

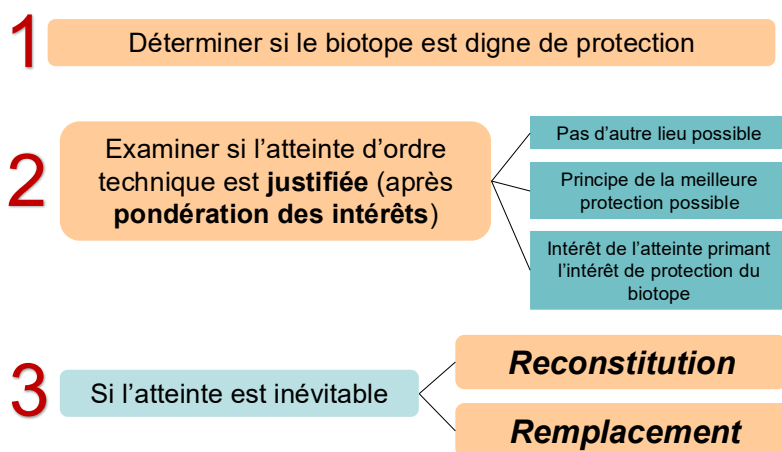


Rapport de synthèse Plateforme N+P III/25

« Mesures de remplacement en protection de la nature et du paysage : enjeux et développements actuels »

1. Bases légales et jurisprudence actuelle (synthèse de la présentation de Jennifer Vonlanthen, OFEV)

La base légale au centre de la discussion est [l'art. 18 al. 1^{er}](#) de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) : « 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. » La **réglementation sur les atteintes** s'applique en trois étapes :



Source : présentation OFEV/Jennifer Vonlanthen

a. Déterminer si le biotope est digne de protection

L'évaluation se fonde sur la définition légale à [l'art. 18 al. 1^{bis} LPN](#) : « ... milieux qui jouent un rôle dans l'équilibre naturel ou présentent des conditions particulièrement favorables pour les biocénoses ». Les critères pour déterminer les biotopes dignes de protection se trouvent à [l'art. 14 al. 3](#) de l'ordonnance sur la protection de la nature et du paysage (OPN) :

- milieux naturels figurant à l'annexe 1 OPN ;
- espèces de la flore et de la faune protégées ;
- poissons et écrevisses menacés ;
- espèces sur Listes rouges ;
- exigences des espèces migratrices et mise en réseau des espèces.

En ce qui concerne les biotopes formellement délimités, c'est-à-dire les zones protégées (biotope d'importance locale, régionale ou nationale), le fait qu'ils sont dignes de protection est établi par la délimitation. Pour tous les autres biotopes, c'est à déterminer (sur le terrain) au cas par cas. Les zones à bâtir ne sont pas exclues ! Selon la jurisprudence (cf. Arrêts du TF [1C 552/2023](#) ; [1C 96/2022](#)), il faut faire une analyse détaillée des valeurs naturelles, par exemple de la présence d'espèces sur Listes rouges.

b. Examiner si **l'atteinte d'ordre technique est justifiée** (pondération des intérêts)

Pour l'évaluation du biotope lors de la pesée des intérêts, les caractéristiques suivantes sont déterminantes ([art. 14 al. 6 OPN](#)) :

- a) son importance pour les espèces végétales et animales protégées, menacées et rares ;
- b) son rôle dans l'équilibre naturel ;
- c) son importance pour la mise en réseau des biotopes dignes de protection ;
- d) sa particularité ou son caractère typique.

Les éventuelles mesures de reconstitution ou de remplacement ne doivent **pas** être prises en compte dans la pesée des intérêts. Par conséquent, elles ne peuvent pas être invoquées pour justifier l'atteinte.

c. **Reconstitution ou remplacement**

D'un point de vue juridique, il convient de souligner les éléments suivants :

- Le **maître d'ouvrage** supporte les **coûts**.
- Les mesures de reconstitution ou de remplacement doivent être planifiées **avant** la délivrance de l'autorisation et appliquées **en même temps** que le projet initial.
- Le remplacement est adéquat lorsqu'il est **réel** ; la **compensation monétaire** est **interdite**.
- Il s'agit de garantir la **mise en réseau** des populations à un autre emplacement, dans la même zone.
- L'équivalence quantitative et qualitative se réfère à la fonction écologique : le **bilan** ne doit **pas être négatif**.
- Idéalement, la décision doit prévoir aussi un **contrôle** (comme charges) pour que les objectifs puissent effectivement être atteints et que le maître d'ouvrage soit tenu d'appliquer les mesures jusqu'au bout.

Deux exemples issus de la jurisprudence illustrent les exigences relatives au remplacement réel, qui doit être qualitativement et quantitativement équivalent :

- Voie de contournement à Schmitt (1C 528/2018) : les mesures de remplacement sur les talus routiers ne suffisent pas, parce qu'elles ne compensent pas les pertes écologiques et ne garantissent pas la mise en réseau des populations.
- Petite centrale hydroélectrique du Färdabach (1C 401/2020) : les mesures de remplacement sont qualitativement insuffisantes si elles ne répondent pas aux besoins des espèces touchées (le biotope pour amphibiens n'est pas un habitat de remplacement pour les plécoptères).

