



Berne, le [date] 2025

Modification de la loi fédérale sur la protection de l'environnement

Mesures de lutte contre les organismes exotiques envahissants

Rapport explicatif relatif à l'ouverture de la procédure de consultation



Condensé

Les organismes exotiques envahissants peuvent causer d'importants dommages écologiques, économiques et sanitaires. Pour maintenir ces derniers à un faible niveau, il importe de prendre de vastes mesures le plus tôt possible. Les bases légales en vigueur n'étant pas suffisantes, la loi sur la protection de l'environnement habilitera désormais les cantons à édicter des prescriptions sur des mesures destinées à lutter contre ces organismes. La Confédération édictera des prescriptions similaires pour les grandes infrastructures telles que les routes nationales.

Contexte

L'augmentation des échanges internationaux de marchandises en raison de la mondialisation a pour conséquence l'introduction, volontaire ou involontaire, en Suisse de davantage d'organismes tels que des plantes et des animaux appartenant à des espèces dont l'aire de répartition naturelle se situe dans d'autres parties du monde. Certains de ces organismes se propagent avec une telle aisance qu'ils peuvent porter atteinte à la santé des êtres humains, des animaux et des plantes, causer des dommages économiques ou avoir des effets néfastes sur la biodiversité locale. Les organismes qui présentent ces caractéristiques sont appelés « organismes exotiques envahissants ».

Le 18 mai 2016, le Conseil fédéral a adopté la Stratégie de la Suisse relative aux espèces exotiques envahissantes, qui prévoit des mesures destinées à éviter que des organismes exotiques envahissants mettent en danger les êtres humains, les animaux et l'environnement. Le droit régissant la protection de l'environnement ne prévoit pas d'obligation générale de lutte contre les organismes exotiques envahissants. Afin de mettre en œuvre cette stratégie, le Conseil fédéral a donc chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) d'élaborer un projet de révision de la loi sur la protection de l'environnement.

Mis en consultation en 2019, l'avant-projet de modification de la loi sur la protection de l'environnement intégrait un arsenal complet de dispositions relatives à des mesures de lutte contre les organismes exotiques envahissants au niveau fédéral, dont une obligation pour les particuliers de prendre ou de tolérer de telles mesures sur leur terrain. Comme il a rencontré une forte opposition dans certains milieux, il a été décidé de le suspendre au profit de la mise en œuvre de la motion 19.4615 « Interdire la vente de néophytes envahissantes ».

Contenu du projet

Conformément à l'avant-projet présenté ici, le Conseil fédéral doit édicter des mesures contre l'introduction non intentionnelle d'organismes exotiques envahissants qui sont particulièrement problématiques en Suisse. De plus, il réglera la lutte contre

ces derniers sur les surfaces des grandes infrastructures (routes nationales, installations ferroviaires et militaires et aéroports). Le projet repose sur le pouvoir législatif accordé aux cantons dans ce domaine : ceux-ci pourront édicter des prescriptions sur les mesures de lutte contre les organismes exotiques envahissants très problématiques en dehors des surfaces des infrastructures mentionnées et sur les mesures contre la propagation non intentionnelle de ces organismes. En l'espèce, la Confédération déléguera une partie de sa compétence réglementaire aux cantons. Pour garantir l'application d'une procédure uniforme à l'échelle nationale, le Conseil fédéral déterminera les organismes concernés. En outre, les cantons coordonneront entre eux la mise en œuvre et, si nécessaire, avec la Confédération également.

Table des matières

1	Contexte	5
1.1	Nécessité d’agir et objectifs visés	5
1.2	Solutions étudiées et solution retenue	6
1.3	Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu’avec les stratégies du Conseil fédéral	8
1.4	Classement d’interventions parlementaires	9
2	Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	10
3	Présentation du projet	11
3.1	Réglementation proposée	11
3.2	Adéquation des tâches et du financement	11
3.3	Mise en œuvre	12
4	Commentaire des dispositions	12
5	Conséquences	18
5.1	Conséquences pour la Confédération	18
5.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	18
5.3	Conséquences économiques	18
5.4	Conséquences sociales	19
5.5	Conséquences environnementales	20
6	Aspects juridiques	20
6.1	Constitutionnalité	20
6.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	20
6.3	Forme de l’acte à adopter	21
6.4	Frein aux dépenses	21
6.5	Conformité aux principes de subsidiarité et d’équivalence fiscale	21
6.6	Délégations de compétences législatives	21
6.7	Protection des données	21

Rapport explicatif

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Circulation des espèces à l'échelle mondiale

La mondialisation des échanges commerciaux favorise la circulation d'organismes tels que des animaux, des végétaux et des champignons. Plusieurs secteurs économiques (p. ex. le commerce d'animaux ou l'horticulture) utilisent des organismes d'espèces provenant de contrées lointaines. Ceux-ci sont transportés hors de leur aire de répartition naturelle soit intentionnellement (p. ex. importation de plantes ornementales ou d'animaux de compagnie), soit accidentellement (p. ex. via du terreau de plantation ou des matériaux d'emballage). Une partie des organismes exotiques s'établissent dans leur nouvel environnement. Selon des estimations de l'Union européenne (UE)¹, entre 10 % et 15 % des quelque 12 000 espèces exotiques recensées en Europe sont réputés espèces exotiques envahissantes (invasive alien species)². En Suisse, on compte environ 1300 espèces exotiques établies, dont près de 200 espèces envahissantes³, avec une tendance à la hausse⁴. On peut citer à titre d'exemple les solidages américains, le frelon asiatique ou la moule quagga, originaire de la mer Caspienne.

Des dégâts occasionnant des coûts considérables

Les espèces exotiques envahissantes peuvent constituer une menace pour la santé des êtres humains, les animaux et l'environnement, ou porter atteinte à la biodiversité ainsi qu'à l'utilisation durable de ses éléments. Elles peuvent également causer des dommages économiques importants, notamment aux cultures agricoles et aux infrastructures.

À l'occasion des travaux menés en 2015 dans le cadre de son analyse nationale des risques, l'Office fédéral de la protection de la population a classé les espèces exotiques envahissantes comme une menace en raison de l'ampleur des dommages qu'elles pourraient causer. Les coûts des dommages dus à une propagation massive du séneçon du Cap, plante vivace extrêmement problématique pour l'agriculture, sont estimés à 165 millions de francs par an. Autre exemple : celui de la moule quagga, qui s'est largement établie dans les lacs suisses depuis 2016 et cause également des dégâts aux installations de préparation d'eau potable ainsi qu'aux filets de pêche. Rien que sur le pourtour du lac de Constance, des investissements de plusieurs centaines de millions de francs seraient nécessaires pour endiguer sa propagation dans le réseau d'eau potable⁵.

Sans contre-mesures, le montant annuel des dommages aux biens, c'est-à-dire aux infrastructures et aux cultures agricoles, ainsi qu'à la santé humaine causés en Suisse par les espèces exotiques envahissantes est estimé à environ 170 millions de

¹ Ch. 1 des considérants du règlement (UE) no 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, JO L 317 du 4 novembre 2014, p. 35.

² Voir les contenus pertinents sur le site Internet de la Convention sur la diversité biologique (CDB), disponibles sous : <https://www.cbd.int/invasive/>

³ OFEV (éd.) 2022 : Espèces exotiques en Suisse. Aperçu des espèces exotiques et de leurs conséquences. Office fédéral de l'environnement, Berne.

⁴ Baur, B. et Nentwig, W. (2010) : Espèces invasives. In : Lachat, T. *et al.* (éd.) : Evolution de la biodiversité en Suisse depuis 1900. Avons-nous touché le fond ? Haupt Verlag, Berne, pp. 324-348.

