

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

**Exposé des motifs et projet de loi sur la protection du patrimoine naturel et paysager (LPrPNP) et
Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion Rebecca Joly et consorts – La loi sur la
protection de la nature, des monuments et des sites devient-elle une antiquité ? (18_MOT_028)**

Table des matières

1. Préambule	2
2. Présentation de l'EMPL – Position du Conseil d'Etat.....	2
3. Discussion générale	3
4. Objectifs du projet de loi sur la protection du patrimoine naturel et paysager	5
5. Examen point par point de l'exposé des motifs	6
6. Discussion sur le projet de loi et votes.....	8
7. Vote final sur le projet de loi	26
8. Entrée en matière sur le projet de loi	26
9. Rapport sur la motion Rebecca Joly	26

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie à trois reprises pour traiter de cet objet : le lundi 9 mai 2022 à la Salle Romane, le vendredi 20 mai 2022 à la Salle du Bulletin et le jeudi 2 juin 2022 à la Salle de la Cité, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. La commission était composée comme suit : Mesdames Taraneh Aminian (remplacée par Claude Nicole Grin le 2 juin 2022), Céline Baux, Rebecca Joly, Catherine Labouchère, Graziella Schaller, Muriel Thalmann ; Messieurs Jean-Luc Chollet, Fabien Deillon, Grégory Devaud (remplacé par Chantal Weidmann Yenny le 20 mai 2022), Salvatore Guarna, Yannick Maury, Maurice Neyroud, Yves Paccaud, Eric Sonnay, Daniel Trolliet (remplacé par Claire Attinger Doepper le 2 juin 2022), Cédric Weissert. Si Monsieur Grégory Devaud a assuré la présidence lors de la première séance de commission, c'est Madame Carole Dubois qui l'a reprise pour les deux suivantes.

Ont également assisté aux séances : Madame Béatrice Métraux, cheffe du Département de l'environnement et de la sécurité (DES), Monsieur Sébastien Beuchat, directeur de la Direction des ressources et du patrimoine naturels (DIRNA), Madame Judith Sager, juriste à l'Unité de droit et d'étude d'impact de la Direction générale de l'environnement (DGE), Madame Catherine Strehler Perrin, cheffe de la Division biodiversité et paysage (DGE-BIODIV) et Monsieur Thierry Largey, professeur à l'Université de Lausanne (UNIL) et mandataire du département pour la révision de la LPrPnp.

La présidence a été assurée par M. Grégory Devaud le 9 mai 2022, puis par la soussignée rapporteuse les 20 mai et 2 juin 2022.

Messieurs Frédéric Ischy et Fabrice Lambelet, secrétaires de commissions au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC) ont tenu les notes de séances, qu'ils en soient vivement remerciés.

2. PRESENTATION DE L'EMPL – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Cet EEMPL est la suite de la révision et de la scission de la loi cantonale sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS) en plusieurs lois distinctes traitant du patrimoine mobilier et immatériel, du patrimoine bâti et du patrimoine paysager et naturel. Cette volonté répond à une demande du Grand Conseil (GC), exprimée en juin 2019, de distinguer les différents patrimoines et le Conseil d'Etat (CE) a été chargé d'en élaborer tous les contours. Aujourd'hui débute le dernier volet consacré au patrimoine paysager et naturel.

Cet exposé des motifs est une réponse tant à l'évolution du cadre légal fédéral qu'aux attentes de la population vaudoise. Il s'agit aussi de mettre fin aux divergences entre la loi sur le patrimoine mobilier et immatériel (LPMI) et la loi traitée dans cet exposé des motifs et projet de loi (EMPL), ainsi que de mettre cette dernière en règle avec les exigences cantonales en matière de subventions.

S'agissant du cadre légal fédéral, la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) a subi vingt-neuf modifications dont les principales sont intervenues dès 1983, notamment suite à l'adoption de l'Initiative populaire fédérale pour la protection des marais (Initiative de Rothenthurm) et l'entrée en force des inventaires fédéraux. Son évolution a conduit une immense majorité des cantons à réviser leurs lois ou à légiférer en la matière : Berne en 1992, Neuchâtel en 1996, Jura en 2010 et Fribourg en 2012. Le Canton de Vaud est donc l'un des derniers à actualiser son cadre légal. Le cadre légal fédéral précise également la responsabilité des cantons dans le cadre des inventaires, des milieux et espèces à protéger, de la compensation écologique et des mesures de protection à prendre.

S'agissant des attentes de la population, les changements climatiques comme la pandémie du coronavirus (COVID-19) ont montré l'importance de disposer d'une nature diversifiée et résiliente pour la population avec des lieux sur le territoire vaudois pour se promener ou se ressourcer.

L'objectif de cette loi est de mieux connaître, mieux protéger, renforcer la biodiversité sur tout le territoire et la nature en ville, protéger les patrimoines arborés et paysagers et encourager à une sensibilisation. Le Plan d'action biodiversité 2019-2030, adopté par le CE en 2019, indique qu'un tiers des espèces sont menacées, que les habitats naturels sont fortement mis sous pression et fragmentés. En comparaison intercantonale, le Canton de Vaud est en retard dans la protection de ses biotopes d'importance nationale et régionale.

Tout comme le Canton, les communes, comme le précise la Constitution vaudoise (Cst-VD), sont des acteurs clés de la préservation et du suivi du patrimoine naturel. La loi précise le rôle et le soutien financier à celles-ci, afin de protéger ce patrimoine. Elles présentent l'avantage de la proximité et de la connaissance de

l'environnement. C'est la raison pour laquelle le projet de loi confère plusieurs tâches ou prévoit la délégation de tâches cantonales aux communes. Le partage des tâches entre les canton/communes et les acteurs privés a été discuté dans le cadre de la Commission cantonale de la protection de la nature, qui compte un représentant de l'Union des Communes Vaudoises (UCV), et dans le cadre de la commission consultative Biodiversité et Paysage qui comprend majoritairement des représentants du monde agricole. La réflexion a été élargie à l'ensemble des partenaires et il a été tenu compte de certaines de leurs remarques. À l'issue du travail dans ces commissions, l'avant-projet de loi a fait l'objet d'une consultation publique – du 8 juillet au 1^{er} octobre 2021 – avec quarante prises de position exprimées dont celles de neuf services de l'État ; elles ont été analysées par le comité de pilotage et présentées aux commissions susmentionnées en charge du suivi du projet. L'UCV et l'Association des Communes Vaudoises (AdCV) ont salué le projet en soulignant, pour cette dernière, que la loi confère de nouvelles compétences aux communes.

Certains avis ont fait part d'une rupture de ce projet de loi avec l'aménagement du territoire : ce n'est pas le cas. Il est en concordance avec ses dispositions et tient compte des démarches en cours des communes dans ce domaine. D'ailleurs, il y a une concertation étroite avec le Département des institutions et du territoire (DIT) et le Département de l'économie, de l'innovation et du sport (DEIS), plus particulièrement avec la Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires (DGAV). La question de la protection du patrimoine arboré, de la compensation écologique et des mesures demandées aux exploitants a fait l'objet d'une attention particulière. Le projet prévoit des mesures à établir avec l'accord des exploitants concernés et en concertation avec la DGAV.

Il est nécessaire de préserver et de renforcer la biodiversité en regard de l'évolution de la société et l'évolution des politiques fédérales agricoles, forestières ou celles des agglomérations. Les défis posés par la guerre en Ukraine, au niveau de l'autosuffisance alimentaire, ne remettent pas en cause le renforcement de la biodiversité. D'ailleurs, le projet prévoit aussi la concertation avec les milieux agricoles. En conclusion, le CE a validé ce projet et demande au GC d'en faire de même.

3. DISCUSSION GENERALE

Pour plusieurs commissaires, le travail des services de l'État dans ce projet de loi résulte d'un travail de consensus avec les acteurs du domaine concerné permettant ainsi d'apporter une plus-value à la biodiversité qui est une préoccupation, de même que l'agriculture productrice ; les deux peuvent être menées en parallèle. Il est exprimé particulièrement une double satisfaction de la part de la motionnaire :

- Elle est heureuse que sa première motion déposée durant cette législature 2017-2022 trouve une réponse durant celle-ci à travers la nouvelle loi sur la protection du patrimoine culturel immobilier (LPPCI) et du présent projet de loi ;
- Elle a soutenu une thèse sur la mise en œuvre du droit fédéral par les cantons, notamment en matière de biodiversité. Cet EMPL est une mise en application d'une partie de son objet d'étude.

L'approche globale, à travers cet EMPL, sur la biodiversité est intéressante. Que ce soit pour la protection des espèces, des habitats, la mise en réseau et la concertation d'une multitude d'acteurs. Pour diverses raisons, la biodiversité est sur une pente descendante avec la perte d'espèces, d'habitats, de spécificités et de diversité génétique ; cette perte doit être freinée. Tout effondrement de celle-ci entraînera des conséquences sur le mode et la qualité de vie de l'être humain. Les études récentes montrent que la perte de biodiversité et le réchauffement climatique sont deux phénomènes s'alimentant et devant être combattus en même temps.

