

Monsieur le Conseiller fédéral
Albert Rösti
Chef du Département fédéral de
l'environnement, des transports, de
l'énergie et de la communication
Palais fédéral Nord
3003 Berne

Par courriel à :
SekretariatBodenundBiotechnologie@bafu.ad
min.ch

Réf. : 25_COU_5595

Lausanne, le 1^{er} octobre 2025

Réponse à la Consultation fédérale sur la révision de la loi sur la protection de l'environnement (mesures contre les organismes exotiques envahissants)

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud a examiné avec attention le projet de révision de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01) et vous remercie de l'avoir consulté.

L'exécution de la LPE incombe aux cantons en vertu de son article 36, sous réserve de la compétence exécutive de la Confédération dans les domaines qui lui sont attribués selon l'article 41. En vertu de l'actuel art. 41, al. 1, LPE, l'exécution des dispositions relatives aux organismes relève uniquement de la compétence de la Confédération.

Le Conseil d'Etat tient à souligner l'importance de cette révision et partage le constat de la nécessité d'une approche nationale coordonnée et souple. Le présent projet de révision est salué dans la mesure où il autorise les cantons à prévoir des mesures de lutte contre les organismes exotiques envahissants présentant un potentiel de menace élevé, ainsi que des mesures pour lutter contre leur propagation non intentionnelle. Le Canton de Vaud a en effet déjà prévu de telles dispositions et cette révision les conforte.

Toutefois, des adaptations et précisions sont nécessaires pour permettre une mise en œuvre efficace et coordonnée entre Confédération et cantons.

Le projet prévoit de déterminer de concert avec les cantons les organismes exotiques envahissants qui présentent un potentiel de menace élevée. Cependant, cette notion de « potentiel de menace élevée » reste floue et doit être précisée.

Il est également nécessaire que la Confédération et les cantons définissent ensemble les critères de priorisation de ces organismes et que des listes régionales soient établies lorsque cela est pertinent du point de vue des spécificités locales.

Afin de garantir une mise en œuvre uniforme au sein des cantons et assurer la pérennité des mesures prises par la Confédération sur les surfaces dont la gestion lui incombe, il y aurait lieu de prévoir une obligation claire faite aux cantons de prendre également des mesures de lutte contre les organismes exotiques envahissants qui présentent un potentiel de menace élevée. Le projet ne peut pas seulement inviter les cantons à le faire.

Concernant la lutte contre les organismes nuisibles en forêt, cette dernière est régie par les articles 26, 27, 27a et 37b de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo ; RS 921.0) et les ordonnances correspondantes qui en découlent (OFo, VföV, OSaVé, OSaVé-DEFR-DETEC, OMP-OFEV). Pour les organismes exotiques envahissants (organismes nuisibles) qui peuvent mettre en danger les fonctions de la forêt, la LFo (art. 27a al. 3) oblige les autorités compétentes (soit les cantons) à ordonner des mesures de surveillance, d'isolement, de traitement ou de destruction. De plus, les propriétaires fonciers concernés doivent les tolérer ou les réaliser eux-mêmes.

Pour que la LFo s'applique, il faut qu'un organisme mette en danger la forêt et ses fonctions. Ce critère est rempli pour la quasi-totalité des organismes exotiques envahissants. Le rapport explicatif ne traite pourtant pas des bases juridiques existantes de la LFo. Or, si un organisme exotique doit être combattu en forêt, les exigences de la LFo et des ordonnances correspondantes doivent être respectées. Ce point doit être clarifié si la LPE instaure une liste d'espèces à potentiel de menace élevée pour lesquelles des mesures doivent s'appliquer sur l'ensemble du territoire. La portée respective des autres législations traitant des organismes exotiques envahissants doit être précisée afin que les cantons sachent ce qui doit être fait sur tout ou partie du territoire.

