



Rapport

Date de la séance du CE : 12 juin 2024
Direction : Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
N° d'affaire : 2023.WEU.2929
Classification : Non classifié

Loi sur la protection de la nature (LCPN). Modification

Table des matières

1.	Résumé	2
2.	Contexte	2
2.1	Décisions cantonales de mise sous protection et sauvegarde par voie contractuelle	3
2.2	Décisions cantonales de mise sous protection, procédure	4
2.3	Dédommagements et indemnités du canton	5
2.4	Inventaires nature communaux.....	5
2.5	Compétence pour statuer sur les dérogations aux décisions communales de mise sous protection	6
2.6	Surveillance de la protection de la nature, amendes d'ordre	6
2.7	Compensation écologique.....	7
3.	Caractéristiques de la nouvelle réglementation	7
3.1	Décisions cantonales de mise sous protection et sauvegarde par voie contractuelle	8
3.2	Décisions cantonales de mise sous protection, procédure	9
3.3	Dédommagements et indemnités du canton	9
3.4	Inventaires nature communaux.....	10
3.5	Compétence pour statuer sur les dérogations aux décisions communales de mise sous protection	11
3.6	Surveillance de la protection de la nature, amendes d'ordre	12
3.7	Compensation écologique.....	12
4.	Droit comparé	13
5.	Mise en œuvre, évaluation	14
6.	Commentaire des articles	14
7.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	22
8.	Répercussions financières	22
9.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	23
10.	Répercussions sur les communes	23
11.	Répercussions sur l'économie	24
12.	Résultat de la procédure de consultation	24
13.	Proposition	24



1. Résumé

L'existence des zones dignes de protection d'importance nationale ou régionale doit être garantie par des obligations liant les propriétaires fonciers. La loi du 15 septembre 1992 sur la protection de la nature (LCPN)¹ actuellement en vigueur prévoit à cet effet la possibilité d'édicter des décisions de mise sous protection. Toutefois, cette solution n'est aujourd'hui pas utilisée pour tous les types de biotopes, ce qui se répercute sur les contributions versées aux exploitantes et exploitants. Pour combler cette lacune, il convient de sauvegarder davantage de zones et d'objets dignes de protection d'importance nationale ou régionale au moyen de décisions de mise sous protection. La présente révision partielle vise par conséquent à réorganiser et pondérer les articles de la LCPN traitant des outils de mise sous protection (art. 4a à 9a du projet de modification [P-LCPN]). Pour faciliter l'adaptation des décisions de mise sous protection en vigueur, la procédure cantonale de mise sous protection, qui a par ailleurs fait ses preuves, doit être assortie d'une option simplifiée applicable en cas de modification minimale (art. 36a P-LCPN). Il convient également de résumer et simplifier les bases légales relatives aux dédommagements et indemnités du canton (art. 9a et 53 ; art. 22 à 26 P-LCPN).

Actuellement, il incombe aux préfetures d'attribuer les autorisations de dérogation aux décisions communales de mise sous protection des zones ou objets d'importance locale. La présente révision partielle prévoit de transférer cette compétence aux communes (art. 41, al. 3 P-LCPN). En contrepartie, ces dernières seront tenues d'inventorier les zones et objets dignes de protection d'importance locale (art. 5a, al. 2 P-LCPN) dans le but d'étayer leurs décisions de mise sous protection. Les décisions de mise sous protection concernant les réserves naturelles et les objets naturels protégés d'importance locale reposeront ainsi sur une base cohérente et scientifiquement fondée, ce qui promet une sécurité juridique accrue, une exécution simplifiée et, surtout, un traitement plus facile et adéquat des demandes de dérogation.

La révision prévoit en outre de transférer la compétence d'attribuer des dérogations à l'interdiction de détruire les haies et bosquets à l'Office de l'agriculture et de la nature (OAN), plus précisément au Service de la promotion de la nature (SPN) (art. 27, al. 2 P-LCPN). Actuellement, ce sont également les préfetures qui statuent en la matière, mais elles s'appuient généralement sur les rapports techniques du SPN pour ce faire. Le fait de supprimer cette redondance permettrait de décharger les préfetures. Les tâches de surveillance de la nature seront également facilitées, dans le sens où il ne sera, à l'avenir, plus nécessaire de recourir à des surveillantes et surveillants volontaires de la protection de la nature et où des bases permettant aux organes de surveillance de la nature d'infliger des amendes d'ordre seraient créées (art. 17, al. 5 P-LCPN).

Enfin, la présente révision partielle vise à promouvoir l'aménagement de surfaces de compensation écologique au sein et hors du milieu bâti, en précisant que cet aménagement peut être permanent ou temporaire (art. 21, al. 2 P-LCPN) et que le canton et les communes doivent montrer l'exemple à l'aide de leurs propres bâtiments et biens fonciers (art. 21, al. 2a P-LCPN). Cette révision est également l'occasion d'actualiser divers termes, notamment dans l'article définissant le but de la LCPN et dans la liste des mesures (art. 1 et art. 3 LCPN).

2. Contexte

La LCPN en vigueur correspond pour l'essentiel à la version originale du 15 septembre 1992. Cette loi et les ordonnances y relatives (ordonnance du 10 novembre 1993 sur la protection de la nature [OCPN ;

¹ RSB 426.11



traduction officieuse^{2]} et ordonnance du 12 septembre 2001 sur les contributions à l'exploitation de terrains secs et de zones humides [OTSH^{3]}) ont fait leurs preuves. Les conditions juridiques fédérales ainsi que les tâches et priorités de fond ont toutefois évolué depuis 1992. Avec l'entrée en vigueur de la Stratégie Biodiversité Suisse en 2012, par exemple, le canton a désormais également pour mandat de développer l'infrastructure écologique. En 2019, ensuite, le Conseil-exécutif a adopté le plan sectoriel Biodiversité du canton de Berne, qui expose notamment les lacunes persistant dans l'exécution de la législation et explique comment les combler.

Les tâches de protection de la nature sont assumées et, pour l'essentiel, financées conjointement par la Confédération et les cantons, qui doivent par conséquent harmoniser leurs dispositions légales en la matière. La mesure A9 du plan sectoriel Biodiversité 2019 du canton de Berne demande au SPN d'examiner la législation de protection de la nature en vigueur d'un œil critique et d'élaborer des propositions d'amélioration.

La LCPN actuelle présente la structure suivante : chapitre 1 : Généralités et organisation ; chapitre 2 : Domaines de protection et mise sous protection ; chapitre 3 : Mesures particulières et financement ; chapitre 4 : Peines ; chapitre 5 : Voies de droit ; chapitre 6 : Exécution et chapitre 7 : Dispositions transitoires et finales. Même si certains contenus se recoupent et se répètent, cette subdivision s'est avérée appropriée et sera donc maintenue. Sur le fond, les modifications proposées se concentreront sur les thématiques suivantes :

2.1 Décisions cantonales de mise sous protection et sauvegarde par voie contractuelle

Le canton veille à la protection des biotopes d'importance nationale ou régionale (art. 19, al. 1 LCPN, art. 18a et 18b de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage [LPN^{4]}). En vertu de l'article 4 LCPN, la sauvegarde de ces biotopes est assurée en principe par la conclusion de contrats. Une sauvegarde par voie de décision de mise sous protection est envisagée lorsque les propriétaires fonciers touchés acceptent cette mesure par déclaration écrite ou lorsqu'une réglementation contractuelle est impossible ou inefficace dans une zone d'importance nationale ou régionale (art. 6, al. 1 LCPN). Dans la pratique, le sens de ces dispositions soulève de nombreuses interrogations. Les mesures de protection prévues pour les zones dignes de protection d'importance nationale ou régionale concernent en général plusieurs propriétaires fonciers ou exploitantes et exploitants, et elles doivent également s'appliquer aux ayants cause et aux tiers ; un contrat, par contre, ne lie que les parties contractantes, si bien que sa validité est toujours limitée. Le Tribunal fédéral a confirmé à plusieurs reprises qu'il convenait de remplir le mandat de droit fédéral prévu pour la protection des biotopes dans le cadre de la procédure de planification esquissée par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire – c'est-à-dire par la délimitation de zones à protéger au sens de l'article 17 de cette loi (loi sur l'aménagement du territoire, LAT⁵) ou d'autres mesures appropriées (voir p. ex. ATF 1C_338/2021 du 25 janvier 2022 c. 8.4 et les renvois). De plus, la convention-programme conclue avec l'Office fédéral de la protection de l'environnement (OFEV) dans le domaine de la protection de la nature pour la période 2019-2024 exige expressément qu'un statut de protection contraignant pour les propriétaires fonciers soit attribué aux objets de biotopes. En l'absence d'un tel statut, le canton n'obtiendrait plus que des contributions réduites à l'avenir. Une protection efficace et durable passe ainsi obligatoirement par des mesures de sauvegarde qui relèvent de l'aménagement du territoire et engagent les propriétaires fonciers. En termes de procédure et de portée juridique, la décision de mise sous protection au sens de l'article 36 LCPN correspond à un plan de quartier cantonal ; à ce titre, elle permet de sauvegarder durablement des zones dignes de protection par le biais de mesures d'aménagement du territoire.

² RSB 426.111

³ RSB 426.112

⁴ RS 451

⁵ RS 700



Actuellement, seuls les zones alluviales, les sites de reproduction de batraciens et les hauts-marais sont couverts par des décisions de mise sous protection dans le canton de Berne. Les bas-marais ainsi que les prairies et pâturages secs sont pour leur part protégés exclusivement par voie contractuelle. Depuis 2019, les périmètres définis pour les objets d'importance nationale ne sont contraignants que pour les autorités. Cette situation n'est pas conforme aux prescriptions fédérales visant la sauvegarde des sites au moyen d'outils d'aménagement du territoire, ce qui remet notamment en question le versement des contributions. Comme les mesures de protection applicables aux zones dignes de protection d'importance nationale ou régionale concernent en général plusieurs propriétaires ou exploitantes et exploitants ainsi que des tiers, il ne suffit pas de conclure des contrats pour assurer leur sauvegarde, y compris en ce qui concerne la sécurité juridique et l'égalité de droit. Il est par exemple impossible d'imposer par voie contractuelle des mesures de canalisation des visiteuses et visiteurs ou d'assainissement durable du régime des eaux. C'est pourquoi tous les types de biotopes doivent pouvoir faire l'objet de décision de mise sous protection contraignantes pour les propriétaires fonciers. Au besoin, des conventions viendront compléter ces décisions, en particulier pour les points concernant les charges d'exploitation et les indemnités.

