

RAPPORT DE LA COMMISSION

chargée d'examiner l'objet suivant :

Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi sur la police des eaux dépendant du domaine public (LPDP) du 3 décembre 1957

La commission s'est réunie à deux reprises, les 30 juin et 8 juillet 2008. Elle était composée de MM. Laurent Ballif, Alexis Bally, Dominique-Richard Bonny, François Brélaz, Albert Chapalay, François Debluë (première séance), Pierre-Alain Favrod (en remplacement de Pierre-André Pernoud), Olivier Golaz (seconde séance, en remplacement de François Debluë), Pierre Grandjean, Jean Guignard, Michel Renaud et du rapporteur soussigné, confirmé dans ses fonctions de président au début de la première séance.

Le Conseil d'Etat était représenté par Mme Jacqueline de Quattro, cheffe du Département de la sécurité et de l'environnement. Présente le 30 juin, elle était accompagnée de MM. Jean-François Jaton, chef du Service des eaux, sols et assainissement (SESA), Me Antoine Lathion, adjoint juriste au SESA, et Philippe Hohl, chef de la Division économie hydraulique du SESA (le 8 juillet). Mme Sarah Lopez a pris des notes de séances précises et substantielles, pour lesquelles le rapporteur lui adresse ses vifs remerciements.

1

Une présentation générale a permis à la conseillère d'Etat de mettre en évidence les points suivants, qui justifient la présentation de l'EMPL. Le projet de modification de la loi vaudoise sur la police des eaux dépendant du domaine public (LPDP) peut être synthétisé de la manière suivante :

- a. il introduit des dispositions visant à préserver, aménager au besoin et entretenir un espace cours d'eau suffisant (protection efficace contre les crues tout en permettant le développement des fonctions naturelles des cours d'eau) ;
- b. il prévoit de délimiter l'espace cours d'eau (conformément aux instructions fédérales), puis de le reporter sur les plans d'affectation ;
- c. il veut pouvoir tenir compte, dans la mesure du possible, des contraintes locales, notamment du milieu bâti, ainsi que des fonctions biologiques des cours d'eau ;
- d. il règle le régime des constructions dans l'espace cours d'eau : celui-ci est inconstructible, sous réserve des ouvrages liés aux fonctions des cours d'eau (usines hydroélectriques, ouvrages de protection contre les crues, etc.), ou sous réserve d'un intérêt prépondérant dictant de déroger à l'inconstructibilité. Les constructions existantes peuvent subsister à moins de conflit grave avec les fonctions de l'espace cours d'eau ;
- e. il règle l'établissement des cartes de dangers liés aux cours d'eau, tâche qui incombera aux communes, et prévoit à cette fin une aide financière ;

- f. il confirme, en les précisant, les compétences du service en charge de la protection des eaux en matière d'aménagement, de renaturation, d'entretien et de surveillance de l'espace cours d'eau et de l'espace rives de lac ;
- g. enfin, il renforce le régime d'autorisation : sont notamment soumis à autorisation du département tout ouvrage dans l'espace cours d'eau et l'espace rive de lac, ainsi que toute intervention, même temporaire, susceptible d'affecter la stabilité des rives.

2

Une discussion générale très nourrie s'en est suivie, consacrée tant à des points transversaux qu'aux éléments d'explication inclus dans l'exposé des motifs : elle a occupé les commissaires plus des deux tiers du temps durant lequel ils ont siégé. Les uns ont salué le caractère approprié et flexible de cette loi-cadre. Les autres ont émis des doutes sur tel ou tel aspect, technique ou institutionnel, des dispositions prévues. Les éléments les plus débattus, on le verra ci-dessous, concernent l'attribution de compétences aux services cantonaux, à commencer par le SESA, ainsi que la manière dont ces compétences sont réparties entre ces services. S'y'ajoutent des préoccupations très classiquement exprimées au Grand Conseil, qui ont trait aux relations entre l'administration cantonale et les autorités communales. Plusieurs des amendements proposés en commission viendront suggérer des adaptations en cette matière administrative et publique. De nombreux éléments de discussion ont aussi été suscités par des références à des situations locales, préoccupant des commissaires. Comme ce rapport tente de s'en tenir à des éléments généraux, les commissaires qui ont considéré comme essentiels des points non retenus ici reprendront au plénum ceux qu'ils auront considéré comme omis à tort.

