

Message

**concernant l'initiative populaire
«pour la protection des marais – Initiative de Rothenthurm»
et la révision des dispositions sur la protection des biotopes dans
la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage**

du 11 septembre 1985

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous proposons de soumettre au peuple et aux cantons l'initiative populaire «pour la protection des marais – Initiative de Rothenthurm», en recommandant le rejet de ladite initiative. Nous vous soumettons également une demande de révision partielle de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage.

Les projets d'arrêtés fédéraux y relatifs sont joints au présent message.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

11 septembre 1985

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Furgler
Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

L'initiative populaire «pour la protection des marais – Initiative de Rothenthurm» a été déposée le 16 septembre 1983. Elle a pour but de conserver dans l'ensemble de la Suisse les marais et les sites marécageux d'une beauté particulière et présentant un intérêt national et, en particulier, d'empêcher la construction d'une place d'armes dans la zone marécageuse de Rothenthurm, dans les cantons de Schwyz et de Zoug.

Dans le présent message, le Conseil fédéral arrive aux conclusions suivantes:

- Le souhait de protéger les marais est légitime. Mais il est possible d'atteindre ce but en se fondant sur le droit constitutionnel en vigueur. Les initiateurs souhaitent compléter l'article 24^{sexies} cst. par un 5^e alinéa; or, le 4^e alinéa de ce même article donne à la Confédération le droit de légiférer sur la protection de la faune et de la flore et donc de façon générale sur la protection des biotopes, et non seulement sur celle des marais. La compétence de la Confédération est donc déjà plus étendue que celle que les initiateurs souhaitent lui conférer.*
- Il ne serait de toute façon pas justifié de limiter la protection des biotopes aux seuls marais. D'autres catégories de biotopes sont aussi menacées et méritent d'être protégées.*
- Quant au fond, l'initiative va au-delà de la protection des biotopes, elle ne cherche pas seulement à protéger les marais, mais des sites marécageux entiers. Elle conférerait par là un pouvoir supplémentaire à la Confédération. Or, en vertu des principes matériels de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, les cantons sont déjà tenus d'utiliser les instruments qu'offre l'aménagement du territoire pour conserver les paysages dignes de protection. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) comme la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) mettent aussi subsidiairement à la disposition de la Confédération les moyens d'assurer cette protection. Dans le cadre de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, il conviendra en outre d'examiner si les mesures que la Confédération peut prendre en vue de la protection des paysages d'importance nationale sont suffisantes.*
- La disposition transitoire vise à empêcher la construction de la place d'armes de Rothenthurm. Cette dernière répond cependant à un impératif militaire. Le parlement a approuvé le projet de réalisation. Les conditions posées par les organes de la protection de la nature et du paysage seront strictement respectées lors de l'établissement des plans et de la réalisation.*

Le Conseil fédéral propose donc

- de rejeter l’initiative;*
- de renoncer à présenter un contre-projet direct;*
- d’étendre les dispositions de la LPN sur la protection des biotopes dans le sens d’un contre-projet indirect;*
- d’aller au-delà de la protection des biotopes en étudiant la question d’un renforcement du droit fédéral en matière de protection du paysage dans le cadre de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (second train de mesures).*

Message

1 L'initiative

11 Teneur et aboutissement

L'initiative populaire «pour la protection des marais – Initiative de Rothenthurm» (dénommée ci-après «initiative») a été déposée le 16 septembre 1983. Elle a la teneur suivante:

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 24^{sexies}, 5^e al. (nouveau)

⁵ Les marais et les sites marécageux d'une beauté particulière et présentant un intérêt national sont placés sous protection. Dans ces zones protégées, il est interdit d'aménager des installations de quelque nature que ce soit et de modifier le terrain sous une forme ou sous une autre. Font exception les installations servant à assurer la protection conformément au but visé et à la poursuite de l'exploitation à des fins agricoles.

Disposition transitoire

Il y aura lieu de démanteler toute installation ou construction et de remettre dans son état d'origine tout terrain modifié, aux frais du responsable, lorsque ces ouvrages ou ces modifications sont contraires au but visé par la protection et entreprises après le 1^{er} juin 1983, en particulier dans la zone marécageuse de Rothenthurm, tant sur le territoire du canton de Schwyz que sur celui du canton de Zoug. L'état initial sera rétabli.

L'initiative est pourvue d'une clause de retrait.

Par décision du 3 novembre 1983, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative portait 160 293 signatures valables et qu'elle avait formellement abouti. ^{1)*)}

12 Buts et instruments

L'initiative vise deux buts. Le premier concerne la protection de la nature et du paysage dans l'ensemble de la Suisse: l'article 24^{sexies} est en vigueur, qui précise les compétences de la Confédération dans le domaine de la protection de la nature et du paysage doit être complété par un nouvel alinéa 5 concernant la protection des marais et des sites marécageux. Le second but, qui est lié intrinsèquement au premier, vise à empêcher la construction de la place d'armes décidée par la Confédération dans la région de Rothenthurm, sur le territoire des cantons de Schwyz et de Zoug, la construction prévue occupant une partie d'un site marécageux.

Pour atteindre les buts visés, l'initiative propose une interdiction de construire et d'effectuer des modifications, avec effet rétroactif au 1^{er} juin 1983, ainsi que l'obligation de démanteler les ouvrages qui auraient été construits après cette date. Les personnes concernées seraient les propriétaires de terrains situés dans des marais et des sites marécageux.

^{*)} La note ¹⁾ comme les autres notes figurent à la fin du message.

13 Unité de forme et de matière

Une initiative populaire réclamant la révision partielle de la constitution peut revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé de toutes pièces. Les formes mixtes ne sont pas admises.²⁾ La présente initiative revêt exclusivement la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. L'unité de la forme est ainsi respectée.

Une initiative ne peut avoir pour objet qu'une seule disposition. L'unité de la matière est respectée lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les différentes parties de l'initiative.³⁾ Il faut admettre qu'un tel rapport existe bien entre les différentes parties du texte présenté. Cette constatation de nature purement formelle ne signifie cependant nullement que l'on soit d'accord avec le point de vue manifeste de l'initiative, selon lequel le but d'empêcher la construction d'une place d'armes et celui d'encourager la protection de la nature se situent sur un même plan.

Les deux conditions de validité de l'initiative, soit l'unité de la forme et l'unité de la matière sont donc remplies.

14 Applicabilité

La mise en application de l'initiative pourrait présenter certaines difficultés. Il n'y a cependant pas d'obstacles matériels ou d'ordre temporel insurmontables aux buts visés par l'initiative; ils sont réalisables. Ceci vaut particulièrement pour l'obligation de démanteler des installations et bâtiments qui portent atteinte aux objets protégés, ainsi que pour l'obligation de rétablir l'état d'avant le 1^{er} juin 1983.

2 L'initiative en regard du droit fédéral en vigueur

21 L'initiative en regard du droit en matière de protection de la nature et du paysage

211 Le droit constitutionnel en vigueur

L'article 24^{sexies} cst.⁴⁾ a la teneur suivante:

¹ La protection de la nature et du paysage relève du droit cantonal.

² La Confédération doit, dans l'accomplissement de ses tâches, ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, ainsi que les curiosités naturelles et les monuments et les conserver intacts là où il y a un intérêt général prépondérant.

³ La Confédération peut soutenir par des subventions les efforts en faveur de la protection de la nature et du paysage et procéder, par voie contractuelle ou d'expropriation, pour acquérir ou conserver des réserves naturelles, des sites évocateurs du passé et des monuments d'importance nationale.

⁴ Elle est autorisée à légiférer sur la protection de la faune et de la flore.

L'article 24^{sexies}, 1^{er} alinéa, a une valeur déclaratoire. Ce qu'il énonce découle déjà de l'article 3 cst.⁵⁾ – Les exceptions au principe se trouvent dans

les dispositions spéciales des 2^e, 3^e et 4^e alinéas. Ce dernier confère à la Confédération un pouvoir de légifération étendu dans le domaine de la protection botanique et zoologique de la nature. En approuvant cet article, le peuple et les cantons ont estimé avec pertinence que la conservation des espèces indigènes de la flore et de la faune, et donc nécessairement aussi de leur habitat (biotopes), était une tâche dépassant les frontières des cantons et devait être confiée à la Confédération.

Le 5^e alinéa (nouveau) proposé par l'initiative peut être considéré partiellement (en ce qui concerne les biotopes palustres) comme un cas particulier du 4^e alinéa de l'article constitutionnel en vigueur. Cependant, étant donné qu'il ne concerne pas seulement les marais mais aussi les sites marécageux, il va au-delà de la protection des biotopes proprement dite et touche au domaine de la protection du paysage au sens large, que l'article 24^{sexies}, 4^e alinéa, cst. n'englobe pas.