S'agissant du financement des mesures prévues par la LPE, afin d'assurer le pilotage et une mise en œuvre conjointe et uniforme - et par analogie avec le droit forestier -, le Canton de Vaud appelle la Confédération à prendre en charge 40% des coûts de mise en œuvre des cantons pour les mesures relatives aux organismes exotiques envahissants qui présentent un potentiel de menace élevé et à les intégrer aux conventions-programmes dans le domaine de l'environnement.

Finalement, il est constaté que la grande majorité des propriétaires fonciers n'ont pas eux-mêmes introduit d'organismes exotiques envahissants sur leur propriété. Les responsables de l'introduction d'organismes exotiques envahissants ne peuvent que très rarement être identifiés et tenus responsables. Les particuliers peuvent donc être amenés à devoir assumer eux-mêmes des coûts considérables pour des mesures d'intérêt général, ce qui est inéquitable et contre-productif.

À cet égard, et par analogie avec la LFo (art. 27a, al. 3 et art. 37b), la LPE devrait prévoir que les personnes devant prendre des mesures contre les organismes nuisibles exotiques envahissants puissent recevoir une indemnisation équitable pour les coûts de lutte et de remise en état qui ne peuvent être supportés selon le principe de causalité (dit de pollueur-payeur). Le Canton de Vaud demande donc d'inscrire dans le présent projet de révision l'obligation pour les propriétaires fonciers de tolérer les mesures de lutte contre les organismes exotiques envahissants et leur indemnisation, à l'exemple des articles 27a et 37b LFo.

Pour compléter et préciser les points ci-dessus, le Conseil d'Etat vous transmet en annexe, ses commentaires détaillés et vous remercie de bien vouloir en tenir compte.

Vous remerciant de l'attention portée à ce qui précède, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud vous prie d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de sa considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Christelle Luisier Brodard

LE CHANCELIER



Michel Staffoni

Annexe

- Remarques détaillées relatives au projet de révision de la loi sur la protection de l'environnement (mesures contre les organismes envahissants)

Copies

- OAE
- DGE

Lausanne, le 1^{er} octobre 2025

Révision de la loi sur la protection de l'environnement (mesures contre les organismes exotiques envahissants)

Remarques générales

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud a examiné avec attention le projet de révision de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01) et vous remercie de l'avoir consulté.

L'exécution de la LPE incombe aux cantons en vertu de son article 36, sous réserve de la compétence exécutive de la Confédération dans les domaines qui lui sont attribués en vertu de l'article 41. En vertu de l'actuel art. 41, al. 1, LPE, l'exécution des dispositions relatives aux organismes relève uniquement de la compétence de la Confédération.

Le Conseil d'Etat tient à souligner l'importance de cette révision et partage le constat de la nécessité d'une approche nationale coordonnée et souple. Le présent projet de révision est salué dans la mesure où il autorise les cantons à prévoir des mesures de lutte contre les organismes exotiques envahissants présentant un potentiel de menace élevé ainsi que des mesures pour lutter contre leur propagation non intentionnelle. Le Canton de Vaud a en effet déjà prévu de telles dispositions et cette révision les conforte.

Toutefois, des adaptations et précisions sont nécessaires pour permettre une mise en œuvre efficace coordonnée entre Confédération et cantons.

Le projet prévoit de déterminer de concert avec les cantons les organismes exotiques envahissants qui présentent un potentiel de menace élevée. Cependant, cette notion de « potentiel de menace élevée » reste floue et doit être précisée.

Il est également nécessaire que la Confédération et les cantons définissent ensemble les critères de priorisation de ces organismes et que des listes régionales soient établies lorsque cela est pertinent du point de vue des spécificités locales.

Afin de garantir une mise en œuvre uniforme au sein des cantons et assurer la pérennité des mesures prises par la Confédération sur les surfaces dont la gestion lui incombe, il y aurait lieu de prévoir une obligation claire faite aux cantons de prendre également des mesures de lutte contre les organismes exotiques envahissants qui présentent un potentiel de menace élevée. Le projet ne peut pas seulement inviter les cantons à le faire.

