

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Motion Motion Rebecca Joly et consorts - La loi sur la protection de la nature,
des monuments et des sites devient-elle une antiquité ?**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le lundi 7 mai 2018 à la Salle Romane, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mesdames les Députées Circé Fuchs, Rebecca Joly, Roxanne Meyer Keller et Carole Schelker ainsi que de Messieurs les Députés Jean-Luc Chollet et Olivier Petermann. Monsieur le Député Yvan Luccarini a été confirmé dans son rôle de président et de rapporteur.

Ont participé à cette séance, Madame la Conseillère d'Etat Jacqueline de Quattro, Cheffe du Département du territoire et de l'environnement (DTE) ainsi que Messieurs Frédéric Charpié, Secrétaire général adjoint et juriste au Département des finances et des relations extérieures (DFIRE), Cornelis Neet, Chef de la Direction générale de l'environnement (DGE) et Yves Perret, Juriste au Support stratégique de la DGE (DGE-STRAT).

Monsieur Florian Ducommun, Secrétaire de commissions parlementaires, a tenu les notes de séance et en est vivement remercié.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

La motionnaire indique avoir suivi avec attention en 2014 les travaux relatifs à la loi sur le patrimoine mobilier et immatériel (LPMI). Cette dernière ayant été acceptée il y a déjà 4 ans, elle se pose maintenant des questions sur l'état d'avancement des travaux relatifs à la révision de la loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS), puisque le Conseil d'Etat en avait annoncé une révision en profondeur¹.

Elle souhaite obtenir des réponses claires suite, notamment, aux récents événements liés à certaines fouilles archéologiques, à Grandson et à Avenches. Celles-ci étant obligatoires et extrêmement coûteuses, les communes ont protesté à propos de la répartition de la facture.

Aujourd'hui, un large consensus se dessine pour affirmer que cette loi a fait son temps et qu'elle n'est plus véritablement apte à relever les défis actuels en termes de protection de la nature, des monuments et des sites. Cette motion permettra donc de s'assurer que l'administration aille bien de l'avant dans la révision de la LPNMS.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat observe qu'une révision dans plusieurs domaines de la LPNMS est nécessaire et qu'elle implique tant l'introduction de nouvelles dispositions que la modification d'un nombre important d'articles actuels.

Un avis de droit demandé par le SIPaL propose un corps de dix mesures destinées à améliorer la protection des vestiges archéologiques et des monuments historiques. Ces mesures impliqueraient la modification d'une trentaine d'articles de la loi.

¹ « [Les communes veulent des deniers pour les fouilles](#) », 24 heures, 1^{er} mars 2018

Une révision initiée dès 2011

Cette nécessité d'une révision de fond de la LPNMS est clairement identifiée depuis 2011 déjà, lorsque le Conseil d'État a donné le mandat, non seulement de réviser la LPNMS, mais également de la scinder, d'une part, en une loi cantonale relative à la protection de la nature, du paysage et de la biodiversité et, d'autre part, en une autre loi consacrée au domaine des monuments, des sites et de l'archéologie.

Ce travail légistique a été interrompu, en 2014, en raison de doutes sur la nécessité de scinder le texte en deux lois distinctes. Par la suite, la décision portant sur le choix d'une des solutions alternatives à cette scission a été mise en attente, en raison de la nécessité de tenir compte des études conduites par la DGE dans le cadre de l'application cantonale de la stratégie Biodiversité suisse de 2012. Une étude – portant d'une part, sur le cadre légal applicable à la biodiversité et, d'autre part, sur l'évaluation des lacunes de la législation vaudoise en la matière – a été livrée en 2016 par l'Université de Lausanne (UNIL) et a abouti aux pistes de réflexion suivantes :

- l'introduction de mesures qui favorisent globalement la biodiversité, notamment dans l'espace construit ;
- une mise en œuvre renforcée de la compensation écologique ;
- la nécessité de renforcer la protection du patrimoine arboré ;
- une amélioration de la sensibilisation à l'éducation ;
- une coordination avec les législations connexes ;
- des précisions sur les inventaires, leur portée et leur prise en compte dans les pesées des intérêts ;
- la mise en réseaux des biotopes ainsi qu'une protection renforcée de ces éléments ;
- une clarification des responsabilités des différents acteurs (canton/communes/privés).

Enfin, c'est l'enjeu de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) qui a encore conduit au report projet de révision de la LPNMS.

Une priorité de l'actuelle législature

Aujourd'hui, tant la DGE que le SIPaL s'accordent sur la nécessité de procéder à cette révision et elle figure parmi les priorités à traiter au cours de l'actuelle législature. Pour la mener à bien, il conviendra de veiller à mettre en place une bonne coordination entre les deux départements concernés, laquelle pourrait aboutir à la séparation en deux lois, sachant que cette question n'a pas encore été tranchée à l'heure actuelle.

