacé par «site[s] de protection de la faune sauvage» et «districts francs fédéraux» est remplacé par «sites fédéraux de protection de la faune sauvage». À l'art. 13, al. 3, «districts» est remplacé par «sites».

2/ Aux art. 7, al. 2 et 6, 12, al. 2bis, 14, al. 3, 22, al. 1, 2 et 3, ainsi que 25, al. 3, «Office fédéral» est remplacé par «OFEV».

3/ Aux art. 7, al. 6, 14, al. 2, et 17, al. 1, let. e et f, «zone[s] protégée[s]» est remplacé par «site[s] de protection», en procédant aux ajustements grammaticaux nécessaires.

Art. 11, titre et al. 6, 2e phrase

Sites de protection

6 /... La Confédération alloue aux cantons, sur la base de conventions-programmes, des indemnités globales pour les frais de surveillance de ces réserves et de ces sites ainsi que des subventions pour les frais liés aux mesures de conservation des espèces et des milieux naturels dans ces réserves et ces sites ainsi que dans les réserves et les sites visés à l'al. 4.

- **Le canton de Genève soutient la modification du titre de cet article, ainsi que celle de l'alinéa 6, qui apporte la notion de qualité des milieux.**
 Dans l'éventualité où cela ne serait pas automatiquement prévu dans les mécanismes financiers, le Rapport explicatif devrait préciser que les "subventions pour les frais liés aux mesures de conservation (...)" doivent également permettre d'engager les moyens humains permettant de suivre la mise en œuvre et d'assurer la qualité attendue.

Insérer avant le titre du chapitre 4

Art. 11a Corridors faunistiques suprarégionaux

1/ D'entente avec les cantons, le Conseil fédéral désigne des corridors faunistiques d'importance suprarégionale, destinés à relier les biotopes des animaux sauvages sur un vaste périmètre.

2/ La Confédération et les cantons veillent, dans les limites de leurs compétences, à assurer la garantie territoriale des corridors faunistiques suprarégionaux et à maintenir ces derniers dans un état fonctionnel.

3/ Sur la base de conventions-programmes, la Confédération accorde aux cantons des indemnités globales pour les mesures visant à maintenir les corridors faunistiques suprarégionaux dans un état fonctionnel. Le montant de ces indemnités dépend de l'ampleur des mesures et de la nécessité d'assainir les corridors.

- **Le canton de Genève soutient l'introduction de cet article.**

4. Loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche¹⁸

Art. 7a Zones d'importance nationale

D'entente avec les cantons, le Conseil fédéral désigne des zones d'importance nationale destinées à la préservation de poissons et d'écrevisses qui sont menacés d'extinction ou fortement menacés. Il fixe les objectifs de protection et règle l'exploitation conforme.

- **Le canton de Genève soutient l'introduction de cet article.**
- **Il demande en outre de le compléter de façon à y intégrer l'habitat piscicole nécessaire à la vie des espèces piscicoles menacées et ainsi ne pas limiter l'article 7a à uniquement un objectif de protection des poissons et écrevisses; il propose de modifier la 2^{ème} phrase de l'article 7a comme suit : « Il fixe les objectifs de protection des espèces piscicoles menacées, ainsi que de leur habitat et règle l'exploitation conforme. »**

Art. 12 titre, al. 1bis et 2

Aides financières et indemnités

1bis/ Elle accorde aux cantons des indemnités pour les frais liés au maintien des zones visées à l'art. 7a.

2/ Les indemnités et les aides financières de la Confédération sont fixées en fonction de l'importance et de l'efficacité des mesures au sens des al. 1 et 1bis. Les aides financières représentent au maximum 40 % des frais.

- **Le canton de Genève soutient l'introduction de l'alinéa 1bis et la modification de l'alinéa 2.**
Dans l'éventualité où cela ne serait pas automatiquement prévu dans les mécanismes financiers, le Rapport explicatif devrait préciser que les "*indemnités pour les frais liés au maintien des zones visées*" doivent également concerner les ressources humaines nécessaires à la mise en œuvre des mesures et à garantir l'efficacité de celles-ci.