La protection contractuelle en forêt, en revanche, reste conforme aux prescriptions fédérales sur la sauvegarde juridique de surfaces et d'objets en vue de la préservation et de l'augmentation de la biodiversité en forêt. La législation sur les forêts ne prévoit aucune sauvegarde basée sur des instruments du droit de l'aménagement du territoire : les réserves forestières et les autres surfaces et objets forestiers présentant une valeur naturelle particulière font plutôt l'objet de contrats conclus sur le long terme avec les propriétaires fonciers. Ces contrats peuvent imposer différentes mesures allant de charges d'exploitation à une renonciation totale d'utilisation. L'outil du contrat figure aussi bien dans le plan directeur cantonal (mesure E-04, Biodiversité en forêt) que dans la stratégie Biodiversité en forêt 2030 de l'Office des forêts et des dangers naturels (OFDN), qui fait partie de la Stratégie de biodiversité du canton de Berne.

2.2 Décisions cantonales de mise sous protection, procédure

L'outil de la mise sous protection cantonale est défini aux articles 36 à 40 LCPN. La décision de mise sous protection comprend un plan de protection et les prescriptions afférentes, qui mentionnent les objectifs et mesures de protection. La procédure d'édiction de la décision de mise sous protection est identique à celle d'un plan de quartier cantonal en vertu de l'article 102 de la loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC⁶) : après la procédure de participation (art. 8 OCPN), le plan et les prescriptions afférentes sont mis à l'enquête publique et le projet est publié. Il est possible de former opposition pendant le délai d'enquête. La Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE) vide les oppositions encore pendantes et édicte la décision de mise sous protection. Cette dernière peut être contestée par voie de recours devant le Tribunal administratif cantonal. Cette procédure ayant fait ses preuves, elle doit être maintenue.

L'article 7 OCPN énonce les exigences minimales qu'une décision de mise sous protection doit remplir sur le fond. Au demeurant, les décisions de mise sous protection peuvent se décliner sous plusieurs formes. Une même décision peut par exemple regrouper plusieurs périmètres de protection aux objectifs et mesures de protection identiques (décision collective de mise sous protection). Définies au cas par cas sur la base des objectifs de protection, les mesures de protection à ordonner présentent une intensité normative variable. Les charges d'exploitation ainsi que les éventuels dédommagements et indemnités sont réglés par voie contractuelle en complément à la décision de mise sous protection (art. 7, al. 2, lit. a OCPN). Une décision de mise sous protection entrée en force confère au canton un droit d'expropriation pour la réalisation des buts de protection qu'elle énonce (art. 48, al. 1 LCPN). Toutefois, comme

⁶ RSB 721.0



le canton et les propriétaires fonciers ou les exploitantes et exploitants conviennent contractuellement des dédommagements et indemnités appropriés pour les restrictions d'utilisation et/ou les prestations fournies sans avantage lucratif correspondant (art. 53 LCPN), la possibilité d'expropriation n'a jamais servi jusqu'à présent.

Ce qui manque actuellement à la décision cantonale de mise sous protection au sens de l'article 36 LCPN, c'est une procédure simplifiée applicable aux modifications minimales. Au niveau du canton de Berne, de telles procédures sont actuellement prévues, par exemple, pour les plans de quartier cantonaux (loi sur les constructions), pour les plans routiers cantonaux (loi du 4 juin 2008 sur les routes [LR])⁷ et pour les plans cantonaux d'aménagement des eaux (loi du 14 février 1989 sur l'aménagement des eaux [LAE])⁸. Les communes ont elles aussi la possibilité d'adapter les décisions de mise sous protection selon la procédure applicable pour les modifications minimales de plans d'affectation (art. 41 LCPN) en vertu de l'ordonnance du 6 mars 1985 sur les constructions (OC⁹). Or pour les décisions cantonales de mise sous protection au sens de la LCPN, aucune procédure de ce type n'est prévue actuellement alors même que la procédure ordinaire prescrite à l'article 36 LCPN ne semble pas adaptée pour les modifications d'importance minimale (p. ex. adaptation d'un périmètre avec l'accord des personnes concernées ou harmonisation de dispositions de mise sous protection avec la législation supérieure en vigueur).

2.3 Dédommagements et indemnités du canton

Le canton convient avec les propriétaires fonciers ou les exploitantes et exploitants d'un dédommagement équitable en compensation des charges imposées à l'exploitation ainsi que des mesures prises en matière d'entretien, de mise en valeur, d'aménagement et de plantation (art. 53, al. 1 LCPN). Il accorde également une indemnité pour couvrir les restrictions d'utilisation qui ne sont pas compensées par des recettes de remplacement ou des contributions de tiers (art. 53, al. 2 LCPN). Le versement des dédommagements et indemnités est convenu contractuellement. Comme il s'agit de prestations cantonales soumises à une base légale, elles ne peuvent toutefois être allouées via une telle convention que si les sommes nécessaires à cet effet sont disponibles (art. 53, al. 4 LCPN). Le détail de ces prestations peut être réglé par voie d'ordonnance. Actuellement, la LCPN définit précisément les conditions d'allocation de prestations cantonales pour certains types d'espaces vitaux seulement, les autres types (zones alluviales, sites de reproduction de batraciens) et les contrats de protection des espèces n'étant couverts en détail ni par cette loi ni par voie d'ordonnance. Le canton est également dépourvu de base légale lui permettant de subventionner l'élaboration d'inventaires nature par les communes.

2.4 Inventaires nature communaux

L'article 16, alinéa 2 LCPN énumère les principales tâches communales en matière de protection de la nature. Les communes assurent la sauvegarde des zones et des objets dignes de protection qui sont d'importance locale et décident leur mise sous protection. La mise sous protection d'objets d'importance locale est régie par les dispositions de la législation sur les constructions qui s'appliquent à l'adoption de la réglementation fondamentale en matière de construction (art. 41, al. 1 LCPN). En guise de base, cette législation exige des inventaires relatifs aux objets naturels protégés et espaces vitaux (art. 10d, al. 1, lit c en rel. avec art. 9a, al. 1, lit d LC). C'est pourquoi les communes sont tenues de réaliser des inventaires du patrimoine paysager et naturel à l'occasion de la révision du plan d'aménagement local (cf. fiche de mesures E_08 du plan directeur cantonal). *A contrario*, la LCPN n'impose actuellement aux communes aucune obligation de tenir des inventaires (art. 16, al. 2, lit. e).

⁷ RSB 732.11

⁸ RSB 751.1

⁹ RSB 721.1



Dépourvue de fondement objectif, cette contradiction entre la législation sur les constructions et celle sur la protection de la nature crée la confusion. Pour que les espaces vitaux et objets dignes de protection soient reportés correctement sur les plans d'affectation, des connaissances fondées concernant les éléments de valeur naturelle particulière présents sur le territoire communal s'imposent. Le Tribunal fédéral a rappelé à plusieurs reprises que la qualité des inventaires était fondamentale pour l'aménagement local. Si ces inventaires sont incomplets ou insuffisants ou s'il n'en existe aucun, la pesée des intérêts en jeu dans l'aménagement du territoire et les plans d'aménagement qui en résultent pourraient être faussés ; de ce fait, ils risquent d'être totalement ou partiellement abrogés ou remaniés (ATF 1C_134/2014 du 15 juillet 2014 c. 3.3). Le fait de tenir des inventaires représente donc également un gage de sécurité juridique.

2.5 Compétence pour statuer sur les dérogations aux décisions communales de mise sous protection

En vertu de l'article 41, alinéa 3 LCPN, la préfète ou le préfet statue sur les dérogations aux décisions de mise sous protection des communes concernant les objets d'importance locale. Les prescriptions de la législation sur les constructions s'appliquent par analogie à cette procédure. En règle générale, les demandes de dérogation sont formulées dans le cadre des procédures d'octroi du permis de construire menées pour des projets de construction concrets. L'autorité d'octroi du permis de construire compétente doit donc demander un rapport officiel à la préfecture dans le cadre d'une procédure coordonnée. Ensuite, la préfecture aura en principe besoin d'un rapport technique du SPN pour évaluer la demande de dérogation. L'autorisation de dérogation est accordée ou refusée dans le cadre d'une décision globale en matière de construction. Cette dernière (et partant l'autorisation de dérogation) peut être attaquée auprès de la Direction des travaux publics et des transports (DTT). Dans le cas d'autorisations uniques requises en dehors de la procédure d'octroi du permis de construire (p. ex. abattage d'arbres), la préfecture se base sur le rapport technique du SPN pour statuer sur les demandes. Sa décision peut être attaquée auprès de la DEEE (art. 60, al. 1a LCPN).

La motion 110-2016 du 31 mai 2016 (n° d'affaire 2016.RRGR.567), déposée par le membre du Grand Conseil Hans-Rudolf Saxer et ses cosignataires, exige de renforcer les responsabilités des communes dans les décisions de mise sous protection au sens de la loi sur la protection de la nature et de confier aux communes la compétence d'accorder des autorisations de dérogation à ces décisions. La motion attire l'attention sur le fait que la mise sous protection d'objets d'importance locale repose exclusivement sur les décisions des communes concernées et qu'il est donc illogique de confier à la préfecture la responsabilité de statuer sur les dérogations à ces décisions. Dans sa réponse du 18 novembre 2016, le Conseil-exécutif assure qu'il est disposé à modifier en conséquence la LCPN dans le cadre de la révision partielle qui se profile.

2.6 Surveillance de la protection de la nature, amendes d'ordre

Du fait de l'intensification des activités de loisirs dans la nature, les exigences en matière de surveillance ont beaucoup augmenté. Dans la motion 149-2021 du 16 juin 2021 (n° d'affaire 2021.RRGR.218), le membre du Grand Conseil Beat Kohler et ses cosignataires demandent de ce fait une meilleure surveillance de la nature. L'exigence de déléguer les tâches de surveillance à des particuliers a été retirée. Dans sa réponse, le Conseil-exécutif plaide pour le maintien d'une distinction entre le travail d'information et de sensibilisation (qui peut être assumé par des particuliers, notamment des rangers), et le travail de surveillance à proprement parler (qui incombe aux autorités de poursuite pénale). Il envisage en outre d'examiner s'il est possible et pertinent de punir les infractions à la législation sur la protection de la nature par des amendes d'ordre (motion adoptée sous forme de postulat).