2. **Gestion des surfaces de remplacement au niveau fédéral**

(présentation de Michael Stockmeyer, CFF, en tant que représentant du groupe de travail)

Dans les projets d'infrastructures, il est de plus en plus difficile de créer des surfaces de remplacement. Au niveau fédéral, les services compétents impliqués, c'est-à-dire les maîtres d'ouvrage d'infrastructures (semi-)publics (OFEV, en collaboration avec l'OFT, l'OFROU, armasuisse, les CFF et le BLS), cherchent à établir un terrain d'entente ainsi que des **règles communes** pour la mise en œuvre des mesures écologiques de remplacement (guide). En font partie :

- une **évaluation harmonisée** des habitats (selon le « module A » de Hintermann & Weber, bien que la question de savoir si le module A suffit soit contestée),
- une **compréhension commune** du rapport spatio-fonctionnel,
- des **règles uniformes** sur le nombre de points écologiques, les mesures anticipées et les solutions en pool, etc.

Les maîtres d'ouvrage souhaitent de la sécurité juridique pour pouvoir prendre en compte les mesures anticipées lors la mise en œuvre du projet (la réalisation et l'entretien impliquent d'importants investissements).

La discussion a montré qu'il ne pouvait être décidé qu'au cas par cas, et non pas de manière générale en amont, si une mesure prévue au préalable était adaptée comme mesure de remplacement et si elle pouvait être prise en compte. Une gestion flexible des surfaces présente un réel potentiel de renforcement de l'effet écologique, à condition que le remplacement soit équivalent en ce qui concerne les habitats et les espèces. De plus, il faut séparer ces mesures du mandat de compensation écologique.

3. Pérennisation des mesures de remplacement – Résultats du projet d'innovation

(présentation d'Ellen Sperr, FNS ZH)

Encore aujourd'hui, la pérennisation des mesures de remplacement passe la plupart du temps par la conclusion de contrats et rarement par l'application d'instruments contraignants pour les propriétaires. En règle générale, la durée convenue pour le financement de l'entretien est limitée à 10-20 ans.

A) Prévoir une garantie juridique sur le long terme

- Les **contrats** n'offrent guère de sécurité, car résiliables et limités dans le temps.
- L'**acquisition de la surface** garantit la meilleure protection sur le long terme.
- Les **instruments de planification** sont eux aussi bien adaptés, mais leur application prend du temps. C'est pourquoi il faut conclure des contrats transitoires jusqu'à l'adoption de la planification.
- Les **servitudes** permettent seulement de limiter le droit d'usage (permission), mais pas d'agir. Un comportement actif comme l'entretien et les soins doit par conséquent être réglé par un contrat d'entretien.

B) Faire figurer les contrôles, les mesures correctives et les sanctions dans le permis de construire

- Lors de la réception des ouvrages, garantir qu'il y ait un **contrôle** de la mise en œuvre par un service cantonal (ou délégation à des spécialistes en environnement).
- Les éventuelles **mesures correctives** sont à la charge du maître d'ouvrage.
- Prévoir des **mesures de remplacement** à charge du maître d'ouvrage et intégrer d'éventuelles **sanctions** (par ex. révocation de l'autorisation d'exploitation).

C) Garantir la publicité des mesures de remplacement et de leur pérennisation juridique (par ex. systèmes SIG ou registre).

La discussion a montré que des mesures d'optimisation étaient encore nécessaires dans certains cantons.

4. Mesures de remplacement en cas d'atteintes au paysage : système d'évaluation dans le canton des Grisons

(présentation d'Andreas Cabalzar, GR)

Pour plus d'informations sur le système d'évaluation du canton des Grisons, se référer à la [directive](#) et à la présentation. Ce système comprend six étapes :

1. Importance de l'objet protégé (importance accrue accordée aux objets nationaux)
2. Pertinence de l'objectif de protection aux niveaux micro, méso et macro (travail d'expertise)
3. Calcul de la valeur de base (SIG)
4. Calcul de la valeur intermédiaire
5. Évaluation selon des critères quantitatifs et qualitatifs
6. Calcul de l'obligation de remplacement

De manière générale, ce système d'évaluation a fait ses preuves. Toutefois, il faudrait du coaching et des exemples pour rendre la méthode plus compréhensible. Les points attribués aux ouvrages plus petits, donnant lieu à des taxes de compensation forfaitaires, s'avèrent en partie disproportionnés.

Un outil web (*Bauen und Ersatz Landschaft – gr.ch*) est censé faciliter le calcul des communes et des porteurs de projets.

La discussion et l'exemple d'Eglisau ont montré que la plupart des cantons n'avaient pas encore de méthode standardisée. L'évaluation dépend fortement du cas d'espèce et prend souvent beaucoup de temps.