Cette loi viendra en appui aux communes en clarifiant certains points : ce qu'elles peuvent et doivent faire, quelles aides elles peuvent obtenir et sous quelles conditions. Actuellement, des grandes communes, par leur taille et leurs moyens, ont déjà entrepris de mettre en place la protection de la biodiversité. Dans des moyennes ou petites communes, les règles du jeu ne sont pas toujours claires pour leurs administrations qui ne savent pas toujours vers qui se tourner et sur quoi s'appuyer ; cette loi les aidera à aller dans la bonne direction

À la lecture de cet EMPL, certains commissaires sont interpellés et inquiets que le fait de vouloir encore renforcer la biodiversité enlèvera des mètres carrés à l'agriculture. Il y a déjà cent huitante objets dans le canton qui sont protégés au niveau fédéral et qui bénéficient d'un récent crédit pour leur entretien. Il n'est jamais question dans ce projet de loi de la problématique de l'approvisionnement du peuple vaudois. Ces mêmes commissaires regrettent que, dès que le sujet de l'agriculture est évoqué, il présente une vision réductrice des paysans. L'agriculture a, certes, davantage pollué en quelques décennies avec des produits hautement toxiques

que toute l'humanité jusqu'alors, mais elle a complètement changé ces vingt dernières années. D'immenses efforts ont été entrepris avec des accompagnements financiers, techniques et moraux.

Une autre inquiétude est exprimée : le maintien, durant plusieurs générations, de conditions agricoles de production de qualité avec des rendements suffisants passait par la lutte contre les mauvaises herbes. Le retour de la biodiversité prétérite souvent le travail des agriculteurs qui tentent de produire des légumes bio, mais qui sont impuissants face à la prolifération des mauvaises herbes qui anéantissent les efforts de nombreuses générations d'agriculteurs et entrent en opposition avec les productions et techniques agricoles.

Le département rappelle que la question de l'agriculture n'est pas la matière de cette loi. Ses objectifs sont de couvrir l'ensemble du territoire et l'agriculture est autant concernée que les milieux forestiers ou l'espace bâti. C'est d'ailleurs dans ce dernier qu'il y a beaucoup de demandes de communes avec des clarifications apportées dans cette loi. En outre, il faut se rendre compte de la désuétude de la loi actuelle en vigueur. En effet, elle date de plusieurs dizaines d'années avec, dans l'intervalle, l'adaptation de lois fédérales et cantonales. Par exemple, la coordination avec la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), votée par le GC en 2017, n'est actuellement plus correcte. Sur les communes, celles-ci sont en train d'établir la coordination des objets des inventaires fédéraux. Il y a près de cent soixante communes qui sont en train de réviser leur plan d'affectation et l'appareil législatif cantonal n'a pas anticipé cela : c'est pour cela que le département souhaite s'adapter aux évolutions avec ce projet de loi.

Les objectifs et exigences attendus en termes d'efforts de la part des exploitants sont dictés par les politiques sectorielles et les législations y relatives. Le fait de prendre des terres supplémentaires à l'agriculture relève d'une décision du Conseil fédéral (CF) dans son train d'ordonnances en lien avec les paiements directs qui entreront en vigueur cette année. Il y a des exigences dues à des législations spécifiques, mais l'objectif de la loi cantonale est de mettre en cohérence ces démarches pour que les efforts soient optimisés et que des synergies soient trouvées dans l'optique d'une conservation de la biodiversité sur le territoire vaudois.

La Conseillère d'État conclut en soulignant qu'il y a des articles de cette loi en lien avec l'agriculture qui seront débattus lors des discussions sur les articles topiques. Il est rappelé l'article 1 sur les buts de la loi visant notamment à renforcer les efforts pour la biodiversité et la géodiversité. Cela ne veut pas dire de prendre des terrains sur les surfaces agricoles, mais en améliorer la gestion, gérer les usages, gérer l'entretien, financer et conseiller. Il est nécessaire de mettre en place un nouvel outil légal moderne prenant en compte l'ensemble des enjeux y compris urbanistiques, des agglomérations et de l'entier du territoire.

Le rôle des cantons dans la protection du patrimoine naturel et paysager

À la question d'une commissaire demandant s'il existe déjà un recensement présent et futur des biotopes d'importance régionale et locale, la cheffe de division répond que c'est le cas. Le Canton déclinera les inventaires fédéraux concernant les bas-marais, les hauts-marais, les sites de reproduction des batraciens, les prairies sèches et les zones alluviales d'importance nationale au niveau régional et local. Un premier inventaire cantonal concernant les hauts-marais sera mis en consultation en principe avant la fin de la législature 2017-2022. Ensuite viendront les autres inventaires. S'agissant des paysages, il existe un inventaire global des monuments naturels et des sites. Le département est en train de sortir de celui-ci la question des biotopes et de garder ce qui relève strictement des paysages. S'agissant des arbres, des démarches sont en cours pour procéder à l'inventaire des arbres remarquables.

Évolution du cadre légal

Le premier point concernant la révision de la LPN, soit de prévoir d'introduire l'obligation d'assainir les zones d'importance particulière, laisse dubitatif un commissaire qui déclare que s'il faut assainir, c'est parce que cela est pollué et s'interroge alors sur plusieurs aspects : qu'est-ce qu'une zone particulière ? Qu'est-ce que l'obligation d'assainir ? Comment faut-il assainir ?

La cheffe de division indique que le terme d'assainissement ne doit pas être compris que sous l'angle de la pollution, mais aussi sous l'angle d'une restauration de la qualité de biotopes dont les composantes auraient trop changé. Par exemple, une prairie sèche qui se serait embuissonnée ; l'objectif est alors une restauration d'un taux de boisement compatible avec les critères permettant l'inscription d'une surface à l'inventaire. Ces cibles sont posées par la Confédération pour dire si tel ou tel objet répond à des exigences d'une certaine qualité permettant son inscription à un inventaire.

À la demande d'une commissaire souhaitant être renseignée sur la marge de manœuvre des cantons qui doivent tenir compte aussi de la Conception Paysage Suisse (CPS), le directeur répond que la CPS définit des objectifs dans le but de préserver le paysage. Un plan sectoriel au niveau fédéral s'impose à chacun des plans directeurs cantonaux. Dans le travail pour intégrer les objectifs de la CPS dans le plan directeur cantonal, il ne peut pas être dérogé à ces objectifs. Sur la marge de manœuvre, il n'y a pas de feuille de route ; chaque canton dispose d'une liberté sur la manière dont il va formuler les différents éléments dans le cadre de son plan directeur.

4. OBJECTIFS DU PROJET DE LOI SUR LA PROTECTION DU PATRIMOINE NATUREL ET PAYSAGER

A la demande de précisions sur la coordination avec les communes quant à la protection et au suivi des objets d'importance cantonale ou locale, la cheffe de division répond que les inventaires se déclinent en fonction de l'importance nationale, régionale et locale. Par exemple, une prairie sèche, en fonction de sa taille, répondra à l'une de ces trois importances. Le Canton entreprend cette démarche d'inventaire jusqu'aux objets d'importance locale, mais dans la gestion et la protection, il s'arrête à l'échelon des objets d'importance régionale ou cantonale ; il pourvoit à leur protection et à leur entretien, définit les conventions et les modalités avec les différents outils. Pour les objets sur territoire communal, il est laissé aux communes la liberté d'effectuer cette protection et cet entretien par le biais d'un guide de bonnes pratiques.

Pour les communes, la loi décrit les tâches avec un suivi obligatoire par le Canton des objets portés aux inventaires. Ponctuellement, celui-ci regardera si les objets existent encore et s'ils sont bien entretenus. Des formations sont proposées aux communes pour les sensibiliser à ces éléments.

Concernant les plantes envahissantes, la cheffe de division répond que le Canton est dans l'attente de l'attribution des différentes responsabilités en lien avec le financement et la prise en charge de ce travail. L'évolution du cadre légal, par le biais de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) et de l'ordonnance sur l'utilisation d'organismes dans l'environnement (ODE), définira la liste des espèces contre lesquelles la lutte est obligatoire et précisera si cette responsabilité incombe au propriétaire ou non. Pour le moment, le Canton s'est contenté de travailler avec le cadre actuel tout en précisant un principe de précaution. Ce nouveau cadre légal devrait arriver pour l'automne 2022.

Un commissaire demande des explications sur la compensation écologique : certains endroits, possédant des biotopes non inventoriés, risquent de grignoter des surfaces agricoles.

La cheffe de division répond que le principe de la compensation écologique est déjà prévu dans le cadre fédéral. Cela a conduit à prévoir des surfaces de promotion de biodiversité dans la zone agricole. Cela a été introduit pour donner suite à l'acceptation de l'Initiative de Rothenthurm. Il a été précisé dans la loi cantonale ce qui était voulu, avec le constat que dans la plaine de l'Orbe, la Broye ou la plaine du Rhône par exemple, il y a peu de biotopes.

Il est demandé alors si ce grignotage de la zone agricole pourrait aller jusqu'à l'expropriation.

La cheffe de division indique que s'il y a un besoin avéré – l'expropriation existait déjà dans l'ancienne LPNMS – cela peut se faire, mais le Canton prévoit d'abord d'autres instruments que l'expropriation. Notamment travailler sur des améliorations foncières ou sur des échanges de parcelles. Dans des discussions avec des agriculteurs de la plaine de l'Orbe, ceux-ci sont d'accord de trouver une solution moyennant une indemnité.

La Conseillère d'État ajoute que cet outil existe depuis des décennies, mais qu'il n'a jamais été utilisé. Pour faire avancer la biodiversité et les exigences environnementales, il faut travailler en concertation avec les agriculteurs par le biais d'outils convenant à tout le monde.

Le même commissaire se demande s'il n'y a pas d'intérêt financier pour l'agriculteur qui pourrait alors plutôt choisir la compensation écologique que les paiements directs par exemple.

La cheffe de division affirme que l'argent est un élément de la discussion, mais il n'est pas possible de se substituer aux paiements directs. Ce sont des compléments subsidiaires à la compensation écologique : la loi cantonale sur les subventions (LSubv) est claire à ce sujet.

À la lettre b), il est dit que la surface urbanisée continue à progresser dans le canton, souvent au détriment du patrimoine arboré et des surfaces agricoles, pour faire face à la croissance démographique du canton.

