

RAPPORT DE LA COMMISSION

chargée d'examiner les objets suivants :

Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS)

Exposé des motifs et projet de loi d'application sur les parcs d'importance nationale et rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion Philippe Randin demandant au Conseil d'Etat de soumettre au Grand Conseil son EMPL sur les parcs

La commission s'est réunie le vendredi 3 et le mardi 7 octobre 2008, à la Place du Château 1, dans la salle des conférences du Département de la sécurité et de l'environnement (DSE). Elle était composée de Mmes Christiane Jaquet-Berger, Nicole Jufer, Jacqueline Rostan et de MM. Jacques Ansermet, Michaël Buffat, Jean-Luc Chollet, Régis Courdesse, Michel Desmeules, Olivier Epars, Philippe Randin, Pierre-André Pernoud, Stéphane Montangero, remplacé par M. Nicolas RoCHAT pour la séance du 7 octobre, ainsi que de Mme Alessandra Silauri, présidente et auteure du rapport.

Lors de la séance du 3 octobre, le Conseil d'Etat était représenté par Mme Jacqueline de Quattro, cheffe du DSE, accompagnée de M. Cornelis Neet, chef du Service forêts, faune et nature, de M. Philippe Gmür, conservateur de la nature, et de Mme Corinne De Matteis, secrétaire au DSE, qui a assuré la prise des notes de séance pour lesquelles nous la remercions chaleureusement. M. Philippe Gmür a participé seul à la séance du 7 octobre et s'est également chargé des notes de séance, ce dont nous lui sommes pleinement reconnaissants.

1. Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS)

Présentation de l'EMPL

Mme la conseillère d'Etat Jacqueline de Quattro rappelle que le projet de modification de la LPNMS découle de la mise en œuvre de la Constitution vaudoise et porte essentiellement sur les éléments de mises à jour indispensables pour adapter la loi aux nouvelles dispositions constitutionnelles. Une révision en profondeur de la loi est prévue pour la fin de cette législature.

Le projet de modification de la LPNMS complète et précise le cadre des tâches de l'Etat et des communes dans le domaine de la protection de l'environnement ; il introduit notamment :

- le suivi de la biodiversité et de l'évolution de l'environnement naturel, comme demandé à l'art. 52 al. 2 et 4 de la Constitution,
- un nouvel objectif visant à favoriser l'interconnexion des biotopes (réseaux écologiques),
- l'inscription au registre foncier des mesures de compensation et de remplacement afin d'en assurer leur pérennité,
- des inventaires spécifiques pour compléter l'inventaire des monuments et des sites,

- le fait que le département puisse désormais statuer sur les demandes de subvention jusqu'à 200'000 francs (avant 35'000 francs),
- une section spécifique pour les sites particuliers de Lavaux et de la Venoge.

Bien que l'article 52 al. 5 de la Constitution demande que la loi définisse les zones et régions protégées, le projet de loi ne propose pas d'inclure une liste des zones et régions protégées, puisqu'elles figurent déjà à l'inventaire des monuments et des sites et que l'article 12 de la LPNMS s'y réfère.

Discussion générale

Plusieurs commissaires demandent des informations complémentaires sur le contenu et le calendrier de la prochaine révision. Certains déplorent que la révision de la loi ne soit pas plus ambitieuse, d'autant que la loi est déjà ancienne. Il leur est répondu que la priorité est mise à l'heure actuelle sur l'application des exigences fédérales, notamment sur la protection et la conservation des 250 périmètres issus des inventaires fédéraux et des 250 autres cantonaux en plus de cette adaptation à la nouvelle Constitution. La mise en œuvre de la prochaine révision devrait se baser sur le document politique en matière de protection de la nature et du paysage intitulé "La nature demain". Il est envisagé de travailler avec des programmes pluriannuels, sur 10 ou 15 ans, et d'introduire de nouveaux mécanismes de financement liés à la fiscalité écologique. Il n'aurait pas été réaliste d'aller plus loin dans la révision actuelle, d'autant plus avec le contexte de la RPT qui a complètement modifié le système de subventions par la Confédération.

D'autres commissaires s'étonnent du manque de moyens financiers et en personnel pour l'application de la loi actuelle et doutent que les nouvelles tâches puissent être réalisées sans budget ni personnel supplémentaires. Ils regrettent que cet EMPL ne propose pas de nouveaux mécanismes pour alimenter le fonds de protection de la nature et que la commission ne puisse intervenir sur ce point, l'article 38 de la LPNMS n'étant pas ouvert. Le montant relativement modeste de 80'000 francs par an, pour la réalisation du suivi de la biodiversité, sera malheureusement prélevé dans le fonds de protection de la nature, en application de l'article 163 al. 2 de la Constitution (dépense nouvelle sujette à compensation).

