

La biodiversité ne
manque – presque –
pas de lois, mais
d'attention, de
créativité et
d'intégration

Prof. Thierry Largey

Unil.

07.11.2025



Stratégie Biodiversité Suisse

« La biodiversité et ses écosystèmes sont conservés à long terme. » (décision du Conseil fédéral du 1er juillet 2009, chiffre 1.2) »

« Pour atteindre ce but général, la Suisse doit assurer la survie des espèces indigènes dans leurs aires de distribution naturelles, préserver la diversité génétique des espèces indigènes sauvages, domestiques et cultivées, faire en sorte que les écosystèmes indigènes et leurs services écosystémiques restent fonctionnels ... »

et pourtant ...

« Globalement, la biodiversité en Suisse se trouve dans un mauvais état : elle n’a plus la capacité de garantir la fourniture des services écosystémiques à long terme » (OFEV, 2023)



Et pourtant encore

Unil.

- **Art. 2 al. 4 Cst.** : La Confédération s'engage en faveur de la conservation durable des ressources naturelles.
- **Art. 78 al. 4 Cst.** : la Confédération légifère sur la faune et la flore et sur le maintien de leur milieu naturel dans leur diversité.
- **Art. 79 Cst.** : La Confédération fixe les principes applicables ... au maintien de la diversité des espèces de poissons, de mammifères sauvages et d'oiseaux.
- **Art. 104 al. 1 Cst.** : La Confédération veille à ce que l'agriculture contribue substantiellement à la conservation des ressources naturelles.
- **Art. 120 al. 2 Cst.** : La Confédération ... protège la diversité génétique des espèces animales et végétales – lors de l'utilisation de leur génome.
- **Art. 73 Cst.** : principe de durabilité (forte).

Sommaire

1. L'inflation législative n'est pas la solution adéquate, si elle n'est pas ciblée et efficace.

Il faut d'abord compter sur...

2. Une attention accrue portée à la biodiversité.
3. Davantage de créativité – en droit – des autorités.
4. Une intégration effective et augmentée de la biodiversité dans l'action publique.



1. L'inflation législative n'est pas la solution adéquate, si elle n'est pas ciblée et efficace

Unil.



« Globalement, la biodiversité en Suisse se trouve dans un mauvais état : elle n'a plus la capacité de garantir la fourniture des services écosystémiques à long terme » (OFEV, 2023)

La tentation de **l'inflation législative** consiste, par réflexe face à ce constat, à remettre en cause les fondements juridiques des politiques publiques de la biodiversité : refaire les lois, les rendre plus complexes, plus denses.



Dans un arrêt récent, le TF a indiqué que les loups ne peuvent pas agir en justice et contester les ordres de tirs les concernant devant les juges. (TF 2C_458/2024)

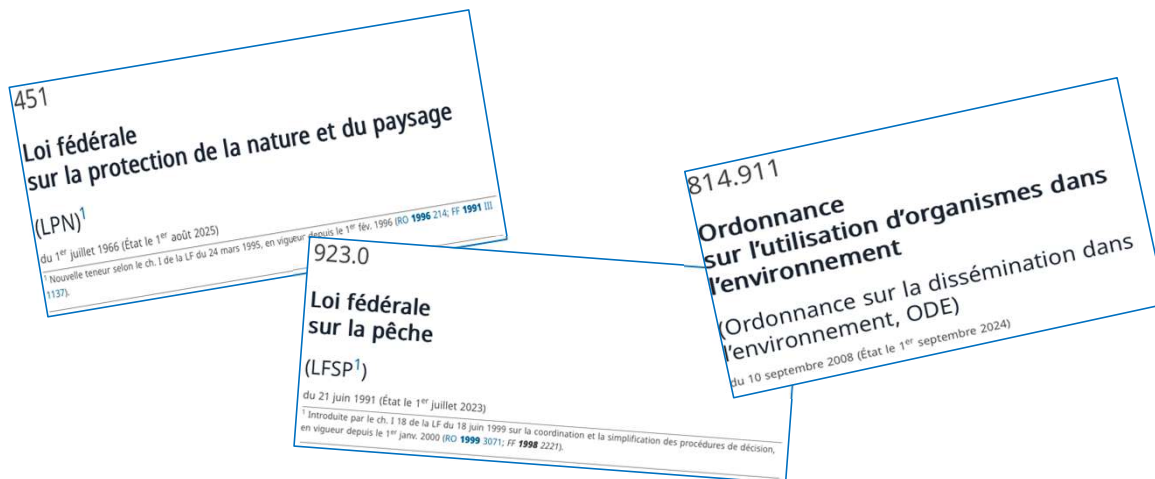


Message reçu :