Le directeur indique qu'il s'agit d'un constat, pas d'une position politique. Il est vrai que certaines portions du territoire vaudois sont bien protégées (les surfaces forestières, les surfaces d'assolement). La tendance actuelle de l'urbanisation du canton de Vaud montre un développement de tout l'arc lémanique avec une perte de surfaces agricoles utiles notamment. La volonté est de bloquer les extensions constructibles pour préserver la zone agricole et d'augmenter la densité en milieu urbain. Cependant, en conséquence, cette densité en milieu urbain a des effets sur des petits espaces résiduels, notamment sur le patrimoine arboré.

Toujours à cette lettre b), la conception d'évolution du paysage doit être aussi élaborée et coordonnée avec le Plan directeur cantonal (PDCn). Le GC devrait adopter ces deux documents d'ici 2025.

À la lettre c), un commissaire s'interroge si des mesures dans les villes ou les zones urbanisées ont déjà été financées alors que le GC examine cette nouvelle loi.

Ce n'est pas le cas répond la cheffe de division. En effet, il y a une enveloppe prévue durant cette législature pour des mesures en lien avec la nature en ville.

À la lettre e), il est parlé de la délimitation et de la protection de zones tampons fonctionnelles. En donnant l'exemple de Lavaux, il y a davantage de surfaces dans les zones tampons que dans les zones inscrites ; un commissaire demande où s'arrête une zone tampon qui peut être excessivement large dans les faits.

La cheffe de division répond que le canton essaie de définir les zones tampons au plus juste. La Confédération a introduit des zones tampons en relation avec les engrais qui pourraient modifier la qualité de la végétation, des zones tampons hydriques qui sont liées à la dynamique de l'eau pouvant modifier le fonctionnement des bas-marais et les zones fonctionnelles qui pourraient perturber le biotope. En outre, il est répondu par l'affirmative à la question de savoir si la définition de la zone tampon s'effectue sur la base de critères objectifs et de la situation de chaque biotope.

À la lettre f), s'agissant de la gestion des espèces exotiques envahissantes, il est demandé si ce n'est pas un problème à traiter sur le plan fédéral plutôt que cantonal. En effet, si chaque canton établit ses propres règles dans l'interdiction de ces plantes, un citoyen pourrait aller dans un autre canton, qui n'a pas encore légiféré, pour s'en procurer.

La cheffe de division répond que c'est le cas, mais il y a eu une volonté exprimée par le GC dans le cadre du traitement de l'initiative Evéquo¹ d'en interdire la vente. Cette disposition, dans la consultation, a été saluée par tout le monde. Il faut avoir à l'esprit que le cadre fédéral doit encore être posé en la matière.

Une commissaire ajoute, à l'appui d'articles de presse, que les plantes envahissantes jouent un rôle de donneur d'alerte par rapport à la toxicité des sols tout en étant un indicateur sur des endroits pollués par les différents métaux. Cela peut être un aspect positif que la présence de ces plantes qui ont réussi à s'adapter. Ce terme de mauvaise herbe doit être nuancé par rapport à leur utilisation pour la biodiversité.

La cheffe de division différencie les espèces exotiques envahissantes des mauvaises herbes ou espèces problématiques pour l'agriculture. Les espèces exotiques envahissantes, lors de coupe en forêt, ne sont pas un indicateur de pollution des sols. Ce sont juste des plantes concurrentielles à d'autres espèces. Il y a aussi des espèces problématiques qui sont concurrentielles, mais qui ne sont pas exotiques. Par exemple, la lampée est problématique pour l'agriculture. La cible est les espèces arrivées, par bateau ou par voiture, dans des territoires où elles ont des facultés d'adaptation autrement plus importantes que les plantes indigènes et qui sont nuisibles, car elles supplantent la végétation naturelle, comme c'est le cas de la berce du Caucase ou de la renouée du Japon.

5. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

4.1 Caractéristiques principales

4.1.1 Une loi d'application du droit fédéral

Une commissaire note que la LPrPnp est une loi d'application du droit fédéral qui reprend les éléments clés. Elle aimerait être sûre que le Canton n'ira pas plus loin que la législation fédérale comme cela peut être le cas dans d'autres projets de lois.

¹ (18_INI_007) Initiative Séverine Evéquo¹ et consorts - Lutte contre les néophytes envahissantes : Agir à la source !

Le professeur d'université rappelle que la compétence en matière de protection de la nature et du paysage est cantonale à la lecture de la Constitution fédérale. Ensuite, les principes sont définis dans la loi fédérale avec des principes généraux qui émanent de certaines dispositions et des dispositions plus précises, issues de l'initiative de Rothenturm avec des changements intervenus en 1985 aux articles 18 et suivants, qui sont contraignantes en matière d'inventaires fédéraux et que les cantons doivent suivre. Globalement, la LPN donne une marge de manœuvre importante aux cantons pouvant varier d'un canton à un autre.

4.1.2 Le traitement du paysage dans le projet de loi

La cheffe de division explique la terminologie d'arbres remarquables : ce sont des arbres qui par leur diamètre, le développement de leur couronne, leur importance paysagère, historique et patrimoniale sont remarquables. Il a été discuté et élaboré, avec les communes notamment, cette liste pour définir ce qu'est un arbre remarquable.

Il est rappelé par un commissaire que si Lavaux a été inscrit au patrimoine mondial de *The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO), c'est parce qu'il possède trois critères sur les dix pour l'être, soit :

- Le paysage présente une évolution durable pendant mille ans ;
- L'évolution du paysage illustre de manière vivante le suivi, la protection de cette région viticole hautement appréciée qui contribue, pour une large part, au développement de Lausanne et de sa région, et a joué un rôle important dans l'histoire géoculturelle de la région ;
- Le paysage de Lavaux est un exemple exceptionnel témoignant des siècles d'interaction entre la population et son environnement, d'une nature très spécifique et très productive.

Il évoque les mesures de protection de certaines espèces comme le lézard vert. Il ne veut pas que par des mesures de protection, les surfaces cultivables se trouvent en diminution avec le risque d'aller en sens contraire des buts de l'inscription à l'UNESCO. Il tient à rappeler que l'économie viticole est la priorité numéro une en Lavaux.

Le directeur indique que ce commissaire a raison sur les buts d'une inscription à l'UNESCO, mais cela est aussi reconnu à l'Inventaire fédéral du paysage, sites et monuments naturels (IFP). Les objectifs de ce dernier sont au nombre de sept.² Il faut réussir à combiner ces différents objectifs, car la situation de Lavaux n'est pas exceptionnelle. À plusieurs endroits, il y a des reconnaissances, des inventaires et des statuts se superposant les uns par rapport aux autres. Le défi est de savoir comment coordonner les objectifs de l'UNESCO et ceux de l'IFP.

Une commissaire répond que ce qui différencie aussi Lavaux de la Côte, c'est la qualité de la biodiversité avec d'importantes zones vertes.

Le premier commissaire s'inscrit en faux contre le fait que la biodiversité serait moins importante sur la Côte qu'en Lavaux. Les critères d'inscription à l'UNESCO sont importants ; il est nécessaire de coordonner plutôt que de mettre en concurrence.

La Conseillère d'État indique qu'il s'agit d'un constat, et pas d'une appréciation, des dispositions légales spécifiques pour certains endroits du Lavaux (IFP, UNESCO, Projet de plan d'affectation cantonal Lavaux (PAC Lavaux)).

4.1.3 La géodiversité, un élément nouveau

Une commissaire demande quelles sont les mesures pour préserver la géodiversité.

La cheffe de division répond que le travail de préservation se fera en étroite collaboration avec le Musée cantonal de géologie. Il y aura des précisions claires pour certains objets en fonction des volontés du Canton

² La justification de l'importance nationale de Lavaux est reconnue dans l'IFP également à travers sept objectifs :

- 1.1 Paysage exceptionnel et unique de vignobles en terrasses sur l'adret lémanique ;
- 1.2 L'un des plus grands vignobles d'un seul tenant de Suisse ;
- 1.3 Coteau raide structuré en marches d'escalier par des bancs de poudingue ;
- 1.4 Réseau étendu de murs et escaliers en pierre ;
- 1.5 Villages compacts et hameaux viticoles bien conservés et intégrés dans le vignoble ;
- 1.6 Refuge pour la flore et la faune thermophiles ;
- 1.7 Rive lacustre abritant la plus grande population de couleuvres vipérines de Suisse.

en la matière. L'inventaire des géotopes n'a pas été encore établi parce qu'il n'est pas opportun de mettre un territoire comme les Alpes dans un géotope. S'agissant des minéraux, il sera précisé dans le règlement d'application les éléments ayant de la valeur, mais tout minéral ne sera pas protégé pour autant.

Un commissaire demande si cette géodiversité s'appliquera seulement sur les parcelles protégées.

La cheffe de division dit que cette protection sera générale par rapport aux espèces minérales avec l'introduction, lors de la découverte de cristaux particuliers, d'un devoir d'annonce.

Il est demandé si la protection de la géodiversité pourrait concerner la colline du Mormont et si d'autres cantons ont déjà effectué cet inventaire des géotopes.

La cheffe de division répond que c'est le cas pour le Canton de Neuchâtel. Quant au Mormont, cela peut être le cas, car c'est un élément généalogique particulier ; il se trouve déjà dans l'inventaire du paysage. Un endroit ne sera pas inscrit dans un nouvel inventaire s'il est déjà inscrit dans un autre.

4.1.4 Organisation et structure de la loi

Un commissaire demande comment se traduira dans les faits les possibilités de classement, d'acquisition, voire d'expropriation.