Concernant la lutte contre les organismes nuisibles en forêt, cette dernière est régie par les articles 26, 27, 27a et 37b de la loi fédérale (lex specialis) du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo ; RS 921.0) et les ordonnances correspondantes qui en découlent (OFo, VföV, OSaVé, OSaVé-DEFR-DETEC,

OMP-OFEV). Pour les organismes exotiques envahissants (organismes nuisibles) qui peuvent mettre en danger les fonctions de la forêt, la LFo (art. 27a al. 3) oblige les autorités compétentes (soit les cantons) à ordonner des mesures de surveillance, d'isolement, de traitement ou de destruction. De plus, les propriétaires fonciers concernés doivent les tolérer ou les réaliser eux-mêmes.

Pour que la LFo s'applique, il faut qu'un organisme mette en danger la forêt et ses fonctions. Ce critère est rempli pour la quasi-totalité des organismes exotiques envahissants. Le rapport explicatif ne traite pourtant pas des bases juridiques existantes de la LFo. Or, si un organisme exotique doit être combattu en forêt, les exigences de la LFo et des ordonnances correspondantes doivent être respectées. Ce point doit être clarifié si la LPE instaure une liste d'espèces à potentiel de menace élevée pour lesquelles des mesures doivent s'appliquer sur l'ensemble du territoire. La portée respective des autres législations traitant des organismes exotiques envahissants doit être précisée afin que les cantons sachent ce qui doit être fait sur tout ou partie du territoire.

S'agissant du financement des mesures prévues par la LPE, afin d'assurer le pilotage et une mise en œuvre conjointe et uniforme -et par analogie avec le droit forestier-, le Canton de Vaud appelle la Confédération à prendre en charge 40% des coûts de mise en œuvre des cantons pour les mesures relatives aux organismes exotiques envahissants qui présentent un potentiel de menace élevé et à les intégrer aux conventions-programmes dans le domaine de l'environnement.

Finalement, il est constaté que la grande majorité des propriétaires fonciers n'ont pas eux-mêmes introduit d'organismes exotiques envahissants sur leur propriété. Les responsables de l'introduction d'organismes exotiques envahissants ne peuvent que très rarement être identifiés et tenus responsables. Les particuliers peuvent donc être amenés à devoir assumer eux-mêmes des coûts considérables pour des mesures d'intérêt général, ce qui est injuste et contre-productif.

À cet égard, et par analogie avec la LFo (art. 27a, al. 3 et art. 37b), la LPE devrait prévoir que les personnes devant prendre des mesures contre les organismes nuisibles exotiques envahissants puissent recevoir une indemnisation équitable pour les coûts de lutte et de remise en état qui ne peuvent être supportés selon le principe du pollueur-payeur. Le Canton de Vaud demande donc d'inscrire dans le présent projet de révision l'obligation pour les propriétaires fonciers de tolérer les mesures de lutte contre les organismes exotiques envahissants et leur indemnisation, à l'exemple des articles 27a et 37b LFo.

Commentaires par article

Art. 7, al. 5quinquies

La prise de position de la CCE concernant l'ajout de la mention « *ou d'un génotype* » en complément à la définition « *d'une espèce, d'une sous-espèce ou d'une unité taxonomique inférieure* » est pertinente et le canton la soutient.

Définition des organismes exotiques (art. 7, al. 5quinquies) et des organismes exotiques envahissants (art. 7, al. 5sexties) :

Une approche différenciée des espèces exotiques est nécessaire. Les espèces exotiques doivent également être considérées sous l'angle du changement climatique et des éventuels services écosystémiques qu'elles rendent. Compte tenu des effets attendus du changement climatique et de la dimension temporelle associée, le paramètre « aire de répartition naturelle » doit être relativisé. La définition actuelle ne répond à cette exigence que dans une certaine mesure.

- ➔ Demande : Les espèces qui ont été activement introduites en Europe dans le passé et qui s'y sont établies ou y sont utilisées parce qu'elles rendent des services écosystémiques d'intérêt public (notamment dans un contexte de changement climatique), ne doivent plus être qualifiées d'exotiques.