⁵ <https://www.tagesanzeiger.ch/wissen/quaggamuschel-richtet-schaeden-im-bodensee-an/story/19449748> (en allemand)

francs⁶⁷, auxquels s'ajoutent des effets non monétisables tels que des atteintes à la diversité biologique ; les espèces exotiques envahissantes sont considérées à l'échelle mondiale comme l'une des principales causes du recul de la diversité des espèces.

Objectifs

Le présent projet vise à compléter la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)⁸ de manière à permettre la mise en œuvre de la Stratégie de la Suisse relative aux espèces exotiques envahissantes⁹, adoptée le 18 mai 2016 par le Conseil fédéral. Il entend créer les bases permettant d'agir de manière globale contre les organismes exotiques envahissants qui sont particulièrement problématiques, c'est-à-dire qui présentent un potentiel de menace élevé. D'une part, des mesures seront définies au niveau fédéral pour lutter contre l'introduction non intentionnelle de ces organismes en Suisse et contre ceux qui sont déjà présents sur les surfaces de certaines grandes infrastructures. D'autre part, les cantons seront habilités à édicter des bases légales concernant les mesures de lutte contre certains organismes exotiques envahissants qui présentent un potentiel de menace élevé et contre leur propagation non intentionnelle en Suisse.

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

Dispositions existantes

La protection des forêts et de l'agriculture contre les organismes nuisibles (indigènes et exotiques) est régie par les art. 26 à 27a de la loi du 4 octobre 1991 sur les forêts¹⁰ et les art. 148 à 157 de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture¹¹. La lutte contre les organismes nuisibles particulièrement dangereux pour les plantes s'appuie sur l'ordonnance du 31 octobre 2018 sur la santé des végétaux¹² et sur les ordonnances d'office et de département y afférentes¹³.

Sont par ailleurs applicables les dispositions générales relatives à la protection des espèces de la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN)¹⁴, de la loi du 20 juin 1986 sur la chasse (LChP)¹⁵ et de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche (LFSP)¹⁶. L'acclimatation d'espèces animales et végétales étrangères au pays ou à certaines régions, notamment, nécessite une autorisation en vertu de l'art. 23 LPN. Cette disposition ne concerne toutefois pas les jardins et les parcs, ni les exploitations agricoles et forestières. Étant donné que des organismes exotiques peuvent se propager dans l'environnement à partir de jardins et de parcs ainsi que d'exploitations agricoles et forestières, elle se révèle insuffisante pour protéger la faune et la flore indigènes.

⁶ OFEV (2017) : Volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU) - Gesetzesanpassung zur Strategie zu invasiven gebietsfremden Arten, p. 40, et rapport explicatif du 15 mai 2019 sur la modification de la loi sur la protection de l'environnement (mesures contre les organismes exotiques envahissants), p. 10 : <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/56930.pdf>

⁷ IPBES (2019), Global assessment report of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, Brondizio, E. S., Settele, J., Díaz, S. et Ngo, H. T. (éd.). Secrétariat de l'IPBES, Bonn, Allemagne. 1144 pages. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3831673>

⁸ RS 814.01

⁹ Stratégie de la Suisse relative aux espèces exotiques envahissantes du 18 mai 2016 :

<https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/biotechnologie/info-specialistes/especes-exotiques-envahissantes.html#891187718>

¹⁰ RS 921.0

¹¹ RS 910.1

¹² RS 916.20

¹³ Ordonnance du DEFR et du DETEC du 14 novembre 2019 relative à l'ordonnance sur la santé des végétaux (RS 916.201), ordonnance de l'OFAG du 29 novembre 2019 sur les mesures phytosanitaires pour l'agriculture et l'horticulture productrice (RS 916.202.1) et ordonnance de l'OFEV du 29 novembre 2017 sur les mesures phytosanitaires au profit de la forêt (RS 916.202.2)

¹⁴ RS 451

¹⁵ RS 922.0

¹⁶ RS 923.0

En 1995, la LPE a été complétée par des dispositions relatives à l'utilisation d'organismes (art. 29a à 29g LPE). Ces derniers, au sens de l'art. 7, al. 5^{bis}, LPE, couvrent notamment les animaux et les végétaux. Par utilisation, on entend toute opération impliquant des organismes, notamment leur importation, leur mise dans le commerce, leur emploi, leur transport ou leur élimination (art. 7, al. 6^{ter}, LPE). En vertu de l'art. 29f LPE, le Conseil fédéral édicte des prescriptions supplémentaires sur l'utilisation d'organismes si la protection des êtres humains et de l'environnement l'exige. Dans son message relatif à cette disposition, le Conseil fédéral écrivait qu'il faudrait par exemple évaluer la nécessité d'une réglementation pour l'introduction et la mise dans le commerce d'organismes non indigènes¹⁷.

S'appuyant sur l'art. 29f LPE, le Conseil fédéral a posé pour la première fois des exigences spécifiques à l'utilisation d'organismes exotiques aux art. 15 et 16 de l'ordonnance du 10 septembre 2008 sur la dissémination dans l'environnement (ODE)¹⁸, les dispositions de la législation sur les forêts, la pêche et la chasse étant réservées (art. 15, al. 4, ODE). Depuis, la dissémination à titre expérimental et la mise en circulation de petits invertébrés exotiques (cf. art. 3, al. 1, let. c, ODE) sont soumises à un régime d'autorisation (art. 17, let. c, et 25, let. c, ODE) ; certains organismes exotiques envahissants ne doivent pas être utilisés directement dans l'environnement (art. 15, al. 2, ODE). Si des organismes pouvant mettre en danger l'être humain, les animaux ou l'environnement apparaissent, les cantons ordonnent les mesures requises pour les combattre (art. 52, al. 1, ODE).

En outre, depuis le 1^{er} septembre 2024, la mise en circulation de certaines plantes exotiques envahissantes est interdite (art. 15, al. 2^{bis}, ODE). Cette révision met en œuvre la motion 19.4615 Friedl du 20 décembre 2019 (« Interdire la vente de néophytes envahissantes »). L'interdiction d'utilisation a par ailleurs été étendue à d'autres espèces (annexe 2.1 ODE). L'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) surveille, en accord avec l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et en fonction des priorités, le respect de ces interdictions lors de l'importation d'organismes (art. 48a ODE) ; l'exécution incombe pour le reste aux cantons.

Lacunes du droit de l'environnement en vigueur

L'ODE régit les opérations volontaires effectuées à l'extérieur d'un milieu confiné impliquant des organismes exotiques. Il manque donc dans le droit fédéral des prescriptions sur les mesures destinées à lutter contre l'introduction ou la propagation non intentionnelles de tels organismes sur le territoire suisse. L'art. 52, al. 1, ODE ne constitue par ailleurs pas une base légale suffisante pour définir des mesures générales de prévention ou de lutte. L'élimination d'organismes exotiques envahissants ne peut ainsi être ordonnée qu'en cas de non-observation des exigences posées à leur utilisation (p. ex. rétablissement de la situation conforme à la loi en cas de violation de l'interdiction d'utilisation). Des mesures visant à prévenir l'introduction non intentionnelle d'organismes exotiques envahissants et à les combattre sont donc indispensables pour mettre en œuvre la Stratégie de la Suisse relative aux espèces exotiques envahissantes.