Différentes questions portent sur la composition et le travail de la commission qui a été associée à l'élaboration du projet de modification de la loi. Il est répondu que la commission était composée d'un nombre relativement restreint des personnes, principalement des spécialistes, vu qu'il s'agissait avant tout de comparer la loi actuelle avec les nouvelles exigences de la Constitution et de ne pas engager une révision plus vaste.

Des informations supplémentaires sont demandées quant à la mise en œuvre concrète de l'inscription au registre foncier des mesures de compensation, notamment lorsque la décision sur les mesures de compensation est déléguée à une commune. La réponse donnée est qu'il n'y a actuellement aucune commune ayant demandé la délégation de compétence, mais que cette délégation vaudrait aussi pour l'inscription au registre foncier et la municipalité devrait alors se charger de faire inscrire les mesures de compensations au registre foncier.

Discussion et vote par article

Article premier But

Deux amendements ont été proposés :

Modification de la lettre a : "... en maintenant les milieux naturels caractéristiques *notamment tous les objets faisant partie d'un inventaire.*"

Ajout d'une lettre h : "*de définir les zones et régions protégées.*"

Après discussion, l'amendement sur la lettre a est retiré. Plusieurs membres de la commission estiment qu'il est par contre nécessaire de coller à la Constitution et de le mentionner dans les buts de la loi en ajoutant la lettre h.

L'amendement qui ajoute une lettre h est accepté par 7 voix contre 6, sans abstention.

L'article premier, amendé, est accepté par 7 voix contre 6, sans abstention.

Article 4a al. 2bis Mention au registre foncier des mesures de compensation et de remplacement

Un amendement est proposé :

L'article 4 al 2bis est complété : "...fait l'objet d'une mention au registre foncier sur demande du département *ou de la municipalité en cas de délégation de compétence.*"

Après explications, la délégation de compétence étant précisée à l'alinéa 3, l'amendement est retiré.

L'article 4 al. 2bis est accepté à l'unanimité, sans abstention.

Article 7a Suivi de la biodiversité

Un amendement est proposé à l'alinéa 1 : "Le département réalise un suivi de la biodiversité , *des mesures de compensation* et du paysage dans le canton permettant d'évaluer les mesures de préservation à prendre."

Avant le vote, une discussion est engagée sur le contrôle et la durée de l'inscription des mesures de compensation. La mention donne une garantie de l'exécution de la compensation. Elle est pérenne et sera inscrite tant que l'"objet" n'est pas modifié. Pour les projets d'améliorations foncières, la durée peut aller jusqu'à 25 ans. Les compensations doivent être suivies par l'autorité qui a donné le permis, donc concrètement par la commune. L'amendement proposé n'est pas praticable car cela obligerait le département à faire ce travail à la place des communes. Suite à la discussion, l'amendement est retiré, mais le commissaire se permet de réfléchir à une formulation plus adéquate qui permettrait au département de remplir son devoir de surveillance sur l'application de cet article. Le cas échéant, il la proposera lors du débat au Grand Conseil.

L'article 7a est accepté par 12 voix et 1 abstention.

Article 12 Inventaire des monuments et des sites

Pas de commentaire

L'article est accepté à l'unanimité, sans abstention.

Article 45a Lavaux

Pas de commentaire

L'article est accepté à l'unanimité, sans abstention.

Article 45b Venoge

Pas de commentaire

L'article est accepté par 11 voix et 2 abstentions.

Article 49 Inventaire

Pas de commentaire

L'article est accepté à l'unanimité, sans abstention.

Article 78 Compétences spéciales

Pas de commentaire

L'article est accepté à l'unanimité, sans abstention.

Article 87 Compétences

La compétence du département concerne chaque cas dont la subvention est inférieure à 200'000.- francs.

L'article est accepté à l'unanimité, sans abstention.

La commission a préavisé sur l'entrée en matière sur cet EMPL tel qu'amendé. Par 10 voix pour et 3 abstentions, elle vous propose d'entrer en matière sur cet EMPL et d'en approuver les dispositions telles qu'issues de ses travaux.