212 La législation en vigueur

L'article 24^{sexies} cst. constitue le fondement de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN).⁶⁾ Les alinéas de l'article 18⁷⁾ qui concernent la protection des biotopes, ont la teneur suivante:

¹ La disparition d'espèces animales et végétales indigènes doit être prévenue par le maintien d'un espace vital suffisamment étendu (biotopes), ainsi que par d'autres mesures appropriées. Lors de l'application de ces mesures, il sera tenu compte des intérêts dignes de protection de l'agriculture et de la sylviculture.

^{1bis} Il y a lieu de protéger tout particulièrement les rives, les roselières et les marais, les associations végétales forestières rares, les haies, les bosquets, les pelouses sèches et autres milieux qui jouent un rôle dans l'équilibre naturel ou présentent des conditions particulièrement favorables pour les biocénoses.

^{1ter} Si, tous intérêts pris en compte, il est impossible d'éviter des atteintes d'ordre technique aux biotopes dignes de protection, l'auteur de l'atteinte doit veiller à prendre des mesures particulières pour en assurer la meilleure protection possible, la reconstitution ou, à défaut, le remplacement adéquat.

L'article 21 LPN⁸⁾ fait également partie des dispositions sur la protection des biotopes; il protège, dans l'ensemble de la Suisse, la végétation des rives, domaine important du point de vue biologique et fortement exposé à des atteintes.

213 Les objets que l'initiative vise à protéger

Selon la teneur de l'initiative, les objets à placer sous protection sont «les marais et sites marécageux d'une beauté particulière et présentant un intérêt national». Aucune des quatre notions utilisées n'est définie dans le texte de l'initiative. On se référera donc à leur signification dans le langage technique et le langage courant. Le marais est un terrain le plus souvent

humide, couvert de végétation, sur sol tourbeux.⁹⁾ Selon les régions, on aura des bas-marais, des marais de transition ou des hauts-marais (marais bombés). Leur existence et celle des biocénoses qui les caractérisent dépendent directement du maintien des conditions écologiques de la station et des formes d'exploitation. Lorsque les biotopes palustres se présentent en groupe ou combinés avec d'autres surfaces exploitées extensivement ou intensivement, ils forment un site marécageux. La région de Rothenthurm en est un exemple.

Le terme «présentant un intérêt national» (traduction de «nationale Bedeutung» par les initiateurs) ou plutôt «d'importance nationale» est couramment employé dans la législation fédérale en matière de protection de la nature et du paysage.¹⁰⁾ L'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP)¹¹⁾ donne une liste des principaux objets dignes d'être protégés auxquels on attribue cette qualité.

Le texte de l'initiative mentionne également l'attribut «d'une beauté particulière», bien que les considérations d'ordre esthétique soient plutôt à l'arrière-plan des préoccupations de la protection des biotopes.

Contrairement au droit en vigueur, l'initiative met les marais en évidence par rapport à d'autres catégories de biotopes. On pourrait en déduire que certaines catégories de biotopes, dont il n'est pas particulièrement fait mention – les terrains secs par exemple – sont moins dignes d'être protégées, ce qui serait tout à fait incorrect. Le traitement préférentiel des marais n'est pas justifié.

Les mesures de modification acceptables en ce qui concerne les objets protégés sont mentionnées exhaustivement dans l'article constitutionnel. Il s'agit des «installations servant à assurer la protection conformément au but visé et à la poursuite de l'exploitation à des fins agricoles».

214 L'application des normes visées par l'initiative

Si l'initiative était acceptée, les marais et les sites marécageux seraient déclarés objets protégés par voie constitutionnelle. De fait, une protection efficace ne serait toutefois pas encore garantie. La séparation entre biotopes palustres et autres catégories de biotopes ainsi que leur délimitation par rapport aux terrains agricoles ne sont souvent pas nettes. Il est encore plus difficile de fixer les frontières naturelles de sites marécageux. Pour faire adopter une protection légale, il faut cependant que le propriétaire d'un bien-fonds soit parfaitement au courant des restrictions qui le concernent; l'objet protégé doit donc être délimité avec une extrême précision. Les propriétaires et d'autres personnes concernées devraient en outre avoir le droit d'être entendus et de recourir. A elle seule, l'interdiction de construire et d'apporter des modifications ne servirait pas suffisamment les intérêts de la protection de la nature. Il faudrait, pour chaque objet protégé, régler au moins les mesures d'entretien.

215 Les conséquences pour le projet de place d'armes

De l'avis du Conseil fédéral, l'acceptation de l'initiative n'empêcherait ni la construction des casernes ni l'aménagement du terrain dit d'infanterie du «Cholmatli/Erlen». En revanche, il ne serait plus possible d'entreprendre dans le terrain d'exploration les adaptations convenues avec les organes de la protection de la nature. Il en résulterait pour la troupe de graves inconvénients et des restrictions considérables dans l'utilisation du terrain nécessaire à l'instruction.

22 L'initiative en regard du droit en matière d'aménagement du territoire

Au sens de l'article 22^{quater} cst., aménager le territoire signifie affecter le sol selon ses qualités à différents modes d'utilisation et veiller à ce que les possibilités d'utilisation autorisées puissent être respectées. L'obligation d'utiliser judicieusement le sol se rapporte à toutes les activités de la Confédération, des cantons et des communes ayant des effets sur l'organisation du territoire, qu'elles soient exercées sous le titre d'aménagement du territoire, de travaux publics (art. 23 cst.), de protection de la nature et du paysage (art. 24^{sexies} cst.), de protection de l'environnement (art. 24^{septies} cst.) ou sous tout autre titre. On entend par activités ayant des effets sur l'organisation du territoire celles qui visent ou sont aptes à modifier immédiatement des espaces naturels ou artificiels ou qui visent à les maintenir en l'état.

La loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)¹²⁾ exige des cantons qu'ils tiennent compte, lors de l'établissement de leurs plans, de paysages d'un intérêt particulier.¹³⁾ Sur ce point, les objets de la LAT et de l'initiative de Rothenthurm concordent dans une large mesure. Les marais et paysages marécageux qui font l'objet de l'initiative sont déjà considérés comme objets à protéger au sens de la LAT. La délimitation de zones protégées interdit toute activité de construction contraire au but visé (aussi l'aménagement d'installations ou les modifications inacceptables du terrain). La LAT anticipe donc sur la proposition de l'initiative. Des délais d'exécution clairs sont impartis aux cantons et aux communes.¹⁴⁾ L'établissement des plans directeurs, en cours, représente une aide considérable pour l'établissement des plans d'aménagement locaux.

23 L'initiative en regard de la garantie de la propriété

231 Généralités

En vertu de l'article 22^{ter}, 1^{er} alinéa, cst., la propriété est garantie. Selon le 2^e alinéa, la Confédération et les cantons peuvent toutefois, «dans la mesure de leurs attributions constitutionnelles, (...) par voie législative et pour des motifs d'intérêt public, prévoir l'expropriation et des restrictions de la propriété». La garantie de la propriété est aussi réglée et réduite par d'autres articles constitutionnels.¹⁵⁾ Il est en principe possible de compléter ou

de modifier le régime de la propriété en vigueur. Du point de vue politico-juridique il faut toutefois se demander si la teneur de l'initiative et la conception actuelle de la propriété et du droit foncier ne divergent pas de façon difficilement justifiable.

La proposition de l'initiative d'interdire les installations et les modifications de terrain qui ne servent pas à assurer la protection conformément au but visé correspond à ce qui est déjà imposé au propriétaire foncier par des prescriptions en vigueur. La limitation à un seul mode d'utilisation n'est depuis longtemps plus un fait rare.

La prescription faite dans la disposition transitoire de démanteler les installations et constructions et d'annuler les modifications de terrain entreprises après le 1^{er} juin 1983 ne s'applique pas uniquement à la région de Rothen-thurm et ne vaut pas seulement pour la Confédération. Une telle obligation de démolition serait matériellement en contradiction avec le principe de la confiance, la sécurité juridique et la pratique judiciaire actuelle en ce qui concerne la force rétroactive de textes législatifs. Selon ces principes, un particulier peut admettre qu'il pourra laisser en l'état l'ouvrage construit conformément à la loi même si de nouvelles normes juridiques ne permettaient plus une telle construction. L'obligation de démolition prévue serait de ce fait un élément inhabituel dans notre régime de la propriété.

232 La question des indemnisations

Il n'est pas possible de prédire si et dans quelle mesure les restrictions de l'utilisation prévues par l'initiative entraîneront une obligation d'indemniser. On peut toutefois admettre que dans le cas des marais et des sites marécageux, il s'agit rarement de terrains équipés affectés à la zone à bâtir. Selon le texte de l'initiative, la poursuite de l'exploitation actuelle à des fins agricoles sera assurée. Une «expropriation matérielle»¹⁶⁾ entraînant le paiement d'importantes indemnités constituerait de ce fait une exception.

En revanche, l'obligation faite dans la disposition transitoire de démanteler des installations et constructions entreprises conformément à la loi représenterait sans aucun doute une grave atteinte à la propriété. La disposition prévue exclut expressément une indemnisation, ce qui serait contraire à la pratique. De fait, son incidence est plutôt faible. Un privé obtiendrait difficilement une autorisation de construire dans un site marécageux.