La notion de milieu ou de biotope digne de protection ressort du droit fédéral (article 18, alinéa 1 bis de la LPN). C'est une notion indéterminée et définie par rapport à différentes composantes. Il faut se référer à l'ordonnance sur la protection de la nature et du paysage (OPN) pour savoir ce qu'est un biotope digne de protection : des roselières, des haies, des fossés, des milieux forestiers. Ce sont tous les milieux se trouvant dans les inventaires fédéraux, sur liste rouge de la Confédération, dans une annexe à l'OPN. Ces biotopes dignes de protection font l'objet d'une pesée des intérêts lorsqu'ils sont victimes d'une atteinte.

L'expropriation apparaît comme une mesure parmi d'autres ; c'est le but de la loi d'offrir des instruments adaptés aux besoins. L'expropriation n'est pas la mesure la plus intéressante. C'est plus un instrument à utiliser en ultima ratio dans les cas où aucun accord n'est possible dans un milieu exceptionnel. Il est ajouté par une commissaire que l'expropriation, discutée aussi dans le cadre de la LPNMS, peut être aussi perçue comme un instrument de menace.

4.2 Titre 1 : Dispositions générales

4.2.1 Buts, principes et définitions (art. 1 à art. 3)

Un commissaire voit un durcissement, à travers cette disposition, avec une autorisation requise pour un simple abattage de vergers et arbres fruitiers haute tige par exemple.

Ce qui est visé avec le renforcement de la protection, ce sont les vergers se trouvant dans les ceintures des villages et qui se trouvent entre une zone privée et une zone agricole selon la cheffe de division. Pourquoi un tel intérêt pour ces arbres fruitiers haute tige ? Dans les listes rouges des espèces menacées de disparition de la Confédération, il y a beaucoup de petits insectes et coléoptères liés à ces arbres fruitiers. La politique agricole demande déjà des efforts de renouvellement, mais aussi de conservation de ces vergers. L'idée est de se concentrer sur les anciens vergers en les gardant le plus longtemps possible et en soutenant les communes dans leur entretien ; ils peuvent aussi entrer comme arbres remarquables dans les inventaires. Les vergers de l'agroforesterie ou ceux mis dans les projets de qualité paysage ne sont pas soumis à cette protection.

6. DISCUSSION SUR LE PROJET DE LOI ET VOTES

6.1. COMMENTAIRES, AMENDEMENTS ET VOTES

Article 1 – But

<i>L'article est adopté à l'unanimité.</i>
--

Article 2 – Principes

Suite à la demande d'un commissaire, la cheffe du DES s'engage à procéder aux adaptations en vue de l'emploi d'un langage épïcène dans l'ensemble de la loi.

L'alinéa 1 est de nature déclaratoire et ne sera pas détaillé dans le règlement d'application.

Dans le but de freiner la réduction des terres agricoles et d'accomplir la mission consistant à nourrir la population, l'amendement suivant est déposé (ajout d'un alinéa 3) : « *Lors de l'application de la présente loi, il est tenu compte des intérêts dignes de protection et des besoins de l'agriculture et de la sylviculture* ». La cheffe du DES précise que cette disposition n'a pas été inscrite dans le présent projet de loi car elle figure déjà dans le droit fédéral (art. 18, al. 1 de la loi sur la protection de la nature et du paysage – LPN). Cette obligation s'applique aux cantons s'agissant des mesures à prendre en faveur de la préservation des biotopes, que ces mesures ressortent du droit fédéral ou cantonal, sans qu'il soit nécessaire de la formuler ou de la reprendre dans le droit cantonal. La prise en considération des besoins de l'agriculture figure de même à l'article 18b LPN à propos des compensations écologiques. L'amendement proposé n'est dès lors pas nécessaire et n'a pas d'effet. Une reprise de cette disposition, en simple rappel du droit fédéral, serait plus judicieuse en deuxième phrase de l'alinéa 2, en supprimant l'indication des besoins pour ne pas aller au-delà des exigences du droit fédéral. L'auteur de l'amendement se rallie à la suggestion du département.

En lien avec la situation politique internationale, un commissaire souligne l'enjeu stratégique de la production céréalière par exemple. Une autre commissaire juge au contraire l'amendement inutile, l'agriculture et la sylviculture étant déjà protégées dans d'autres lois.

L'amendement suivant est adopté à l'unanimité (ajout à l'alinéa 2) : « **Lors de l'application de la présente loi, il est tenu compte des intérêts dignes de protection de l'agriculture et de la sylviculture** ».

L'article 2 tel qu'amendé est adopté à l'unanimité.

Article 3 – Définitions

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 4 – Collaboration et coordination

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 5 – Compétences du Conseil d'Etat

La surveillance de l'activité des communes est réglée à l'article 6, alinéa 1, lettre b du présent projet de loi.

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 6 – Compétences du département en charge de la protection du patrimoine naturel et paysager

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 7- Compétences du service en charge de la protection du patrimoine naturel et paysager

Alinéa 1, lettre a

Beaucoup de communes disposent de géodonnées et développent des systèmes de géoportail. Il s'avère dès lors important que les données reçues du Canton correspondent aux besoins des communes et se montrent compatibles avec les dispositifs mis en place par les communes. Dans quelle mesure une coordination est-elle prévue en la matière avec les communes ?

Cette discussion a eu lieu, notamment dans le cadre du subventionnement de l'inventaire des espaces verts des communes. Beaucoup de communes disposent d'un système de données déjà développé. Un système cantonal contraignant les communes à tout changer n'est pas souhaité par ces dernières. Il est donc prévu de travailler sur la mise en place de passerelles permettant d'échanger les données. Il s'agit avant tout de mutualiser les données qui revêtent de l'intérêt tant pour le Canton que les communes. Il convient encore de voir si le règlement d'application devra comprendre des précisions en lien avec la publication des différentes données aux plans cantonal et communal.

Alinéa 1, lettre c

Le service en charge de la protection du patrimoine naturel et paysager dispose de la compétence de délivrer dérogations et autorisations. Si une commune ou un privé se trouve en désaccord avec une décision du service, existe-t-il une possibilité de s'adresser au département ? Le-la chef-fe de département a-t-il/elle son mot à dire ?

Pour toute décision administrative, il existe une voie de recours en justice, indépendamment de l'entité ou de la personne qui signe la décision contestée. La loi sur la procédure administrative est appliquée. Il n'est par

contre pas prévu ici de droit de réclamation, auprès du-de la chef-fe de département par exemple. Au vu du très grand nombre de décisions administratives prises, parfois très techniques et/ou localisées (interventions d'entretien...), l'existence d'un droit de réclamation conduirait à un problème de ressource pour concrétiser ce droit et à une paralysie de l'action du département.

Alinéa 1, lettre f

En quoi consiste le monitoring de la biodiversité et du paysage ? Des critères objectifs ou subjectifs sont-ils utilisés ?

Il existe un tel monitoring à l'échelle suisse. Il est basé sur des carrés kilométriques qui comprennent un certain nombre de groupes d'animaux ou de plantes. Le maillage du suivi à l'échelle suisse est trop large pour tirer des conclusions à l'échelle du canton. L'idée consiste dès lors à travailler sur la base du monitoring suisse en renforçant le dispositif de suivi (surveillance de certaines espèces animales et végétales représentatives de la diversité biologique du canton, espèces dites parapluie). L'idée consiste de même à évaluer l'impact des mesures de protection mises en œuvre.

Les autorisations de tir pour la chasse sont-elles basées sur le monitoring de la biodiversité et du paysage ?

Non, l'établissement des plans de tir se fonde sur un comptage spécifique de l'espèce concernée, le cerf par exemple, sur une base annuelle uniquement. L'indice IKA (indice kilométrique d'abondance) est utilisé.

Le contrôle de la qualité des fleurs dans une région est-il repris dans le monitoring de la biodiversité et du paysage ?

Il existe d'une part les contrôles périodiques, réalisés selon un tournus, demandés par la politique agricole fédérale, ciblant quelques espèces de fleurs, afin de vérifier la qualité 1 et 2 des surfaces inscrites. Il existe d'autre part des plans d'action pour des espèces végétales rares, avec un suivi spécifique intégré au monitoring de la biodiversité et du paysage. La fréquence du suivi doit alors dans chaque cas être évaluée afin de pouvoir tirer des conclusions robustes.

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 8 – Compétences des communes

Alinéa 1, lettre b

Comme pour les inventaires cantonaux, les inventaires régionaux et locaux devront-ils être publiés dans la Feuille des avis officiels (FAO) ?

Il convient de distinguer les inventaires d'importance régionale et d'importance locale. Ici, il est question d'une partie des inventaires d'importance locale. La procédure à l'article 21 du présent projet de loi s'applique tant aux inventaires cantonaux qu'aux inventaires locaux donc de compétence communale. La seule chose qui diffère est l'organe qui adopte l'inventaire (art. 21, al. 4). Le département adopte les inventaires cantonaux. La commune adopte les inventaires communaux.

Alinéa 1, lettre i

Les arbres remarquables ont souvent besoin d'être haubanés. Si l'arbre est propriété d'une personne privée, l'opération est-elle à sa charge ?

Le Canton subventionne les arbres remarquables qu'ils soient la propriété d'une personne privée ou d'une collectivité.

Alinéa 1, lettre j

Les objets d'importance locale sont-ils connus des personnes en charge de leur remise en état par exemple ?

C'est pour cela que des inventaires doivent être dressés. Le Canton est tenu de dresser les inventaires des objets d'importance nationale, régionale et locale pour cinq types d'objets : les prairies sèches, les bas marais, les hauts marais, les zones alluviales et les sites de reproduction des batraciens. Les communes peuvent dresser d'autres inventaires. Une fois les inventaires publiés, les objets seront connus. Ce n'est seulement une fois qu'un objet est connu des gens que les mesures en lien avec sa protection s'appliquent.

