



Commentaire de la révision des ordonnances concernant la protection des biotopes et des sites marécageux d'importance nationale

Révision des ordonnances concernant la protection des biotopes et des sites marécageux d'importance nationale

Commentaire

Sommaire

1. Mandat légal
2. Motif de la révision actuelle
3. Catégories d'objets
4. Déroulement de la révision
5. Objet et destinataires de l'audition
6. Commentaire des dispositions modifiées dans les ordonnances
7. Conséquences de la révision

Annexe

1 Mandat légal

L'art. 18a de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451) exige que le Conseil fédéral, après avoir pris l'avis des cantons, désigne les biotopes d'importance nationale et qu'il détermine la situation de ces biotopes et précise les buts visés par la protection. On entend par situation le périmètre des biotopes et par buts visés par la protection le but général visé par la protection tels qu'il est formulé dans les ordonnances (art. 4, art. 6 OPPS et OBat).

En vertu de l'art. 18a, al. 2, LPN, les cantons règlent la protection et l'entretien des biotopes d'importance nationale dans un certain délai (3 ou 6 ans, 10 ans pour l'OPPS). Cela signifie concrètement que le canton délimite, à la parcelle près, le périmètre fédéral défini sur les cartes nationales au 1 : 25 000, et qu'il édicte des dispositions de protection contraignantes pour les propriétaires fonciers (mise en œuvre).

Il en va de même, par analogie, pour les sites marécageux, en vertu de l'art. 23b, al. 3, LPN et de l'art. 23c, al. 2, LPN pour la mise en œuvre.

La présente révision concerne les ordonnances suivantes :

- RS 451.31 Ordonnance du 28 octobre 1992 sur la protection des **zones alluviales** d'importance nationale (ordonnance sur les zones alluviales) ;
- RS 451.32 Ordonnance du 21 janvier 1991 sur la protection des **hauts-marais et des marais de transition** d'importance nationale (ordonnance sur les hauts-marais) ;
- RS 451.33 Ordonnance du 9 septembre 1994 sur la protection des **bas-marais** d'importance nationale (ordonnance sur les bas-marais) ;
- RS 451.34 Ordonnance du 15 juin 2001 sur la protection des **sites de reproduction de batraciens** d'importance nationale (ordonnance sur les batraciens ; OBat) ;
- RS 451.35 Ordonnance du 21 janvier 1991 sur la protection des **sites marécageux** d'une beauté particulière et d'importance nationale (ordonnance sur les sites marécageux) ;
- RS 451.37 Ordonnance du 13 janvier 2010 sur la protection des **prairies et pâturages secs** d'importance nationale (ordonnance sur les prairies sèches ; OPPS ; annexe seule).

Selon l'art. 16, al. 2, OPN (RS 451.1), la Confédération est tenue d'actualiser les inventaires des biotopes : « Les inventaires ne sont pas exhaustifs ; ils seront régulièrement réexaminés et mis à jour. » Il en va de même pour les sites marécageux en vertu de l'art. 1, al. 2, de l'ordonnance sur les sites marécageux.

Une révision a lieu généralement tous les deux à cinq ans, comme pour l'ordonnance sur les zones alluviales, en 2001 et 2003, et pour l'ordonnance sur les bas-marais, en 2007 et 2010. Les dernières révisions partielles ont uniquement porté sur quelques objets PPS en lien avec des zones à bâtir (arrêté du Conseil fédéral de fin 2012), ainsi que sur le site marécageux n° 106 « Wetzikon/Hinwil » (arrêté du Conseil fédéral du 28 janvier 2015).

2 Motif de la révision actuelle

Il s'agit avant tout de mettre à la disposition des cantons des bases actuelles et précises pour la mise en œuvre des ordonnances fédérales, ces bases devant elles-mêmes reposer sur les données fournies par les cantons, puisque ces derniers ont précisé de manière contraignante le périmètre des objets, parcelle par parcelle, dans le cadre de la mise en œuvre des inventaires fédéraux. En outre, les cantons ont délimité et mis sous protection cantonale des sites qui pourraient être des biotopes d'importance nationale mais qui ne sont pas encore inscrits dans les inventaires fédéraux. Ces biotopes signalés par les cantons ont été évalués selon les procédures fédérales appropriées et, lorsqu'ils remplissaient les critères correspondants, intégrés dans la révision. Ce sont ainsi les données fournies par les cantons qui constituent les principaux fondements de la révision.