2.7 Compensation écologique

Le droit fédéral contraint les cantons et les communes à veiller à la compensation écologique dans les régions où l'exploitation du sol est intensive à l'intérieur et à l'extérieur des localités (art. 18b, al. 2 LPN). Il les laisse toutefois libres de décider de quelle manière et dans quelle mesure ils souhaitent s'acquitter de cette exigence. Les surfaces de compensation écologique sont des surfaces proches de l'état naturel déjà existantes ou restant à créer. Elles ont notamment pour but de relier des biotopes entre eux, mais peuvent également répondre à d'autres exigences en matière de protection de la nature (p. ex. favoriser la diversité des espèces, parvenir à une utilisation du sol aussi naturelle et modérée que possible, intégrer des éléments naturels dans les zones urbanisées ou animer le paysage, voir art. 15, al. 1 de l'ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage [OPN¹⁰]). Il est prévu d'actualiser et de raccourcir les trois alinéas de la LCPN qui décrivent actuellement le caractère et le but des surfaces de compensation écologique (art. 21, al. 2 à 4).

Afin d'assurer la compensation écologique, le canton et les communes concluent des contrats s'appliquant à certaines surfaces. Ils conviennent en particulier des restrictions d'utilisation ainsi que des mesures d'entretien, d'aménagement et de plantation qui sont nécessaires (art. 21 LCPN). La législation ne prévoyant aucune exigence quantitative, le canton et les communes peuvent décider librement de ce qu'ils souhaitent entreprendre en la matière. La déclaration de planification que le Grand Conseil a établie le 11 septembre 2023 pour la mise en œuvre de la motion 171-2019 Aebi « Biodiversité – Chacun.e doit y contribuer », adoptée sous forme de postulat, prévoit d'encourager davantage la planification communale et régionale des surfaces consacrées à la biodiversité, entre autres au moyen de subventions. À cet effet, le canton doit intégrer explicitement la promotion de la biodiversité dans la planification et l'évaluation de ses propres projets de construction. Les projets en cours sont examinés et, si possible, adaptés conformément aux objectifs.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

Il est prévu de mettre en œuvre les modifications visées ainsi que diverses adaptations moins importantes dans le cadre d'une révision partielle de la LCPN. Cette dernière conservera pour l'essentiel sa structure ; seuls les chapitres 1 et 2 subiront des modifications d'une certaine ampleur.

Le chapitre 1 expose comme jusqu'à présent les principaux outils de protection de la nature sous le titre *Généralités*. Leur ordre a toutefois changé et le plan sectoriel Biodiversité est venu compléter la liste ; en tant qu'instrument stratégique de pilotage, il ouvre cette liste au nouvel article 4a. Il est suivi de l'article 5a consacré aux inventaires. Ces derniers sont fondamentaux pour sauvegarder les zones et objets dignes de protection à l'aide d'instruments relevant de l'aménagement du territoire. Viennent ensuite les articles relatifs aux décisions de mise sous protection (art. 6a P-LCPN), à l'attribution de dérogations aux prescriptions de protection (art. 7 P-LCPN), au classement des zones et objets dignes de protection (art. 8 P-LCPN) et aux contrats (art. 9a P-LCPN).

Au chapitre 2, les articles 22 à 26, qui proposent des règles détaillées pour la conservation et l'entretien des terrains secs, des zones humides et des prairies grasses riches en espèces, sont abrogés. Désormais, ces types d'espaces vitaux connaîtront le même traitement que les autres tout en continuant de bénéficier de contributions à l'exploitation. Les bases légales régissant les contributions ordinaires du canton à l'exploitation (art. 24, al. 1 LCPN) figureront dorénavant à l'article 53, alinéa 1a LCPN. S'il s'avère nécessaire d'adapter les contributions aux différents types d'espaces vitaux, les dispositions en la matière seront édictées par voie d'ordonnance.

¹⁰ RS 451.1



3.1 Décisions cantonales de mise sous protection et sauvegarde par voie contractuelle

L'article 6a P-LCPN énonce clairement que le canton édicte généralement une décision de mise sous protection pour assurer la sauvegarde des zones et objets dignes de protection. Il s'agit donc là d'une mesure relevant de la puissance publique. Cette décision permet de garantir l'existence de ces zones et objets par des obligations liant les propriétaires fonciers. Elle peut s'accompagner de conventions définissant, par exemple, les formes d'utilisation possibles ainsi que d'indemnités et de dédommagements. Cette procédure conforme aux prescriptions fédérales garantit que des contributions continueront d'être allouées en vertu de l'ordonnance sur les paiements directs (ordonnance du 23 octobre 2013 sur les paiements directs versés dans l'agriculture [OPD¹¹]). Selon le plan directeur cantonal, le manque de garanties liant les propriétaires fonciers représente l'un des principaux écueils auquel se heurte la mise en œuvre des inventaires fédéraux. L'article 6a vise à combler cette lacune.

Il convient de préciser que des décisions de mise sous protection ne sont édictées que pour les zones et objets dignes de protection qui relèvent du champ d'application de la LCPN et dont l'existence doit être garantie par le canton. Il s'agit en l'occurrence des zones et objets dignes de protection d'importance régionale ainsi que des inventaires de biotopes de la Confédération en vertu de l'article 18a LPN – même si, dans le canton de Berne, les inventaires fédéraux de sites marécageux au sens de l'article 23b, alinéa 3 LPN sont mis en œuvre par les communes dans le cadre des plans d'affectation communaux (cf. ch. 3.5). La nouvelle réglementation ne remet pas en question l'aménagement communal des sites marécageux. Si ces sites abritent des objets d'importance nationale ou régionale dont l'existence n'est pas encore garantie par des obligations liant les propriétaires fonciers, il faudra à l'avenir aussi assurer la sauvegarde de ces objets au moyen de décisions de mise sous protection selon l'article 6a, alinéa 1 P-LCPN (voir JTA 100.2016.73 du 22 août 2016, c. 3 ss) plutôt que de plans d'affectation. Les inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN (inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale [IFP]), inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse [ISOS] et inventaire des voies de communication historiques de la Suisse [IVS]) ne relèvent pas davantage du champ d'application des décisions cantonales de mise sous protection prévues par la LCPN.

Concernant la forêt, une analyse nuancée s'impose : d'une part, le maintien et la promotion de la biodiversité en forêt représentent une tâche d'exécution permanente de la législation sur les forêts ; d'autre part, des associations forestières rares sont qualifiées de biotopes dignes de protection au sens de l'article 18 LPN (voir aussi liste des milieux naturels dignes de protection, annexe 1 OPN). De plus, certaines zones dignes de protection au sens de la législation sur la protection de la nature comportent des parties boisées (qui ne présentent d'ailleurs pas forcément de valeur écologique). Les législations sur la protection de la nature et sur les forêts se recoupent donc sur plusieurs points qu'il est impossible de traiter uniquement à un niveau général et abstrait : les services cantonaux concernés doivent les aborder en commun, par le biais d'une collaboration constructive et d'une communication adaptée. La Confédération exige d'ailleurs expressément que les parties aux conventions-programmes travaillent de manière coordonnée dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), que ce soit pour exploiter les synergies existantes ou pour éviter les doubles financements. La présente révision ne changera donc rien au *statu quo* régnant au niveau des instruments de protection et de sauvegarde des surfaces forestières ainsi que des compétences attribuées aux services spécialisés cantonaux.

¹¹ RS 919.13



3.2 Décisions cantonales de mise sous protection, procédure

L'article 36a propose une procédure simplifiée pour les modifications minimales de décisions de mise sous protection. Cette procédure permet de renoncer à la procédure de participation, mais aussi à la publication si le cercle des personnes habilitées à former opposition peut être clairement défini et si aucun intérêt public important ne s'oppose au projet. Cette réglementation s'inspire de l'article 30 LR, qui traite de la procédure simplifiée applicable aux plans de route cantonaux. Il incombe au SPN de statuer sur les propositions de modifications minimales de décisions de mise sous protection. Les éventuels recours contre sa décision doivent être formés devant la DEEE (art. 60, al. 1a LCPN).

Il convient d'examiner au cas par cas si une modification peut être considérée comme minimale. Sont réputées minimales les modifications dont on peut supposer qu'elles n'ont ni influencé la décision originelle de mise sous protection ni modifié son but et son caractère général. L'importance d'une modification dépend également de la taille du périmètre concerné et de la densité normative de la décision en vigueur. Le nombre de propriétaires fonciers ou d'exploitantes et d'exploitants concrètement touchés ne joue pas forcément un rôle (les modifications techniques portées à des restrictions d'exploitation en vigueur, par exemple, peuvent concerner un grand nombre d'exploitantes et exploitants mais être imposées par le droit d'ordre supérieur). Il convient toutefois d'examiner si la modification en question risque de toucher d'autres intérêts publics (sur ce sujet : Aldo Zaugg/Peter Ludwig, commentaire de la loi sur les constructions du canton de Berne, 4^e éd., Berne, 2017, remarques préliminaires aux articles 58-63 n° 4a).

Les adaptations de périmètre entreprises suite à des mises à jour cartographiques (pour autant que les parties concernées soient connues) ou avec l'assentiment préalable des propriétaires fonciers représentent de bons exemples de modifications minimales. Il peut notamment s'avérer nécessaire d'adapter un périmètre lorsqu'une parcelle avoisinant une réserve naturelle ayant subi des atteintes est mise à disposition et intégrée à cette réserve en guise de compensation. Dans pareil cas, l'adaptation des dispositions de protection au droit supérieur peut être considérée comme minimale si le droit en question est suffisamment précis et s'il s'applique donc de toute façon. Ainsi, les dispositions de zones cantonales protégées qui empiètent sur des réserves fédérales d'oiseaux d'eau et de migrateurs, par exemple, pourraient subir une procédure d'adaptation simplifiée aux prescriptions fédérales, ce qui faciliterait les travaux d'harmonisation des dispositions de protection.

3.3 Dédommagements et indemnités du canton

Désormais, à l'instar de la loi sur l'agriculture (loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture [LAgr¹²]), la LCPN ne devrait plus régler que le principe selon lequel le canton peut verser aux propriétaires fonciers et aux exploitantes et exploitants des contributions pour indemniser les prestations fournies au titre de la protection de la nature (art. 9a et art. 53, al. 1a P-LCPN). Le Conseil-exécutif réglera le détail des différents types de contributions par voie d'ordonnance. Pour ce faire, il tiendra compte des prestations fournies en vue d'atteindre l'objectif de protection, d'un éventuel manque à gagner et du versement de contributions complémentaires.

L'article 52, alinéa 3 P-LCPN crée les bases légales nécessaires pour que le canton puisse octroyer aux communes une contribution pour inventorier les zones et objets dignes de protection d'importance locale. Cette contribution ne sera versée que pour les inventaires scientifiquement fondés. Le Conseil-exécutif réglera les conditions détaillées de subventionnement par voie d'ordonnance.