24 Initiative et instruction militaire

En vertu de l'article 20, 2^e alinéa, est., «l'instruction militaire dans son ensemble appartient à la Confédération». Celle-ci doit en l'occurrence fournir aussi les installations nécessaires à cette instruction. La mise à disposition de places d'armes est une tâche constitutionnelle de la Confédération qui trouve également son fondement dans l'article 23 est. (travaux publics). La Confédération doit cependant accomplir cette tâche en coordination avec d'autres obligations (aménagement du territoire, protection de la nature et

du paysage, etc.). L'initiative rend certes cette tâche plus difficile mais ne s'oppose pas entièrement à son accomplissement. L'initiative n'est donc pas inconciliable avec les dispositions de la constitution relatives aux affaires militaires.

3 L'initiative et le projet de place d'armes de Rothenthurm

31 Le projet de place d'armes de Rothenthurm

311 Nécessité

La place d'armes de Rothenthurm doit servir à l'instruction de cyclistes (munis d'armes d'infanterie telles que fusil d'assaut, tubes-roquettes, mitrailleuse et grenades à main) et d'explorateurs (munis d'armes légères, équipés de véhicules tout terrain légers et d'appareils de transmission). Elle doit permettre d'accueillir chaque année deux écoles de recrues et de cadres de quelque 500 militaires stationnés dans des locaux provisoires à Schwyz, Goldau et Rothenthurm, depuis 18 ans. Outre les locaux d'hébergement, il faut des locaux et surtout des terrains appropriés pour l'instruction et l'exercice. La place d'armes de Rothenthurm telle qu'on projette de la construire, correspond à une nécessité impérieuse sur le plan militaire.

312 Etudes de base

Les cantons de Schwyz et de Zoug, ainsi que les organisations de protection de la nature et les propriétaires des terres étaient également représentés au sein de la commission chargée de la planification de la place d'armes. Le plan de place d'armes retenu a reçu de ladite commission la mention «très bien» tant du point de vue militaire que du point de vue civil. L'expertise relative à l'aspect protection de la nature a même reçu la mention «excellent». Par ailleurs, pour tenir compte au mieux des différents intérêts en jeu, la commission de planification a établi un catalogue des revendications des parties, qui a abouti, le 25 août 1978, à une convention passée entre la Confédération et les cantons de Schwyz et de Zoug. Les gouvernements des deux cantons approuvent le projet de place d'armes.

313 Décisions parlementaires

En septembre 1976, le rapport sur la situation et la planification des places d'armes, de tir et d'exercice de l'armée portait pour la première fois le projet de place d'armes à la connaissance des Chambres fédérales. Par deux arrêtés concernant des ouvrages militaires et des acquisitions de terrain, du 19 septembre 1978¹⁷⁾ et du 26 septembre 1979¹⁸⁾, celles-ci accordèrent les crédits nécessaires à l'acquisition de terrains et prirent des décisions de principe sur la réalisation de projets de construction. Elles approuvèrent ensuite le nouveau rapport sur la situation et la planification des places d'armes, de tir et d'exercice de l'armée, de septembre 1981, qui mentionne

expressément la place d'armes de Rothenthurm. Le 28 septembre 1983¹⁹⁾, après avoir entendu les explications détaillées des deux commissions militaires, elles votèrent les crédits relatifs au programme de constructions.

La révision de la convention du 25 août 1978 passée entre la Confédération et les cantons de Schwyz et de Zoug, proposée durant les délibérations parlementaires, est en cours. Elle a pour but d'entériner et de compléter les dispositions relatives à la protection de la nature.

La place d'armes de Rothenthurm a par ailleurs fait l'objet de plusieurs interventions parlementaires.²⁰⁾

32 Protection de la nature et aménagement du territoire dans la région de Rothenthurm

321 Le site marécageux de Rothenthurm

La vallée est située entre Biberbrugg au nord et Rothenthurm au sud, et est délimitée à l'ouest par la chaîne de montagnes de Höhronen-Räten-St. Jost-Morgarten et à l'est par celle de Chatzenstrick-Nüselstock. Elle a dû être formée durant la dernière glaciation par un bras latéral du glacier de la Reuss, renforcé par le glacier de la Muota.²¹⁾ Large de 1,5 km et longue de 6 km, la région est pratiquement à même altitude de bout en bout et voit ses eaux drainées vers le nord par la petite rivière Biber. Le cours de la rivière, avec ses nombreux méandres s'inscrivant dans la tourbe, constitue un site fort rare en Suisse. La configuration du terrain et un climat à la fois humide et frais, accompagné de grandes différences de température, ont fait de Rothenthurm la plus grande surface de marais des Préalpes suisses. Composée de plusieurs types de marais, elle abrite de nombreuses plantes et espèces animales rares. Il faut signaler plus particulièrement la forêt de pins de montagne à sphaignes, d'Aegerried, des groupements fontinaux bien conservés, des marais à petites laïches et des tourbières se régénérant.²²⁾

322 Mesures prises par la Confédération

La région de Rothenthurm, qui présente un grand intérêt pour la protection de la nature, a été incluse dans l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP), par arrêté du 19 décembre 1983. D'une surface de 674 ha, la zone a été désignée comme objet n° 1308 «Moorlandschaft (site marécageux) Rothenthurm - Altmatt - Biberbrugg»²³⁾ (*figure 1*). En vertu de l'article 6 LPN, cette zone mérite tout particulièrement d'être conservée intacte ou en tout cas d'être préservée le plus possible. Lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, la règle suivant laquelle un objet figurant dans l'inventaire doit être conservé intact ne souffre d'exception que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation. Si, compte tenu de tels intérêts, l'objet ne peut être conservé intact, il convient alors de le ménager le plus possible. Cette obligation a

Périmètre de l'Objet IFP 1308*Figure 1*

Reproduction réduite de la feuille d'inventaire concernée (avec l'autorisation de l'Office fédéral de la topographie, du 25 mai 1985).

été reconnue et respectée par les organes du DMF, bien avant même que l'objet ne fasse partie de l'IFP. La Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) a procédé à l'expertise obligatoire en vertu de l'article 7 LPN.

Après la publication de la LAT, le projet de place d'armes a été inclus dans la première vue d'ensemble des «études de base, concepts, plans sectoriels et projets de construction». ²⁴⁾ Les études relatives à la planification de la place d'armes ont cependant commencé bien avant l'entrée en vigueur de la LAT. Elles ont tenu compte de l'article 22 ^{quater}, 3^e alinéa, est., alors directement applicable. La variante retenue est celle qui satisfait le mieux aux critères relatifs à l'aménagement du territoire.

323 Mesures prises par les cantons

Les cantons de Schwyz et de Zoug reconnaissent expressément l'importance nationale du site marécageux de Rothenthurm et ont approuvé son inclusion dans l'IFP. Ils s'apprennent mutuellement à élaborer un statut protecteur ayant force de loi. En vertu de l'article 27 LAT, le gouvernement du *canton de Schwyz* a fixé le 29 janvier 1985 les limites d'une zone réservée. Cette mesure doit permettre d'assurer provisoirement la protection de quelque 500 ha ²⁵⁾, jusqu'à ce que le canton édicte une ordonnance définitive. Elle a été prise en raison de l'intensification croissante de l'exploitation agricole, intervenue ces dernières années dans les zones marécageuses, au détriment de surfaces présentant un grand intérêt pour la protection de la nature. Le *canton de Zoug* a promulgué une loi ²⁶⁾ qui doit permettre de protéger la partie des sites marécageux de Rothenthurm situés sur son territoire et d'empêcher des atteintes par des mesures préventives. Des dispositions de protection spéciales sont en préparation.

33 La place d'armes et la protection de la nature et du paysage

La prise en compte tant des intérêts militaires et agricoles que de ceux ressortant de la protection de la nature a constitué une tâche très difficile. Le terrain, entièrement ou presque entièrement épargné par les cultures, présente un intérêt particulier du point de vue de la protection de la nature. Entre ce terrain et la zone proche du village, considérée par l'agriculture locale comme un terrain favorable, se trouve le «terrain d'exploration» qui se distingue des deux autres zones tant sur le plan des possibilités d'exploitation agricole que par son intérêt sur le plan de la protection de la nature. Du point de vue agricole, il s'agit d'une zone de transition, avec des prairies naturelles souvent humides, des prés à litières et des terrains improductifs. L'exploitation de la tourbe, tant historique qu'actuelle, représente une particularité. Dans cette zone aussi, il y a une nette tendance à l'intensification de l'exploitation. Le succès de telles mesures sur le plan agricole devrait toutefois rester modeste. Par sa situation particulière, le terrain d'exploration fait office de tampon entre la zone d'exploitation agricole intensi-

ve à proximité du village et les zones présentant un intérêt sur le plan de la protection de la nature, situées plus au nord. Grâce aux prescriptions cantonales de protection, ces dernières sont en outre protégées contre les perturbations qu'elles pourraient subir. A cet égard, les dispositions de l'initiative, interprétables de différente manière, offriraient une garantie moindre.