La précision des inventaires permet d'augmenter la sécurité juridique pour la mise en œuvre, en éliminant les différences. Le contrôle s'en trouvera également amélioré dans différents domaines, puisqu'il sera possible d'identifier les doublons dans le versement des contributions.

Pour les zones alluviales, l'inventaire doit être complété, puisque de nombreux objets potentiels n'ont pas pu être inscrits lors des révisions de 2001 et 2003. En outre, le recul rapide des glaciers exige une adaptation de l'ordonnance en ce qui concerne les marges proglaciaires.

Les ordonnances révisées devraient entrer en vigueur début 2016.

3 Catégories d'objets

Aux fins de la présente révision, les objets ont été répartis dans les catégories suivantes :

Nouveaux objets :

Lors de leurs activités de mise en œuvre liées aux objets d'importance nationale, les cantons repèrent parfois des objets ne figurant pas dans les inventaires fédéraux parce que la Confédération n'a pas procédé à un relevé de l'ensemble du territoire. S'ils signalent ces nouvelles surfaces, la Confédération examine leur importance nationale à partir des critères qui ont servi pour les objets déjà inscrits dans les inventaires. La plupart des nouvelles inscriptions ont été proposées par les cantons.

Dans le cadre des révisions de 2001 (zones alluviales alpines) et de 2003 (zones alluviales de basse altitude), 113 objets ont été inscrits dans l'inventaire des zones alluviales. D'autres zones alluviales relevées et évaluées par la Confédération avaient également été soumises aux cantons en vue de leur inscription. Toutefois, les évaluations n'ayant pu être terminées dans les délais impartis, de nombreux objets n'ont pas été inscrits dans l'inventaire. Ce n'est donc qu'avec la présente révision que l'inventaire des zones alluviales peut être considéré comme complet.

Objets transférés d'une annexe à l'autre dans la même ordonnance :

Il s'agit du transfert d'objets de l'annexe 2 ou 4 (selon les ordonnances) à l'annexe 1 (liste des objets inscrits définitivement).

L'ordonnance sur les batraciens comprend deux types d'objets : les objets fixes, définis comme surfaces (art. 2 et annexe 1 OBat) et les objets itinérants, ponctuels (art. 3 et annexe 2 OBat). Si les objets itinérants ne peuvent plus être déplacés, ils sont si possible désignés comme objets fixes, définis comme surfaces, et passent de l'annexe 2 à l'annexe 1 (art. 3, al. 2, let. b, OBat).

Objets existants dont le périmètre est modifié :

Les modifications de périmètre peuvent être d'ordre technique, se fonder sur des connaissances nouvelles ou avoir un arrière-plan juridique. Les modalités techniques des relevés de terrain initiaux sont aujourd'hui considérées comme approximatives en ce qui concerne la localisation et la délimitation des objets, en particulier pour les sites marécageux. Dans la plupart des cas, les cantons ont créé des bases plus précises en produisant des cartes détaillées dans le cadre de la mise en œuvre. Les demandes pro-

viennent donc des cantons dans la majeure partie des cas. Le périmètre fédéral n'est toutefois adapté à la cartographie cantonale détaillée que lorsque le canton utilise les mêmes critères que la Confédération pour la définition et la délimitation des objets et lorsqu'il n'y a pas de réduction du périmètre, notamment pour les marais. Des exceptions sont possibles lorsqu'il est prouvé que le précédent relevé était imprécis ou erroné. Les marges proglaciaires, comptées parmi les zones alluviales, constituent un cas à part. Leur périmètre ayant augmenté en raison de la fonte des glaciers, il a été adapté à la situation actuelle.

Modifications administratives :

Il s'agit essentiellement d'une actualisation des listes d'espèces figurant dans les fiches d'objets de l'inventaire des sites de reproduction de batraciens, ainsi que de modifications de noms d'objets. Une actualisation du nom des communes et de l'appartenance communale sera en outre réalisée d'ici à l'entrée en vigueur des ordonnances.

Objets supprimés :

Il s'agit :

- le plus souvent de numéros d'objets devenus caducs car plusieurs objets ont été regroupés (abrogation administrative);
- d'objets supprimés pour lesquels une surface de remplacement a été trouvée à proximité : sites de reproduction de batraciens principalement dans des gravières où les espèces cibles ne sont plus présentes;
- de sites de reproduction de batraciens dont la mise au net n'était pas terminée (annexe 4 OBat) et dont la population avait été surestimée lors de leur inscription à titre préventif dans l'inventaire;
- de cas limites qui se sont révélés trop petits lors de la cartographie précise.