Solutions étudiées et solution retenue

¹⁷ 1993 FF II 1337

¹⁸ RS 814.911

Selon le projet mis en consultation en 2019¹⁹, la Confédération devait réglementer de manière détaillée dans la LPE les mesures contre les organismes exotiques envahissants. Ce projet prévoyait en particulier d'obliger les détenteurs privés d'immeubles, d'installations et d'objets susceptibles d'être infestés par de tels organismes à prendre les mesures nécessaires. L'exécution aurait incombé en premier lieu aux cantons. Le projet s'étant heurté à des critiques des partis politiques (notamment de l'UDC, du PLR et du Centre [anciennement PDC]) ainsi que des propriétaires fonciers privés, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a décidé de l'adapter afin qu'il bénéficie d'une meilleure adhésion politique.

Il est notamment ressorti des prises de position sur le projet que les cantons devaient être habilités à édicter des prescriptions sur les mesures destinées à lutter contre les organismes exotiques envahissants. Les cantons n'étant pas tous concernés de la même manière par ces organismes, les actions à entreprendre et leur priorisation peuvent différer d'un canton à un autre. Par exemple, les cantons comptant sur leur territoire de grands lacs ou cours d'eau peuvent faire de la prévention de la propagation de la moule quagga leur priorité, tandis que d'autres se concentreront plutôt sur la lutte contre certaines plantes exotiques envahissantes. Le nouveau projet de modification de la LPE habilite donc les cantons à édicter des prescriptions sur les mesures destinées à lutter contre les organismes exotiques envahissants présentant un potentiel de menace élevé. À des fins de coordination, il est prévu que le Conseil fédéral détermine, de concert avec les cantons, les organismes concernés. De plus, le Conseil fédéral prévoit des mesures visant à prévenir l'introduction non intentionnelle desdits organismes en Suisse et à lutter contre ceux-ci sur les surfaces de certaines grandes infrastructures.

1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

Relation avec le programme de la législature et le plan financier

Le projet a été annoncé dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023²⁰ et mis en consultation en 2019 dans sa version complète²¹. Compte tenu des oppositions rencontrées, il a été décidé de suspendre les travaux en 2021 et de mettre en œuvre dans un premier temps la motion 19.4615 Friedl du 20 décembre 2019 (« Interdire la vente de néophytes envahissantes »).

Le projet est en adéquation avec la phase 2 (de 2025 à 2030)²², adoptée en 2024, du plan d'action relatif à la Stratégie Biodiversité Suisse du 25 avril 2012²³ et avec la mesure no 124 de l'arrêté fédéral du 6 juin 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027²⁴.

Relation avec les stratégies du Conseil fédéral

Stratégie de la Suisse relative aux espèces exotiques envahissantes

¹⁹ www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2019 > Procédure de consultation 2019/38

²⁰ FF 2020 1709, p. 1830

²¹ www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2019 > Procédure de consultation 2019/38

²² www.bafu.admin.ch > Thèmes > Biodiversité > Politique de la biodiversité > Stratégie et plan d'action > Plan d'action phase II (2025–2030)

²³ www.bafu.admin.ch > Thèmes > Biodiversité > Politique de la biodiversité > Stratégie et plan d'action > Stratégie Biodiversité Suisse

²⁴ FF 2024 1440, p. 12

Le 18 mai 2016, le Conseil fédéral a adopté la Stratégie de la Suisse relative aux espèces exotiques envahissantes²⁵. Cette stratégie vise essentiellement à éviter que les espèces exotiques mettent en danger l'être humain et l'environnement et portent atteinte à la diversité biologique et aux prestations écosystémiques ainsi qu'à leur utilisation durable. La propagation des espèces exotiques envahissantes potentiellement nuisibles est endiguée et leur réintroduction est empêchée (p. 30). La mise en œuvre des mesures de prévention et de lutte contre les organismes exotiques envahissants prescrites dans cette stratégie exige une modification de la LPE.

Autres stratégies

L'objectif 3 de la Stratégie Biodiversité Suisse (2012) précise en outre que « la propagation des espèces exotiques envahissantes susceptibles de provoquer des dommages est endiguée » (p. 61).

Adoptée par le Conseil fédéral le 23 juin 2021, la Stratégie pour le développement durable 2030²⁶ a par ailleurs mis en évidence la nécessité de compléter et d'harmoniser les bases légales relatives aux espèces exotiques envahissantes.

Dans le cadre de l'élaboration du plan d'action 2020-2025 « Adaptation aux changements climatiques en Suisse »²⁷, les services fédéraux ont identifié la nécessité de mettre en œuvre des mesures de détection précoce, de prévention et de lutte contre les organismes nuisibles et les espèces exotiques envahissantes.

1.4 Classement d'interventions parlementaires

La problématique des organismes exotiques envahissants a fait l'objet ces dernières années de nombreuses interventions parlementaires. Interventions actuelles (depuis 2024) :

- postulat 24.3110 « Mesures pour endiguer la propagation du frelon asiatique et étude de mesures visant à dédommager les propriétaires de colonies d'abeilles », déposé par le conseiller national Didier Calame le 7 mars 2024
- Interpellation 24.3243 Michaud Gigon du 14 mars 2024 (« Le problème économique et écologique des moules quagga. Quelles pistes poursuit la Confédération ? »)
- interpellation 24.3383 « Frelon asiatique. Face à une progression fulgurante, une réponse fédérale ciblée indispensable », déposée par la conseillère aux États Mathilde Crevoisier Crelier le 15 mars 2024
- interpellation 24.3596 « Sauvons les palmiers du Tessin », déposée par la conseillère nationale Jacqueline De Quattro le 12 juin 2024
- motion 24.3714 « Frelon asiatique. La Confédération doit agir maintenant ! », déposée par le conseiller national Benjamin Roduit le 14 juin 2024
- interpellation 24.4078 « Une stratégie nationale contre les néophytes est-elle nécessaire pour mieux coordonner les efforts », déposée par la conseillère nationale Marionna Schlatter le 26 septembre 2024
- interpellation 24.4306 « Propagation dramatique du frelon asiatique. La Confédération doit agir maintenant ! », déposée par la conseillère aux États Maya Graf le 5 décembre 2024

²⁵ www.bafu.admin.ch > Thèmes > Biotechnologie > Informations pour spécialistes > Espèces exotiques envahissantes

²⁶ www.are.admin.ch > Développement durable > Stratégie et rapports > Stratégie pour le développement durable

²⁷ www.bafu.admin.ch > Thèmes > Climat > Publications et études > Adaptation aux changements climatiques en Suisse : plan d'action 2020-2025

- motion 24.4338 « Protection des abeilles. Mesures urgentes contre la menace du frelon asiatique », déposée par la conseillère nationale Delphine Klopfenstein Brogini le 11 décembre 2024
- motion 24.4476 « Palmier chanvre et laurier-cerise. Pouvoir discrétionnaire des cantons », déposée par le conseiller national Lorenzo Quadri le 19 décembre 2024

Malgré l'existence de liens matériels avec ces interventions, le présent projet de révision de la LPE ne permet pas leur classement.

2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

En vertu de la Convention du 5 juin 1992 sur la diversité biologique (CDB)²⁸, ratifiée par la Suisse, les parties contractantes sont tenues de veiller à empêcher l'introduction d'espèces exotiques qui menacent des écosystèmes, des habitats ou des espèces, ainsi que de contrôler et d'éradiquer ces espèces (art. 8, let. h). La Décision VI/23 de la 6^e Conférence des parties, adoptée en 2002, souligne l'importance de stratégies nationales et de plans d'action relatifs aux espèces exotiques envahissantes, et définit des principes directeurs concernant la prévention, l'introduction d'espèces et l'atténuation de leurs impacts²⁹. La cible 6 du Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal, adopté en 2022 à l'issue de la 15^e Conférence des parties, impose de réduire les incidences des espèces exotiques envahissantes sur la biodiversité et les services écosystémiques en empêchant l'introduction et la propagation des principales espèces exotiques envahissantes ainsi qu'en prenant d'autres mesures³⁰.