Dans la convention de principe passée en août 1978 avec les cantons concernés, dont il a été question au chiffre 312, le DMF s'est engagé à louer le terrain à des agriculteurs de la région. Une fois les prétentions militaires et les revendications de la protection de la nature et du paysage prises en considération, l'exploitation des terrains restants se fera dans le cadre de l'agriculture locale et traditionnelle, c'est-à-dire sous forme de production de fourrage et de litière. Le mode d'utilisation a été inclus comme charge dans les baux provisoires. Dans l'intérêt de la protection de la nature et du paysage, le DMF s'est en outre engagé à ne pas entreprendre de corrections le long de la Biber. La caserne sera située en dehors de la zone désignée par l'IFP comme paysage d'importance nationale (*figure 1*).

Dans son expertise du 18 décembre 1978, la CFNP a approuvé en principe la construction de la place d'armes de Rothenthurm, à certaines conditions. Elle a eu l'occasion de se faire entendre au cours des autres phases du projet. Comme elle l'avait suggéré, un spécialiste neutre de la protection de la nature a été chargé depuis juillet 1982 de suivre les travaux d'établissement des plans et de construction. D'importants relevés dans le domaine de la protection de la nature et du paysage ont été entrepris jusqu'à aujourd'hui et ont été continuellement intégrés dans le projet. La même manière de procéder sera appliquée dans la phase des plans de détail et celle de la réalisation des constructions.

Contrairement à l'avis des initiateurs, il s'avère que la protection de la nature et l'utilisation de cette région par l'armée ne sont pas absolument incompatibles.

34 Détente et plus particulièrement ski de fond

La configuration du terrain et le climat font que ce paysage nordique se prête bien au ski de fond. La région est généralement au-dessus de la couche de brouillard. Par temps stable, il se forme une nappe aux températures nocturnes extrêmement basses, qui assure une bonne conservation de la neige. Autre avantage de la région: elle est facilement accessible en train depuis la région de Zurich.²⁷⁾

Pour autant que la piste ménage la nature, le ski de fond respecte les objectifs de protection. Conformément à la demande de la CFNP, la planification de la place d'armes a tenu compte du maintien du ski de fond. D'autres formes de loisirs, notamment durant la période particulièrement sensible de la croissance de la végétation, ne sont pas souhaitables, pas plus que des activités motorisées. Seules entrent en ligne de compte les randonnées sur des chemins marqués choisis avec soin.

4 Le renforcement de la protection du paysage dans le cadre de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

Dans la mesure où l'initiative vise également la protection des *sites marécageux*, elle concerne la protection du paysage au sens large, par le biais de la protection des biotopes, fondée sur l'article 24^{sexies}, 4^c alinéa, *est. en vigueur*. Font donc également partie du «paysage»²⁸⁾ les éléments qui ont été façonnés exclusivement par l'homme.

La Confédération exerce sa compétence de protéger le paysage dans le cadre de l'octroi de subventions fédérales.²⁹⁾ Elle est par ailleurs tenue de ménager le paysage lors de la construction d'ouvrages fédéraux ou celle d'autres ouvrages qu'elle a subventionnés, dont elle a autorisé la construction ou pour lesquels elle a accordé une concession.³⁰⁾ Les limites enfin dans lesquelles la Confédération dispose d'un droit d'intervention directe sont très étroites.³¹⁾

En 1971 déjà, le conseiller national Binder et le conseiller aux Etats Bächtold déposaient deux motions allant dans le même sens (10 987 et 10 999).³²⁾ Adoptées par les deux Chambres, ces motions demandaient le renforcement des pouvoirs de la Confédération dans le domaine de la protection du paysage. La question de savoir si une révision de la loi était nécessaire ne fut pas tranchée. On elabora deux projets internes, dont l'un prévoyait un nouvel article constitutionnel, l'autre une nouvelle loi. En raison d'autres priorités sur le plan politique et des instruments mis au point dans le domaine du droit de l'aménagement du territoire, ces projets en restèrent là. Les motions susnommées n'ont pas été classées. Elles seront examinées dans le cadre de la nouvelle répartition de tâches entre la Confédération et les cantons.³³⁾

Dans son rapport de janvier 1984 sur le deuxième train des mesures (répartition des tâches II), la commission d'étude instituée par le DFJP pour examiner la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons a examiné, entre autres objets, la protection de la nature et du paysage. Elle est d'avis que les moyens à disposition de la Confédération pour assurer la protection du paysage sont insuffisants et propose de renforcer au moins la protection des paysages d'importance nationale. La procédure de consultation est en cours. Le message y relatif est prévu pour 1986.

5 La proposition du Conseil fédéral: rejet de l'initiative et contre-projet indirect

51 Considérations de principe

L'insertion d'un nouvel article dans la Constitution pour assurer la protection des biotopes s'avère superflue, notamment lorsque cette dernière se limite aux marais.

Le renforcement de la protection du paysage, non seulement de la protection des biotopes, doit être examiné dans le cadre du deuxième train de mesures en vue d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. En effet, une meilleure protection, limitée aux seuls sites marécageux, tel que le prévoit l'initiative serait une mesure partielle.

La place d'armes de Rothenthurm, par ailleurs, est indispensable pour l'instruction de l'armée.

Fort de ces trois considérations, le Conseil fédéral recommande de rejeter l'initiative sans lui opposer de contre-projet direct. Il convient cependant d'améliorer la protection des biotopes au plan juridique. C'est pourquoi le Conseil fédéral, dans un contre-projet indirect, propose de compléter les dispositions de la LPN sur ce point.

52 Protection des espèces et des biotopes. Situation en Suisse

521 La disparition des espaces vitaux naturels à l'origine de l'appauvrissement de la flore et de la faune

De nombreuses espèces végétales et animales indigènes diminuent ou sont même menacées d'extinction, en raison principalement du rétrécissement ou de la disparition de leur milieu naturel. La *figure 2* illustre ce processus au moyen de trois exemples.

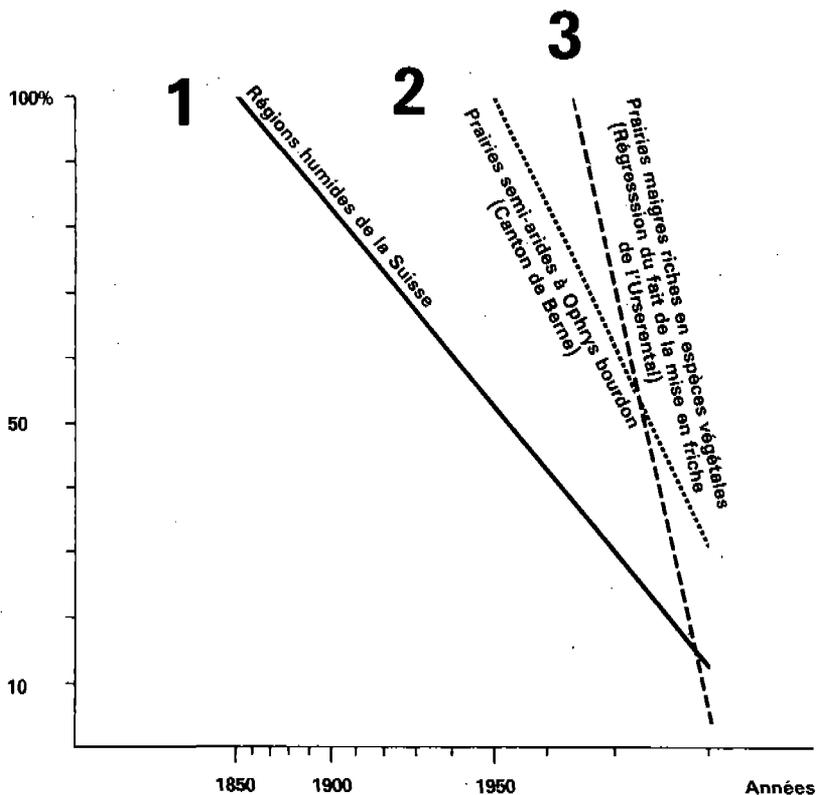
Certains biotopes importants se sont réduits comme peau de chagrin. C'est ainsi que depuis 1850, 90 pour cent des zones humides ont été asséchées, remblayées ou construites. Les hauts-marais, autrefois nombreux, ne subsistent plus qu'à l'état fragmentaire. Pour l'ensemble de la Suisse, leur surface se limite à 1500 ha, dont 500 seulement constituent des marais relativement intacts.³⁵⁾

Dans le cas des zones alluviales, des prairies sèches et des rives, l'évolution est la même. De 1932 à 1976, les roselières du lac de Hallwil (objet IFP 1303, cantons AG et LU) ont passé de 56,7 à 9,4 ha (17,4% de leur surface initiale).³⁶⁾ De 1971 à 1981, les prairies sèches du district de Lebern, dans le canton de Soleure (objet IFP 1010) ont perdu plus de 90 pour cent de leur valeur, en raison d'une intensification de l'exploitation des sols.³⁷⁾ La brochure «Aspect de nos rives» souligne l'importance et le recul de nos zones alluviales naturelles.³⁸⁾

522 L'appauvrissement de la diversité des espèces

La gravité des menaces qui pèsent sur la flore et la faune indigènes se mesure à l'allongement des «listes rouges» des espèces végétales et animales menacées et rares, établies par des institutions scientifiques et des organisations de protection de la nature.