¹² RS 910.1



3.4 Inventaires nature communaux

L'article 5a, alinéa 2 P-LCPN met fin à la contradiction qui règne actuellement avec la législation sur les constructions concernant l'obligation de dresser des inventaires, en précisant que, dans le domaine de la protection de la nature, les communes doivent elles aussi établir et mettre à jour des inventaires des zones et des objets dignes de protection qui sont d'importance locale. Dans la pratique, des inventaires du patrimoine paysager et naturel sont aujourd'hui déjà requis en guise de bases pour l'aménagement local conformément à la mesure E_08 du plan directeur cantonal. À l'avenir aussi, les aspects de la protection de la nature et ceux de la protection du paysage devront être traités au sein d'un inventaire commun (voir art. 10d, al. 1, lit. c en rel. avec l'art. 9a LC). Cet instrument représentera une base fiable pour garantir la prise en compte des zones et objets dignes de protection d'importance locale dans les plans d'affectation.

Les inventaires nature peuvent aussi permettre d'identifier d'éventuelles surfaces de compensation écologique et de procéder à la planification des surfaces consacrées à la biodiversité dans l'espace urbain. Les zones et objets qui présentent la qualité d'un biotope au sens de l'article 20 LCPN mais qui ne sont pas inventoriés ou protégés par la Confédération ou le canton doivent figurer à l'inventaire du patrimoine naturel communal (exemples : étangs, suintements, végétation des rives à l'extérieur de l'espace réservé aux eaux, vergers à hautes tiges et murs de pierres sèches).

Les exigences techniques fixées pour l'établissement d'inventaires figurent dans les législations fédérale et cantonale sur la protection de la nature. Le canton (OACOT et SPN) continuera de mettre des modèles et des guides d'élaboration d'inventaires du patrimoine paysager et naturel à la disposition des communes (art. 34 OCPN), mais il conviendra de les remanier dans le cadre de la présente modification. L'effet des inventaires communaux sur la protection de la nature restera inchangé : ils n'auront à l'avenir aussi qu'un caractère informatif et ne lieront ni les autorités, ni les particuliers. Ils resteront toutefois publics et pourront être consultés librement (art. 5a, al. 4 P-LCPN).

Selon le présent projet de modification, le canton pourra désormais octroyer aux communes des contributions au titre de la RPT pour les aspects de protection de la nature entrant en considération lors de l'élaboration d'inventaires combinés du patrimoine paysager et naturel (art. 52, al. 3 P-LCPN). Le canton peut couvrir jusqu'à 50% des coûts générés par l'élaboration d'inventaires scientifiquement fondés portant sur des zones et objets d'importance locale selon la LCPN si les conditions requises à cet effet sont remplies. Dans le cadre de la procédure d'octroi des contributions, le SPN examine si les inventaires remplissent les exigences techniques fixées. Les inventaires ne sont pas approuvés formellement (voir toutefois le lien de causalité susmentionné avec les plans d'affectation). Le Conseil-exécutif règle les modalités de détail (coûts imputables, exigences posées aux inventaires et procédure) par voie d'ordonnance. Il convient de distinguer cette possibilité de soutien des possibilités de subventionnement prévues par l'article 139 ss LC et par l'ordonnance du 10 mai 1998 sur le financement du subventionnement (OFA¹³) : les droits de la construction et de l'aménagement ne prévoient aucune subvention pour les inventaires communaux du patrimoine paysager.

Les communes ne sont pas tenues de reporter tous les objets inventoriés sur les plans d'aménagement local : elles peuvent renoncer à reporter certains objets sur la base d'une pesée soigneuse des intérêts, mais doivent dûment justifier ce choix. Lorsqu'un biotope figure comme terrain à bâtir – et non comme biotope – dans le plan d'affectation et que ce choix, fait en toute connaissance de cause, découle d'une pesée soigneuse des intérêts en présence, il sera utilisé en priorité comme terrain à bâtir (voir JTA 100 2021 du 3 mai 2022, c. 7.5.2 et renvois). Il est donc nécessaire de procéder à une pesée qualifiée des intérêts au niveau du plan d'affectation pour conférer une sécurité juridique au principe de la stabilité des plans. Cette procédure implique l'existence d'un inventaire scientifiquement fondé. Il convient d'établir

¹³ RSB 706.111



que les communes n'ont pas besoin d'inventorier les haies et bosquets, car ils sont présumés dignes de protection en vertu de l'article 27 LCPN. Dans les plans d'affectation, les haies et bosquets ne sont d'ailleurs pas désignés comme des objets dont l'existence est garantie par des obligations liant les propriétaires fonciers : leur présence est signalée dans les remarques.

3.5 Compétence pour statuer sur les dérogations aux décisions communales de mise sous protection

L'article 41, alinéa 3 P-LCPN propose de confier aux communes la compétence de statuer sur les dérogations aux décisions de mise sous protection des zones et objets dignes de protection d'importance locale. Le projet répond ainsi aux attentes de la motion Saxer (cf. ch. 2.5). Les communes peuvent définir un service chargé des dérogations ; si elles y renoncent, la compétence en la matière reviendra au conseil communal (art. 25, al. 2 de la loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo)¹⁴). Les prescriptions sur la procédure d'octroi du permis de construire s'appliquent par analogie à cette procédure (art. 41, al. 3 P-LCPN). S'il est prévu d'attribuer la dérogation à la décision communale de mise sous protection dans le cadre d'une procédure d'octroi du permis de construire, l'autorité d'octroi du permis de construire sollicitera un rapport officiel auprès du service communal compétent. Dans ce cas de figure, la dérogation en vertu de l'article 41, alinéa 3 P-LCPN sera intégrée à la décision globale de planification et, partant, attaquable devant la DTT. Si la procédure d'attribution de la dérogation se déroule hors de la procédure d'octroi du permis de construire (p. ex. abattage d'un arbre protégé), le service communal compétent la mènera sur le modèle prévu par la législation sur les constructions. Aucun rapport technique du SPN n'est nécessaire à cet effet. Les éventuels recours contre la décision doivent être formés devant la DEEE (art. 60, al. 1a LCPN).

L'article 7 LCPN constitue la base matérielle de la procédure d'attribution des autorisations de dérogation nécessaires pour procéder à des interventions portant atteinte aux zones protégées d'importance locale. Comme l'obligation faite aux communes de veiller à la protection et à l'entretien des biotopes locaux découle du droit fédéral, les conditions applicables à l'attribution des autorisations de dérogation sont également imposées par ce droit. La nouvelle formulation de l'article 7, alinéa 2 P-LCPN tient compte de cet aspect (cf. explications fournies plus loin sur cet article).

Il arrive que l'atteinte portée aux zones ou objets protégés d'importance locale touche aussi des animaux ou des végétaux protégés. Dans ces cas particuliers, un rapport officiel ou, si les espèces concernées sont protégées par le droit fédéral, une autorisation de dérogation du SPN selon les articles 32 LCPN et 27 OCPN sont requis. Il revient aux services cantonaux d'accorder les autorisations requises pour procéder à des interventions portant atteinte à des populations animales ou végétales protégées par le droit fédéral en vertu des articles 22 LPN et 20 OPN. Ces autorisations sont donc accordées sous forme de décisions autonomes et non de rapports officiels (Heidi Walther Zbinden, *Amtsberichte im Baubewilligungsverfahren*, bulletin du GAC 6/2002, ch. 4.4). Le service communal compétent / l'autorité d'octroi du permis de construire doit respecter ces décisions.

Enfin, il convient de rappeler que les zones et objets protégés définis dans les plans d'affectation communaux ne sont pas tous d'importance locale : la décision de mise sous protection peut incomber à la commune même si l'objet lui-même est d'importance nationale. Ainsi, la loi sur les constructions impose aux communes bernoises de garantir l'existence des sites marécageux d'importance nationale sur la base du plan sectoriel sur les sites marécageux, en se servant des moyens mis à disposition par les plans d'affectation. Pour ces zones et objets, les autorisations de dérogation aux décisions de mise sous protection ne sont pas attribuées par les communes, mais par l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) de la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ), comme le veulent

¹⁴ RSB 170.11



l'article 7 de l'ordonnance du 1^{er} mai 1996 sur la protection des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale (ordonnance sur les sites marécageux)¹⁵ et le chiffre 2.7. du plan sectoriel sur les sites marécageux).

3.6 Surveillance de la protection de la nature, amendes d'ordre

Du fait de l'importante fréquentation des réserves naturelles observée ces dernières années, les acteurs de la surveillance de la protection de la nature sont mis à plus forte contribution qu'auparavant : les injures, les menaces ainsi que l'abandon de déchets se multiplient, et l'interdiction de quitter les chemins balisés et l'obligation de tenir les chiens en laisse sont de moins en moins respectées. Dans ce contexte, le système de milice en vigueur pour la surveillance est dépassé ; dans un souci de professionnalisation, les tâches de surveillance de la nature seront désormais confiées exclusivement aux gardes-faune, aux gardes-pêche de l'État et à la Police cantonale. Il n'est plus prévu de collaborer avec des surveillantes et des surveillants volontaires de la protection de la nature. Parallèlement à cette professionnalisation de la surveillance de la nature, du personnel (rangers) sera formé pour sensibiliser les visiteuses et visiteurs aux règles à respecter dans les réserves naturelles (voir explications fournies plus bas sur l'article 18).

Dans leurs domaines d'activité respectifs, les gardes-faune, les gardes-pêche de l'État et la Police cantonale font partie des autorités de police judiciaire. L'article 17 révisé leur donne la compétence de réprimer par des amendes d'ordre les infractions de faible importance commises contre la législation sur la protection de la nature (p. ex. non-respect des interdictions de faire du feu, de camper, de tenir les chiens en laisse ou de quitter les chemins balisés). Actuellement, de telles infractions sont dénoncées aux prix d'efforts administratifs disproportionnés. Le fait de remplacer le dispositif de la dénonciation par celui de l'amende d'ordre simplifiera les choses à ce niveau et permettra d'utiliser plus efficacement les ressources notoirement limitées du corps des gardes-faune, des gardes-pêche et de la Police cantonale. L'introduction de l'amende d'ordre permet par ailleurs de mettre en œuvre le point de la motion Kohler adopté sous forme de postulat (voir ch. 2.6). Les différentes infractions seront définies au niveau de l'ordonnance. Les organes cantonaux de surveillance répriment également au moyen d'amendes d'ordre les infractions au droit sur la protection de la nature énoncées par le droit fédéral (voir ordonnance du 16 janvier 2019 sur les amendes d'ordre [OAO¹⁶], annexe 2, ch. 4001).