Les États qui, comme la Suisse, ont ratifié la Convention du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Convention de Berne)³¹ s'engagent à contrôler strictement l'introduction des espèces non indigènes (art. 11, al. 2, let. b).

Dans l'UE, le règlement no 1143/2014³² fixe des règles visant à prévenir, à réduire au minimum et à atténuer les effets néfastes sur la biodiversité de l'introduction et de la propagation au sein de l'Union, qu'elles soient intentionnelles ou non, d'espèces exotiques envahissantes. Ce règlement n'est pas juridiquement contraignant pour la Suisse. Son champ d'application s'étend à l'ensemble des espèces exotiques envahissantes, à l'exception de celles faisant l'objet d'une réglementation spécifique (p. ex. les espèces régies par la législation sur les produits phytosanitaires). La liste des espèces exotiques envahissantes considérées comme préoccupantes pour l'UE visée à l'art. 4, al. 1, (« liste de l'Union », regroupant 88 espèces animales et végétales) constitue le cœur du règlement³³. En vertu de ce dernier, les États membres de l'UE sont tenus de prendre des mesures destinées à prévenir l'introduction des espèces inscrites sur la liste de l'Union et à lutter contre leur propagation.

²⁸ RS 0.451.43

²⁹ CDB, COP 6, Décision VI/23 « Espèces exotiques qui menacent des écosystèmes, des habitats ou des espèces »

³⁰ Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal : www.cbd.int/doc/decisions/cop-15/cop-15-dec-04-fr.pdf

³¹ RS 0.455

³² Règlement (UE) no 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, JO L 317 4 novembre 2014

³³ Règlement d'exécution (UE) 2022/1203 de la Commission du 12 juillet 2022 modifiant le règlement d'exécution (UE) 2016/1141 pour mettre à jour la liste des espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union, JO L 186 du 13 juillet 2022

3 Présentation du projet

3.1 Réglementation proposée

Le chapitre de la LPE relatif aux organismes (art. 29a à 29g LPE) est complété par des dispositions spécifiques concernant les organismes exotiques envahissants. Une modification des autres lois fédérales pertinentes (LPN, LChP, LFSP) n'est pas nécessaire. Les dispositions d'exécution sont à créer par voie d'ordonnance, en premier lieu dans l'ODE.

La LPE en vigueur ne définit pas les notions d'« organisme exotique » ni d'« organisme exotique envahissant ». L'ajout de dispositions spécifiques concernant les organismes exotiques envahissants impose donc de préciser ces notions à l'art. 7 LPE (Définitions).

Pour améliorer la prévention, l'art. 29f, al. 3, AP-LPE donne au Conseil fédéral la possibilité d'édicter des prescriptions sur les mesures destinées à lutter contre l'introduction non intentionnelle d'organismes exotiques envahissants qui présentent un potentiel de menace élevé en Suisse (p. ex. fourmis introduites via la terre de plantes en pot). De plus, le Conseil fédéral prévoit des mesures pour lutter contre ces organismes sur les surfaces des grandes infrastructures (routes nationales, installations ferroviaires et militaires, aéroports) dont la Confédération a approuvé la construction et pour lesquelles elle exécute le droit de l'environnement (art. 29f, al. 3, let. b, AP-LPE).

Élément central du projet, le nouvel art. 29f^{bis}, al. 1, AP-LPE autorise les cantons à prévoir des mesures pour lutter contre les organismes exotiques envahissants présentant un potentiel de menace élevé et ainsi que des mesures pour lutter contre leur propagation non intentionnelle. Cette disposition crée une exception à l'art. 65, al. 2, LPE, qui interdit aux cantons d'arrêter de nouvelles dispositions sur l'utilisation d'organismes.

Conformément à l'art. 29f, al. 4, AP-LPE, le Conseil fédéral détermine, de concert avec les cantons, les organismes exotiques envahissants qui présentent un potentiel de menace élevé (p. ex. moules quagga ou Renouée du Japon). Il s'appuie notamment sur le système de classification introduit dans la Stratégie de la Suisse relative aux espèces exotiques envahissantes (p. 36 et 37) pour définir les organismes auxquels s'appliquent ses mesures et ceux pour lesquels les cantons peuvent édicter des prescriptions. Selon l'art. 29f^{bis}, al. 2, AP-LPE, les cantons sont tenus de coordonner entre eux leurs dispositions et les mesures prises et, si nécessaire, avec la Confédération également. En outre, ils font régulièrement rapport à cette dernière. Ces deux dispositions visent à garantir que les mesures de lutte contre les organismes exotiques envahissants sont coordonnées à l'échelle nationale.

3.2 Adéquation des tâches et du financement

En vertu de l'art. 48a ODE, l'OFDF est déjà tenu de surveiller le respect des obligations lors de l'importation d'organismes exotiques envahissants. À cette tâche s'ajoute désormais celle du contrôle de l'introduction non intentionnelle d'organismes exotiques envahissants en Suisse.

Pour ce qui est des routes nationales, des installations ferroviaires et militaires et des aéroports, les services fédéraux concernés sont chargés de l'exécution et, parfois,

de la mise en œuvre des mesures de lutte contre les organismes exotiques envahissants. Les stratégies et directives correspondantes garantissant cette mise en œuvre existent déjà. La nouvelle disposition veille, en plus, à une procédure uniforme au niveau de ces installations et accroît l'efficacité des mesures.

Le projet donne aux cantons la possibilité légale d'édicter des prescriptions sur les mesures de lutte contre les organismes exotiques envahissants, ce qui entraînera une surcharge de travail pour les cantons qui en feront usage. Nombre de cantons mobilisent d'ores et déjà d'importantes ressources pour des mesures de prévention et de lutte contre ces organismes. Le canton d'Argovie a ainsi voté un crédit d'engagement de 14 845 000 francs pour mettre en œuvre sa stratégie contre les organismes exotiques pour la période 2022-2027³⁴. La possibilité d'édicter de nouvelles mesures vient donc compléter utilement les efforts déjà consentis.

La détermination des organismes exotiques envahissants par le Conseil fédéral (art. 29f, al. 4, AP-LPE) et l'obligation, pour les cantons, de coordonner la mise en œuvre (art. 29f^{bis}, al. 2, AP-LPE) renforcent l'efficacité de l'exécution des mesures.

Dans l'ensemble, tâches et moyens financiers sont en rapport favorable.

3.3 Mise en œuvre

Au niveau fédéral, la concrétisation du projet requiert une modification de l'ODE, notamment l'adaptation de certaines définitions par rapport à celles introduites dans la LPE (« organismes exotiques » et « organismes exotiques envahissants »). La cohérence doit ici être assurée avec les actes législatifs régissant d'autres domaines (notamment la législation relative aux forêts et à l'agriculture). L'ODE devra par ailleurs intégrer une liste détaillant les organismes exotiques envahissants qui présentent un potentiel de menace élevé auxquels les mesures du Conseil fédéral s'appliquent et au sujet desquels les cantons sont habilités à édicter des prescriptions, définir les modalités pour la transmission des rapports des cantons à la Confédération et préciser les mesures du Conseil fédéral destinées à prévenir l'introduction non intentionnelle de ces organismes et à lutter contre ces derniers sur les surfaces de certaines installations, conformément à l'art. 29f, al. 3, let. b, AP-LPE.