Alinéa 1, lettre m

S'agit-il d'une obligation pour les communes de mettre à disposition des établissements scolaires des espaces extérieurs nécessaires à la découverte et à la promotion de la biodiversité ? Que se passe-t-il en cas d'absence d'un tel espace ?

Cette disposition vaut uniquement pour la scolarité obligatoire. L'espace vert n'a pas besoin d'être à l'abord immédiat de l'établissement scolaire. Par ailleurs, plusieurs communes demandent un soutien financier en vue d'enlever le goudron à l'entrée/sortie de leurs établissements scolaires. L'idée est d'optimiser l'utilisation de l'espace à disposition afin de proposer un peu de verdure. Aucune surface minimale n'est définie pour l'espace vert à mettre à disposition.

Le règlement d'application précisera-t-il à qui incombe l'entretien de ces espaces verts ?

L'entretien des bâtiments scolaires revient à la commune. En principe, les bâtiments scolaires bénéficient des services d'un concierge qui s'occupe de même des espaces verts en lien. L'idée est de procéder à un entretien le plus extensif possible afin de limiter la charge d'entretien.

Cette disposition peut-elle engager un mouvement de suppression des parkings dans les préaux scolaires ?

Cette disposition n'a pas force contraignante en la matière. Les perceptions sont différentes selon les entités concernées. A l'Etat de Vaud, le service des bâtiments édicte des directives d'application et une réflexion est engagée en vue d'encourager la suppression des surfaces imperméabilisées qui ne sont plus nécessaires.

L'article est adopté à l'unanimité moins 1 abstention.

Article 9 – Compétences et organisation de la commission consultative pour la protection de la nature et du paysage

La commission actuelle, composée des milieux concernés et aux prérogatives comparables à la future commission, s'est saisie du présent projet de loi.

Y a-t-il des paysans dans la commission existante ?

La Commission cantonale sur la protection de la nature (CCPN), instaurée par la loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS) actuelle, comprend des représentant-e-s du Service de l'agriculture mais pas des agriculteurs-trices. La Commission biodiversité et paysage, instaurée par la loi sur l'agriculture, comprend, elle, une majorité d'exploitant-e-s agricoles. Cette dernière commission a également été associée à l'élaboration du projet de loi.

Alinéa 3

Compte tenu de l'amendement apporté à l'article 2, alinéa 2, du présent projet de loi, ne convient-il pas d'ajouter ici les représentant-e-s de l'agriculture et de la sylviculture ? Un dialogue avec ces professionnel-le-s ne serait-il pas utile ?

Le présent projet de loi prévoit dans le même alinéa, à la lettre d, les représentant-e-s des milieux économiques. Dans les milieux économiques sont inclus les représentant-e-s de l'agriculture et de la sylviculture. De plus, en vertu de l'alinéa 4, la Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires (DGAV), en tant que service concerné, est une invitée permanente de la commission.

Aujourd'hui, il n'y a pas d'agriculteurs-trices dans l'actuelle Commission cantonale sur la protection de la nature (CCPN). Demain, y aura-t-il des agriculteurs-trices dans la Commission consultative pour la protection de la nature et du paysage ?

Tous les milieux imaginables souhaitent intégrer les commissions consultatives instaurées par les lois cantonales. Afin de garantir l'efficacité du travail des commissions consultatives constituées, il convient néanmoins de limiter le nombre des membres desdites commissions consultatives. Aussi, la Commission consultative pour la protection de la nature et du paysage comprendra des agriculteurs-trices si les milieux économiques optent, parmi leurs délégué-e-s auprès de la commission, pour un-e ou des agriculteurs-trices de leur choix. Il convient de ne pas se substituer au choix des milieux économiques.

Sans vouloir faire le jeu d'une agriculture hostile à tout progrès en matière de protection de la nature, deux commissaires soulignent l'importance, plus que d'autres domaines/professions, de l'agriculture, la viticulture et la sylviculture dans la protection de la nature et du paysage.

La Commission consultative pour la protection de la nature et du paysage pourra-t-elle être contactée/actionnée par les associations d'agriculteurs-trices ?

La cheffe du DES répond par l'affirmative. Pour tout projet important, les associations concernées se concertent et fournissent leurs prises de positions à la commission.

Alinéa 5

L'existence d'une telle commission ne va-t-elle pas alourdir les tâches administratives que les communes jugent énormes ou représente-t-elle une solution permettant de travailler plus rapidement ?

La commission émet des préavis, laissant le département prendre les décisions proprement dites. Une gestion optimale des travaux de la commission (informations claires apportées à la commission, avis de la commission formulés séance tenante) permet de ne pas retarder le traitement des dossiers. La cheffe du DES, qui préside depuis deux ans la commission actuelle, témoigne de la qualité et de l'efficacité du travail accompli par la commission. Aucun blocage des décisions administratives n'est à déplorer.

Alinéa 7

Comment faire pour s'assurer que la commission siège au moins une fois par an ?

Le règlement d'application précisera cet élément. Au vu des tâches attribuées à l'alinéa 5 à la commission, il apparaît incontournable que cette commission se réunisse plus d'une fois par année. Sans cela s'instaurerait une paralysie du traitement des dossiers. L'actuelle Commission cantonale pour la protection de la nature (CCPN), ancêtre de la future commission, se réunit actuellement 2 à 3 fois par an.

L'article est adopté à l'unanimité moins 1 abstention.

Articles 10 – Principes (plans sectoriels et conceptions)

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 11 – Consultation publique et effets

Les plans sectoriels et conceptions sont soumis à consultation uniquement. La possibilité de formuler des observations ne correspond pas à la possibilité de formuler des oppositions. En effet, les plans sectoriels et conceptions ne sont pas contraignants pour les personnes particulières, uniquement pour les autorités cantonales et communales. Aussi, les plans sectoriels et conceptions n'ont pas d'effet juridique sur les personnes particulières qui ne disposent dès lors pas d'un droit de recours. Il en va de même pour le Plan directeur cantonal ainsi que les plans sectoriels et conceptions de la Confédération.

Par parallélisme avec l'aménagement du territoire, si les plans sectoriels et conceptions correspondent au Plan directeur cantonal, quels instruments correspondent aux plans d'affectation pour lesquels les personnes particulières disposent d'un droit de recours ?

Une analogie peut être établie, pas des équivalences strictes. Les plans sectoriels et conceptions envisagés ici ne sont pas des instruments d'aménagement du territoire au sens de la loi sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATC). Il s'agit d'instruments spécifiques qui peuvent éventuellement être déclinés en termes d'aménagement du territoire (portée territoriale). En matière de protection de la nature et du paysage, il n'existe pas d'équivalent au plan d'affectation. Ce dernier intervient néanmoins comme instrument de la LATC permettant aux communes de réaliser les mesures de protection. Il se peut dès lors qu'un plan d'affectation comprenne quelques articles en lien avec la protection de la biodiversité. C'est à l'occasion de l'élaboration de ce plan d'affectation que les personnes particulières disposent d'un droit de recours. En résumé, l'élaboration des plans sectoriels et conceptions ne prévoit pas de voie de recours. Par contre, les actes qui en découlent et qui ont une portée contraignante pour les personnes particulières connaissent des voies de recours.

Les plans sectoriels auront-ils un poids important dans la pesée des intérêts ?

Il s'agit de nouveaux instruments permettant effectivement de remonter la réflexion à un niveau stratégique. Plus on est dans l'opérationnel, plus les conflits sont difficiles à gérer (urgence du temps, importance des moyens investis). Plus la réflexion se situe au plan stratégique, plus aisément sont résolus les conflits. Les plans sectoriels sont des instruments de coordination (spatiale, territoriale, d'intérêts, etc.) au plus haut et au plus vite, véhiculant une vision large et à long terme.

Les normes ISOS, en provenance de la Berne fédérale, s'ajoutent-elles aux règles cantonales, les soutiennent-elles ou, au contraire, les contrecarrent-elles ?

L'inventaire ISOS est bien un inventaire fédéral, établi en collaboration avec les cantons. Il ne concerne toutefois pas la protection de la nature (pas de rattachement aux articles 18 et suivants de la LPN mais rattachement aux articles 4 et suivants de la LPN). Le Tribunal fédéral oblige les cantons et les communes à

prendre en considération la norme ISOS dans la planification de l'aménagement territorial. La norme ISOS n'a strictement rien à voir avec le projet de loi ici en discussion.

Le plan directeur régional touristique des Alpes vaudoises correspond-il à un plan sectoriel ?

Non, le plan directeur régional touristique des Alpes vaudoise est un plan directeur au sens de la LATC, pas un plan sectoriel au sens de la LPrPnp. L'idée de base reste toutefois la même, à savoir coordonner les différentes politiques publiques. Par économie de ressources, les efforts doivent être portés au bon endroit au meilleur moment, et il convient dès lors d'éviter que les différentes politiques publiques se heurtent et entrent en contradiction. Les dispositions relatives aux plans sectoriels et conceptions (LPrPnp) ont été co-rédigées avec le Département des institutions et du territoire (DIT) en charge de l'aménagement du territoire. Il n'y a donc pas d'incompatibilités.

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 12 – Espèces animales et végétales

Alinéa 1, lettre c

Un commissaire relève la complexité consistant à assurer le déplacement des espèces et, en même temps, à poser des clôtures de protection contre le loup.

Alinéa 2

Pourquoi, par rapport au projet de loi mis en consultation, la mention aux habitats des espèces protégées a-t-elle disparu ?

Cette mention apparaît désormais à l'article 20, alinéa 1, lettre e du projet de loi.