Les aspects et arguments suivants sont évoqués dans un ordre soucieux d'établir une logique des arguments plutôt qu'un compte rendu de la chronologie des discussions en commission.

- a. Parmi les interrogations liées à la coordination des activités des services, et en particulier pour les questions d'aménagement du territoire, on retiendra que des commissaires se sont alarmés de l'attribution à un service de compétences recoupant les activités d'un autre service. Plusieurs commissaires ont ainsi relevé la nécessité (et la difficulté) pour le SESA de coordonner les activités inhérentes à l'application de la LPDP avec le Service de développement territorial (SDT), le Service des forêts, de la faune et de la nature (SFFN) ou le Service de l'environnement et de l'énergie (SEVEN). Certains commissaires ont exprimé des doutes sur la manière dont la loi exprime cette collaboration, mais aussi sur la possibilité concrète de coopérer, ainsi parfois que sur les intentions réelles des responsables de service de collaborer. Sur tous ces points, ils ont été assurés que tant le Conseil d'Etat que l'administration sont soucieux d'une coordination optimale. De plus, les services concernés ont été consultés sur cet exposé des motifs et projet de loi et sur les points cruciaux qui touchent à leurs compétences ; ce document suit leurs recommandations. De plus, tant la conseillère d'Etat que les membres de l'administration ont insisté sur la coordination entre cet exposé des motifs et projet de loi et des documents fondateurs, comme le Plan directeur cantonal (PDCn) ou la législation fédérale sur l'aménagement du territoire.
- b. Un élément essentiel repris sous divers aspects en commission se réfère à la difficulté de trouver un équilibre entre mesures sécuritaires et mesures paysagères, entre sécurisation et renaturation. La contradiction entre la vision qui veut que des éléments naturels puissent être considérés comme parfois contribuant à la sécurité, parfois lui portant atteinte, est réelle : les racines et les souches peuvent selon les cas stabiliser le terrain ou fragiliser des ouvrages, par exemple. Il n'empêche qu'aux yeux du Conseil d'Etat et du service, le projet de loi permet de traiter avec flexibilité et rationalité ces contradictions. Selon eux, la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau (LACE) et le présent projet de loi rendent justice à la double préoccupation d'assurer la sécurité et de préserver les fonctions biologiques et naturelles du cours d'eau. Le SESA, en charge de la protection des eaux, en matière d'aménagement, de renaturation, d'entretien et de surveillance des lacs et de l'espace cours d'eau, doit s'assurer que le maximum soit entrepris afin d'éviter des

risques importants (débordement, inondation, etc.). Pour ce faire, des mesures de sécurisation doivent être engagées, sous peine d'engager la responsabilité de l'Etat, si ce n'est la responsabilité personnelle des collaborateurs du service. Le projet de loi insiste cependant sur le développement des fonctions naturelles que l'espace cours d'eau doit aussi favoriser (biodiversité). A cet égard, les commissaires ont reçu des informations sur la différence entre mesures actives et mesures passives de protection. Les mesures actives sont des dispositifs constructifs (digues, etc.), alors que les mesures passives sont des mesures d'aménagement du territoire (planification) ; ces dernières sont relativement récentes et ont récemment pris de l'importance, car elles sont liées au développement des cartes de dangers naturels.