Les cantons qui, sur la base du présent projet, entendent édicter des prescriptions sur les mesures destinées à lutter contre les organismes exotiques envahissants devront le faire dans le respect du principe de la légalité. Les détenteurs privés d'immeubles, d'installations et d'objets ne peuvent par exemple être contraints à agir ou à lutter contre les organismes exotiques envahissants que si une base légale formelle existe. La détermination des autres tâches d'exécution incombe aux cantons.

4 Commentaire des dispositions

Préambule

L'art. 74, al. 1, de la Constitution (Cst.), en vertu duquel la Confédération est tenue de légiférer sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes, constitue la base constitutionnelle de la LPE.

³⁴ Grand Conseil du canton d'Argovie, séance du 22 mars 2022, art. no 2022-0407, procès-verbal 21.280-1, Neobiota-Strategie des Kantons Aargau 2022–2027

On entend par atteintes les activités anthropiques³⁵. Les organismes exotiques envahissants qui sont déjà présents dans l'environnement ne constituent donc pas dans tous les cas une atteinte au sens de l'art. 74, al. 1, Cst.

Le présent projet ayant également pour but de préserver la diversité des espèces indigènes, il convient, pour mieux ancrer sur le plan constitutionnel la lutte contre les organismes exotiques envahissants qui sont déjà présents dans l'environnement, d'ajouter au préambule de la LPE une référence à l'art. 78, al. 4, Cst., en vertu duquel 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.

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

Les organismes exotiques et les organismes exotiques envahissants sont actuellement définis à l'art. 3, al. 1, let. f et h, ODE et à l'art. 3, let. f et g, de l'ordonnance sur l'utilisation confinée (OUC). L'intégration de nouvelles dispositions relatives aux organismes exotiques envahissants dans la LPE impose que ces deux notions y soient également définies.

Selon l'art. 7, al. 5^{bis}, LPE, un organisme désigne toute 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 à des organismes. Il s'agit d'introduire, à la suite des définitions des termes « organisme génétiquement modifié » et « organisme pathogène » (art. 7, al. 5^{ter} et 5^{quater}, LPE), celles des termes « organisme exotique » et « organisme exotique envahissant » dans deux nouveaux alinéas (art. 7, al. 5^{quinquies} et 5^{sexies}, AP-LPE). Ces définitions se fondent sur celles de la Stratégie de la Suisse relative aux espèces exotiques envahissantes et sur la terminologie internationale³⁶.

L'art. 7, al. 5^{quinquies}, AP-LPE définit les organismes exotiques comme les organismes d'une espèce, d'une sous-espèce ou d'une unité taxonomique de niveau inférieur qui sont introduits de façon intentionnelle ou non intentionnelle par des activités humaines dans une aire située en dehors de leur aire de répartition naturelle. L'aire d'introduction est ici la Suisse, qui ne fait pas partie de l'aire de répartition naturelle de l'espèce, de la sous-espèce ou de l'unité taxonomique de niveau inférieur à laquelle l'organisme considéré appartient. Qu'elle soit intentionnelle ou non, l'introduction d'organismes exotiques sur le territoire suisse est toujours imputable à une activité humaine. Ces organismes peuvent être introduits directement en Suisse ou via un autre pays ne faisant pas non plus partie de l'aire de répartition naturelle de l'espèce, à partir duquel ils se propagent d'eux-mêmes en Suisse. En revanche, lorsque les organismes se propagent de façon naturelle, par exemple du fait de l'extension de l'aire de répartition d'une plante sous l'effet des changements climatiques, ils ne sont pas considérés comme exotiques et n'entrent donc pas dans le champ d'application des dispositions sur le sujet.

La définition d'organisme exotique donnée à l'art. 7, al. 5^{quinquies}, AP-LPE est plus large que celle reprise dans les ordonnances en vigueur du domaine de l'environnement, au sens desquelles les organismes exotiques sont des organismes dont l'aire

³⁵ Keller, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Art. 7, Rz. 11 (en allemand)

³⁶ Convention sur la diversité biologique (CDB), Qu'est-ce qu'une espèce exotique envahissante ? www.cbd.int/invasive/WhatareIAS.shtml

de répartition naturelle se situe hors de l'UE et des autres pays de l'AELE³⁷. La nouvelle définition proposée considère comme exotique tout organisme qui a son aire de répartition naturelle dans l'espace UE/AELE et peut porter atteinte à l'environnement en Suisse. Par souci de cohérence avec les autres dispositions pertinentes, notamment les législations sur les forêts et sur l'agriculture, l'adaptation des définitions ne doit toutefois engendrer aucune modification majeure du niveau de protection. En particulier, les autorisations obligatoires en vigueur pour les petits invertébrés exotiques (cf. point 1.2) et les prescriptions relatives à l'utilisation d'organismes exotiques dans des milieux naturels très sensibles ou dignes de protection doivent être conservées en l'état. Pour ce faire, des dispositions différentes peuvent être introduites par voie d'ordonnance pour les organismes exotiques européens, d'une part, et extra-européens, d'autre part. La nouvelle définition étendue des organismes exotiques permet toutefois de réagir de façon appropriée lorsqu'un organisme qui a son aire de répartition naturelle en Europe et que l'être humain a introduit en Suisse de manière intentionnelle ou non y menace l'environnement.

Le fait de définir les organismes exotiques dans la LPE n'a pas d'incidence sur les notions d'espèce « étrangère au pays » ou « étrangère à la région », que l'on trouve dans la LFSP ou la LPN. Ces deux expressions désignent des espèces non indigènes. La différence entre une espèce « étrangère au pays » et une espèce « exotique » est que la présence de cette dernière en Suisse est imputable à une activité humaine. Dans les dispositions déterminantes de la LFSP et de la LPN, les activités humaines sont évoquées au moyen du terme « opération » (importation, introduction, emploi), qui donne lieu à certaines obligations. La définition d'« espèce étrangère à la région » va plus loin que la définition proposée d'« espèce exotique » : elle fait référence à des espèces et à des unités taxonomiques de niveau inférieur qui ont leur aire de répartition naturelle dans une région de Suisse autre que celle où elles ont été introduites. La protection de la diversité des espèces indigènes contre les espèces étrangères à la région continue d'être garantie par les lois spéciales (LFSP et LPN).

Par organisme exotique envahissant au sens de l'art. 7, al. 5^{sexies}, AP-LPE, on entend tout organisme exotique dont on sait ou dont on doit supposer que la propagation pourrait constituer une menace pour l'environnement, l'homme ou la diversité biologique et porter atteinte à l'utilisation durable des éléments de cette dernière. Le caractère envahissant d'un organisme exotique dépend donc des répercussions que la propagation de ce dernier, en Suisse, a sur les êtres humains, les animaux et l'environnement, ainsi que sur la diversité biologique et l'utilisation durable de ses éléments (p. 10 de la Stratégie de la Suisse relative aux espèces exotiques envahissantes), que le potentiel de menace ou d'atteinte soit avéré ou supposé. En application du principe de précaution (art. 1, al. 2, LPE), les espèces exotiques potentiellement envahissantes sont, elles aussi, incluses dans cette définition. Contrairement à ce qui prévaut dans les ordonnances du domaine de l'environnement, la densité de peuplement n'est ici pas prise en compte³⁸, un petit nombre d'individus pouvant occasionner des dégâts considérables chez certaines espèces (tortue à tempes rouges, p. ex.).

³⁷ Au sens de l'art. 3, al. 1, let. f, ODE et de l'art. 3, let. f, OUC, les organismes exotiques sont les 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.