2. Exposé des motifs et projet de loi d'application sur les parc d'importance nationale et rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion Philippe Randin demandant au Conseil d'Etat de soumettre au Grand Conseil son EMPL sur les parcs

Présentation

Mme la conseillère d'Etat Jacqueline de Quattro indique que c'est une loi d'application et qu'elle n'introduit pas de nouveaux critères ou de nouvelles contraintes par rapport à ceux déjà définis par la Confédération. Cette loi spécifique aux parcs permet de régler les compétences des différents services de l'Etat concernés. Elle définit le taux maximum de financement cantonal et la forme juridique de l'organe responsable du parc.

Deux tableaux sont distribués aux membres de la commission. Le premier donne un aperçu des projets de parcs dans le canton et le second porte sur la situation légale et l'aide financière accordée par d'autres cantons.

Actuellement, 32 communes sont intéressées à figurer au périmètre du Parc jurassien vaudois, 13 communes au Parc naturel régional Gruyère Pays-d'Enhaut et 21 communes pour le parc périurbain du Jorat. Les projets de parcs doivent impérativement être déposés au 9 janvier 2009 pour pouvoir bénéficier d'une subvention fédérale dès 2010. Le taux de financement accordé par le canton de Berne est de 75% du budget pour l'étude de faisabilité et de 33% pour la phase de création et gestion du parc. Les Grisons accordent 60% de la subvention fédérale, alors que les cantons de Soleure et du Valais n'ont pas inscrit de taux de financement dans leur loi d'application. Le projet de loi du canton de Vaud propose un taux de financement maximum de 25% du budget.

Discussion

Des précisions sont demandées sur le périmètre de création du parc, sur les motivations des communes et sur les critères de qualité du périmètre d'un parc. Il est répondu que le périmètre de création englobe toutes les zones rurales des communes intéressées, mais qu'il faut une décision du législatif communal de chaque commune pour décider de l'adhésion définitive au projet de création du parc. Il n'y a pas d'obligation pour les communes faisant partie du périmètre de création. La motivation principale des régions concernées est de pouvoir mettre en valeur leurs patrimoines naturel, culturel et paysager et de pouvoir ainsi bénéficier d'une plus forte attractivité touristique. Pour pouvoir obtenir une subvention fédérale, la qualité du périmètre du parc est évaluée selon un ensemble de critères et doit obtenir un nombre de points minimum.

Des précisions sont apportées sur l'abandon de la commission consultative proposée dans le projet de loi mis en consultation. Cette commission devait en effet réunir les responsables des parcs, l'administration et les communes sur le plan cantonal, pour les aider à élaborer leur dossier de candidature ou à gérer leur projet. Cette commission a entre-temps été constituée au niveau fédéral.

Certains commissaires aimeraient que l'on précise dans la loi que les parcs doivent contribuer à la mise en valeur des inventaires de protection de la nature et du paysage car c'est pour cela que cet instrument a été créé. D'autres commissaires font remarquer que le canton de Berne a engagé 1,4 ETP pour superviser quatre parcs alors que dans le canton de Vaud, seulement 0,4 ETP ont été prévus pour une période transitoire de quatre ans.

Discussion et vote par article

Article 1 But

Proposition d'amendement : *"La présente loi détermine les modalités cantonales d'application de la législation fédérale sur les parcs d'importance nationale (ci-après parcs) qui a pour but d'encourager la gestion et la sauvegarde des territoires de haute valeur naturelle et paysagère, par la création de parcs selon les principes du développement durable."*

Mme de Quattro indique qu'elle peut se rallier à cet amendement.

Vote sur l'amendement : 7 oui - 6 non - 0 abstention

Vote sur l'article 1 amendé : 7 oui - 5 non - 1 abstention

Article 2 Champ d'application

Proposition d'ajout à la fin de l'article : "... *ainsi que de la participation de la population concernée.*"

Certains estiment que cet ajout constituerait un doublon avec l'article 6.

L'amendement est retiré mais le commissaire se réserve la possibilité de le déposer en plénum.

Vote sur l'article 2 : 9 oui - 0 non - 4 abstentions

Article 3 Autorités cantonale compétentes

Un commissaire fait remarquer que la problématique de la coordination des parcs intercantonaux, voire internationaux, n'est pas prise en compte. M. Gmür indique que pour le PNR Gruyère Pays-d'Enhaut, la Confédération a demandé qu'un des deux cantons concernés soit désigné pour mener le projet. Il y aura une convention qui déterminera qui aura la conduite du projet et qui sera le coordinateur.

Vote sur l'article 3 : 13 oui - 0 non - 0 abstention

Article 4 Forme juridique du parc

Un amendement demande que l'on remplace à l'article 4 al. 2 "groupement de propriétaires" par "**des propriétaires ou des entreprises**" car l'ordonnance fédérale mentionne expressément les entreprises.