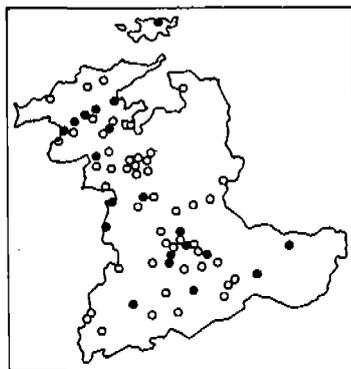
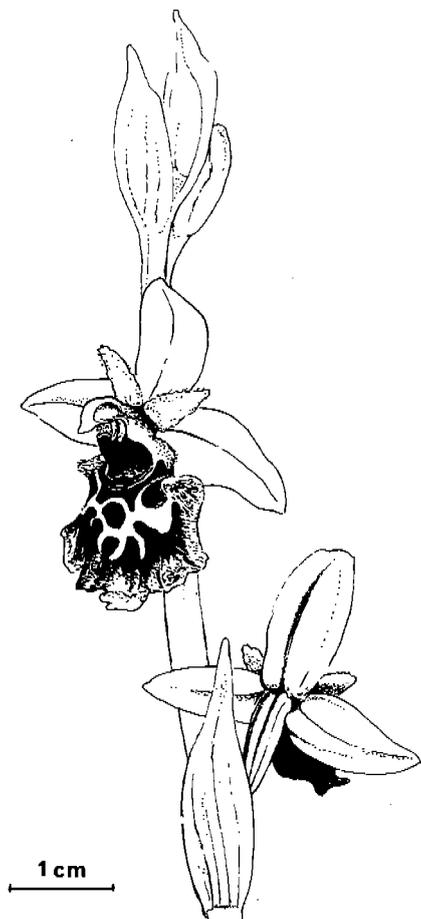
C'est ainsi qu'en Suisse, en 1977, sur 190 oiseaux nicheurs, 9 espèces avaient disparu, 5 étaient directement menacées d'extinction, 18 avaient diminué fortement et avaient déjà disparu de certaines régions, 13 étaient ra-



- 1 Régions humides de la Suisse: depuis 1950, régression d'environ 90 pour cent.³⁵⁾
- 2 Les prairies semi-arides à *Ophrys bourdon* (*Ophrys fuciflora*) dans le canton de Berne: depuis 1950, régression d'environ 70 pour cent.³⁴⁾ (Cf. figure 3.)
- 3 Prairies maigres des «Freiberge» dans l'Urserental (canton d'Uri): depuis 1964, régression de plus de 90 pour cent du fait de la mise en friche.³⁷⁾

Mise en danger d'espèces protégées par le droit fédéral
Exemple: *Ophrys bourdon*

Figure 3



● Station encore existante en 1980

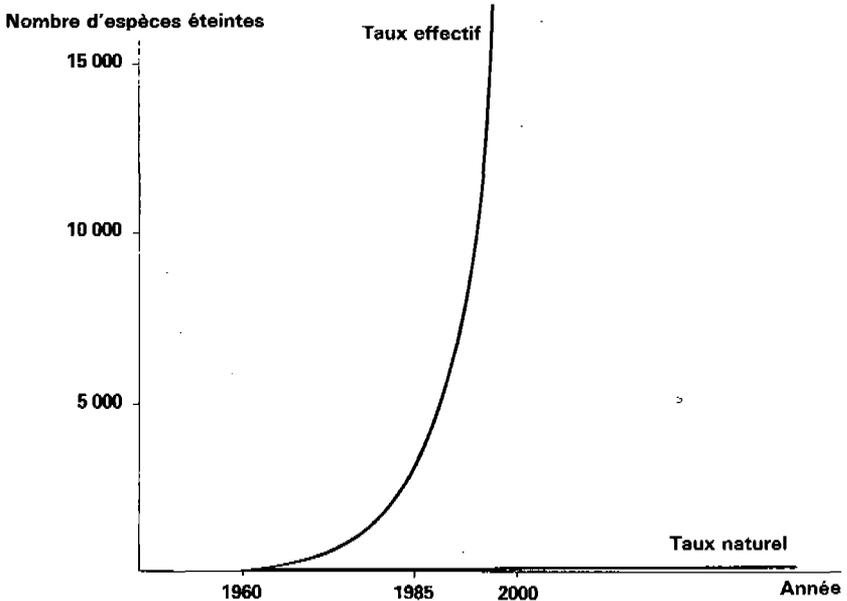
○ Station disparue

Les stations de cette espèce protégée dans toute la Suisse, sont disparues à 70 pour cent dans le canton de Berne durant la période de 1950 à 1980, du fait de la mise en friche, de la fertilisation ou d'autres changements dans l'utilisation du sol (cf. aussi figure 2).³⁴⁾³⁷⁾

L'*Ophrys bourdon* (*Ophrys fuciflora*) est une espèce d'orchidée indigène qui croît dans les prairies maigres bien ensoleillées.

Extinction d'espèces végétales et animales dans le monde depuis 1960

Figure 4



Le graphique met en évidence la divergence de la courbe de l'extinction naturelle d'espèces par rapport à la courbe de l'extinction d'espèces due à l'homme. La disparition accélérée d'espèces représente la perte irréversible d'un capital génétique.⁴²⁾⁴³⁾

res et menacées, 7 diminuaient et 31 autres dépendaient de milieux naturels spécifiques et étaient de ce fait particulièrement vulnérables. La révision de cette liste, entreprise en 1982, a fait apparaître 4 nouvelles espèces directement menacées d'extinction, 2 en forte diminution et disparues de certaines régions, 3 rares et menacées. En dépit de mesures de protection, la menace qui pèse sur 11 des 79 espèces de la liste rouge s'est encore aggravée.³⁹⁾

Des 19 espèces d'amphibiens protégées au plan fédéral, 3 ont pratiquement disparu, 4 sont menacées d'extinction à long terme, 3 diminuent et ont déjà disparu de certaines régions, 5 sont menacées localement. Seules 4 d'entre elles ne sont pas menacées.⁴⁰⁾

Des 2700 plantes vasculaires indigènes, 46 ont disparu, 213 sont fortement menacées d'extinction, 261 sont menacées et 194 devenues rares.⁴¹⁾ (Cf. aussi *figure 3*).

Le rythme de la disparition naturelle des plantes et des animaux est estimé à une espèce par année. Sous l'influence de l'homme, ce rythme est aujourd'hui d'une espèce par jour et l'on craint que jusqu'à l'an 2000, il ne soit d'une espèce par heure (cf. *figure 4*).⁴²⁾⁴³⁾

Parallèlement aux modifications préoccupantes de notre environnement, qui sont la conséquence des développements techniques de notre époque, le recul des espèces a donc pris des dimensions telles qu'il importe aujourd'hui d'agir.

523 Causes et conséquences

Certaines espèces disparaissent avant tout à cause du nivellement des facteurs écologiques spécifiques de leur milieu vital et de la disparition des biotopes qui leur sont propres. La menace qui pèse sur la faune et la flore n'est pas due uniquement à l'expansion de la construction et du tourisme, ni au morcellement du paysage, résultant d'un réseau de communication toujours plus dense (création d'îlots) et qui a des conséquences défavorables sur les déplacements de la faune. Elle est due également aux méthodes d'exploitation trop intensive des terres agricoles ou à l'abandon de certaines terres. La disparition d'espèces provoquée par des changements d'affectation peut porter préjudice à d'importants processus régulateurs du milieu. Les éléments paysagers naturels servent également de biotopes à des espèces utiles et peuvent servir de réservoir génétique aux plantes cultivées. Le maintien et la création d'îlots écologiques exploités de manière extensive, au milieu des cultures, contribue à diminuer les risques liés à l'exploitation. Ceci correspond aux objectifs de production intégrée tels qu'ils sont définis dans le Sixième rapport sur l'agriculture.⁴⁴⁾

Pour des motifs éthiques, les plantes et les animaux ont droit à l'existence en tant que partie de la création (valeur intrinsèque). Mais l'homme a également un intérêt économique au maintien d'une biosphère le plus intacte possible. L'extinction de toute espèce représente une perte irréversible sur le plan du capital génétique qui s'est constitué durant une longue évolution et dont la valeur et la spécificité se perdent avant même que nous ne les connaissions – ne serait-ce que partiellement. L'extinction des espèces est en outre un signal d'alarme nous avertissant des dangers qui menacent l'homme lui-même.