³⁸ En vertu de l'art. 3, al. 1, let. h, ODE et de l'art. 3, let. g, OUC, les organismes exotiques envahissants sont 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.

Nouveau titre précédant l'art. 29a : « Chapitre 3 : Organismes »

En vertu de l'art. 7, al. 6^{ter}, LPE, on entend par utilisation toute opération impliquant, entre autres, des organismes, notamment leur production, leur importation, leur emploi et leur transport. Les ordonnances du domaine de l'environnement (art. 3, al. 1, let. i, ODE et art. 3, let. i, OUC) précisent qu'il s'agit là d'opérations volontaires. Dans la mesure où le projet prévoit l'ajout de dispositions relatives à l'introduction non intentionnelle d'organismes exotiques, le titre 2, chapitre 3, LPE doit être modifié (remplacement de « Utilisation d'organismes » par « Organismes »).

Art. 29f, al. 3 et 4

Al. 3: Si les conditions de l'art. 29f, al. 1, LPE sont réunies, le Conseil fédéral peut déjà actuellement édicter des prescriptions supplémentaires sur l'utilisation d'organismes et, notamment, réglementer leur importation (art. 29f, al. 2, let. a, LPE). Il a fait usage de cette possibilité aux art. 15, al. 2^{bis}, et 48a ODE. Or procéder uniquement aux contrôles des organismes qui sont importés ne suffit pas pour garantir une prévention efficace ; on doit également pouvoir prendre des mesures visant à prévenir toute importation non intentionnelle. À cet effet, les marchandises avec lesquelles des organismes exotiques envahissants qui présentent un potentiel de menace élevé peuvent être introduits, par exemple les matières végétales (denrées alimentaires, plantes en pots, etc.), les matériaux d'emballage et les moyens de transport (p. ex. palettes de bois, véhicules, bateaux et conteneurs), feront l'objet à l'avenir de contrôles physiques ciblés ponctuels. Pour permettre au Conseil fédéral d'édicter des prescriptions sur les mesures destinées à lutter contre l'introduction non intentionnelle d'organismes exotiques envahissants en Suisse, un nouvel al. 3, let. a, est ajouté à l'art. 29f LPE.

En outre, le Conseil fédéral prévoit de lutter contre ces organismes présentant un potentiel de menace élevé sur les surfaces des routes nationales, des installations ferroviaires et militaires et des aéroports au sens de l'art. 36a, al. 1, de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation³⁹ (aérodrome bénéficiant d'une concession d'exploitation, y compris l'aérodrome régional de Saint-Gall Altenrhein, qui n'a pas de concession). Concernant ces installations, la Confédération est également chargée de l'exécution du droit de l'environnement pendant la période d'exploitation. En outre, la mise en œuvre des mesures lui incombe parfois en sa qualité de propriétaire. Une procédure uniforme est nécessaire notamment pour les routes nationales et les installations ferroviaires intercantionales, et c'est précisément ce que garantissent des mesures au niveau fédéral. Se référant à l'entretien des surfaces de ces installations, ces mesures ne devraient ni restreindre le transport de personnes et de marchandises ni englober, par exemple, le contrôle des véhicules ou des aéronefs.

Al. 4: Conformément à l'art. 29f, al. 4, AP-LPE, il appartient au Conseil fédéral de déterminer les organismes présentant un potentiel de menace élevé qui sont visés à l'art. 29f, al. 3, AP-LPE. Pour ce faire, il s'appuie sur des données scientifiques que les centres nationaux de données mettent à disposition et actualisent régulièrement. Il convient notamment de tenir compte de l'ampleur des dommages éventuels et de leur probabilité de survenance. Des organismes exotiques envahissants présentent en premier lieu un potentiel de menace élevé lorsque l'on sait qu'ils occasionnent des dommages, comme c'est le cas de la moule quagga, de la Renouée du Japon et du frelon asiatique. Ces organismes seront répertoriés dans une nouvelle annexe de

³⁹ RS 748.0

l'ODE. Comme les annexes 2.1 et 2.2, cette annexe doit également pouvoir être adaptée par le DETEC afin que l'exécution tienne rapidement compte de tout nouvel élément (cf. art. 59 ODE). Etant donné que le contenu de l'annexe détermine l'étendue des pouvoirs des cantons selon l'art. 29^{bis}, al. 1, LPE, le Conseil fédéral se doit de concerter ces derniers de manière précoce, conformément à l'art. 29f, al. 4, AP-LPE.

Art. 29^{bis} Prescriptions des cantons et rapports

Al. 1: En cas de non-respect des exigences du droit fédéral posées à l'utilisation d'organismes exotiques (envahissants), notamment de l'interdiction d'utilisation, les cantons sont actuellement habilités à ordonner l'élimination des organismes concernés. Il manque cependant des bases légales fédérales permettant la mise en œuvre de mesures supplémentaires destinées à lutter contre les organismes exotiques envahissants ainsi que l'édiction des prescriptions correspondantes par les cantons, l'art. 65, al. 2, LPE leur interdisant de légiférer dans ce domaine. Il manque également des dispositions relatives aux mesures destinées à prévenir la propagation non intentionnelle de ces organismes en Suisse. L'art. 29^{bis}, al. 1, AP-LPE autorise les cantons à édicter leurs propres prescriptions sur les mesures destinées à lutter contre les organismes exotiques envahissants qui présentent un potentiel de menace élevé déterminés en vertu de l'art. 29f, al. 4, AP-LPE. L'art. 65, al. 3, AP-LPE exclut expressément ces prescriptions de l'interdiction visée à l'art. 65, al. 2, LPE. La délégation prévue à l'art. 29^{bis}, al. 1, AP-LPE ne couvre pas les mesures de lutte sur les surfaces visées à l'art. 29f, al. 3, let. b, AP-LPE, lesquelles relevant de la compétence de la Confédération (art. 29f, al. 3, AP-LPE). En sont également exclus les organismes que le droit fédéral, notamment la législation sur la santé des végétaux, régit déjà d'une autre manière. Les cantons peuvent déterminer, sur la base de la liste établie en vertu de l'art. 29f, al. 4, AP-LPE, les organismes sur lesquels ils souhaitent édicter des prescriptions. Selon leur portée, ces prescriptions devront être inscrites dans un acte législatif (principe de légalité).

Les cantons peuvent s'appuyer sur l'art. 29^{bis}, al. 1, AP-LPE pour, d'une part, édicter des prescriptions sur les mesures destinées à lutter contre les organismes exotiques envahissants (let. a) ; cette disposition leur permet en particulier de donner à cette lutte un caractère juridiquement contraignant. D'autre part, en vertu de l'art. 29^{bis}, al. 1, let. b, AP-LPE, les cantons peuvent également prévoir des mesures visant à prévenir la propagation non intentionnelle des organismes exotiques envahissants déterminés en vertu de l'art. 29f, al. 4, AP-LPE. Ces mesures concernent des objets et installations dont il est fortement probable qu'ils soient infestés par des organismes exotiques envahissants. Elles peuvent, par exemple, inclure une obligation de nettoyage pour les véhicules ou les autres installations mobiles assimilées à des installations au sens de l'art. 7, al. 7, LPE (bateaux, machines, etc.). Sur la base de l'art. 29^{bis}, al. 1, AP-LPE, les cantons peuvent par ailleurs mettre en place une obligation générale d'annoncer les organismes exotiques envahissants. Une telle mesure contribuerait à la fois à lutter contre ces organismes et à prévenir leur propagation non intentionnelle.