Il est grand temps de reconnaître à la nature ou à ses éléments constitutifs le statut de sujet de droit. Il fut un temps où seule une personne humaine pouvait agir en justice, mais on a ensuite introduit la personne morale. Pourquoi ne pas faire de même avec une personnalité juridique de nature? Une société commerciale est bien représentée par les personnes humaines qui siègent dans ses organes et sont habilités, par la loi, à la représenter. Pourquoi ne pas faire de même pour un glacier, un fleuve, une forêt, une compagnie de sanglier ou une guilde trophique.?

Mon hypothèse est que, globalement, les **outils juridiques actuels sont suffisants**, au niveau fédéral, pour mettre en œuvre l'objectif stratégique fédéral attaché à la biodiversité.

Unil.



Philippe Geluck

Unil.

La biodiversité ne manque – presque – pas de lois

Pour rappel, la protection de la nature incombe aux cantons (art. 78 al. 1 LPN). L'enjeu se situe dès lors prioritairement dans la **mise en œuvre du droit actuel, notamment du droit fédéral** :

- sa concrétisation dans les droits cantonaux;
- sa concrétisation directe sur le terrain;
- sa concrétisation par la coordination des politiques publiques;
- l'exploitation de la marge de manœuvre qu'il octroie.

Il reste bien entendu des domaines qui mériteraient une harmonisation au niveau fédéral, tels que les réseaux écologiques et la nature en ville. Les cantons sont toutefois libres d'agir et de collaborer en la matière dès lors que tant la protection de la nature que l'aménagement du territoire leur incombent.

2. Une attention accrue portée à la biodiversité

Unil.



Dans l'exercice de leurs tâches respectives, les autorités doivent prendre en compte la biodiversité (dans toutes ses composantes), ceci le plus tôt possible, dans les procédures et l'élaboration des actes.

Prendre en compte :

- par la **coordination** au niveau des actes «stratégiques» et des actes juridiques;
- dans la **pesée des intérêts**, au niveau approprié.

**Loi fédérale
sur l'aménagement du territoire**
(Loi sur l'aménagement du territoire, LAT)¹
du 22 juin 1979 (État le 1^{er} janvier 2019)

Art. 22 Autorisation de construire

- Aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente.

² L'autorisation est délivrée si:

- la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone;
- le terrain est équipé.

³ Le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions.

Les cantons veillent à une utilisation mesurée du sol et à la répartition entre les parties constructibles et non constructibles du territoire.⁵ Ils coordonnent celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et ils s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. Dans l'accomplissement de leurs tâches, ils tiennent compte des données naturelles ainsi que des besoins de la population et de l'économie.

Ils soutiennent par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris notamment aux fins:

- de protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage;

**Loi
sur l'énergie^{1*}**

(LEne)

du 30 septembre 2016 (État le 1^{er} octobre 2025)

Section 2 Aménagement du territoire et développement des énergies renouvelables

Art. 10 Plans directeurs des cantons et plans d'affectation

¹ Les cantons veillent à ce que le plan directeur désigne en particulier les zones et tronçons de cours d'eau qui se prêtent à l'exploitation de l'énergie hydraulique et éolienne ainsi que les zones qui se prêtent à l'exploitation d'installations solaires revêtant un intérêt national au sens de l'art. 12, al. 2 (art. 8b de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire¹¹).¹²

^{1bis} Ils y incluent les sites déjà exploités et peuvent aussi désigner les zones et tronçons de cours d'eau qui doivent en règle générale être préservés.¹³

^{1ter} Lors de la définition des zones destinées aux installations solaires et éoliennes, les cantons doivent tenir compte des intérêts de la protection des paysages et des biotopes et de la conservation des forêts, ainsi que des intérêts de l'agriculture, en particulier de la protection des terres cultivables et de la protection des surfaces d'assolement.¹⁴

² Si nécessaire, ils veillent à ce que des plans d'affectation soient établis ou que les plans d'affectation existants soient adaptés.