3.7 Compensation écologique

Le nouvel article 21, alinéa 2a oblige le canton et les communes à veiller à ce que leurs propres biens fonciers et projets de construction présentent une part appropriée de surfaces proches de l'état naturel et de grande qualité écologique. En aménageant et entretenant d'une manière aussi naturelle et écologique que possible l'espace public ainsi que d'autres biens fonciers (parcelles) leur appartenant (p. ex. les sites scolaires, les cimetières, les forêts et les exploitations agricoles affermées), les pouvoirs publics peuvent apporter une contribution non négligeable en faveur de la biodiversité et servir d'exemples. Il est ainsi donné suite à la planification du Grand Conseil en date du 11 septembre 2023 concernant la motion 171-2019 Aebi « Biodiversité – chacun-e doit y contribuer » adoptée sous forme de postulat. La « part appropriée » est entre autres définie par l'emplacement, la zone d'implantation et le but d'un bien foncier. Le rapport sur la motion précitée mentionne que le canton peut surtout jouer un rôle de modèle en tant que maître d'ouvrage ou propriétaire foncier (en premier lieu pour les projets de construction et d'assainissement). Il convient de préciser que les coûts d'investissement consentis pour les surfaces proches de l'état naturel ne se distinguent pas fondamentalement de ceux générés par d'autres aménagements et que souvent, ils sont même moins importants pour l'entretien de surfaces à haute valeur écologique.

¹⁵ RS 451.35

¹⁶ RS 314.11



La législation définit précisément les propriétés que doit présenter un terrain pour être considéré comme une surface de compensation écologique : le fait qu'il fasse l'objet d'une exploitation peu intensive ne suffit pas, il doit au moins présenter un état proche du naturel. Des surfaces de compensation écologique doivent être aménagées dans toutes les régions où l'exploitation du sol est intensive à l'intérieur et à l'extérieur des localités (art. 18b, al. 2 LPN). Cet aménagement peut aussi être temporaire (p. ex. surfaces rudérales, cuvettes humides, peuplements boisés). De telles surfaces peuvent être remises dans leur état initial et affectées à d'autres utilisations au terme de la durée contractuelle prédéfinies sans qu'il soit nécessaire de prévoir des mesures de compensation. Le cas échéant, il faudra convenir contractuellement de modalités de remise en culture aussi respectueuses de la nature que possible.

4. Droit comparé

L'introduction du Code civil suisse (CC¹⁷) en 1907 a conféré aux cantons le droit d'apporter des restrictions à la propriété foncière, notamment en ce qui concerne les mesures destinées « à la conservation des antiquités et des curiosités naturelles ou à la protection des sites et des sources d'eau minérale » (art. 702 CC). Pendant des décennies, les décisions et ordonnances de mise sous protection édictées par les gouvernements cantonaux s'appuyaient formellement sur le CC et ses ordonnances d'introduction en matière de protection de la nature. La loi sur l'aménagement du territoire de 1979, en vertu de laquelle les mesures de protection de la nature et des paysages doivent être intégrées aux procédures d'aménagement prévues, a modifié cette pratique. Depuis 1992, le Tribunal fédéral exige de plus expressément que les mesures de protection de la nature soient mises en œuvre à l'aide des moyens prévus par le droit de l'aménagement du territoire et évaluées comme une activité à incidence spatiale parmi beaucoup d'autres dans le cadre d'une procédure coordonnée permettant une pesée globale des intérêts (ATF 118 Ib 489 c. 3c).

En raison de cette évolution historique, les cantons disposent d'un très grand nombre d'outils de protection tels que décrets, ordonnances, décisions de mise sous protection, plans d'affectation cantonaux et communaux (y c. prescriptions de protection et prescriptions des règlements des constructions ou des zones), acquisition de biens fonciers ou de droits réels, décisions individuelles ou expropriation. En vertu du droit cantonal en vigueur, ce sont surtout les mesures du droit de l'aménagement qui s'appliquent aujourd'hui (plans d'affectation cantonaux ou communaux), tandis que les ordonnances et dispositions de mise sous protection restent en vigueur. Compte tenu de la jurisprudence du Tribunal fédéral, des prescriptions fédérales sur les objets d'importance nationale (garantie ayant force obligatoire pour les propriétaires fonciers) et des avantages présentés par la possibilité d'imposer des mesures de protection investies de la puissance publique, la protection contractuelle de la nature en tant qu'instrument de garantie perd de son intérêt. En revanche, des conventions avec les propriétaires fonciers ou les exploitantes et exploitants sont conclues dans tous les cantons pour définir des mesures d'entretien et de soin contre des dommages ou indemnités appropriées.

Dans tous les cantons, les communes sont associées plus ou moins fortement à l'exécution des dispositions de protection de la nature. Environ la moitié des cantons (BS, FR, GL, LU, NE, NW, OW, SH, SZ, TI, VS, ZH) imposent aux communes de dresser un inventaire des éléments de valeur naturelle particulière présents sur leur territoire et de s'en servir pour établir leurs plans d'affectation et procédures de mise sous protection.

¹⁷ RS 210



5. Mise en œuvre, évaluation

L'ordonnance sur la protection de la nature et l'ordonnance sur les contributions à l'exploitation de terrains secs et de zones humides devront faire l'objet d'une révision et d'une mise à jour exhaustives. Il est prévu de fusionner ces deux textes de loi.

Le succès obtenu par les décisions de mise sous protection pour sauvegarder les zones et objets dignes de protection dépend de nombreux facteurs (densité normative des différentes décisions, ressources humaines à disposition, nombre d'oppositions, etc.). Le succès quantitatif des efforts de sauvegarde se mesure à l'aune du nombre et de la superficie des zones sauvegardées. Aucun outil d'évaluation spécifique n'est prévu à cet effet. Sur le fond, ces décisions visent surtout à offrir des mesures de sécurité plus harmonisées, une meilleure sécurité juridique et une exécution de la législation plus simple que celles proposées par la protection contractuelle de la nature.

De manière générale, l'exécution de la législation sur la protection de la nature et son effet sont aujourd'hui déjà évalués dans le cadre de programmes nationaux tels que le Monitoring de la biodiversité en Suisse, les contrôles de résultats de la protection des biotopes de l'OFEV, l'Inventaire forestier national (IFN) de l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL) ainsi que le programme de monitoring « Espèces et milieux agricoles » ALL-EMA de la Station de recherche Agroscope. Ces instruments permettent en particulier de suivre l'évolution de la biodiversité en Suisse sur le long terme (MBD) ainsi que l'évolution qualitative des objets inscrits dans des inventaires fédéraux (WBS, prélèvement d'échantillons). L'évolution de la biodiversité est également évaluée dans le cadre du contrôle des résultats des mesures de politique agricole (ALL-EMA). S'ajoutent à ces évaluations les recensements effectués à titre bénévole pour suivre l'évolution des espèces rares ou menacées. Enfin, les cantons doivent régulièrement rendre des comptes sur la mise en œuvre des inventaires de biotopes d'importance nationale (cf. état de la mise en œuvre des biotopes et des sites marécageux d'importance nationale – résultats de l'enquête auprès des cantons 2021, rapport de l'OFEV du 28 avril 2022). L'octroi de contributions fédérales au titre de la nature et du paysage dans le cadre de la RPT dépend de la qualité de cette mise en œuvre.

Il faudra attendre la révision de plans d'affectation (examen préalable, procédure d'opposition et d'approbation) et l'évaluation de projets concrets (autorisations, rapports officiels et techniques) pour savoir si la nouvelle obligation de dresser des inventaires communaux s'avère efficace. Les mesures de mises en œuvre prises par les communes apparaîtront également dans les rapports cantonaux remis à la Confédération dans le cadre de la RPT, car les communes peuvent demander des contributions par le biais des conventions-programmes RPT.

6. Commentaire des articles

Article 1

Lettre a1 : l'infrastructure écologique est un réseau diversifié d'espaces naturels et proches de l'état naturel aménagé à des fins stratégiques aux niveaux national, régional et local. L'exigence de disposer d'un tel réseau découle de la Stratégie Biodiversité Suisse. La Confédération examine actuellement la planification cantonale élaborée en la matière. Le canton prévoit de définir géographiquement son réseau de base pour l'infrastructure écologique dans le cadre de la première révision de son plan sectoriel Biodiversité (cf. mesure A8 du plan sectoriel Biodiversité). La mise en place et l'exploitation de l'infrastructure écologique représentent des tâches de protection de la nature aussi nouvelles que fondamentales, comme l'illustre l'ajout de la lettre a1 à l'article 1 LCPN.

Lettre a2 : le canton et les communes sont chargés de veiller à une compensation écologique suffisante dans les régions où l'exploitation du sol est intensive en vertu de l'article 18b, alinéa 2 LPN. L'article 21



LCPN concrétise cet article fédéral ; avec l'ajout de la lettre a2, cette disposition importante est reprise dans l'article énonçant le but de la LCPN.

Article 3

Lettre e : les conventions sont conclues pour garantir une utilisation appropriée des surfaces de compensation écologique, mais pas seulement : le canton et les particuliers, par exemple, peuvent également convenir de la bonne utilisation des zones de protection ou du dédommagement de prestations sans avantage lucratif correspondant (art. 9a). C'est pourquoi la formulation de cette lettre subit une adaptation.

Lettre f : la notion de « mise en valeur » est complétée dans le but de souligner qu'il n'est pas forcément nécessaire de procéder à des interventions importantes pour améliorer des espaces vitaux. Il est toutefois impossible de séparer strictement les notions de « mesure d'aménagement » et de « mesure de mise en valeur ». Cette seconde notion fait référence à des mesures telles que le comblement d'un fossé de drainage en vue de la formation de zones humides, le décapage de la couche supérieure du sol en vue de la création de prairies maigres ou le labour du sol en vue d'un ensemencement favorisant la biodiversité. Les mesures d'aménagement sont pour leur part souvent synonymes d'interventions importantes (p. ex. aménagement d'un étang bâché, d'un murgier ou d'une dune de sable). Les mesures de mise en valeur complètent donc les mesures d'entretien, d'aménagement et de remise en état.

Lettre h1 : seule l'harmonisation systématique des bases relevant de la législation sur l'aménagement du territoire avec les mesures prévues par la LCPN (p. ex. représentation de zones protégées d'importance régionale ou de corridors à faune dans les plans d'affectation communaux) permet de garantir la prise en compte des mesures de protection dans les cas concrets (cf. art. 26, al. 2 OPN).