Si les cantons font usage de la compétence législative que leur confère l'art. 29^{bis}, al. 1, AP-LPE, les prescriptions édictées s'inscrivent dans le droit administratif cantonal. Il incombe aux cantons d'édicter les dispositions pénales ad hoc.

La réglementation des exigences générales posées à l'utilisation d'organismes exotiques (interdiction d'utilisation, p. ex.) et la réglementation d'utilisations spécifiques autres que la lutte contre ces organismes, notamment la mise en circulation et la réalisation de disséminations expérimentales, demeurent une compétence fédérale. L'art. 29^{bis}, al. 1, AP-LPE prévoit de déléguer aux cantons une toute petite partie de la compétence législative concernant les organismes. La Confédération conserve la compétence générale de légiférer dans ce domaine.

Al. 2: L'art. 29^{bis}, al. 2, AP-LPE dispose que les cantons doivent coordonner la mise en œuvre de l'art. 29^{bis}, al. 1, AP-LPE entre eux et, dans la mesure où cela s'impose, avec la Confédération. Toute prescription et toute mesure de lutte doivent faire l'objet d'une concertation afin de permettre l'exploitation de synergies potentielles et d'améliorer l'efficacité des mesures. Les cantons peuvent par exemple décider d'édicter simultanément des prescriptions concernant les mêmes organismes ou de réaliser conjointement des campagnes d'information. La coordination avec la Confédération est particulièrement importante lorsqu'il s'agit de la mise en œuvre de mesures concernant les installations prévues par le Conseil fédéral en vertu de l'art. 29f, al. 3, let. b, AP-LPE. Dans ce cas, la coordination est réalisée avec les services fédéraux concernés et ceux qui sont responsables des installations.

L'art. 29^{bis}, al. 2, AP-LPE prévoit par ailleurs que les cantons font régulièrement rapport à la Confédération concernant la mise en œuvre de l'art. 29^{bis}, al. 1, AP-LPE. Les cantons sont tenus de rendre compte des prescriptions et des mesures définies, mais aussi des enseignements tirés et des succès remportés. Ces informations sont essentielles pour surveiller l'application de la LPE, tâche qui incombe à la Confédération en vertu de l'art. 38, al. 1, LPE. Ces rapports sont également utiles pour l'actualisation de la liste des organismes visés à l'art. 29f, al. 4, AP-LPE, ainsi que pour les annexes 2.1 et 2.2 ODE.

Art. 35c, al. 4

Le chapitre 6 du titre 2 de la LPE traite des taxes d'incitation sur les composés organiques volatils, la teneur en soufre de l'huile de chauffage « extra-légère » et la teneur en soufre de l'essence et du diesel. Ces produits ne sont pas des organismes au sens de l'art. 7, al. 5^{bis}, LPE. La présence du terme « organismes » dans la formulation de l'art. 35c LPE relève d'une erreur du législateur, que la suppression de cette mention vient corriger.

Art. 41, al. 1

L'exécution de la LPE incombe aux cantons en vertu de l'art. 36 LPE, sous réserve de la compétence exécutive de la Confédération dans les domaines qui lui sont attribués en vertu de l'art. 41 LPE. En vertu de l'actuel art. 41, al. 1, LPE, l'exécution des dispositions relatives aux organismes relève uniquement de la compétence de la Confédération. Une reformulation de cet alinéa est donc nécessaire pour exclure l'exécution de l'art. 29^{bis} AP-LPE des attributions de la Confédération. Le texte entre parenthèses suivant la mention des art. 29a à 29f a par ailleurs été adapté pour tenir compte de la modification du titre précédant l'art. 29a.

Art. 65, al. 3

Dans sa formulation actuelle, l'art. 65, al. 2, LPE ne permet pas aux cantons d'édicter des prescriptions relatives aux organismes. À l'avenir, ils y seront habilités sur la

base de l'art. 29^{bis}, al. 1, AP-LPE ; l'édition de telles prescriptions est donc exclue de l'interdiction énoncée à l'art. 65, al. 2. Un nouvel al. 3 complète donc l'art. 65 LPE.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

Conséquences financières

Le projet comprend des tâches fédérales supplémentaires relatives aux mesures visant à prévenir l'introduction non intentionnelle d'organismes exotiques envahissants en Suisse et à lutter contre ceux-ci sur les surfaces des routes nationales, des installations ferroviaires et militaires et des aéroports. Les nouvelles mesures contre l'introduction non intentionnelle peuvent être réalisées avec les ressources existantes. Des mesures de lutte sur les surfaces des infrastructures mentionnées sont d'ores et déjà prises lors de la mise en œuvre des stratégies et directives correspondantes. La nouvelle disposition veille, en plus, à une procédure uniforme au niveau de ces installations et accroît l'efficacité des mesures. À moyen et à plus long terme, les coûts pour lutter contre les organismes exotiques envahissants ainsi que les dommages occasionnés par ces organismes devraient diminuer de manière générale.

Conséquences sur l'état du personnel

Les besoins en personnel supplémentaire à l'OFEV pour la mise en œuvre du projet sont estimés à un équivalent plein temps à compter de la date d'entrée en vigueur des modifications de la loi. Ces ressources seront exploitées pour l'élaboration et l'actualisation de la liste des organismes visés à l'art. 29^f, al. 4, AP-LPE, le suivi de la coordination des prescriptions et des mesures cantonales, ainsi que la conception et la mise en œuvre des mesures visant à lutter contre l'introduction non intentionnelle, en Suisse, d'organismes exotiques envahissants présentant un potentiel de menace élevé. L'exécution et, parfois, la mise en œuvre des mesures de la Confédération visées à l'art. 29^f, al. 3, faisant déjà partie de l'entretien des installations concernées, les conséquences correspondantes sur l'état du personnel devraient être limitées.

5.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

L'édition de prescriptions par un canton en vertu de l'art. 29^{bis}, al. 1, AP-LPE entraîne une surcharge administrative et financière en raison des tâches d'exécution qu'elle implique. Il n'y aura des conséquences pour les communes, les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne que si le canton décide de déléguer l'exécution des nouvelles prescriptions aux communes. Dans ce cas, la charge administrative et financière devrait augmenter au niveau communal. Les coûts devraient néanmoins baisser à moyen et à plus long terme. De manière générale, dès que les mesures prises sur la base des prescriptions édictées déploieront leurs effets, les coûts pour lutter contre les organismes exotiques envahissants ainsi que les dommages occasionnés par ces organismes devraient diminuer.

5.3 Conséquences économiques

Conséquences pour les entreprises

Le projet peut avoir des conséquences pour les entreprises qui importent des marchandises en raison des contrôles douaniers prévus par le Conseil fédéral sur la base de l'art. 29f, al. 3, AP-LPE. L'identification d'organismes exotiques envahissants lors de ces contrôles peut, par exemple, entraîner une charge de travail et des coûts pour l'élimination des marchandises concernées.

Si, en vertu de l'art. 29^{bis}, al. 1, AP-LPE, les cantons édictent des prescriptions sur des mesures destinées à lutter contre les organismes exotiques envahissants, cela peut avoir des répercussions pour les entreprises propriétaires d'immeubles, notamment. La mise en œuvre de telles mesures devrait toutefois déjà faire partie de l'entretien des aménagements extérieurs. L'ampleur des conséquences dépend de la nature des dispositions arrêtées par les cantons. De manière générale, dès que les mesures prises sur la base des prescriptions édictées déploieront leurs effets, les coûts pour lutter contre les organismes exotiques envahissants ainsi que les dommages occasionnés par ces organismes devraient diminuer, ce qui sera également bénéfique pour les entreprises.