La coordination
des activités et des intérêts

- par les stratégies, les plans sectoriels et autres actes stratégiques;
- par les instruments de planification (PDc, plans directeurs régionaux, plans d'affectation, plans d'affectation spéciaux).

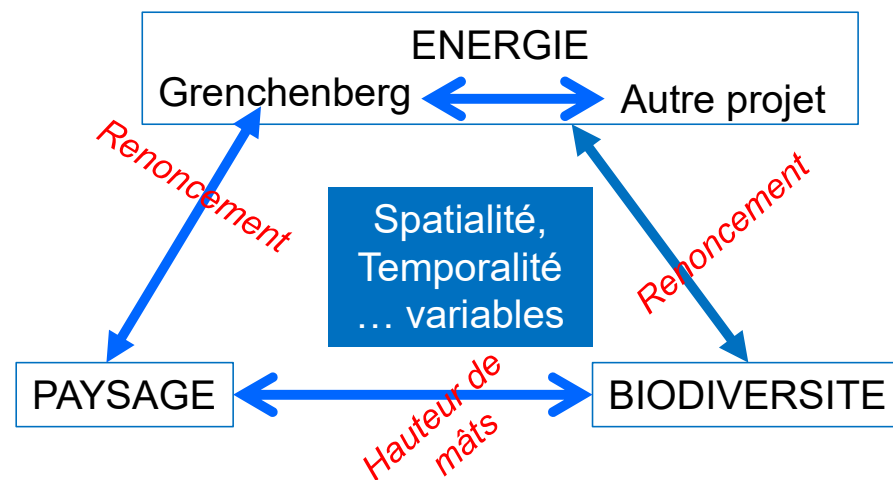
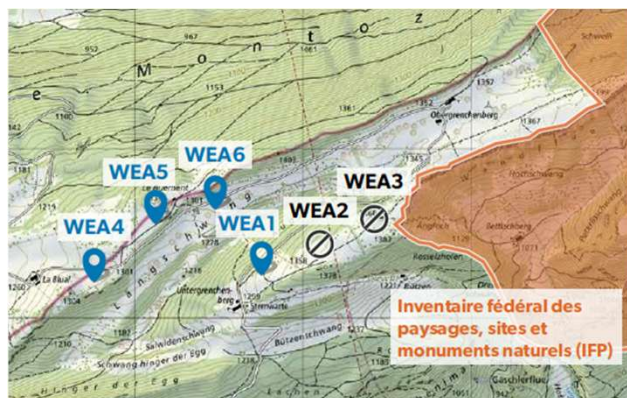
La «pesée» des intérêts,
au niveau approprié
(art. 3 OAT)

1. Identifier les intérêts
en présence
—> *identification*

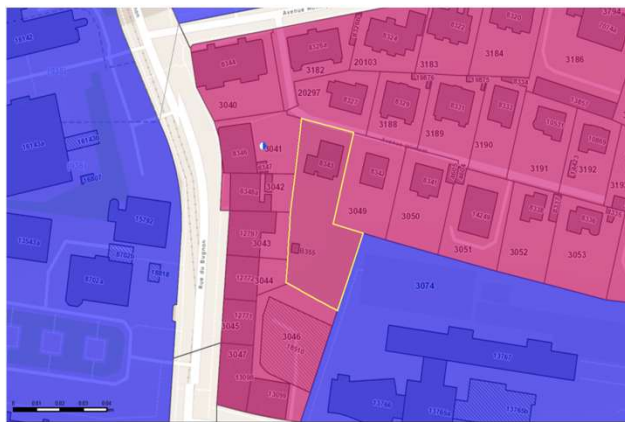
2. Apprécier et pondérer les intérêts
en fonction de critères reconnus
—> *pondération*

3. Confronter les intérêts afin d'opérer une synthèse / une
conciliation
—> *optimisation*

L'affaire du «Genchenberg» (1C_573/2018)



L'affaire de «Lausanne» 1C_126/2020



3. Davantage de créativité – en droit – des autorités

Unil.