Un deuxième amendement à l'article 4 al. 2 propose d'enlever les restrictions faites par la loi pour les catégories qui peuvent entrer dans les associations de parc, en supprimant le terme "**Cas échéant**...".

Les deux commissaires proposent de regrouper les deux amendements :

L'article 4 al. 2 : "*Toutes les communes territoriales concernées sont membres de l'association. **Cas échéant**, Les organismes de protection de la nature, **des propriétaires ou des entreprises** peuvent être membres de l'association.*"

Vote sur l'amendement : 13 oui - 0 non - 0 abstention

Vote sur l'article 4 amendé : 13 oui - 0 non - 0 abstention

Article 5 Statuts de l'association

Un amendement propose d'améliorer la rédaction de l'article :

*"Outre les éléments prévus à l'article 60 alinéa 2 du Code civil, les statuts définissent **pour le parc** :*

- ***son**étendue,*
- ***ses**objectifs de développement,*
- ***son**organisation."*

Vote sur l'amendement : 13 oui - 0 non - 0 abstention

Vote sur l'article 5 : 13 oui - 0 non - 0 abstention

Article 6 Participation de la population

Un amendement propose de modifier le titre de l'article : "**Participation des communes**" au lieu de "*Participation de la population*".

Vote sur l'amendement : 10 oui - 0 non - 3 abstentions

Un avis juridique a été demandé au SJL pour savoir si le conseil général ou communal devait effectivement "délibérer sur le projet de budget et les comptes". En vertu des dispositions du Code civil, les comptes sont approuvés par l'association et par elle uniquement. Il est donc exact que le conseil communal ou général ne peut pas délibérer — au sens que cela implique en matière de législatif communal, c'est à dire de décider — sur les comptes. Mais il délibère sur le **projet** de budget puisque cela implique une intervention budgétaire dans le ménage communal.

La réponse donnée par le SJL montre que le libellé de l'article 6 n'est pas clair. Un amendement sera proposé en plénum qui devrait préciser les objectifs visés.

Vote sur l'article 6 amendé sur le titre : 13 oui - 0 non - 0 abstention

Article 7 Principe général de financement

La discussion n'est pas demandée.

Vote sur l'article 7 : 13 oui - 0 non - 0 abstention

Article 8 Subvention

L'ordonnance fédérale demande que les cantons apportent une contribution financière.

Un amendement propose de modifier l'article 8 al. 1 :

"Le canton

~~peut soutenir~~

soutient les parcs au moyen d'aides financières."

Vote sur l'amendement : 8 oui - 4 non - 1 abstention

Un autre amendement demande que le taux de subvention de 25% soit relevé à un taux de un tiers comme c'est le cas notamment dans le canton de Berne.

L'article 8 al. 3 est modifié : *"Le taux de subvention cantonale peut s'élever jusqu'à 25% un tiers pour : ..."*

Vote sur l'amendement : 9 oui - 3 non - 1 abstention

Vote sur l'article 8 amendé : 8 oui - 2 non - 3 abstentions

Article 9 Restitution des subventions

La discussion n'est pas demandée.

Vote sur l'article 9 : 13 oui - 0 non - 0 abstention

Article 10 Autres participations

La discussion n'est pas demandée.

Vote sur l'article 10 : 13 oui - 0 non - 0 abstention

Article 11 Planification

Une explication technique est donnée sur le 2^{ème} alinéa.

Vote sur l'article 11 : 13 oui - 0 non - 0 abstention

Article 12 Voies de recours

Un commissaire fait remarquer qu'il y a une erreur dans le libellé et qu'il s'agit du Tribunal cantonal, cour de **droit administratif et public** et non pas cour de droit public et administratif.

L'erreur sera corrigée.

Vote sur l'article 12 : 13 oui - 0 non - 0 abstention

Article 13 Exécution et entrée en vigueur

La discussion n'est pas demandée.

Vote sur l'article 13 : 13 oui - 0 non - 0 abstention

La commission a préavisé sur l'entrée en matière sur cet EMPL tel qu'amendé. Par 13 voix pour sans abstention, elle vous propose d'entrer en matière sur cet EMPL et d'en approuver les dispositions telles qu'issues de ses travaux.

Rapport du Conseil d'Etat sur la motion Philippe Randin

M. Randin est très satisfait de la réponse apportée et tient déjà à remercier le département en charge de ce dossier pour le travail important réalisé et son engagement pour soutenir les projets de parcs.

Lutry, le 10 novembre 2008.

La rapportrice :
(Signé) *Alessandra Silauri*