Que faire si un barrage de castors inonde un champ ? Les dérogations mentionnées peuvent-elles être invoquées ?

Le castor est une espèce protégée au niveau du droit fédéral. De plus, comme le loup et le lynx, le castor est une espèce qui fait l'objet d'un plan spécifique de la part de la Confédération. Il n'existe à ce titre aucune marge de manœuvre pour le Canton. Les barrages de castors sont tout autant protégés car considérés comme des biotopes. Cela dit, des demandes peuvent être adressées à la Confédération pour prendre des mesures comme le déplacement d'un barrage de castors. Les dérogations prévues à l'alinéa 2 relèvent du même type, mais pour les espèces protégées au niveau cantonal.

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 13 – Espèces minérales et fossiles

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 14 – Conservation et entretien (patrimoine arboré)

Alinéa 1

Le-la propriétaire d'une haie indigène sur une parcelle privée ne peut-il/elle dès lors pas disposer de la haie à sa guise et la raser par exemple ?

Le-la propriétaire ne peut effectivement pas disposer à sa guise de sa haie indigène. En effet, les haies indigènes sont d'ores et déjà protégées au niveau fédéral. Les autorités se montrent toutefois souples : raser une petite haie dans un jardin ne pose pas véritablement problème. Il en va autrement d'une grande haie qui joue un rôle évident d'habitat pour la biodiversité. Le règlement d'application donnera des précisions.

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 15 – Dérogations

Certains règlements communaux prévoient la possibilité d'abattre un arbre pour autant que son tronc ne dépasse pas un certain diamètre, ceci indépendamment de l'espèce donc de la vitesse de croissance des arbres considérés. Est-il désormais tenu compte de ce type d'éléments ?

Au niveau de la loi, la notion de diamètre du tronc des arbres a été supprimée. En effet, il existait en la matière des différences notables entre les différents règlements communaux de protection. De plus, selon les conditions de croissance notamment, le diamètre du tronc ne dit pas forcément grand-chose. Le règlement d'application donnera des précisions sur la protection du patrimoine arboré. L'idée est d'introduire une notion plus

dynamique. Ainsi, le règlement discutera la question du diamètre du tronc, avec la marge de manœuvre permise par une loi qui ne fixe pas de diamètre précis.

Les arbres appartenant à une espèce invasive pourront-ils être abattus ?

Oui, car il s'agit d'espèces exotiques. C'est pourquoi la loi exclut de la protection les espèces non indigènes.

Les noyers bénéficient-ils toujours d'une protection spéciale ?

Non, il n'est pas prévu de protection spéciale. Les éléments de l'agroforesterie ne sont pas concernés par le présent projet de loi. Les noyers plantés de manière intercalaire à une culture agricole sont exploités pour leur bois, leurs fruits et leurs bienfaits racinaires. Pour un commissaire, si les subventions reçues pour l'exploitation des noyers devaient tomber, ces arbres risqueraient en bonne partie d'être abattus.

Alinéa 3

L'abattage d'un arbre ou l'élimination d'une haie indigène de relative importance impliquent-ils donc une mise à l'enquête publique, avec plan de géomètre, etc. ?

Oui, cela est prévu par le droit fédéral et d'ores et déjà en vigueur. Dans le cadre de l'entretien du patrimoine arboré, l'élagage est permis, pas l'abattage ou l'élimination complète. La protection du patrimoine arboré ne porte pas seulement sur les arbres isolés. Elle couvre aussi les haies, du fait du droit fédéral.

Dans le cadre de la mise à l'enquête, le géomètre doit-il relever toutes les plantes indigènes qui poussent sur la parcelle considérée ?

Un relevé devra être établi de tous les éléments du patrimoine arboré qui nécessitent une compensation au sens du règlement communal de protection. Les communes disposent en effet d'une marge de manœuvre dans la définition des éléments de plus petite taille dignes de protection.

Alinéa 4

L'alinéa fait ici référence au règlement d'application cantonal, pas aux règlements communaux.

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 16 – Remplacement du patrimoine arboré

Alinéa 1

Un commissaire souligne l'intérêt de prévoir, dans le règlement d'application, une plantation compensatoire acceptable (arbre d'essence, d'âge et de taille « comparables ») ainsi qu'une liste indicative, à l'attention des communes notamment, d'arbres indigènes susceptibles d'être plantés. Les représentant-e-s du DES conviennent du bienfondé de cette remarque. Un autre commissaire invite à la prudence en la matière, une compensation « équitable » n'étant pas toujours aisée à réaliser.

Comment encourager les subventions pour les personnes privées qui jouent le jeu et replantent des arbres en compensation de ceux qu'elles ont été contraintes d'abattre ?

L'idée est que la plantation compensatoire soit de valeur équivalente au patrimoine arboré abattu. Il y a une possibilité de marge de manœuvre pour les communes dans la manière de réaliser la compensation (plantation, perception d'un montant équivalent à l'arbre abattu, mesure en faveur de la conservation en général du patrimoine arboré).

Enlever une souche d'arbre peut s'avérer très onéreux. La plantation compensatoire doit-elle forcément être réalisée exactement au même endroit ?

En toute logique, la plantation compensatoire doit avoir lieu sur la même parcelle, si possible. Il n'y a par contre aucune obligation de replanter exactement au même endroit. Une latitude en la matière doit être accordée au technicien communal.

Un commissaire observe que l'article 6, alinéa 2, de la LPNMS indique que « L'autorité communale peut exiger des plantations de compensation ». Il n'y a donc actuellement pas obligation de procéder à des plantations compensatoires. En conséquence, l'amendement suivant est déposé : « L'autorisation de supprimer un élément du patrimoine arboré est **en principe** assortie de l'obligation de réaliser une plantation compensatoire ». La porte ouverte doit être laissée aux communes de considérer une plantation compensatoire comme impossible ou déraisonnable et, cas échéant, percevoir une contribution aux frais d'arborisation. Pour un certain nombre de commissaires, les alinéas suivants de l'article répondent déjà à la problématique soulevée, moyennant éventuellement l'ajustement suivant (extension de la portée de l'alinéa 2) : « Dans le cas où la

suppression est requise pour des motifs d'aménagement et de construction, **ou raison impérieuse dûment motivée**, et que la compensation en nature est impossible, une taxe est due à la commune [...] ». Pour une commissaire, la lutte contre les îlots de chaleur et le réchauffement climatique implique d'en rester à la formulation du Conseil d'Etat. Par ailleurs, il est difficile d'imaginer une situation, hors motifs d'aménagement ou de construction, où la compensation en nature serait impossible, sauf cas rare de l'arbre au milieu d'un champ. L'auteur de l'amendement à l'alinéa 1 se rallie à la proposition de nouvelle formulation de l'alinéa 2.

Alinéa 2

Un premier amendement à l'alinéa 2 est adopté par 13 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions : « *Dans le cas où la suppression est requise pour des motifs d'aménagement et de construction, **ou raison impérieuse dûment motivée**, et que la compensation en nature est impossible, une taxe est due à la commune [...]* ».

Afin de laisser, en conformité avec le principe de l'autonomie communale, une marge de manœuvre aux communes et permettre à celles qui le souhaitent d'aller plus loin que les directives de l'Union suisse des services des parcs et promenades, l'amendement suivant est déposé : « [...] Pour les arbres, elle [la taxe] est basée sur la valeur de remplacement, **notamment** fixée selon les directives de l'Union Suisse des Services des Parcs et Promenades ». De plus, pour l'auteur de l'amendement, les dispositions légales devraient autant que possible renvoyer à des normes publiques, là où il y a envie et compétence de les créer. Une autre commissaire va dans le même sens. Elle ne juge pas très sain de baser une loi sur des directives contraignantes qui datent d'un certain nombre d'années et qui peuvent changer. La cheffe du DES convient que l'amendement permettrait aux communes de mieux prendre en compte leurs spécificités territoriales, que ce soit au niveau patrimonial ou sur le plan de la canopée. L'amendement permettrait de même, via un règlement communal, d'objectiver les critères relativement anciens, flous et subjectifs de la norme de 1974, ainsi que de mieux tenir compte de la lutte contre les îlots de chaleur. Dans le même temps, la formulation de l'amendement ouvre la possibilité à la fixation d'une valeur de remplacement inférieure aux directives de l'Union suisse des services des parcs et promenades. Aussi, il est suggéré de formuler l'amendement de la manière suivante : « [...] Pour les arbres, elle [la taxe] est basée sur la valeur de remplacement, **correspondant au moins aux** fixée selon les directives de l'Union Suisse des Services des Parcs et Promenades ». L'auteur de l'amendement se rallie à cette formulation.

Un deuxième amendement à l'alinéa 2 est adopté par 13 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions : « [...] *Pour les arbres, elle est basée sur la valeur de remplacement, **correspondant au moins aux** fixée selon les directives de l'Union Suisse des Services des Parcs et Promenades* ».

L'article tel qu'amendé est adopté à l'unanimité moins 1 voix contraire.

Article 17 – Végétation des rives

L'essartage consiste en la diminution de la hauteur de la roselière, sans suppression de cette dernière.

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 18 – Végétation pionnière des grèves

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 19 – Principes (inventaires)

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 20 – Inventaires cantonaux

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 21 – Procédure d'adoption et de modification des inventaires

Un commissaire demande comme se déroule cette procédure d'adoption des inventaires ; il est demandé s'il y a une mise à l'enquête : il ne s'agit pas d'un instrument de protection, mais d'un instrument à fonction scientifique. Pour réaliser la coordination et la pesée d'intérêts, il y a besoin d'informations scientifiques par le biais de la connaissance des espèces présentes, des types de biotopes et de leur importance à évaluer au cas par cas. Il n'y a pas de mise à l'enquête publique, pas de procédure, pas d'adoption de l'inventaire sinon il deviendrait contraignant pour les particuliers dans l'utilisation du sol.