La loi est faite de telle sorte qu'elle confère une «**liberté d'appréciation**» aux autorités qui leur permet d'adapter – dans les limites de la loi et des principes du droit – la réponse étatique à la situation d'espèce.

Cette liberté d'appréciation permet :

- de faire des **choix** parmi les solutions légales;
- d'utiliser l'absence de densité des normes pour faire **évoluer l'interprétation** de la loi;
- d'adopter ou adapter les **normes**.

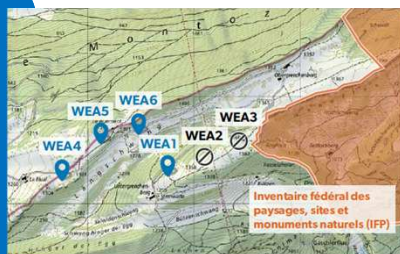


– **Art. 18b**⁶¹

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

² Dans les régions où l'exploitation du sol est intensive à l'intérieur et à l'extérieur des localités, les cantons veillent à une compensation écologique sous forme de bosquets champêtres, de haies, de rives boisées ou de tout autre type de végétation naturelle adaptée à la station. Ce faisant, ils tiennent compte des besoins de l'agriculture.

L'affaire du «Genchenberg» (1C_573/2018)



Le «pool de mesures» en droit vaudois



«Trame noire» ?



... que chaque parc éolien soit conçu et exploité de manière à ne pas créer de risque cumulatif inacceptable, même si d'autres installations sont construites dans la région. Ce n'est qu'à cette condition que l'utilisation de l'énergie éolienne **sera conforme aux exigences du principe de durabilité (art. 73 Cst.)**, qui vise à établir un équilibre durable entre la nature et sa capacité de renouvellement, d'une part, et son exploitation par l'homme, d'autre part (c. 13.6, traduction).

Art. 40 Ensemble de mesures

¹ Afin de faciliter la réalisation de mesures de remplacement judicieuses et cohérentes par les personnes qui y sont assujetties, le canton et les communes peuvent mettre à leur disposition un choix de projets qui n'ont pas pu être réalisés auparavant ou des terrains qui se prêtent à l'exécution des mesures ordonnées.

Art. 11 LPE

¹ Les pollutions atmosphériques, le bruit, les vibrations et les rayons sont limités par des mesures prises à la source (limitation des émissions).

La «nature temporaire» en droit vaudois

Art. 45 Nature temporaire

¹ Les surfaces industrielles, **temporairement inutilisées ou inexploitées** sont, en accord avec l'exploitant ou le propriétaire, aménagées et entretenues de sorte qu'elles puissent accueillir une faune et une flore diversifiées **durant la période de disponibilité.**



- Surfaces de remplacement ou de compensation.
- Surfaces destinées à la protection.
- Surfaces visées par une obligation de protection.



et pendant
ce temps là..



4. Une intégration effective et augmentée de la biodiversité dans l'action publique

Unil.



L'action publique est encore largement sectorisée, cloisonnée, segmentée – au niveau de la loi, de l'organisation de l'administration et de la mise en œuvre des normes.

La biodiversité n'est pas qu'une affaire de protection de la nature.

Il importe d'assurer plus de **transversalité et d'intégration** dans sa préservation :

- dans l'organisation de l'État;
- dans l'élaboration des actes (lois, décisions, plans, etc.);
- avec plus de participation – du public, des scientifiques.



Merci de votre attention

Conclusion :
La loi contient des outils performants (des droits, des obligations, des procédures).
Elle n'a toutefois d'effet que s'ils sont utilisés pleinement, de manière cohérente, coordonnée et proportionnée.
En acquérir de nouveaux n'a de sens que lorsqu'ils s'avèrent indispensables et utilisables.

thierry.largey@unil.ch