L'appauvrissement du paysage diminue sa valeur en tant que lieu de détente et de récréation. Or, la banalisation de l'environnement a de lourdes conséquences pour une génération dont la vie est toujours plus marquée par l'omniprésence de la machine. Un paysage uniforme et sans âme ne parle pas à ses habitants et dessert le tourisme.

524 Conclusions

La protection des biotopes n'a pu être assurée avec suffisamment d'efficacité. La LPN, ainsi que la LAT fixent bien des objectifs, mais la réalisation de ceux-ci reste problématique. De par sa nature même, la protection des biotopes est une tâche dont l'exécution dépasse les frontières cantonales. Le maintien des espèces végétales et animales requiert un réseau de biotopes

qui s'étend sur l'ensemble du territoire national. La préservation de parcelles relictuelles isolées et dispersées est sans efficacité. Une participation accrue de la part de la Confédération est donc indispensable.

53 Obligations internationales

En ratifiant diverses conventions internationales, notre pays s'est engagé à renforcer son activité dans le domaine de la protection des biotopes. Mentionnons en particulier la Convention du Conseil de l'Europe relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Convention de Berne),⁴⁵⁾ qui oblige les Etats parties à prendre les mesures législatives et administratives appropriées.

54 Les adjonctions à la LPN

541 La protection des biotopes dans l'actuelle LPN

L'actuel article 18, alinéas 1, 1^{bis} et 1^{er}, LPN vise à protéger les biotopes (cf. ch. 212). Il a pour objectif d'assurer la conservation des espèces végétales et animales indigènes par le maintien d'un espace vital (biotope) suffisamment étendu. Les biotopes doivent en principe être maintenus à l'endroit où ils se trouvent. Si des atteintes ne peuvent être évitées, il faut créer des surfaces de compensation pour empêcher que la surface des biotopes ne continue de diminuer.

542 Les nouvelles dispositions en général

Les nouvelles dispositions qui doivent être introduites dans la loi doivent permettre d'atteindre l'objectif que nous venons de décrire. Une répartition des tâches entre la Confédération et les cantons est indispensable. L'impulsion et les moyens financiers pour protéger les biotopes d'importance nationale doivent provenir, pour l'essentiel, de la Confédération. Les cantons doivent être en mesure de concrétiser cette protection, au plan de l'organisation. Ils doivent également se charger de protéger les biotopes d'importance régionale et locale et créer des zones de compensation écologique dans les régions soumises à une exploitation intensive. La Confédération peut leur allouer des subventions. La LPN renonce à définir avec précision ce qu'il faut comprendre par importance nationale, régionale ou locale, pour éviter au maximum d'entraver une pratique fondée sur les connaissances les plus actuelles.

Une adaptation des dispositions pénales et en particulier un renforcement des sanctions pénales se révèlent indispensables. Sous sa forme actuelle, l'article 24, 1^{er} alinéa, LPN constitue une sanction pénale en blanc.

Etant donné que, selon la doctrine en vigueur, il ne peut contenir aucune peine privative de liberté, le comportement qui mérite l'emprisonnement doit être décrit dans la loi même. Les sanctions pénales prévues s'inspirent

des lois les plus récentes pour lesquelles existent des éléments constitutifs de l'infraction.⁴⁶⁾ Lors de l'établissement du montant des amendes, on a renoncé à tenir compte des gains obtenus illicitement, ainsi que le prévoit l'actuel article 24, 3^e alinéa, LPN. La sanction dépendra de la gravité de la faute et non du succès de l'action. En outre, on propose d'introduire une obligation de réparation du dommage qui sera indépendante de la procédure pénale.

543 Comparaison avec l'initiative

Alors que l'initiative accorde à la Confédération des compétences dont elle est déjà dotée en majeure partie en vertu du droit constitutionnel en vigueur, le contre-projet indirect se fonde sur ce droit pour compléter les dispositions de la loi actuelle. L'initiative ne vise que les marais et les sites marécageux. Le contre-projet indirect en revanche, se propose de protéger l'ensemble des biotopes et règle par avance des questions qu'une acceptation de l'initiative laisserait en suspens. Il va donc plus loin dans la réalisation que l'initiative elle-même. Ce point est décisif face aux menaces immédiates qui pèsent sur la nature, cette valeur irremplaçable. Une acceptation de l'initiative ne simplifierait pas la procédure et ne dispenserait nullement d'une révision de la loi actuelle.

Le contre-projet indirect constitue un instrument judicieux, qui attribue à la Confédération des tâches clairement définies, tout en tenant compte du fédéralisme de notre Etat et des intérêts des propriétaires fonciers.

544 Les nouvelles dispositions prises une à une

L'article 18a décrit la procédure requise pour protéger les biotopes d'importance nationale. Ceux-ci sont délimités par la Confédération à l'aide d'un plan sectoriel, au sens de l'article 13 LAT, que les cantons sont tenus de prendre en considération lors de l'établissement de leurs plans directeurs et de leurs plans d'affectation. L'établissement du plan sectoriel, par le Conseil fédéral, se fait après avoir consulté les cantons, en tenant compte des intérêts de l'agriculture et de la sylviculture.

En cas de défaillance des cantons, la Confédération a le droit de recourir à l'exécution d'office, mesure qui ne doit pas impliquer d'avantages financiers pour les cantons.

L'article 18b dispose que les cantons sont tenus de protéger les biotopes d'importance régionale et locale et de créer, dans des zones soumises à une exploitation intensive, des surfaces de compensation écologique, sous forme d'arbres, de haies, de rives boisées et d'autres petites surfaces naturelles ayant une fonction régulatrice importante dans l'équilibre naturel. L'appauvrissement biologique croissant de nos campagnes doit être combattu grâce à la collaboration étroite des milieux de l'agriculture et de la protection de la nature.

L'article 18c concerne les relations avec les propriétaires fonciers. Ceux-ci doivent être associés – dans la mesure du possible – à la réalisation des objectifs de protection. Ils peuvent obtenir une juste compensation pour des dépenses improductives et doivent admettre que des obligations de prestations qu'ils n'ont pas remplies eux-mêmes le soient par des tiers. L'expropriation matérielle, accompagnée des indemnisations afférentes ne devrait s'appliquer que rarement.

Font partie de la protection des biotopes – dont la mise en œuvre incombe aux cantons – les mesures contre les atteintes directes, la réparation de dégâts et également les mesures favorisant une exploitation conforme à l'objectif de protection (les biotopes étant souvent la résultante d'une exploitation particulière). Les dispositions relatives à la protection des biotopes concernent aussi bien les propriétaires fonciers que des tiers. Les restrictions au droit de propriété peuvent avoir pour teneur non seulement des obligations de s'abstenir, mais également celles d'agir. En cas de nécessité, on peut enfin également recourir à la procédure d'expropriation. Des accords de droit privé peuvent compléter ou remplacer des mesures de droit public. La réglementation de la procédure incombe aux cantons, qui devraient le plus souvent pouvoir recourir à celles dont ils disposent déjà. Ils disposent également d'instruments tels que la LAT. Mentionnons à cet égard les articles 17 et 33 ss LAT ainsi que l'article 12 LPN.

L'article 18d sert de base légale à la participation financière de la Confédération. Il lui attribue la compétence de faire participer les cantons à la prise en charge des frais encourus par la protection d'objets d'importance nationale, jusqu'à concurrence de 80 pour cent. Dans le cas d'objets d'importance régionale ou locale, les frais incombent au premier chef aux cantons. La prestation fédérale, elle, se maintient dans le cadre de l'article 13 LPN.

En vertu de l'article 24, celui qui, intentionnellement et sans droit, détruit ou endommage un biotope protégé en vertu de la loi jusqu'à en menacer l'existence gravement, est passible de l'emprisonnement jusqu'à un an ou d'une amende allant jusqu'à 100 000 francs. Conformément à l'article 48, chiffre 1, du code pénal (CP)⁴⁷⁾, si le délinquant agit par négligence, il est passible d'une amende allant jusqu'à 40 000 francs.

L'article 24a reprend pour l'essentiel les dispositions pénales de l'actuel article 24, 1^{er} alinéa, LPN. Comme il n'est pas possible de décrire une à une toutes les infractions contre les prescriptions de protection, il prend la forme de normes pénales en blanc, avec menace d'amende jusqu'à 20 000 francs.

L'article 24b règle la procédure relative aux personnes morales.

L'article 24c, 1^{er} alinéa, dispose que, outre les objets obtenus illicitement (plantes protégées, animaux, etc.), les avantages pécuniaires obtenus de la même manière peuvent être confisqués en vertu de l'article 58 CP.

L'article 24d remplace l'actuel article 24, 5^e alinéa, LPN et stipule que la poursuite pénale incombe aux cantons.

L'article 24e attribue à l'«autorité compétente» le droit d'exiger de l'auteur

d'une action illicite d'annuler les effets des mesures prises illicitement ou de prendre les frais de la remise en état à sa charge. Une autorité administrative peut prendre des dispositions en dehors de la procédure pénale.