Conséquences pour les autres acteurs économiques

Les prescriptions édictées par les cantons sur des mesures de prévention ou de lutte contre les organismes exotiques envahissants peuvent avoir des conséquences pour les personnes (morales) propriétaires d'immeubles, de véhicules ou de toute autre installation mobile (bateaux), ou encore d'objets. L'ampleur des conséquences dépend de la nature des dispositions arrêtées par les cantons.

Par ailleurs, on peut s'attendre à ce que le projet ait des effets positifs sur l'agriculture. Les mesures visant à prévenir l'introduction et la propagation d'organismes exotiques envahissants ainsi que les mesures destinées à lutter contre ces derniers devraient permettre de réduire à moyen, voire à long terme, les coûts d'entretien dans l'agriculture ainsi que les pertes de rendement occasionnées par ces organismes.

Conséquences pour l'économie dans son ensemble

À moyen et à plus long terme, le projet devrait avoir des effets favorables sur l'ensemble de l'économie. De manière générale, dès que les mesures prises sur la base des prescriptions édictées déploieront leurs effets, les coûts de la lutte contre les organismes exotiques envahissants, de même que les dommages occasionnés par ces derniers ainsi que les coûts de réparation des dommages diminueront.

5.4 Conséquences sociales

Le présent projet contribue à améliorer la prévention et la lutte contre les organismes exotiques envahissants. Les prescriptions édictées en la matière par les cantons ne peuvent que présenter des avantages considérables pour la société, dans la mesure où ces organismes sont susceptibles de porter atteinte à la santé des êtres humains et des animaux, et d'occasionner des dommages considérables aux bâtiments et aux infrastructures.

5.5 Conséquences environnementales

Le présent projet renforce les efforts de prévention en créant les bases légales pour lutter, grâce à des contrôles ciblés, contre l'introduction d'organismes exotiques envahissants. De plus, il permet aux cantons d'édicter des prescriptions sur les mesures de prévention et de lutte correspondantes. Les mesures prévues dans ce projet devraient endiguer le nombre d'organismes exotiques envahissants déjà présents en Suisse et empêcher toute nouvelle progression. Les conséquences environnementales du projet sont dès lors favorables.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Le présent projet s'appuie sur l'art. 74, al. 1, Cst., qui charge la Confédération de légiférer sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes. On entend par atteintes les activités anthropiques. L'infestation par des organismes exotiques envahissants étant toujours à mettre au compte d'une activité anthropique (cf. point 3.1 et commentaires de l'art. 7, al. 5^{quinquies}), la présence de ces organismes sur le territoire suisse constitue donc une atteinte au sens de l'art. 74, al. 1 Cst.

L'art. 74, al. 1, Cst. confère à la Confédération une compétence législative étendue, dont elle a notamment fait usage en adoptant la loi sur la protection de l'environnement. Avec l'art. 29^{bis}, al. 1, AP-LPE, la Confédération délègue aux cantons une partie clairement définie de cette compétence, à savoir celle relative à l'édiction de prescriptions sur les organismes. Cette délégation de compétence n'impacte en rien la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons⁴⁰. Le projet est donc compatible avec l'art. 74, al. 1, Cst.

Le projet s'appuie par ailleurs sur l'art. 78, al. 4, Cst., aux termes duquel la Confédération est tenue de légiférer sur la protection de la faune et de la flore et sur le maintien de leur milieu naturel dans sa diversité, et de protéger les espèces menacées d'extinction. Il est compatible avec cette disposition constitutionnelle dans la mesure où il poursuit les mêmes objectifs.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet est compatible avec les engagements pris par la Suisse conformément à la Convention sur la diversité biologique et au Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal⁴¹, ainsi qu'avec l'art. 11, al. 2, let. b, de la Convention de Berne, en vertu duquel la Suisse est tenue de contrôler strictement l'introduction des espèces non indigènes.

Le projet ne comprend aucune disposition limitant les échanges ; il est donc compatible avec les engagements pris par la Suisse dans le cadre des accords de l'Organisation mondiale du commerce. Les éventuelles restrictions des échanges qui pourraient découler des mesures prévues dans le projet contre l'introduction non intentionnelle d'organismes exotiques envahissants en Suisse relèveraient des exceptions générales visées à l'art. XX, let. b, de l'Accord général du 30 octobre 1947 sur les tarifs

⁴⁰ Voir PIERRE TSCHANNEN, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 5. Aufl., Bern 2021, Rz. 800 ff., en particulier 803 (en allemand).

⁴¹ Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal : www.cbd.int/doc/decisions/cop-15/cop-15-dec-04-fr.pdf

douaniers et le commerce⁴². Une notification au titre de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires devrait alors faire l'objet d'un nouvel examen.

Le projet ne remet pas en cause les accords bilatéraux existants entre la Suisse et l'UE. La législation phytosanitaire et l'accord relatif aux échanges de produits agricoles signé le 21 juin 1999⁴³ par la Confédération suisse et la Communauté européenne demeurent réservés. Le projet n'affecte pas non plus l'accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'UE 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 Schengen⁴⁴, car cet accord porte uniquement sur les contrôles des personnes et n'a aucune incidence sur les contrôles de marchandises.

6.3 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 164 Cst. et à l'art. 22, al. 1, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)⁴⁵, l'Assemblée fédérale édicte toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit telles que la présente révision de la LPE sous la forme d'une loi fédérale.

6.4 Frein aux dépenses

Le projet ne contient pas de dispositions relatives aux subventions et ne prévoit ni crédits d'engagement ni plafonds de dépenses. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

6.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

L'art. 29^{bis}, al. 1, AP-LPE permet aux cantons d'édicter des prescriptions et de déterminer la portée de ces dernières. Le projet est donc compatible avec le principe de subsidiarité visé à l'art. 43a, al. 1, Cst. et avec le principe de l'équivalence fiscale visé à l'art. 43a, al. 2 et 3, Cst.

6.6 Délégations de compétences législatives

Aux termes de l'art. 29f, al. 3, AP-LPE, le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions sur les mesures destinées à prévenir l'introduction non intentionnelle d'organismes exotiques envahissants et, dans certains cas, à lutter contre ces derniers. L'art. 29f, al. 4, AP-LPE charge le Conseil fédéral de déterminer les organismes exotiques envahissants pour lesquels les cantons peuvent édicter des prescriptions en vertu de l'art. 29^{bis}, al. 1, AP-LPE. Ces compétences législatives se limitent à un objet réglementaire déterminé et leur contenu, leur but et leur étendue sont suffisamment précis. C'est pourquoi leur délégation est suffisamment circonscrite du point de vue du droit constitutionnel.

6.7 Protection des données

Les prescriptions édictées par le Conseil fédéral conformément à l'art. 29f, al. 3, AP-LPE sur les mesures destinées à lutter contre l'introduction non intentionnelle d'organismes exotiques envahissants en Suisse ont un effet sur la protection des données

⁴² RS 0.632.21

⁴³ RS 0.916.026.81

⁴⁴ RS 0.362.31

⁴⁵ RS 171.10

des personnes physiques ou morales qui importent de tels organismes. La protection des données est assurée par la législation douanière.

Dans le cadre de la surveillance des organismes exotiques envahissants et de la lutte contre ces derniers, les cantons peuvent être amenés à collecter et à utiliser des données relatives aux immeubles touchés. Ces données sont saisies et transmises à d'autres cantons dans le respect des dispositions cantonales relatives à la protection des données. Dans la mesure où elles ne sont pas particulièrement sensibles, leur communication à la Confédération nécessite uniquement une base légale dans les ordonnances du domaine de l'environnement.