Art. 29f, al. 3

La référence aux seuls organismes exotiques envahissants présentant un « *potentiel de menace élevé* » limite fortement le champ d'action de l'Etat de Vaud et véhicule une grande part d'incertitude et de flou concernant les espèces qui peuvent être considérés comme rentrant dans cette catégorie d'organismes.

Si le Canton salue la volonté de la Confédération de prioriser et concentrer les efforts sur les organismes avec le potentiel de menace élevé, il relève qu'il sera très difficile d'obtenir un consensus entre tous les cantons et la Confédération sur la liste des organismes retenus. En effet, cela fait plus de 10 ans que la liste devait être établie par la Confédération. La révision introduit la notion de potentiel de menace élevé, mais renvoie à la révision de l'ODE pour en connaître le contenu. Comme le relève le rapport explicatif, de nombreux cantons ont décidé d'agir pour limiter les coûts de lutte des espèces jugées dangereuses pour la santé, l'économie et la biodiversité. Si la liste de la Confédération n'inclut pas les espèces contre lesquelles les cantons luttent de longue date, leurs efforts seront réduits à néant, ce d'autant si la Confédération renonce à la prise de mesures de lutte contre ces espèces sur les surfaces des routes nationales, des installations ferroviaires, des installations militaires et des aéroports.

Il faudrait donc, si la Confédération impose une liste fermée pour toute la Suisse, qu'elle assure la coordination elle-même des actions de lutte et non qu'elle charge les cantons de le faire (cf remarques sur l'art 29f bis). Sinon la Confédération est invitée à proposer plusieurs listes, une liste des espèces à potentiel de menace élevé au niveau national et des listes complémentaires à potentiel de menace élevé au niveau régional et local (voir remarques sur l'art. 29f, al. 4). Il faut par ailleurs prévoir que la liste fédérale soit actualisée si l'évolution des menaces le nécessite.

Art. 29f, al 3b : Les mesures de lutte portée par la Confédération devraient plus généralement inclure toutes les surfaces d'intérêt national en sus de celles dont la gestion incombe aux départements de la Confédération. Les surfaces portées aux inventaires ainsi que celles listées par la Confédération comme des aires centrales de l'infrastructure écologique devraient être incluses. Les surfaces de remplacement/compensation en lien avec des projets relevant d'un intérêt national devrait l'être également. La liste al 3 b devrait à minima être complétée comme suit :

b. mesures de lutte sur les surfaces d'intérêt national pour la préservation de l'environnement, les surfaces des routes nationales, des installations ferroviaires, des installations militaires et des aéroports, ainsi que les surfaces ayant fait l'objet de mesures de remplacement ou de compensation en lien avec des projets d'importance nationale

De plus, dans le but d'assurer une lutte coordonnée et efficace entre les différents acteurs régionaux et locaux du territoire (parcelle privées, communales, cantonales et propriétaire de la Confédération), il est primordial que les stratégies, objectifs et mesures de lutte sur les parcelles des routes nationales, installations ferroviaires, installations militaires et aéroports soient en phase avec les stratégies et objectifs régionaux et locaux.

Dans le cas contraire, l'incohérence engendrée par cette non-uniformisation mènerait à un manque de sens pour les acteurs (terrain) impliqués dans la lutte, des moyens déployés potentiellement conséquents, pour des résultats certainement insatisfaisants.

Art. 29f, al 4

Comme évoqué plus haut, il faut que la révision de la LPE permette de déboucher rapidement sur une ou plusieurs listes d'organismes contre lesquels les cantons peuvent lutter. L'al. 4 prévoit que la liste soit établie de concert avec les cantons. Le rapport explicatif ne précise toutefois pas comment cette démarche sera conduite. Idéalement les critères de détermination des organismes exotiques envahissants contre lesquels les cantons peuvent prendre des mesures auraient dû être transmis dans le cadre de la consultation. Il est fait mention dans le rapport d'espèces occasionnant des dommages économiques importants (moule quagga, frelon, renouée). Il est important que dans les critères de sélection, les dommages à la qualité de surfaces d'intérêt national pour la biodiversité soient pris en compte de manière équivalente. On peut en effet craindre que seuls les organismes problématiques dans la gestion des routes nationales, des installations ferroviaires, des installations militaires et des aéroports soient retenus.