L'article 25 dispose, à son 2^e alinéa, que les cantons sont tenus de désigner les services chargés de la protection des biotopes.

545 Adaptation formelle du texte de la loi

La révision partielle de la loi nous fournit l'occasion de procéder à deux adaptations formelles du texte aux dispositions en vigueur depuis longtemps dans la loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ).⁴⁸⁾ L'énoncé imprécis des articles 16 et 22, 2^e alinéa, LPN a, depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'organisation de l'administration fédérale⁴⁹⁾, provoqué de nombreux malentendus dans des cas de recours. Lors de la révision de l'OJ en 1968, le Parlement a, contrairement à la proposition du Conseil fédéral⁵⁰⁾, subordonné les dispositions se fondant sur la LPN au recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral⁵¹⁾. Ce fait a eu pour conséquence que, contrairement à l'énoncé inchangé de la LPN, les dispositions de l'article 16 de cette loi doivent être prises par le Département fédéral de l'intérieur en lieu et place du Conseil fédéral (délégation automatique). De plus, à l'article 22, 2^e alinéa, LPN, le recours au Conseil fédéral doit être remplacé par le recours de droit administratif au Tribunal fédéral.

546 Constitutionnalité

Les articles proposés se fondent sur l'article 24^{sexies}, 4^e alinéa, cst.

547 Référence à l'aménagement du territoire

Les nouvelles dispositions sont conformes au droit fédéral de l'aménagement du territoire. Elles recourent à des instruments empruntés à la LAT⁵²⁾ (plans sectoriels, plans directeurs, plans d'affectation, zones protégées), dont ils concrétisent les objectifs (art. 1^{er} LAT) et les principes matériels (art. 3 LAT).

55 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

551 Conséquences financières (Confédération, cantons)

La Confédération devra prendre en charge une part importante des frais occasionnés par la protection des biotopes, tâche qui lui incombe par voie constitutionnelle. Il s'agit de frais dus à l'élaboration des plans sectoriels, à l'acquisition d'objets importants, de frais d'entretien et, à titre exceptionnel, de versements d'indemnités en cas d'expropriation.

Selon une estimation la protection des biotopes d'importance nationale devrait entraîner des frais de l'ordre de 120 millions de francs, répartis

sur dix ans. Les deux tiers de cette somme devraient être pris en charge par la Confédération, le tiers restant l'étant par les cantons, le cas échéant par les communes. Le crédit supplémentaire à accorder pour la protection de la nature et du paysage est estimé à 1 million pour la première année de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions. Par la suite, il devrait atteindre 10 millions au bout de quatre années et rester à ce niveau.

552 Effets sur l'état du personnel (Confédération, cantons)

Pour maîtriser les tâches supplémentaires qui lui incombent, la Division de la protection de la nature et du paysage de l'Office fédéral des forêts et de la protection du paysage devra être augmentée de quatre unités au moins, dont deux devraient être engagées au moment de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

Pour les cantons, il faut prévoir, en moyenne, l'engagement supplémentaire d'une personne. Il s'ensuivra que la création de postes de travail décentralisés sera cinq fois plus importante que celle de postes centralisés.

21
74

30298

- ¹⁾ FF 1983 IV 206 ss
- ²⁾ Art. 121, 4^e al., cst.; art. 75, 3^e al., de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (RS 161.1).
- ³⁾ Art. 121, 3^e al., cst.; art. 75, 2^e al., de la loi sur les droits politiques; cf. aussi *Kuhn M.*, *Das Prinzip der Einheit der Materie*, thèse, Zurich 1956.
- ⁴⁾ Accepté en votation populaire du 27 mai 1962 (RO 1962 783).
- ⁵⁾ Art. 3 cst.; «Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la constitution fédérale, et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral.»
- ⁶⁾ RS 451
- ⁷⁾ Modifié par l'art. 66 de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (RS 814.01) et entré en vigueur le 1^{er} janvier 1985 (RO 1984 1144).
- ⁸⁾ L'art. 21 LPN, également modifié par la loi sur la protection de l'environnement et actuellement en vigueur, a la teneur suivante: «La végétation des rives (roselières et jonchères, végétation des prairies ou autres familles de plantes naturelles proches des rives) ne doit pas être essartée ni recouverte ou anéantie d'une autre manière.»
- ⁹⁾ *Wildermuth H.*, *Natur als Aufgabe*. Ligue suisse pour la protection de la nature, Bâle 1978, p. 290.
- ¹⁰⁾ Art. 4, let. a, LPN.
- ¹¹⁾ RS 451.11
- ¹²⁾ RS 700
- ¹³⁾ Art. 1^{er}, 3, 6, 17, 21 et 22 LAT.
- ¹⁴⁾ Art. 35, 1^{er} al., LAT.
- ¹⁵⁾ Par exemple conformément aux art. 22^{quater} cst. (aménagement du territoire) et 24^{sexies} cst. (protection de la nature et du paysage).
- ¹⁶⁾ Sur la notion de l'expropriation matérielle: ATF 110 Ib 31 ss.
- ¹⁷⁾ FF 1978 II 909, sur la base du message du 8 février 1978 (FF 1978 I 493).
- ¹⁸⁾ FF 1979 II 1003, sur la base du message du 28 février 1979 (FF 1979 I 695).
- ¹⁹⁾ FF 1983 III 1112, sur la base du message du 23 février 1983 (FF 1983 II 37 ss).
- ²⁰⁾ – Question ordinaire Braunschweig, du 8 octobre 1982, Aménagement de la place d'armes de Rothenthurm. Répercussion sur la région de la Sihl et de la Biber (liquidé).
– Motion Braunschweig, du 8 décembre 1982. Place d'armes de Rothenthurm. Renonciation (liquidé).
– Question ordinaire Müller-Aargau, du 31 janvier 1983, Place d'armes de Rothenthurm. Information (liquidé).
– Interpellation Akeret, du 18 mars 1983, Places d'armes de Rothenthurm. Qualification de la région.
– Motion Müller-Bachs, du 4 février 1985, Renonciation à l'emplacement de Rothenthurm pour une place d'armes (liquidé).
– Interpellation Müller-Bachs, du 5 mars 1985, Place d'armes de Rothenthurm.

- 21) *Hantke R.*, Eiszeitalter, vol. 2, Thoune 1980, p. 33 ss.
- 22) Cf. description dans l'IFP (Office central fédéral des imprimés et du matériel).
- 23) RS 451.1
- 24) Art. 13 LAT.
- 25) Commune d'Einsiedeln 58%, de Rothenthurm 35%, de Feusisberg 7%.
- 26) Loi cantonale du 2 septembre 1978 «über die Erhaltung und Pflege von Naturschutzgebieten».
- 27) *Entreprises suisses de transport*, Ski de fond – chemin de fer, Berne 1984, p. 30.
- 28) L'art. 24^{sexies}, 2^e al., cst. et la LPN en ses art. 1^{er} et 3 utilisent l'expression «Landschaftsbild» (littéralement image du paysage) (cf. *Imholz R.*, Die Zuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet des Natur- und Heimatschutzes, thèse, Zurich 1975, spéc. p. 55).
- 29) Art. 13 LPN.
- 30) Art. 24^{sexies}, 2^e al., cst. et art. 2 ss LPN.
- 31) Art. 15 et 16 LPN.
- 32) Motion du conseiller national Binder, du 24 juin 1971, et motion du conseiller aux Etats Bächtold, du 25 juin 1971.
- 33) Rapport de gestion du Conseil fédéral 1984, du 7 février 1985, p. 120.
- 34) *Hegg O.*, chez Meyer P. (éditeur), Die Natur, Illustrierte Berner Enzyklopädie, vol. 1, Berne 1981.
- 35) Extrait de «Commentaires et revendications à propos de la protection des tourbières en Suisse», rapport à l'intention de l'Office fédéral des forêts et de la protection du paysage, Pro Natura Helvetica, c/o Institut fédéral de recherches forestières (IFRF), Birmensdorf 1984.
- 36) *Département des travaux publics du canton d'Argovie* (Division de l'aménagement du territoire), Natur- und Landschaftsschutzkonzept, Aarau 1983.
- 37) *Office fédéral des forêts* (Division de la protection de la nature et du paysage), Les prairies sèches et les contributions à l'exploitation agricole du sol, 2^e édition, Berne 1983.
- 38) *Office fédéral des forêts et Institut fédéral de recherches forestières (IFRF)*, Aspect de nos rives, Berne 1984.
- 39) *Comité suisse pour la protection des oiseaux et station ornithologique de Sempach*, Liste rouge des espèces d'oiseaux menacées et rares en Suisse, Bâle/Sempach 1977, révisée en 1982.
- 40) *Ligue suisse pour la protection de la nature*, Liste rouge des amphibiens et des reptiles menacés et rares en Suisse, Bâle 1982.
- 41) *Landolt E.*, et autres, Rapport sur les plantes vasculaires menacées et rares en Suisse («liste rouge») dans: Rapports de l'Institut de géobotanique de l'EPF, fondation Rübel, 49, Zurich 1982, p. 195 à 218.
- 42) *Erz W.*, Institut de recherche pour la protection de la nature et l'écologie, Bonn, Artenschutz im Wandel, dans: Die Umschau, cahier 23 (1983) p. 695 à 700.