- c. La répartition des compétences entre canton et communes a été un thème d'inquiétude et de discussion récurrent. Le principe général veut que le canton ait en charge la maintenance et l'entretien des secteurs corrigés (400 km) et que les communes soient responsables pour le reste des cours d'eau (4'000 km, avec l'attribution, prévue par la loi, de subventions pour de telles tâches). Un élément chiffré a été donné en commission ; les articles 30 et 31 de la loi actuelle définissent le financement des travaux : subvention cantonale ordinaire de 40%, subvention extraordinaire résultant d'EtaCom de 20%, à quoi s'ajoute une part de la Confédération. La part restante d'environ 10% incombe aux propriétaires. S'est incidemment posée la question des rivières "renaturalisées" ou "dé-corrigées" : ce sont bien les communes qui, après une période transitoire, seront chargées de l'entretien de ces cours d'eau. Mais aussi des commissaires ont fait remarquer que la nouvelle législation sur les cartes de danger ont accru les charges des communes.
- d. Le projet de loi semble peiner à différencier ce qui a trait aux cours d'eau et aux rives de lac, ainsi qu'à distinguer des situations incomparables, et en particulier les cours d'eau dont le débit et l'étalement varient entre eux et avec les saisons ou les aléas météorologiques. Là encore, les interlocuteurs des commissaires se sont voulus très rassurants : le projet permet de distinguer ces situations différentes et la loi sera appliquée, selon eux, en toute connaissance de cause et en pleine capacité de distinguer ce qui doit l'être. Des notions apparemment floues sont en réalité bien définies — comme par exemple celle de "cours d'eau de minime importance". De surcroît, les contraintes locales seront prises en compte et des analyses multi-critères sont prévues, qui permettront de prendre des décisions conformes à la fois à la loi et à la situation concrète. Ainsi, par exemple, la loi instaure un principe, celui de réserver un espace aux cours d'eau, et elle reste flexible sur la mise en œuvre concrète de ce principe et, donc, sur l'étendue de cet espace ;
- e. Des questions ont été posées de la part de députés s'alarmant de la non-reprise par l'EMPL de divers thèmes pendant et d'interventions parlementaires en cours : les débits résiduels des cours d'eau, par exemple. A cette question, il a été répondu que le "siège de la matière" ne figurait pas dans les articles, ni même dans la loi concernée par cet EML. De plus, il faut attendre le résultat de discussions aux Chambres fédérales, ainsi que celui du vote du peuple, pour procéder aux aménagements légaux qui seront rendus nécessaires par l'adoption éventuelle de l'initiative "Eaux vivantes" ou d'un contre-projet qui lui serait opposé. Quant à l'autre thème actuellement pendant et présentant une certaine ampleur, il concerne la mise sur pied d'un fonds de renaturation : il a été rappelé que le Conseil d'Etat allait, d'ici la fin de l'année, présenter un rapport au Grand Conseil sur un postulat sur cette question. Cela n'a pas empêché, comme on le verra ci-dessous, que des amendements proposent l'intégration dans le présent projet de loi d'éléments liés à ce thème.

3

Au terme de cette discussion, les commissaires ont procédé à marche forcée à l'examen du projet article par article. Figurent ci-dessous les amendements déposés et, cas échéant retirés, les arguments échangés et le résultat des votes (celui-ci est toujours équivalent à l'effectif de la commission moins un membre, le président n'ayant pas voté en l'absence de sujet qui aurait partagé la commission en deux camps égaux).

Article premierObjet

Un amendement a été proposé, dont le libellé est le suivant. Ajout d'un 2e alinéa nouveau, disposant que :

"Elle a pour but de gérer les eaux de manière intégrée, selon les principes du développement durable."

Cet amendement a été accepté par 5 voix contre 4 avec 1 abstention.

Un amendement suggérant l'adjonction d'un alinéa supplémentaire prévoyant que la présente loi instaure un fonds de renaturation des cours d'eau a finalement été retiré, dans l'attente de la réponse par le Conseil d'Etat au postulat Olivier Epars sur le sujet.

L'article premier, amendé, a été accepté par 7 voix et 3 abstentions.

Art. 2aPréservation de l'espace cours d'eau

Un amendement est proposé au deuxième tiret de l'alinéa 1 :

"- préserver et assurer le développement des fonctions biologiques, naturelles et sociales des cours d'eau, notamment par des mesures de renaturation."

Avant le vote, une discussion s'est engagée sur le qualificatif "social", qui peut se référer au fait que l'usage de la nature par des êtres humains peut entrer en contradiction avec la protection stricte de la faune/flore et des fonctions biologiques.

L'amendement a été accepté par 7 voix et 3 abstentions.

L'article 2a, amendé, a été accepté par 8 voix et 2 abstentions.

Art. 2bIntégration à la planification

Un amendement ajoutant l'épithète "écologiques" à la fin de l'alinéa 3 a donné lieu à une discussion approfondie au terme de laquelle l'auteur de l'amendement, apparemment convaincu par les arguments échangés, a retiré celui-ci. Les processus hydrodynamiques qui font que le cours d'eau crée son propre lit ont été décrits comme étant bel et bien naturels, et donc "écologiques".

L'article 2b a été accepté sans modification à l'unanimité de la commission.

Art. 2cAménagement et renaturation de l'espace cours d'eau

Par voie d'amendement, une nouvelle lettre d a été proposée à l'alinéa 3 de l'article. Son libellé est le suivant :

"d. Il y ait une facilité d'écoulement, selon la topographie locale."