Il est donc proposé la modification de l'al 4 comme suit :

⁴ **Il détermine de concert avec les cantons, les organismes exotiques envahissants qui présentent une menace potentielle élevée pour l'environnement au niveau national et suprarégional.**

Si la Confédération définit une liste d'organisme présentant un potentiel de menace élevé, c'est à elle d'assurer la coordination de lutte au niveau national afin de s'assurer que les efforts conduits par ses départements soient repris par les cantons sur les autres surfaces pour une lutte coordonnée et efficace. Que ce soit au niveau des espèces ou des mesures, les actions et efforts doivent être unifiés au niveau national respectivement régional, pour celles présentant un potentiel de menace au niveau d'un région. En effet, l'action ciblée dans un canton sans coordination au niveau national n'est pas efficace. Il serait également judicieux que la Confédération mette aussi en place un service national de coordination pour ces espèces permettant un soutien aux cantons en clarifiant les objectifs de gestion.

Le texte de l'art. 29f devrait donc être adapté et prévoir l'ajout suivant

⁵ **Il coordonne la mise en œuvre des mesures de lutte avec les cantons**

La lutte contre les organismes exotiques envahissants (néobiotes) entraîne des coûts élevés et récurrents, en particulier sur le domaine public. Cela concerne toutes les surfaces. Les mécanismes de financement existants dans le droit de la protection de l'environnement (p. ex. pour les sites contaminés, art. 32 LPE) montrent qu'un principe de causalité clairement réglementé avec un modèle de fonds complémentaire est dans de tels cas approprié, conforme au principe du pollueur-payeur et finançable. De nombreuses espèces invasives arrivent en Suisse par le biais du commerce international de plantes, d'emballages ou d'animaux domestiques (également via des plateformes

en ligne). Ces apports sont en partie connus, mais difficiles à contrôler. Il est donc justifié de faire participer les fabricants, les importateurs et les entreprises de vente par correspondance qui mettent en circulation des espèces invasives ou des vecteurs aux futurs coûts de lutte en leur imposant une taxe de risque anticipée. L'obligation de financement s'oriente sur le principe du pollueur-payeur (art. 2 LPE) et le complète par une couverture des risques conçue de manière solidaire, telle qu'elle a été expérimentée depuis des années dans le cas des sites contaminés par des substances chimiques, conformément à l'État de droit. Parallèlement, la marge de manœuvre des cantons et des communes est renforcée, car ils peuvent recourir à des moyens financiers lorsqu'aucun pollueur direct ne peut être tenu pour responsable.

Proposition supplémentaire d'alinéa sur le financement de la lutte contre les organismes exotiques envahissants basé sur une taxe de risque anticipée aux importateurs, producteurs, fabricants :

Art. 29f, nouvel alinéa : Financement de la lutte contre les néobiotes (par analogie avec l'art. 32 Financement des coûts d'élimination des sites contaminés par des substances chimiques)

Enfin, pour permettre aux cantons d'établir des listes complémentaires pour les organismes exotiques envahissants qui présentent une menace potentielle au niveau régional et local, un ajout devrait être prévu dans l'art. 29fbis.

Art. 29f^{bis}

Le fait que les cantons soient désormais expressément habilités à agir dans le domaine des organismes exotiques envahissants est salué. La limitation prévue de ces compétences aux surfaces situées en dehors des infrastructures fédérales, conformément à l'art. 29f, al. 3, let. b, n'est toutefois pas compréhensible sur le fond et est étrangère à la pratique. Pour une action efficace et coordonnée, il est décisif que tous les propriétaires de surfaces, Confédération, cantons, communes et privés, puissent agir ensemble, en particulier en dehors des zones d'habitation restreintes. La réglementation fragmentée des compétences qui est maintenant proposée complique considérablement une approche systématique et fait obstacle à une stratégie de lutte globale.