- 43) *Global 2000*, Report to the President, Washington, 1980. Selon les estimations faites dans cette étude, il faut s'attendre jusqu'à l'an 2000 à un bilan de 500 000 à 2 millions d'espèces animales et végétales disparues.
- 44) *Conseil fédéral*, Sixième rapport sur l'agriculture, Berne 1984.
- 45) **RS 0.455**
- 46) Art. 60 de la loi sur la protection de l'environnement (**RS 814.01**); art. 27 de la loi sur la protection des animaux (**RS 455**).
- 47) **RS 311.0**
- 48) **RS 173.110**
- 49) **RS 172.010**
- 50) **FF 1965 II 1371**
- 51) **BO N 1967** p. 35 et 36; **BO E 1967** p. 350; **RO 1969** 770 et 771.
- 52) **RS 700**

30298

**Arrêté fédéral
concernant l'initiative populaire
«pour la protection des marais –
Initiative de Rothenthurm»**

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

après examen de l'initiative, déposée le 16 septembre 1983, «pour la protection des marais – Initiative de Rothenthurm»¹⁾;

vu le message du Conseil fédéral du 11 septembre 1985²⁾,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire «pour la protection des marais – Initiative de Rothenthurm» est déclarée valable et soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative a la teneur suivante:

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 24^{sexies}, 5^e al. (nouveau)

⁵ Les marais et les sites marécageux d'une beauté particulière et présentant un intérêt national sont placés sous protection. Dans ces zones protégées, il est interdit d'aménager des installations de quelque nature que ce soit et de modifier le terrain sous une forme ou sous une autre. Font exception les installations servant à assurer la protection conformément au but visé et à la poursuite de l'exploitation à des fins agricoles.

Disposition transitoire

Il y aura lieu de démanteler toute installation ou construction et de remettre dans son état d'origine tout terrain modifié, aux frais du responsable, lorsque ces ouvrages ou ces modifications sont contraires au but visé par la protection et entreprises après le 1^{er} juin 1983, en particulier dans la zone marécageuse de Rothenthurm, tant sur le territoire du canton de Schwyz que sur celui du canton de Zoug. L'état initial sera rétabli.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

30298

¹⁾ FF 1983 IV 206

²⁾ FF 1985 II 1449

Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 11 septembre 1985¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 1^{er} juillet 1966²⁾ sur la protection de la nature et du paysage est modifiée comme il suit:

Art. 18a (nouveau)

Biotopes
d'importance
nationale

¹ Le Conseil fédéral désigne, après avoir pris l'avis des cantons, les biotopes d'importance nationale. Un plan sectoriel (plan sectoriel pour la protection des biotopes) au sens de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)³⁾ indique la situation des biotopes et précise les buts visés par la protection.

² Le Conseil fédéral peut fixer des délais pour la mise en place des mesures de protection.

³ Les cantons mentionnent dans leurs plans directeurs (art. 6 ss LAT) les mesures de protection et d'entretien des biotopes d'importance nationale à prendre lors de l'établissement des plans d'affectation. Ils veillent à ce que ces mesures soient appliquées à temps et qu'elles répondent aux buts visés.

⁴ Si, malgré les avertissements, un canton ne prescrit pas à temps les mesures de protection requises, le Département fédéral de l'intérieur peut prendre les mesures nécessaires et imputer aux cantons une part équitable des frais correspondants.

Art. 18b (nouveau)

Biotopes
d'importance
régionale et
locale et
compensation
écologique

¹ Les cantons veillent à la protection et à l'entretien des biotopes d'importance régionale et locale.

² Dans les régions d'exploitation intensive à l'intérieur et à l'extérieur des localités, les cantons prévoient une compensa-

¹⁾ FF 1985 II 1449

²⁾ RS 451

³⁾ RS 700

tion écologique sous forme d'arbres, de haies, de rives boisées ou de tout autre type de végétation naturelle adaptée à la station. En l'occurrence, ils tiendront compte des intérêts de l'exploitation agricole.

Art. 18c (nouveau)

Situation des
propriétaires
fonciers et des
exploitants

¹ La protection des biotopes et leur entretien seront assurés si possible sur la base d'accords avec les propriétaires fonciers et les exploitants et en pratiquant une agriculture et une sylviculture adaptées au but visé.

² Les propriétaires fonciers et les exploitants qui, dans l'intérêt de la protection souhaitée, limitent leur exploitation actuelle, renoncent à une possibilité d'exploitation concevable ou assurent une prestation sans avantage lucratif immédiat, ont droit à une juste compensation.

³ Si, contrairement à ce qui serait indispensable à la réalisation des buts visés par la protection, un propriétaire néglige d'exploiter son bien-fonds, il doit en tolérer l'exploitation par des tiers.

⁴ Pour autant que les buts visés par la protection l'exigent, les cantons peuvent délimiter des zones réservées (art. 27 LAT)¹⁾, ordonner des restrictions permanentes au droit de propriété, exécuter des remembrements (art. 20 LAT) ou acquérir des terrains, au besoin par voie d'expropriation.

Art. 18d (nouveau)

Financement

¹ Le financement du plan sectoriel et des mesures de protection et d'entretien pour des biotopes d'importance nationale relève de la compétence de la Confédération. Dans des cas particuliers, la Confédération peut faire participer les cantons aux dépenses pour les mesures de protection jusqu'à concurrence de 80 pour cent; ce faisant, elle tient compte de leur capacité financière et de la charge globale qu'ils ont à supporter pour la protection des biotopes.

² Les cantons assument les dépenses pour la protection des biotopes d'importance régionale et locale et pour les mesures de compensation écologique. La Confédération y contribue en accordant des subventions. Le montant de ces subventions est déterminé selon l'article 13.

Art. 24

Délits ¹ Est passible de l'emprisonnement jusqu'à un an ou d'une amende jusqu'à 100 000 francs celui qui, intentionnellement et sans autorisation

- a. Détruit ou endommage sérieusement une curiosité naturelle ou un monument protégés en vertu de la présente loi, un site protégé évocateur du passé ou un site naturel protégé en vue de créer des réserves, un biotope protégé;
- b. Essarte, recouvre ou anéantit d'une autre manière la végétation riveraine au sens de l'article 21 de la loi.

² Si le délinquant agit par négligence, il est passible d'arrêts ou d'une amende jusqu'à 40 000 francs.

Art. 24a (nouveau)

Contraventions Est passible d'une amende jusqu'à 20 000 francs celui qui

- a. Ne respecte pas, malgré le renvoi à cette disposition pénale, une condition ou une obligation à laquelle a été lié l'octroi d'une subvention fédérale;
- b. Enfreint une interdiction édictée en vertu des articles 16, 18, 18a, 18b, 18c, 19 ou 20 en revoyant à la présente disposition pénale;
- c. Se livre sans droit à un acte soumis à une autorisation en vertu des articles 19, 22, 1^{er} alinéa, ou 23.

Art. 24b (nouveau)

Application aux personnes morales et aux sociétés commerciales Les articles 6 et 7 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif¹⁾ sont applicables.

Art. 24c (nouveau)

Confiscation L'article 58 du code pénal²⁾ sur la confiscation d'objets et d'avantages pécuniaires obtenus illicitement est applicable.

Art. 24d (nouveau)

Poursuite pénale La poursuite pénale incombe aux cantons.

Art. 24e (nouveau)

Remise en état Celui qui porte atteinte à une curiosité naturelle ou un monument protégés en vertu de la présente loi, un site protégé évo-

¹⁾ RS 313.0

²⁾ RS 311.0

cateur du passé ou un site naturel protégé en vue de créer des réserves, un biotope protégé ou la végétation protégée des rives, peut être tenu, indépendamment d'une procédure pénale, d'annuler les mesures prises illicitement ou de prendre à sa charge les frais occasionnés par la réparation des dommages.

Art. 25, 2^e al. (nouveau)

² Les cantons désignent les services chargés de la protection des biotopes.

Adaptations formelles du texte de la loi

1. A l'article 16, l'expression «le Conseil fédéral peut» est remplacée par «le Département fédéral de l'intérieur peut».
2. A l'article 22, 2^e alinéa, dans la deuxième phrase, le passage «d'un recours au Conseil fédéral conformément à l'article 125, 1^{er} alinéa, lettre b» est remplacé par «d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral conformément aux articles 97 ss . . .».

II

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Message concernant l'initiative populaire «pour la protection des marais - Initiative de Rothenthurm» et la révision des dispositions sur la protection des biotopes dans la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 11 septembre 198...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1985
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	46
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	85.051
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.11.1985
Date	
Data	
Seite	1449-1481
Page	
Pagina	
Ref. No	10 104 557

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.