Ce même commissaire observe que cela peut être un prétexte pour un opposant de ne pas toucher à un objet inscrit à l'inventaire ; cela lui laisserait même une porte ouverte pour entamer des procédures.

Une commissaire constate qu'il ne sera pas possible de recourir contre l'inscription d'un site ou d'un objet à l'inventaire, mais les propriétaires touchés pourront cependant recourir contre les décisions prises en application de la loi.

Le professeur d'université dit que, dans la systématique de la loi, la notion d'inventaire signifie une acquisition de la connaissance. Cela permet de dire ce qui est important et quel est le niveau d'importance régionale ou locale. C'est sur cette base qu'il devra être dit ce qui doit être protégé au sens formel du terme par le classement ou l'inscription dans un plan d'affectation si c'est une mesure communale. L'inventaire n'a pas d'incidence sur l'utilisation du sol ou sur le pouvoir du propriétaire : c'est une information sur la valeur du site. En revanche, les mesures de classement ont une influence sur les droits des propriétaires ; il faut une procédure avec un droit d'opposition et un droit de recours. Tout objet inventorié ne sera pas protégé pour autant.

Le premier commissaire demande quelle est la différence entre les objets mis à l'inventaire et les objets classés.

Le professeur d'université répond qu'il n'y a pas de notion de valeur dans l'inventaire au sens du degré de protection. L'objet de l'inventaire est de dire ou non si un milieu mérite une attention particulière et si oui quel type d'attention. Il sera alors établi la liste de ces milieux où il sera retenu quelques-uns jugés comme dignes de protection. Ensuite, parmi ceux-ci, il y en a qui mériteront spécifiquement une protection du milieu donc un acte formel avec des limitations d'usage : c'est l'étape du classement de la zone protégée au plan d'affectation.

Les titulaires de droits réels correspondent aux propriétaires ou aux détenteurs-trices de servitudes sur une parcelle donnée.

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 22 – Contenu des inventaires

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 23 – Effets des inventaires

L'inventaire est un instrument scientifique qui a comme fonction de fournir l'information biologique sur l'état d'un milieu. Il constitue la base scientifique à la pesée des intérêts et à d'éventuels actes ultérieurs comme un classement. Il n'a pas de portée juridique sur les propriétaires (pas de restriction des droits des propriétaires). La seule portée est le devoir d'annonce des propriétaires, qui découle du droit fédéral.

Alinéa 1, lettre c

La protection concerne-t-elle les racines extérieures uniquement ou aussi les racines sous terre en cas de travaux souterrains ?

Il s'agit de protéger l'ensemble du système racinaire, par exemple en contournant ledit système dans le cadre de la pose de tuyaux ou d'équipements comparables.

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 24 – Classement (mesures spéciales de protection)

Alinéa 2

Une même parcelle peut-elle donc faire l'objet d'une triple protection, assurée en particulier par la présente loi et la norme ISOS ?

Il peut y avoir même plus que trois couches, en fonction des différents inventaires en place. Au moment du classement, il s'agit d'intégrer intelligemment dans la définition du périmètre les différents inventaires existants pour un espace donné.

L'article est adopté à l'unanimité moins 1 abstention.

Article 25 – Procédure de classement

Alinéa 1

Par rapport à la LPNMS, le présent projet ne prévoit plus la consultation des communes dans le cadre de la procédure de classement. Pour les représentant-e-s du DES, la consultation des communes ne pose pas problème et va de soi. Dans les faits, cette consultation est réalisée. Aussi, l'amendement suivant est déposé et adopté à l'unanimité : « **Après consultation des communes concernées**, le département met le projet de classement à l'enquête publique durant trente jours auprès des **dites** communes ~~concernées~~ [...] ».

Alinéa 3

Dans le but d'éliminer la formulation potestative et de coller à la disposition analogue de l'article 14 LATC, l'amendement suivant est déposé et adopté à l'unanimité : « Le département ~~peut~~ entendre les opposants, **à leur demande**, au cours d'une séance de conciliation, ~~d'office ou à leur demande~~. **Il peut également les entendre d'office** ».

L'article tel qu'amendé est adopté à l'unanimité.

Article 26 – Durée et effets du classement

Dans le commentaire, il est rappelé que « le classement constitue une mesure qui porte exclusivement sur des objets dignes de protection et dans le respect du principe de proportionnalité. Il ne devrait pas pouvoir être remis en cause facilement pour des motifs liés à la sécurité du droit ». La sécurité du droit est-elle en l'occurrence assurée ou le commentaire relève-t-il ici de la simple précaution oratoire ? Certaines personnes risquent en effet de se sentir flouées en cas, par exemple, de retour sur leurs droits acquis.

Le droit de recours des propriétaires n'est limité en aucune manière. Les propriétaires peuvent ainsi défendre leurs droits normalement, sans restriction particulière. La sécurité du droit doit être comprise comme la volonté d'établir un plan de classement pérenne (peu de changements dans le temps), afin que les propriétaires concerné-e-s connaissent sans équivoque le régime juridique auquel ils-elles sont lié-e-s.

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 27 – Plans d'affectation

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 28 – Acquisition et expropriation

De toute manière, le droit d'expropriation existe en cas d'intérêt public prépondérant. Vu la mention du droit de préemption légal (alinéa 2) et vu la rareté de la prononciation de mesures d'expropriation, est-il dès lors véritablement nécessaire de rappeler le droit d'expropriation dans le présent projet de loi (alinéa 3) ?

Il importe de disposer d'une base légale pour pouvoir utiliser l'instrument de l'expropriation. Cet instrument ne peut être utilisé que s'il est nécessaire à assurer les buts de protection. Il s'agit du dernier moyen, lorsqu'aucune autre solution n'existe. Ce n'est pas un instrument destiné à acquérir de force des terrains dispersés : il est inutile de donner la propriété au Canton de « mouchoirs de poche », par exemple pour réaliser des mesures de compensation agricole. L'utilisation pertinente de l'expropriation réside au cœur des milieux protégés, là où il devient impossible pour un-e propriétaire de se conformer aux règles de protection, si d'aventure le-la propriétaire concerné-e ne veut pas se dessaisir de sa parcelle. La cheffe du DES va dans le même sens et souligne que l'expropriation représente un *ultima ratio*.

Des communes pourraient être autorisées à acquérir du terrain en zone agricole, au besoin par la voie de l'expropriation, ce qui paraît toutefois difficile. Cela est-il concrètement déjà arrivé ?

Une base légale est nécessaire pour disposer de l'outil en cas de besoin, même s'il n'a jamais été utilisé ou même s'il ne sera jamais utilisé. Peut-être qu'une commune – l'instrument vaut aussi pour les communes – aura de bonnes raisons de demander une expropriation.

L'article est adopté à l'unanimité

Article 29 – Principes (mesures d'entretien)

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 30 – Contrats

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 31 – Principes

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 32 – Établissement et adoption du plan

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 33 – Financement

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 34 – Mesures conservatoires

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 35 – Interventions et aménagements portant atteinte au patrimoine naturel et paysager

La question des produits phytosanitaires et des restrictions en lien avec l'Ordonnance du 18 mai 2005 sur la réduction des risques liés aux produits chimiques (ORRChim) est abordée en demandant quelles zones sont concernées.

Il s'agit de rappeler l'existence de cette ordonnance dans le droit cantonal qui cadre l'utilisation et l'interdiction de ces produits, notamment les réserves dans lesquelles se trouvent des biotopes et des sites inventoriés par la Confédération.

Quand il est évoqué le patrimoine paysager, un commissaire exprime des craintes concernant Lavaux qui est d'abord un patrimoine où est pratiquée la viticulture. Sans produits phytosanitaires, la viticulture n'est plus possible sur ce territoire.

Cette utilisation s'applique seulement aux objets inventoriés et aux surfaces d'après l'ORRChim. Il ne peut pas être dérogé au cadre fédéral. Concernant Lavaux, cela s'appliquera seulement aux prairies sèches dans les biotopes. En tant que vignoble inscrit au patrimoine mondial, il n'est pas concerné par cette ordonnance.

b) opérations mécaniques lourdes

Il a été constaté dans le Jura et au Creux du Van, avant la décision de classement, des opérations de girobroyage optimisant la productivité d'un pâturage et nivelant les affleurements rocheux, et ce afin de disposer d'une surface homogène pour le bétail et l'apport d'engrais. Le résultat est la destruction de la végétation naturelle et de la morphologie naturelle du pâturage au profit d'une surface nivelée ; le département veut éviter cela à l'avenir.

c) drones

La viticulture, notamment en Lavaux, veut se passer de l'hélicoptère en cherchant des solutions avec des machines n'ayant pas de moteur thermique. Un commissaire aimerait être assuré qu'il n'y aura pas de restriction dans l'utilisation de drones alors que la viticulture fait déjà de grands efforts pour se passer de l'hélicoptère.

Il est reproduit, dans le commentaire de cet article, la législation fédérale à travers deux ordonnances. L'interdiction des drones concerne un survol au-dessus des surfaces reconnues par les différents inventaires (les articles 19 et 20 de cette loi). C'est pour cela qu'il a été introduit deux précautions d'usage à l'alinéa 3 : l'introduction de la locution « *en principe interdite* » et de la mention : « *le Conseil d'État précise le régime dérogatoire* ». Il a été pensé ce régime dérogatoire dans le cas de surfaces portées à des inventaires du paysage comme Lavaux qui possède des surfaces agricoles et pour lesquelles le drone est une solution d'avenir. Cette compétence appartient au Conseil d'État (CE), et ce pour tenir compte des intérêts des autres politiques sectorielles. Le drone peut être une solution dérangeant la faune, mais il peut aussi servir à la repérer avant la fauche. Il faut avant tout éviter de se retrouver avec des privés utilisant leurs drones ; cela a été étendu à d'autres objets que les biotopes ou les sites de protection de la faune parce qu'il y a des sites paysagers remarquables où les privés viennent avec des drones et occasionnent des dérangements importants. Dès lors qu'il y aura une activité économique nécessitant l'usage de drones, le CE émettra des dérogations.