S'en est suivie une discussion sur le fait que l'accélération de l'écoulement est parfois recherchée, parfois crainte. Maints exemples (Rhône, plaine de l'Orbe, mais aussi canaux ou rivières naturelles) ont été évoqués à cet égard.

Malgré la crainte, exprimée par le service, que l'amendement n'introduise un certain déséquilibre dans la loi, l'amendement a été accepté par 6 voix et 4 abstentions.

L'article 2c lui-même a été accepté à l'unanimité.

Art. 2dConstructions dans l'espace cours d'eau

Le traitement de cet article a été l'occasion de reprendre plusieurs thèmes déjà débattus lors de la discussion de l'exposé des motifs : différence entre cours d'eau et rives du lac, légitimité et pérennité des aménagements hydro-électriques, non-rétroactivité de l'inconstructibilité (cf. article suivant).

Après cette discussion, l'article a été adopté, sans amendement, par 6 voix et 4 abstentions, sans opposition.

Art. 2eConstructions existantes

L'article 2e est accepté à l'unanimité.

Art. 2fExceptions au régime de l'espace cours d'eau

Une brève discussion a porté sur la signification du terme "minime importance" (équivalant à "sans

valeur au plan hydrologique ni au plan de valeur naturelle"). Une précision complémentaire a également été apportée : cette loi s'applique bel et bien aux eaux dépendant du domaine public et les canaux d'alimentation des scieries, par exemple, n'en relèvent pas, puisqu'ils font partie du domaine privé.

A son terme, l'article 2f a été accepté à l'unanimité.

Art. 2g Entretien des cours d'eau et des ouvrages de protection

Un amendement a été déposé d'emblée, qui souhaitait ajouter la notion de préservation des fonctions biologiques et paysagères de la végétation. La discussion a montré que certains commissaires s'inquiétaient du caractère vague tant de l'article que de l'amendement, puis que le service a pleine conscience des exigences contradictoires entre élimination et maintien de la végétation, qui peut être d'une utilité vitale ou d'une nocivité remarquable, selon les situations. L'amendement a été dès lors retiré.

L'article 2g est accepté à l'unanimité.

Art. 2h Etablissement des cartes de dangers "eau" ; intégration à la planification

Après une discussion complémentaire sur la notion de risque, après l'apport de renseignements sur la problématique des compétences communales (cf. aussi l'article 2d al. 5 de la loi), ainsi que sur la différence entre mesures actives et mesures passives, la commission a accepté l'article 2h à l'unanimité.

Art. 3 Autorités ; service spécialisé

La sensibilité communale des commissaires a pu ici prendre son essor. Un soupçon fortement exprimé portait sur le fait que, dans la rédaction proposée par le projet de loi, le service concerné pourrait prendre des décisions sans concertation avec les communes. Aussi un amendement a-t-il été déposé à l'alinéa 3 de cet article :

"Il fixe l'espace cours d'eau et en définit l'aménagement. *Il tient compte du préavis des autorités communales.*"

Malgré les craintes exprimées par le service concerné (qui s'inquiétait de la surcharge qu'une telle disposition pourrait provoquer pour lui), l'amendement a été accepté à l'unanimité par la commission.

Un autre amendement a été déposé au sixième alinéa qui souhaitait insister sur les nécessités conjointes d'aménagement et de renaturation et voulait, pour ce faire, que le service s'assure le concours du service en charge de la nature, y compris en matière d'aménagement des eaux. Au motif que cet amendement aurait instauré une dépendance systématique du SESA face au SFFN, l'amendement a été refusé par 6 voix contre 1 avec 3 abstentions.

L'article 3, amendé en son alinéa 3, a été accepté sans opposition avec 1 abstention.

Art. 12 Travaux soumis à autorisation ; régime ; modalités de l'autorisation

L'article 12 est accepté sans discussion, sans opposition avec 1 abstention.

Art. 51 Contraventions

L'article 51 est accepté sans discussion par 9 voix et 1 opposition.

4

Enfin, la commission a préavisé sur l'entrée en matière sur cet EMPL. Par 8 voix pour et 2 abstentions, elle vous propose d'entrer en matière sur cet EMPL et d'en approuver les dispositions telles qu'issues de ses travaux.

Lausanne, le 25 août 2008.

Le rapporteur :
(Signé) Jean-Yves Pidoux