4 Déroulement de la révision

Les services spécialisés cantonaux ont été associés à la procédure dès le début. Ils ont fourni de nombreuses informations et données sur les sites protégés, ainsi que des propositions d'inscription d'objets qui sont déjà protégés à l'échelon cantonal. La Confédération a pris en compte ces limites et surfaces dans la révision, dans la mesure où elles correspondaient aux critères fédéraux. En 2013, une préconsultation technique avec mise au net a eu lieu par étapes dans tous les cantons. Plusieurs services fédéraux ont

par ailleurs participé à la révision dès le début. La première consultation des offices a eu lieu en deux étapes du 17 juin au 28 juillet 2014 et du 25 mars au 8 mai 2015.

Cette révision porte sur 3'233 objets, répartis dans les catégories présentées au point 3. Comme certains objets figurent dans plusieurs catégories (hormis les nouveaux objets et les objets supprimés), la somme des objets des différentes catégories dépasse ce nombre :

- Nouveaux objets : 1'295 objets, dont seize représentant l'association végétale rare, menacée en Europe, « groupement pionnier des bords de torrents alpins : *Caricion bicolori-atrofuscae* ».
- Objets existants dont le périmètre est modifié : 1'860 objets. La majeure partie des modifications correspond à des mises à jour et des adaptations du périmètre en fonction des délimitations détaillées et des considérations des cantons, ces modifications ayant généralement déjà été définies dans le cadre de procédures de planification. Les cantons reçoivent ces modifications pour vérification.
- Objets transférés d'une annexe à l'autre dans la même ordonnance : 163 objets. Inscription d'objets dont la mise au net n'était pas terminée et transformation de 35 objets itinérants en objets fixes; ainsi que le transfert d'un objet fixe en un objet itinérant.
- Objets supprimés : Sur les 35 objets concernés, 12 sont dégradés de manière irréversible (six comptant parmi les objets dont la mise au net n'était pas terminée), quatre sont remplacés par d'autres objets et 19 sont abrogés en raison de regroupements d'objets.
- Modifications administratives : 74 objets. Pour l'essentiel, actualisation des listes d'espèces de l'inventaire des sites de reproduction de batraciens.

5 Objet et destinataires de l'audition

L'audition porte sur les six ordonnances. Seule l'ordonnance sur les zones alluviales comporte des modifications substantielles quant au contenu. L'audition porte également sur les objets ajoutés ou supprimés, qui peuvent être consultés sur le site internet de l'OFEV. La procédure concerne les cantons, associations et organisations figurant sur la liste des destinataires. Toute personne domiciliée en Suisse peut remettre un avis.

6 Commentaire des dispositions modifiées dans les ordonnances

Toutes les ordonnances comportent des modifications et adaptations formelles, qui ne touchent pas le contenu. Seule l'ordonnance sur les zones alluviales, commentée de

manière détaillée au point 6.2, fait l'objet de modifications importantes quant au contenu.

6.1 Publication

Art. 2 (ordonnances sur les bas-marais, sur les hauts-marais, sur les zones alluviales) ; art. 4 (OBat ; ordonnance sur les sites marécageux) :

Cette modification concerne les articles portant sur la consultation et la présentation des objets. Les fiches d'objets ne sont plus publiées sous forme imprimée, mais les objets figurent sous forme électronique sur le site Internet de l'OFEV. Cette nouvelle disposition a déjà été intégrée à l'ordonnance sur les prairies sèches (OPPS) lors de son entrée en vigueur (2010). La publication électronique présente plusieurs avantages : actualité, facilité de recherche de lieux et d'objets, possibilité de superposer plusieurs inventaires et de les comparer à l'écran. Les inventaires fédéraux sont représentés sur la carte nationale à l'échelle 1 : 25 000. La teneur informative et la fiabilité des plans ne changent pas même si les objets peuvent être fortement agrandis sur le Web-SIG. Il appartient aux cantons de définir le périmètre des objets parcelle par parcelle, de manière contraignante pour les propriétaires fonciers, à une échelle appropriée.

Les fiches d'objets pourront toujours être fournies sur demande, à partir de l'entrée en vigueur des ordonnances.