Lettre m : pour contrôler le succès des mesures, il convient d'abord de vérifier si elles ont été mises en œuvre correctement, et ensuite si elles déploient l'effet voulu. Si seul leur succès est contrôlé, il peut être difficile de savoir pourquoi les objectifs fixés sont atteints ou pas.

Article 4

L'article 4 est abrogé. Les contrats visant la sauvegarde et l'exploitation adéquate des zones de protection et des surfaces de compensation écologique figurent désormais à l'article 9a.

Article 4a

En tant qu'instrument de coordination fondamental, le plan sectoriel Biodiversité prime les autres instruments de protection de la nature (inventaires, décisions de mise sous protection et contrats). Ce document approuvé par le Conseil-exécutif le 28 août 2019 définit et coordonne les tâches cantonales qui sont essentielles pour promouvoir et favoriser la biodiversité (cf. plan directeur cantonal, fiche de mesure E_02). Il est contraignant pour les autorités. Dans sa version actuelle, il définit les périmètres de mise en œuvre des inventaires de biotopes d'importance nationale (haut-marais et bas-marais, terrains secs, zones alluviales et marges proglaciaires, zones de frai des amphibiens) ainsi que les périmètres des corridors à faune d'importance nationale et régionale. Le plan sectoriel Biodiversité fait l'objet d'un réexamen périodique.

Article 5

L'article 5 est abrogé. La durée minimale de validité et les possibilités de prolongation des contrats seront désormais réglés par voie d'ordonnance.

Article 5a

La compétence de dresser des inventaires et la fonction de ces derniers étaient jusqu'à présent régies séparément par les articles 9 et 10 ; les contenus de ces deux articles sont désormais résumés à l'article 5a. Les inventaires représentent des bases de planification indispensables pour délimiter et sauvegarder



les zones protégées, raison pour laquelle l'article les concernant précédera désormais ceux relatifs aux instruments de protection (article 6a, Mesures de sauvegarde relevant de l'aménagement du territoire, et article 9a, Contrats).

Alinéa 2 : désormais, la LCPN obligera elle aussi les communes à établir et mettre à jour les inventaires des zones et objets dignes de protection qui sont d'importance locale (cf. ch. 3.4).

Article 6

L'article est abrogé. La sauvegarde de zones dignes de protection via des décisions de mise sous protection relevant de l'aménagement du territoire sera régie par le nouvel article 6a.

Article 6a

L'alinéa 1 précise que l'existence des zones et objets dignes de protection qui sont d'importance nationale ou régionale doit généralement être garantie par une décision de mise sous protection liant les propriétaires fonciers. La décision de mise sous protection prévue par l'article 36 permet d'atteindre le même effet qu'un plan de quartier cantonal et de définir les mesures de protection nécessaires en fonction du périmètre concerné, de manière à ce qu'elles soient contraignantes pour les propriétaires fonciers actuels et futurs, mais aussi pour les tiers. Ce principe correspond à ceux du droit fédéral, qui exige par principe des mesures de garantie relevant de l'aménagement du territoire.

L'alinéa 2 précise que les communes peuvent également recourir à des outils d'aménagement du territoire – en l'occurrence aux plans d'affectation qu'elles établissent en vertu de la législation sur les constructions – pour sauvegarder les zones et objets dignes de protection qui sont d'importance locale. Cette option correspond à la réglementation actuelle (art. 4, al. 1, deuxième phrase, en rel. avec l'art. 41).

L'alinéa 3 reprend la réglementation exposée à l'article 6, alinéa 2 actuel.

Article 7

L'objet actuel de l'article – à savoir la dérogation – reste inchangé. Les teneurs des alinéas 1 et 2 sont toutefois inversées : désormais, l'alinéa 1 traite de l'obligation de requérir une dérogation pour procéder à des interventions, et l'alinéa 2 des conditions régissant l'attribution de la dérogation. L'ordre actuel semble en effet incorrect au plan de la systématique.

Alinéa 1 : les termes actuels de « réserve naturelle » et d'« objet naturel protégé » sont remplacés par « zones et objets protégés ou dignes de protection » parce que les interventions portant atteinte aux zones et objets dignes de protection qui ne sont pas encore protégés formellement (par des mesures d'aménagement du territoire et/ou par voie contractuelle) nécessitent également une autorisation de dérogation. Cette règle relève du droit fédéral (art. 18, al. 1^{er} LPN [cf. Keller/Zufferey/Fahrländer, commentaire LPN, 2^e édition 2019, art. 18 n° 24]).

L'alinéa 2 reformule les conditions d'attribution d'autorisations de dérogation sur la base de l'article 18 LPN et de l'article 14, alinéa 6 OPN. Les conditions d'attribution actuellement formulées à l'article 7, alinéa 1 sont reprises de l'article 26 LC (version en vigueur jusqu'en 1994). L'attribution de dérogations à la législation sur la protection des biotopes est toutefois réglée par le droit fédéral. Ce dernier exige qu'une pesée exhaustive des intérêts soit effectuée lors du traitement de demandes d'intervention sur des biotopes dignes de protection ; dans ce cadre, il convient notamment de vérifier si le projet peut être réalisé ailleurs et, dans l'affirmative, de proposer des lieux d'implantation alternatifs. Une intervention n'entre en ligne de compte que si elle s'impose à l'endroit prévu et s'il s'avère, après pesée des intérêts en présence, qu'elle est inévitable. Tous les intérêts concernés doivent être pris en compte lors de cette pesée ; l'article 14, alinéa 6 OPN énumère les caractéristiques déterminantes pour l'évaluation d'un bio-



tope. Il est à noter que le droit fédéral peut énoncer plusieurs conditions de dérogation divergentes : l'article 78, alinéa 5 de la Constitution fédérale [Cst.¹⁸], par exemple, interdit de porter aux marais et sites marécageux une quelconque atteinte contraire aux objectifs de protection.

Article 8

Alinéa 3 : cet alinéa est abrogé car il peut porter à confusion. Tant que les zones et objets dignes de protection ne sont pas inventoriés, il est impossible de déterminer leur importance (nationale, régionale, locale). Les inventaires établis n'ont d'ailleurs aucun effet contraignant (art. 5a, al. 3 P-LCPN). De plus, la loi protège directement certains objets (haies et bosquets en vertu de l'art. 27 LCPN et végétation des rives en vertu de l'art. 21 LPN), qui ne seront donc pas pris en compte dans les inventaires. La supposition formulée à l'article 8, alinéa 3 est donc inexacte : les zones et objets dignes de protection que la Confédération ou le canton n'ont pas encore inventoriés ne sont pas forcément d'importance locale ; leur importance doit être évaluée au cas par cas.

Article 9

Cet article est abrogé. Les inventaires seront désormais régis par l'article 5a.

Article 9a

Alinéa 1 : parmi les mesures prévues par la LCPN, plusieurs peuvent requérir la conclusion de conventions (p. ex. la promotion, l'entretien et la mise en valeur des zones et objets dignes de protection ainsi que des surfaces de compensation écologique). Le canton recourt exclusivement à la voie contractuelle pour sauvegarder les surfaces dévolues à la compensation écologique, tandis que les communes peuvent également utiliser les outils prévus par la loi sur les constructions (art. 21, al. 2b P-LCPN). Tous deux fixent par voie contractuelle les éventuels indemnités et dédommagements versés pour adapter l'exploitation des zones dignes de protection. Le canton peut en outre définir par voie contractuelle les mesures de protection des espèces applicables en vertu de l'article 31.

Alinéa 2 : l'article 55, alinéa 5 OPD conditionne l'octroi de contributions à la biodiversité à la conclusion d'accords avec les propriétaires fonciers ou les exploitantes et exploitants en vue du versement d'une indemnisation équitable pour les surfaces soumises à des contraintes de protection de la nature. Le fait d'exploiter des surfaces situées dans une zone protégée d'importance nationale ou régionale confère donc le droit de conclure un contrat d'exploitation avec le canton. Ce principe vaut également pour les zones dignes de protection d'importance nationale ou régionale qui figurent à l'inventaire cantonal (carte de la protection de la nature dans le SIG). S'ils sont en droit de conclure un contrat, les exploitantes et exploitants ou les propriétaires fonciers peuvent exiger l'édiction d'une décision dans le cas où ils échouent à conclure un accord.

L'alinéa 3 correspond à l'article 4, alinéa 3 actuel, qui sera abrogé. Les alinéas 1 et 2 de l'article 53 prévoient eux aussi un dédommagement équitable en compensation des charges imposées à l'exploitation qui ne sont pas rétribuées d'une autre manière (p. ex. au moyen d'un avantage lucratif, de contributions OPD ou de contributions de tiers) et pour les restrictions d'utilisation résultant de mesures cantonales. Ces dispositions découlent de l'article 18c, alinéa 2 LPN. Il n'est possible de convenir d'indemnités ou de dédommagements que si les moyens financiers requis à cet effet existent (art. 53, al. 4).

Article 10

Cet article est abrogé. Les inventaires seront désormais régis par l'article 5a.

Article 12

¹⁸ RS 101



Les organes de surveillance de la protection de la nature seront désormais tous inscrits dans la loi (lit. e). À l'avenir, les organisations de protection de la nature ne seront plus les seules à pouvoir être mandatées pour exécuter la législation en la matière : ces tâches d'exécution ou mandats pourront également être confiés à un large cercle de tiers (lit. f. [voir explications données plus loin concernant l'article 18]).

Article 14

Deux alinéas de cet article peuvent être abrogés du fait que le projet de modification ne prévoit plus de surveillante ou surveillant volontaire de la protection de la nature (al. 3) et que la législation sur l'organisation énonce d'ores et déjà que la DEEE représente le canton dans les litiges (al. 4 ; voir art. 47 de la loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration [loi d'organisation, LOCA¹⁹] et art. 7 de l'ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement [ordonnance d'organisation DEEE, OO DEEE²⁰]).

Article 15

À l'alinéa 3, lettre d, le terme de « mise en valeur » a été ajouté à la liste des mesures citées (voir art. 3, al. 1, lit. f). La lettre e subit une adaptation rédactionnelle : la formulation actuelle suggère qu'il existe des surfaces de compensation écologique d'importance nationale, ce qui n'est pas le cas ; ce n'est qu'au niveau des réserves naturelles qu'une distinction est opérée entre l'importance nationale et régionale.