Le DFIRE précise que le domaine de la construction a beaucoup changé et observe que le développement urbain crée parfois des difficultés dans les fouilles archéologiques. La loi actuelle est très lourde sur bien des aspects et le département est ainsi favorable à une scission des deux domaines puisque ceux-ci possèdent leurs propres logiques et problématiques, tout en ne partageant pas les mêmes outils. Cette motion représente donc un pas supplémentaire permettant d'avancer sur une révision de la LPNMS.

4. DISCUSSION GENERALE

Une commissaire rappelle que le dépôt de la présente motion fait bien entendu suite aux différents événements se déroulant dans plusieurs régions du canton, mais aussi aux nombreuses discussions entre les Député-e-s qui ont ainsi fait émerger le dépôt coordonné de plusieurs objets parlementaires ayant trait aux problèmes archéologiques en général. Si les étapes du traitement de ce dossier par le Conseil d'Etat depuis 2011 sont tout à fait compréhensibles, la commissaire souhaite toutefois rappeler que la problématique soulevée par cette motion n'est pas liée à protection de la nature. Ce sont avant tout les articles dévolus à l'archéologie, aux monuments et aux sites qui doivent subir une refonte, ce qui confirme la nécessité de scinder la loi afin de pouvoir effectuer une véritable distinction entre ces différents domaines.

Une autre commissaire, également en faveur de la scission, souligne l'importance de la coordination interservices pour mener à bien cette révision en profondeur. Elle observe que de nombreux dossiers connaissent des chevauchements, par exemple la situation géographique d'un site archéologique ou d'un parc protégé lié à un patrimoine bâti. Et qu'auparavant, c'était l'archéologue cantonal qui gérait à la fois la protection des sites bâtis, mais également la protection de la nature. Enfin cette nécessaire révision s'inscrit dans la continuité de l'évolution de la société et constituera une aide précieuse pour les communes.

Une troisième commissaire, qui partage l'avis de ses préopinantes, souhaite soulever les problématiques financières liées aux fouilles archéologiques. Elle pense en effet que cette révision devrait permettre de mieux définir les responsabilités, notamment concernant les cahiers des charges, les mandats octroyés aux différents spécialistes ou encore les répartitions financières lors des fouilles. Et qu'ainsi les différents acteurs devraient tous trouver leur compte dans son application.

La discussion se poursuit et un commissaire pense aussi que cette différenciation entre le patrimoine naturel ainsi que paysager et le patrimoine bâti est désormais nécessaire. En outre, il souligne que les milieux agricoles seront particulièrement attentifs aux aspects paysagers et environnementaux, à la mise en réseau des biotopes ou encore aux mesures de compensation écologique.

Cette opinion relative à l'agriculture est partagée par un autre commissaire qui insiste sur la nécessité d'une entrée en vigueur coordonnée des deux lois, si la LPNMS venait à être scindée.

La motionnaire estime qu'aujourd'hui les liens sont aussi forts entre les patrimoines bâti et naturel qu'entre le patrimoine naturel et l'agriculture. De plus, elle constate qu'avec la mise en œuvre du droit fédéral par les cantons en matière de biodiversité, ceux-ci ont davantage de liens à faire avec les agriculteurs et les législations agricoles qu'avec le patrimoine bâti en matière de protection des biotopes. Une scission de ces différents domaines serait donc probablement opportune.

Une commissaire se pose la question de l'opportunité de séparer la loi en trois domaines distincts, à savoir l'archéologie, la protection des sites et la nature. En effet le seul aspect relatif à la protection des monuments est traité de façon bien différente selon les communes et toutes ne sont évidemment pas touchées par des situations complexes et coûteuses. Protéger un arbre centenaire ou un monument du XVII^e siècle se présente souvent comme une contrainte tant pour les communes que pour la population. Dès lors, afin de pouvoir mettre en évidence et protéger ce patrimoine, il est important que les citoyens et les citoyennes ne se désintéressent pas complètement de ces richesses.

Le Conseil d'Etat souligne également qu'il peut effectivement y avoir péril à trop vouloir protéger notre patrimoine au vu des différentes sensibilités au sein de la population. Il pense enfin que cette motion est salutaire, car son impulsion obligera l'administration à faire des choix pour résoudre les problématiques soulevées aujourd'hui.

A ce stade, et au vu de l'unanimité qui se dessine, certains commissaires pensent qu'il serait important d'insister, d'une part, sur l'opportunité de scinder la loi actuelle entre les différents domaines juridiques et, d'autre part, sur la nécessité de l'étroite collaboration entre les départements et services concernés.

Après une courte discussion sur la méthode à adopter, la commission choisit de formuler le vœu suivant :

« La commission souhaite que le futur projet scinde les domaines juridiques (patrimoine naturel / patrimoines bâti et/ou archéologique) en veillant à ce que les projets soient établis de manière coordonnée et en étroite collaboration. »

Au vote, ce vœu est accepté à l'unanimité des membres présent-e-s.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération de la motion.

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération cette motion à l'unanimité des membres présent-e-s, et de la renvoyer au Conseil d'Etat.

Vevey, le 27 janvier 2019.

*Le rapporteur :
(Signé) Yvan Luccarini*