En outre, la formulation selon laquelle les cantons « *peuvent prévoir des mesures* » est trop peu contraignante. Il est nécessaire que pour les organismes présentant un potentiel de menace élevé au niveau national que les cantons « **prennent les mesures** » et soient tenus de le faire afin de garantir la sécurité du droit et de l'exécution. Cette obligation est nécessaire, faute de quoi, l'argent investi par les départements pour lutter contre ces organismes sur les surfaces dont ils ont la charge ne servira à rien. Les incidences financières pour les départements n'iront pas en diminuant comme le prévoit le rapport, mais en augmentant. Pour éviter des dépenses inutiles, l'al 1 doit être modifié dans ce sens.

¹ En dehors des surfaces visées à l'art. 29f, al. 3, let. b, les cantons **prennent** pour les organismes exotiques envahissants qui présentent un potentiel de menace élevé en vertu de l'art. 29f, al. 4, les mesures suivantes:

a. mesures de lutte;

b. mesures contre la propagation non intentionnelle.

Enfin, la limitation aux seules mesures de lutte n'est pas compréhensible. Les **mesures préventives**, par exemple dans la gestion des déchets verts, les voies de transport, les procédures de construction ou les réglementations communales, sont aussi nécessaire que la lutte contre des populations établies. La base légale doit donc également autoriser expressément les actions préventives ou le rapport explicatif complété en précisant qu'elles sont incluses dans la lutte. Un ajout

dans cet art. 29, donnant la compétence aux cantons d'autoriser les formations, permettrait une meilleure transmission des connaissances aux communes et optimiserait les ressources.

Comme évoqué plus haut, la limitation des mesures autorisées par les cantons à une seule liste d'espèces particulièrement dangereuses définie par la Confédération est problématique. Un tel modèle de liste va à l'encontre des exigences de la pratique, où les différences régionales, les nouvelles introductions et les risques potentiels locaux exigent des dispositions différenciées au niveau national, régional et local. Il est donc demandé l'ajout suivant :

Al.xx En complément aux organismes exotiques envahissants qui présentent une menace potentielle élevée selon l'art. 29f al 4, les cantons peuvent déterminer les organismes exotiques envahissants qui présentent un potentiel élevé de menace au niveau régional et local. Ils coordonnent les mesures entre eux, lorsque cela s'impose

Art. 65, al. 3

En vertu de l'art. 74 Cst., la Confédération dispose d'une compétence législative globale pour protéger l'homme et son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes. Selon l'art. 65, al. 1 LPE, les cantons peuvent édicter leurs propres prescriptions dans le cadre de la LPE, après avoir consulté le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, tant que le Conseil fédéral n'a pas fait expressément usage de sa compétence d'édicter des ordonnances. L'art. 65 al. 2 LPE prévoit toutefois l'exclusion de la compétence concurrente des cantons pour certains domaines de réglementation. L'art. 65, al. 2, LPE interdit aujourd'hui aux cantons d'édicter des prescriptions sur l'utilisation des organismes. Une exclusion de la compétence concurrente des cantons est compréhensible pour les domaines qui nécessitent une réglementation nationale uniforme. Avec l'art. 29fbis proposé, la compétence d'édicter des prescriptions relatives aux mesures contre la propagation involontaire et à la lutte contre les organismes exotiques envahissants présentant un potentiel de risque élevé doit être transférée aux cantons. Il n'est donc pas jugé nécessaire d'assurer une réglementation nationale uniforme en matière de dissémination involontaire et de lutte contre les organismes exotiques envahissants à haut potentiel de risque. Dans ce contexte, **on ne comprend pas pourquoi une compétence concurrente des cantons doit être exclue pour les organismes exotiques envahissants sans potentiel de risque élevé.**