Article 16

L'alinéa 2 énumère les tâches les plus importantes que les communes doivent effectuer en rapport avec les zones et objets d'importance locale. Le projet de révision partielle de la LCPN propose deux modifications considérables à cet égard : il prévoit, d'une part, de conférer aux communes la compétence d'attribuer elles-mêmes les autorisations de dérogation pour les interventions portant atteinte aux zones et objets dignes de protection qui ont une importance locale, et d'autre part, de les obliger à établir et mettre à jour des inventaires concernant ces zones et objets. Ces modifications apparaissent clairement aux lettres b et e. Étant donné que la compétence d'exercer des activités administratives implique le droit d'édicter des décisions, il va de soi que les communes sont habilitées à édicter les décisions requises dans leur champ de compétences.

Article 17

Les organes de surveillance de la nature (à savoir les gardes-faune, les gardes-pêche de l'État et la Police cantonale) seront désormais tous cités dans la loi. Cette dernière ne prévoit plus de recours aux surveillantes et surveillants volontaires de la protection de la nature (voir ch. 3.6 plus haut). L'article 17 précise par ailleurs que ces organes exécutent des tâches policières dans leur champ de compétences et qu'en vertu de l'article 22, alinéa 1, lettre a de la loi du 11 juin 2009 portant introduction du code de procédure civile, du code de procédure pénale et de la loi sur la procédure pénale applicable aux mineurs (LiCPM)²¹, ils revêtent, toujours dans leur champ de compétences, le rôle d'autorité de poursuite pénale au sens des articles 12 et 14 du Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (Code de procédure pénale, CPP²²). À ce titre, ils seront à l'avenir habilités à infliger et percevoir des amendes d'ordre (voir ch. 3.6 plus haut).

Article 18

Le canton et les communes peuvent aujourd'hui déjà charger des organisations de protection de la nature, des services spécialisés et des spécialistes d'assumer des tâches relevant de domaines prédéfinis. Ils pourront désormais élargir le cercle des partenaires qu'ils envisagent d'associer à l'exécution de la législation sur la protection de la nature. Cette évolution leur permettra d'accéder plus facilement aux

¹⁹ RSB 152.01

²⁰ RSB 152.221.111

²¹ RSB 271.1

²² RS 312.0



connaissances des organisations de protection de l'environnement, des associations professionnelles ou des entreprises privées, que ce soit pour effectuer des tâches de contrôle pour la protection contractuelle de la nature ou pour mener des campagnes d'information et de sensibilisation avec l'aide des rangers. Le titre marginal actuellement trop restrictif est adapté en conséquence.

Par analogie avec l'article 3, les tâches de mise en valeur sont ajoutées à celles d'entretien et d'aménagement à l'alinéa 1, lettre *f* (voir explication données plus haut concernant l'art. 3, lit. *f*).

Article 19

Les alinéas 1 et 2 sont précisés dans la mesure où ils énonceront désormais que le canton et les communes ne veillent pas seulement à la protection et à l'entretien des biotopes mais également, de manière plus générale, à ceux des zones dignes de protection telles que les zones tampon (voir art. 20, al. 2).

L'alinéa 3 subit une adaptation terminologique : à titre exceptionnel, les services spécialisés concernés de la DEEE sont cités par leur nom dans la loi pour éviter une formulation trop répétitive.

Article 20

Alinéa 1 : le droit fédéral propose d'ores et déjà une définition du terme « biotope » et énonce les critères qui rendent un biotope digne de protection à l'article 18, alinéa 1^{bis} LPN et à l'article 14, alinéa 3 OPN. À titre de clarification, la liste des espaces réputés biotopes est toutefois maintenue, voire élargie, puisque le terme d'« axe de liaison » est venu s'y ajouter.

Alinéa 2 : la délimitation de zones tampon suffisantes du point de vue écologique représente un mode de protection important des biotopes (art. 14, al. 2, lit *d* OPN). Les zones tampon sont généralement indispensables pour assurer cette protection. Leur délimitation est partiellement définie dans les ordonnances fédérales sur les biotopes. Il existe différents types de tampons (tampons nutritifs, hydrologiques ou biologiques), qui requièrent chacun des mesures de protection qui leur sont propres. Les consignes d'entretien et charges d'utilisation doivent donc être imposées au cas par cas, en tenant compte de l'affectation des zones tampon et du principe de proportionnalité. Comme les zones tampon exercent un impact sur le territoire, leur existence doit, comme celle des biotopes, être garantie par des obligations liant les propriétaires fonciers.

Article 21

Le terme de « mise en valeur » a été ajouté à la liste des mesures citées à l'alinéa 1 (voir explications ci-dessus concernant l'art. 3, al. 1, lit. *f*).

Alinéa 2 : cet alinéa définit plus en détail ce qu'est une surface de compensation écologique (voir ch. 3.7 plus haut) et précise, surtout, que ces surfaces peuvent également être aménagées à titre temporaire (p. ex. surfaces rudérales, cuvettes humides, peuplements boisés).

Alinéa 2a : en aménageant et utilisant d'une manière aussi naturelle et écologique que possible l'espace public ainsi que d'autres ouvrages et biens fonciers (parcelles) leur appartenant (p. ex. les sites scolaires, les cimetières, les forêts et les exploitations agricoles affermées), les pouvoirs publics peuvent servir d'exemples. Il convient d'accorder une attention appropriée à cet aspect.

Alinéa 2b : étant donné qu'elles sont également responsables des plans d'affectation, les communes jouent un rôle important en faveur de la compensation écologique. Il faut de toute urgence conférer davantage de poids à la fonction écologique des espaces verts en zone urbaine, y compris pour des raisons climatiques.

Les alinéas 3 et 4 actuels sont abrogés et les détails concernant la compensation écologique sont réglés par voie d'ordonnance.



Articles 22 à 26

Ces articles sont abrogés. Ils réglait jusqu'à présent de manière détaillée le soutien financier accordé par le canton aux régions dignes de protection d'un certain type, alors que d'autres types d'espaces vitaux étaient privés de ces contributions cantonales. Désormais, seuls les principes régissant le dédommagement et l'indemnisation figureront dans la loi (art. 9a et art. 53, al. 1a), alors que les détails seront définis par voie d'ordonnance.

Article 27

Alinéa 2 : désormais, la compétence de statuer sur les demandes de dérogation à l'interdiction de supprimer les haies et bosquets incombera au SPN. Actuellement, cette compétence échoit à la préfecture, qui demande toutefois régulièrement un rapport technique au SPN afin d'acquérir les connaissances nécessaires pour évaluer la qualité des objets concernés et l'atteinte qu'il est prévu de leur porter. C'est pourquoi les préfectures devraient être déchargées de cette compétence – la dernière qu'elles assument encore en matière de protection de la nature (voir ch. 3.5 ainsi que les explications concernant les articles 16 et 41, selon lesquels il convient de transférer aux communes la compétence d'attribuer des autorisations de dérogation concernant les zones et objets d'importance locale). Avec cette modification, la compétence de statuer sur les dérogations relevant du droit de la protection de la nature au niveau cantonal ne reviendra plus qu'au SPN. Ce dernier est aujourd'hui déjà chargé d'autoriser la suppression de la végétation existant sur les rives (art. 22, al. 2 LPN).

Article 31

L'alinéa 1 est complété (ajout des termes « favoriser » et « espaces vitaux »). Cette modification vise à souligner que le meilleur moyen de favoriser l'existence des espèces protégées et menacées est de conserver et de promouvoir les paysages qui leur servent d'espaces vitaux naturels. Parmi les mesures de mise en valeur possibles figurent la fixation de dates de fauche, le débroussaillage (de manière à ce que certaines surfaces restent dégagées) ou la structuration des espaces vitaux (p. ex. aménagement [temporaire] de cours d'eau, d'orées ou de tas de branches et de bois). L'alinéa 3 est également complété (ajout du terme « promotion »).

Articles 36 et 36a

En vertu de l'article 36, alinéa 3, les prescriptions régissant la mise sous protection s'appliquent par analogie à la modification des décisions de mise sous protection. Le projet de modification prévoit une exception pour les modifications minimales, qui seront désormais soumises à la procédure prévue au nouvel article 36a.

L'article 36a fournit la base en vertu de laquelle il est possible de renoncer à la procédure de participation et, le cas échéant, à la mise à l'enquête publique pour les modifications minimales. Le SPN est compétent pour édicter les décisions de mise sous protection (voir ch. 3.2 plus haut).

Article 41

L'alinéa 3 est adapté du fait qu'il reviendra désormais aux communes d'attribuer les autorisations de dérogation aux décisions communales de mise sous protection (voir ch. 3.5 plus haut). Avec l'application par analogie des prescriptions de la procédure d'octroi du permis de construire (qui a déjà cours actuellement), il est notamment établi que les demandes en la matière doivent être publiées. De ce fait, le droit de recours (avec la possibilité de former opposition comme condition préalable) reste garanti pour les tiers, les organisations de protection de la nature et, au besoin, les autorités (voir art. 61 LCPN, art. 35 ss et art. 40 ss LC).

Article 51



La formulation est adaptée aux conditions de financement actuelles. Aujourd'hui, une grande partie des tâches cantonales sont financées par la Confédération. Un certain nombre de contributions proviennent également de tiers.

Article 52

L'alinéa 1 est complété (ajout du terme « mise en valeur », voir art. 3, al. 1, lit. f P-LCPN).

Alinéa 2 : la deuxième partie de la phrase est supprimée, car actuellement, la part des contributions cantonales dépend des montants versés par la Confédération et les tiers.

L'alinéa 3, nouvellement établi, constitue la base légale permettant au canton d'octroyer aux communes des contributions à l'élaboration d'inventaires scientifiquement fondés selon le nouvel article 5a, alinéa 2.

Article 53

Lors de la révision de la LCAB en 2011, le complément « dans le cadre de projets cantonaux » a été ajouté au titre marginal et à l'alinéa 1 en tant que modification indirecte. Selon le rapport du 6 juillet 2011, cette modification « consiste en une amélioration rédactionnelle destinée à préciser que les dédommagements et les indemnités sont alloués, comme par le passé, dans le cadre de projets cantonaux, contrairement aux projets des communes et de tiers au sens de l'article 52 de la loi sur la protection de la nature ». Dans la pratique, l'incertitude règne toutefois sur ce qu'il faut entendre par « projets cantonaux ». Ce complément est donc supprimé et remplacé, dans le titre marginal, par l'information que les dédommagements et indemnités visés par cet article sont octroyés par le canton.