6.2 Modifications spécifiques de l'ordonnance sur les zones alluviales

Art. 3a Modifications par le DETEC (nouveau)

Délimitation des zones alluviales alpines du côté des glaciers : les marges proglaciaires et les plaines alluviales alpines ont été sélectionnées dans le cadre d'un projet spécifique dans les années 1991-1992 (avant-projet) et 1995-1998 (projet principal), selon des critères stricts. Le rapport technique « Marges proglaciaires et plaines alluviales alpines en tant que zones alluviales » de l'OFEV, datant de 1999, décrit les règles de délimitation. Il indique en particulier que les surfaces dans lesquelles la glace a disparu appartiennent à l'objet et que le front glaciaire actuel doit marquer la limite entre l'objet et le glacier. L'aide à l'exécution correspondante présente ces aspects plus en détail (Dossier Zones alluviales, fiche n° 8 Zones alluviales alpines, pp. 2 et 3, <http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/00895/index.html?lang=fr>).

Sur les 1828 objets de l'inventaire des glaciers suisses qui ont été examinés, 52 ont été sélectionnés et inscrits dans l'inventaire des zones alluviales en raison de leur caractère alluvial particulièrement précieux et de leur caractère intact. Le périmètre des marges proglaciaires est délimité selon des critères spécifiques : le milieu naturel que constitue une marge proglaciaire au sens de l'inventaire comprend les zones récemment libérées

par les glaces à l'extrémité du glacier, ainsi que les dépôts glaciaires et fluvioglaciaires attenants.

Les périmètres actuels reflètent l'état du front glaciaire à la fin des années 1990. L'expérience récente a montré que le recul des glaciers a été très rapide ces dernières années, entraînant, pour les sites protégés, des différences importantes entre l'état effectif des marges proglaciaires et le périmètre publié.

Pour limiter le travail administratif de mise à jour continue et en vue de clarifier la situation légale, le nouvel art. 3a de l'ordonnance sur les zones alluviales transfère au DETEC la compétence d'adapter le périmètre du côté des glaciers. Cette modification reprend la formulation de l'ordonnance sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale (OROEM ; RS 922.32). En outre, la protection transitoire des zones dans lesquelles la glace a disparu récemment est mentionnée explicitement. Ce nouvel article vise à assurer une bonne protection des zones alluviales du type « marges proglaciaires », jusqu'à présent largement intactes, même si le recul des glaciers se poursuit. En lien avec les critères de délimitation en vigueur, il convient de noter que l'inclusion des zones libérées par les glaces est limitée aux secteurs qui étaient couverts par le glacier pendant le petit âge glaciaire, jusque vers 1850.

Art. 6 Délais

L'expérience a montré que la mise sous protection des zones alluviales exige, du fait de la diversité des milieux concernés, un investissement important et qu'elle dure généralement plus que trois ou six ans. Le délai de mise en œuvre est donc porté à dix ans, comme dans l'ordonnance sur les prairies sèches (OPPS).

Art. 7 Protection transitoire

L'al. 1 précise le mandat de veiller à ce que l'état des objets ne se dégrade pas, comme dans les ordonnances sur les hauts-marais et sur les bas-marais. L'al. 2 spécifie que, même dans les objets bénéficiant de la protection transitoire, les cantons peuvent accorder des dérogations, dans la mesure où elles sont compatibles avec l'art. 4, al. 2.

Art. 11a Objets dont la mise au net n'est pas terminée (nouveau)

Dans une partie des objets prévus pour l'inscription dans l'inventaire des zones alluviales dans le cadre de la présente révision, il existe des conflits entre les efforts de protection et les besoins de l'utilisation. Il est probable que ces conflits ne pourront pas être résolus pour tous les nouveaux objets dans le temps imparti. La solution adoptée est donc de rassembler les objets dont la mise au net n'est pas terminée dans une seconde annexe jusqu'à ce que leur mise au net soit définitive. Cette procédure a fait ses preuves pour l'OBat et l'OPPS.

Le nouvel art. 11a signale cette nouvelle annexe 2 et renvoie aux dispositions concernant la protection transitoire à l'art. 29 OPN, reprises à l'art. 7 de l'ordonnance sur les zones alluviales. Sur le fond, ces ajouts ne modifient pas le droit actuel, puisque les dispositions de l'art. 29 OPN sont applicables, même sans renvoi dans les ordonnances sur les biotopes, à tous les objets auxquels est conférée l'importance nationale sur la base des connaissances et des documents existants. Les nouveaux art. 11a et 7, al. 2, ainsi que l'annexe 2 améliorent néanmoins la transparence sur le statut des objets d'importance nationale pressentis pour l'inventaire mais dont la mise au net n'est pas terminée.