Le nouvel alinéa 1a expose les bases de calcul les plus importantes pour définir un dédommagement approprié au sens de l'alinéa 1. Ces principes figuraient jusqu'à présent à l'article 24, alinéa 1 LCPN, mais ils ne s'appliquaient qu'aux terrains secs, zones humides et prairies grasses riches en espèces (art. 22 LCPN). L'alinéa 1a précise qu'ils s'appliquent à tous les types de biotopes, comme c'est déjà le cas dans la pratique. Il incombera comme actuellement au Conseil-exécutif de fixer le taux de subventionnement par voie d'ordonnance en opérant, si nécessaire, une distinction entre les différents types de biotopes.

L'alinéa 4 est adapté à la terminologie utilisée par la loi du 15 juin 2022 sur les finances (LFin²³) et la loi du 16 septembre 1992 sur les subventions cantonales (LCSu²⁴).

L'alinéa 5 est abrogé. La Confédération ne prévoit aucune disposition de ce type pour les paiements directs dans l'agriculture. Toutefois, comme ces deux types de dédommagements sont étroitement liés, ils doivent subir le même traitement.

Article 56

Le complément apporté à cet article précise que le canton peut réduire ses contributions et indemnités ou refuser de les verser si les conditions et charges dictant leur versement ne sont pas respectées. Au surplus, la LCSu est applicable.

Article 57

L'alinéa 1, lettre e subit une légère modification afin de respecter le principe de la légalité en vigueur en matière de droit pénal. La réserve de l'alinéa 3 indique qu'en cas d'infraction légère contre les prescriptions de protection de la nature, la procédure d'amendes d'ordre sera désormais appliquée. La réglementation énoncée à l'alinéa 3 actuel, selon laquelle il est possible de renoncer à toute peine dans les cas de peu de gravité, est superflue : dans ce domaine, c'est aujourd'hui l'article 52 du Code pénal (CP²⁵) qui s'applique.

²³ RSB 620.0

²⁴ RSB 641.1

²⁵ RS 311.0



Article 60 et article 60a

Alinéa 1 : le segment « en vertu des articles 22 ss » est supprimé, car les articles en question sont abrogés.

7. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

En vertu de l'objectif principal E Préserver et valoriser la nature et le paysage et du sous-objectif E2 Préservation et promotion de la biodiversité, protection des biotopes et des espèces du plan directeur cantonal, l'écueil principal auquel se heurte la mise en œuvre des inventaires fédéraux est l'absence d'une garantie ayant force obligatoire pour les propriétaires fonciers. La modification de la LCPN vise à combler cette lacune.

Les objectifs et mesures du plan directeur cantonal ainsi que la Stratégie de biodiversité du canton de Berne forment la base du plan sectoriel Biodiversité. Selon ce dernier, l'application des prescriptions légales édictées par la Confédération et le canton dans le domaine de la biodiversité reste parfois insuffisante et souffre toujours de retards importants (plan sectoriel Biodiversité, ch. 4.1.2, État de la mise en œuvre). Ainsi, à une exception près, aucun des délais légaux contraignants pour les propriétaires fonciers qui ont été fixés pour la mise en œuvre des inventaires fédéraux n'a été respecté. Il est maintenant temps de traiter cette question en priorité.

8. Répercussions financières

À l'article 52, alinéa 3 P-LCPN, le canton prévoit d'octroyer aux communes des contributions couvrant jusqu'à 50 % des coûts déterminants pour faire inventorier par des spécialistes les zones et objets dignes de protection qui sont d'importance locale. Il s'agit là de coûts uniques que les communes devront supporter dans les 15 à 20 ans suivant l'entrée en vigueur de la présente modification (suivant le rythme de révision des plans d'aménagement locaux). L'établissement et la mise à jour d'un inventaire coûtent généralement de 20 000 à 40 000 francs. Durant la période de 15 à 20 ans susmentionnée, il faut donc s'attendre pour les 335 communes bernoises à des coûts globaux d'approximativement 10 millions de francs, dont la moitié sera assumée par le canton. Il en résultera pour ce dernier des coûts annuels d'environ 250 000 à 350 000 francs, dont la moitié sera refinancée dans le cadre des prochaines conventions-programmes RPT. Jusqu'à 175 000 francs par année resteront donc en possession du canton. Par ailleurs, le SPN devra créer un poste supplémentaire à 50 %, ce qui lui coûtera environ 50 000 francs par année (collaboration scientifique, CT 21 ; voir aussi ch. 9). Dans le cadre du processus de planification financière en cours pour le budget 2025 / le plan intégré mission-financement 2026-2028, il est examiné dans quelle mesure il faut prévoir des ressources pour couvrir les charges correspondantes (inventaires, nouveau poste) dans la planification financière à compter de 2027 ou si une compensation s'avère possible.

Le budget cantonal sera en revanche soulagé sur le long terme du fait que la Confédération versera, par le biais de la convention-programme dans le domaine de la protection de la nature, des contributions plus importantes au canton en faveur d'un entretien ciblé des biotopes avec dispositions de protection contraignantes pour les propriétaires fonciers. Plus l'existence des surfaces concernées sera garantie par des obligations liant les propriétaires fonciers, plus les comptes cantonaux seront délestés : la baisse de coûts pourrait atteindre 500 000 francs par année si tous les inventaires sont mis en œuvre. Au sein du SPN, la création d'un poste à 80 % d'une durée limitée à quatre ans a d'ores et déjà été autorisée en mai 2024. Cette mesure vise à réduire les déficits de mise en œuvre constatés en rapport avec les bas-



marais ainsi que les prairies et pâturages secs d'importance nationale ou régionale. Il est pour l'heure difficile de savoir si quatre ans suffiront à cet effet, car divers facteurs externes entrent en ligne de compte (entre autres le nombre et la durée des procédures d'opposition et de recours). Il est possible de refinancer environ la moitié des coûts de mise sous protection (y c. frais de personnel) dans le cadre des conventions-programmes RPT passées avec la Confédération. Il serait certes utile de disposer de personnel supplémentaire également après l'achèvement de la procédure de mise sous protection, mais il est possible de s'en passer en privilégiant un processus de priorisation et d'étalement de la mise en œuvre. Ainsi, les tâches correspondantes pourront être effectuées dans le cadre du budget actuel de la division et du cofinancement fédéral (sous réserve d'autres restrictions budgétaires). Les charges correspondantes figurent au budget 2025 et dans la planification financière à partir de 2026.

9. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Comme mentionné ci-dessus, il est prévu de créer un poste à 50 % au SPN pour aider les communes à inventorier les objets d'importance locale avec la qualité voulue et à traiter les demandes de subventionnement correspondantes soumises par les communes. Aucune autre hausse de personnel ou modification d'ordre organisationnel n'est requise au sein du canton. Le fait de transférer les compétences en matière d'attribution de dérogations de la préfecture au SPN (art. 27 P-LCPN) n'a aucune répercussion sur le personnel ou l'organisation, car le SPN consacre aujourd'hui déjà beaucoup de temps à ces procédures d'autorisation, que ce soit pour conseiller les préfectures, rédiger des rapports techniques pour les préfectures et d'autres autorités d'octroi de permis (de construire) ou établir des expertises sur le terrain. Le fait que la compétence décisionnelle lui revienne à titre effectif en matière de protection des haies n'entraînera donc pas de surcroît de travail important pour le SPN et ne déchargera guère les préfectures. Comme indiqué au chiffre 8, les ressources requises figureront dans la planification financière à partir de 2027.

10. Répercussions sur les communes

Comme la plupart des communes ne disposent probablement pas de personnel suffisamment qualifié pour établir ou mettre à jour les inventaires demandés, il est fort probable qu'elles mandateront un bureau externe à cet effet. Suivant la taille et les spécificités géographiques des communes, cette tâche devrait leur coûter environ 20 000 à 40 000 francs. Le canton contribuera au maximum pour moitié à l'élaboration d'inventaires scientifiquement fondés (coûts uniques), ce au moyen de contributions RPT. Il sera ensuite plus facile et moins coûteux d'actualiser les inventaires dans le cadre du rythme de planification habituel. Les charges occasionnées par les mesures du droit de l'aménagement visant à sauvegarder les zones et objets d'importance locale ne représenteront qu'une infime partie des coûts inhérents aux plans d'affectation. Les communes ont également la possibilité d'entretenir les zones et objets dignes de protection à l'aide de leurs plans d'exploitation. Enfin, n'oublions pas que les inventaires fédéraux peuvent donner lieu au versement d'aides fédérales à l'entretien des zones protégées (toujours dans le cadre de la RPT).

En obtenant la compétence d'attribuer des dérogations aux décisions de mise sous protection communales, les communes héritent formellement d'une nouvelle tâche. Suivant leur taille et le nombre d'objets protégés situés sur leur territoire, elles pourraient se voir contraintes d'augmenter leur personnel. À cet égard, il convient toutefois de mentionner que les communes traitent aujourd'hui déjà les demandes de dérogation sur le fond et qu'elles doivent soumettre des prises de position aux préfectures compétentes. À l'avenir, elles rédigeront simplement elles-mêmes les décisions et rapports officiels (dans le cadre d'une procédure d'autorisation coordonnée). Les communes disposeront en outre d'inventaires nature



fondés qui leur permettront d'avoir un meilleur aperçu des éléments de valeur naturelle particulière présents sur leur territoire et, partant, de bases plus fiables pour procéder aux pesées d'intérêts. Cela devrait également permettre de relativiser l'augmentation de leur charge de travail.

11. Répercussions sur l'économie

L'évaluation effectuée sur la base de la liste de contrôle pour l'analyse d'impact de la réglementation a montré que le projet n'a pas de répercussions notables sur la charge administrative ou financière des entreprises. La mise en œuvre des législations fédérale et cantonale sur la protection de la nature entraîne toutefois aujourd'hui déjà le versement de contributions d'un montant d'environ six millions de francs par année à l'agriculture bernoise. S'y ajoutent divers mandats d'un montant annuel moyen de deux millions de francs attribués à de petites et moyennes entreprises (PME) pour l'exécution de travaux de génie civil ou rural, l'entretien de véhicules et machines ainsi que la réalisation de divers autres projets.

Il est difficile de chiffrer l'utilité économique du présent projet pour le tourisme, les loisirs et la santé. Certaines études prouvent que les espaces naturels et proches de l'état naturel sont attractifs pour les adeptes des loisirs de proximité et attribuent à cette prestation écosystémique une valeur monétaire de plusieurs millions de francs pour la Suisse.

12. Résultat de la procédure de consultation

Sera rédigé à l'issue de la procédure de consultation.

13. Proposition

Annexes

- Tableau synoptique avec modification de la loi