7 Conséquences de la révision

7.1 Conséquences pour la superficie totale des inventaires des biotopes

La présente révision entraîne une augmentation de la superficie totale des biotopes d'importance nationale (80'860 ha) de 22'466 ha et l'élève à 2,50 % du territoire contre 1,96 % actuellement. Il est difficile d'analyser précisément ce changement de superficie en raison des superpositions d'objets de plusieurs inventaires et de l'octroi du statut d'importance nationale à des objets cantonaux existants. On se contentera donc ici de présenter et de justifier les principaux éléments.

- Nouveaux objets : Les nouveaux objets couvrent une superficie de quelque 10'338 ha (sans inclure les surfaces qui se superposent avec des objets existants d'autres inventaires des biotopes, p. ex. des sites de reproduction de batraciens et des bas-marais). Il s'agit surtout de zones alluviales d'importance nationale dont l'inscription avait été reportée (environ 3'102 ha) et de PPS (environ 3'003 ha). Les 78 nouveaux sites de reproduction de batraciens proposés représentent quelque 2'680 ha. L'augmentation pour les bas-marais et les hauts-marais est en revanche insignifiante.

- Objets existants dont le périmètre est modifié :

L'élargissement des zones alluviales alpines (marges proglaciaires) entraîne une nette augmentation de superficie. Avec le recul des glaciers, quelque 3000 ha ont été libérés par les glaces et doivent être répertoriés dans l'inventaire fédéral des zones alluviales.

L'augmentation de la superficie sans véritable changement sur le fond s'explique par la transformation d'objets itinérants en objets fixes (sites de reproduction de batraciens). Les objets itinérants sont inscrits dans l'inventaire sous forme ponctuelle, sans surface. S'ils passent de l'annexe 2 à l'annexe 1, celle des objets fixes,

ils sont dotés d'un périmètre, comme tous les autres objets, et donc d'une superficie définie.

L'augmentation restante résulte de la reprise des cartographies cantonales détaillées réalisées par les cantons dans le cadre de la mise en œuvre des inventaires ou d'autres dispositions de protection. La plupart de ces surfaces ont donc déjà été examinées et arrêtées dans le cadre de procédures ordinaires.

Si l'on veut examiner l'augmentation de superficie des inventaires fédéraux du point de vue de la surface agricole utile (SAU), on est obligé de s'en tenir à des estimations, car la situation exacte de la SAU n'est pas disponible sous forme numérique. De nombreux biotopes ne sont pas utilisés par l'agriculture (p. ex. zones alluviales, cours d'eau et plans d'eau), sont situés dans des zones particulières ou sont entretenus par des milieux non agricoles (p. ex. roselières, bas-marais). À partir de la surface agricole utile modélisée par le CSCF¹, on a pu calculer que la SAU touchée par la révision des inventaires des biotopes – principalement des bas-marais et des PPS – correspond à quelque 6000 ha. Toutes les autres nouvelles surfaces sont situées en zone d'estivage ou hors de la surface agricole utile.

7.2 Conséquences financières

Une grande partie des objets sont déjà entretenus et bénéficient d'indemnités au sens des ordonnances sur les biotopes. Ainsi, la mise en œuvre des mesures d'entretien – coupe de la litière, fauche des prairies sèches, etc. – découlant de la révision des inventaires n'entraînera que peu de coûts supplémentaires.

Les frais d'entretien annuels peuvent varier selon les biotopes :

- Pour les zones alluviales, les coûts supplémentaires sont nuls ou très bas, en particulier en ce qui concerne l'agrandissement des marges proglaciaires. Ils sont également nuls pour les nouveaux sites de reproduction de batraciens qui se superposent avec des bas-marais.

Les valorisations de biotopes (assainissement des sites protégés existants) seront financées dans le cadre du plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse. Les éventuelles adaptations de plans cantonaux de protection ou d'affectation auront également des conséquences financières.

¹ Centre suisse de la cartographie de la faune, Neuchâtel

Annexes

Les annexes peuvent être téléchargées à l'adresse suivante :

www.bafu.admin.ch/revision-biop-f

- 1) Modifications des six ordonnances
- 2) Liste des objets
- 3) Liste des destinataires de l'audition
- 4) Inventaires des biotopes et des sites marécageux: un portrait
- 5) Notice « groupement pionnier des bords de torrents alpins »

Renseignements : Peter Staubli, peter.staubli@bafu.admin.ch, tél. 058 462 93 61.

STP / 22.08.2015