Alinéa 2

Certains objets cités aux lettres de cet alinéa, comme les prairies extensives et peu intensives, sont en lien avec la politique agricole et pourraient nécessiter de grands travaux avec une interdiction prononcée de facto. Ne

faudrait-il pas que cela soit soumis à autorisation, au lieu d'une interdiction, avec un contrôle de la part de la DGE et de la Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires (DGAV) ?

Cela a été prévu dans le sens d'un régime d'interdiction plutôt que dans un régime d'autorisation au motif qu'il existe un souci de ne pas inonder les collaborateurs de demandes d'autorisation. Il est toujours plus compliqué d'avoir un régime d'autorisation systématique qui génère plus de travail qu'un régime d'interdiction générant quelques cas dérogatoires. De plus, un régime d'interdiction est à l'avantage du requérant avec des dérogations bien clarifiées et moins lourdes.

Pourquoi les demandes d'autorisations concernent uniquement les zones d'estivage ?

Dans les biotopes, les ordonnances fédérales disent que les objets doivent être conservés intacts. Lors de fortes pluies estivales, les sols peuvent être broyés par les animaux qui pâturent avec le risque de voir apparaître des plantes envahissantes. Il faut pouvoir laisser les agriculteurs planter sans laisser des espaces vides. La lettre a) ne peut pas être modifiée. Pour la lettre b), si un exploitant met en place une surface, déjà existante, de promotion de la biodiversité, c'est qu'il cherche à améliorer sa qualité sans vouloir la passer au girobroyeur. D'après une demande formulée par Prométerre, il pourrait être introduit un principe de dérogation pour le réensemencement des surfaces pour les objets concernés par les lettres b), c) et d) même si une dérogation d'une autre nature est déjà prévue à cette dernière ou prévoir cela dans le règlement d'application. Néanmoins, si une dérogation n'est pas prévue dans la loi, cela ne sera pas possible de le faire dans le règlement d'application.

L'amendement suivant est déposé à l'alinéa 3 actuel qui décalera ensuite les alinéas suivants : « **Des dérogations peuvent être accordées par le service pour le réensemencement des surfaces mentionnées à l'alinéa 2, lettres b, c et d, après préavis du service en charge de l'agriculture** ». Suite à l'adoption de cet amendement, il faut rappeler la présence d'une double dérogation à la lettre d) de l'alinéa 2 : une dérogation générale et une dérogation spéciale ajoutée.

L'amendement suivant d'un nouvel alinéa 3 est adopté par 13 voix pour, 0 voix contre et 4 abstentions : « **Des dérogations peuvent être accordées par le service pour le réensemencement des surfaces mentionnées à l'alinéa 2, lettres b, c et d, après préavis du service en charge de l'agriculture** ».

L'amendement visant à décaler ainsi les alinéas suite à l'adoption de l'amendement précédent est adopté à l'unanimité : l'alinéa 3 actuel devient l'alinéa 4, l'alinéa 4 actuel devient l'alinéa 5 et l'alinéa 5 actuel devient l'alinéa 6.

L'article tel qu'amendé est adopté par 13 voix pour, 0 voix contre et 4 abstentions.

Article 36 – Introduction d'espèces indigènes

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 37 – Prévention et lutte contre les organismes exotiques envahissants

Il est rappelé que l'achat d'espèces exotiques peut être réalisé dans n'importe quel magasin à travers le canton : c'est pour cette raison que le département a désormais prévu une interdiction de vente et de plantation d'organismes exotiques.

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 38 – Principes

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 39 – Mesures de remplacement

Alinéa 3

Est-ce qu'un biotope peut être remplacé par un autre biotope ou est-ce que cela est pris dans de la zone agricole pour en créer un nouveau ?

Le principe du remplacement est lorsqu'un biotope détruit doit être recréé ailleurs. Pour autant, la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), à son article 18, alinéa 1ter, ne dit pas où cela doit être fait. Il peut être donné une valeur supplémentaire à un biotope à renaturer dans une autre zone, comme de l'aire forestière ou de la surface agricole par exemple. Cette question ne se pose pas en termes de zones, mais de

bilan et d'équilibre. C'est le porteur du projet qui doit en présenter un permettant cela. Au début, il y a une pesée d'intérêts pour savoir si l'atteinte est admissible ou non. Si elle est admissible, elle va être réduite au maximum par des mesures d'accompagnement ou des réductions d'emprise. Tout ce qui ne peut pas être réduit doit être compensé sur place ou ailleurs en qualité et en quantité.

L'article est adopté à l'unanimité moins 1 abstention.

Article 40 – Ensemble de mesures

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 41 – Réparation

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 42 – Remise en état

Alinéa 1

Il existe une obligation, de nature fédérale, de remplacement des biotopes. La remise en état doit se faire in situ et pas ailleurs, mais il a été évoqué la possibilité de le reconstituer ailleurs si une remise en état sur place n'était pas possible.

Il s'agit, en réalité, de deux situations différentes. La situation de mesure compensatoire prévue à l'article 18 alinéa 1 ter de la LPN est celle où un projet porte atteinte à un biotope. Pour autoriser ce projet, un remplacement doit être alors prévu. Quant à la situation de la remise en état, elle relève d'une atteinte existante au biotope dans le temps avec une dégradation. L'idée de ce projet est d'utiliser toutes les occasions pour réparer cette atteinte au biotope y compris, en faisant le lien entre ces deux situations, en utilisant le mécanisme de la mesure compensatoire pour réparer au lieu de le faire ailleurs. Il est donné des exemples de réparations d'atteintes : des lignes électriques aériennes dans des sites paysagers, un tremplin à ski qui n'est plus utilisé ou une construction vétuste qui n'a plus d'utilité et qui ne peut pas être transformée.

Qui juge de ces atteintes ? Est-ce que cela peut concerner, par exemple, l'agrandissement dans une zone agricole d'un bâtiment encore utilisé avec une constatation d'atteinte par un service de l'État ? Il est exprimé une inquiétude qu'il n'y ait pas, contrairement à d'autres lois ou règlements, d'état des lieux faisant foi.

Il est précisé, au début de l'article, que ce sont les atteintes illicites ; cela ne concerne pas les agrandissements de bâtiments qui possèdent leurs propres procédures. Par rapport au premier alinéa, il peut y avoir des biotopes qui ne sont pas intacts comme c'est le cas pour des marais exploités pour leur tourbe, même s'ils possèdent une valeur ayant justifié leur inscription à l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (IFP). Tous les hauts-marais d'importance nationale dans le canton, excepté un, ont fait l'objet d'une exploitation de tourbe. Ce sont des objets atteints dans leur fonctionnement et l'atteinte est réparée chaque fois que cela est possible. Par rapport aux objectifs de protection d'un inventaire, il faut travailler sur les verrues dans le paysage. Il n'est pas cherché à enlever des constructions d'un paysage, même si ce sont des constructions affectant la qualité paysagère. L'idée est de pouvoir subventionner les réparations. Par exemple, si un tremplin a été au bénéfice d'une autorisation, il peut quand même constituer une atteinte au paysage et s'il ne sert à plus rien, cela vaut la peine de le démonter.

Pour résumer ces dispositions allant des articles 39 à 42, il y a trois cas de figure à envisager au niveau des atteintes :

- l'atteinte pas encore causée, mais qui est admissible : ce sont les mesures compensatoires du remplacement ;
- l'atteinte illicite causée sans droit et sans l'autorisation de le faire avec un biotope qui est endommagé. C'est l'article 24e de LPN qui impose une obligation de réparation : c'est le principe du pollueur-payeur ;
- l'atteinte produite par une exploitation passée, par l'écoulement du temps ou par une intervention licite dans un biotope. Cela relève d'une obligation cantonale, inscrite aux articles 18a et 18b, de veiller à l'entretien et à la préservation de ces biotopes. Il s'agit d'une mesure de gestion positive. S'il y a une construction existante, elle bénéficie aussi de garanties comme la garantie du droit acquis. Il ne peut pas être exigé, sans un intérêt public prépondérant, de démolir un bâtiment ; l'article 24c de la loi

fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) protège de cela même si celui-ci n'est plus en zone conforme, sauf dans des cas exceptionnels.

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 43 – Compensation écologique

Dans la jurisprudence et la doctrine, il y a tout un développement récent en lien avec la compensation écologique et l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) travaille sur de nouvelles directives en la matière. Comment s'est passée la coordination avec l'OFEV par rapport à cette disposition ?

L'OFEV a pris connaissance du projet de loi vaudois au début de l'année 2021, mais n'a pas effectué de retour sur ce point précis.

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 44 – Nature et paysage dans l'espace bâti et les zones à bâtir

Alinéa 1

Comment l'État vérifiera cette obligation de tenir compte de la biodiversité et de la qualité du paysage dans les différents plans d'aménagement ou règlements des communes ?

Il s'agit d'une demande récurrente auprès des communes ; celles-ci sont même demandeuses. La Constitution vaudoise (Cst-VD) prévoit un partage de compétences entre le canton et les communes et cette disposition précise ce qui est attendu de ces dernières. Il est prévu de les responsabiliser, afin de traduire un certain nombre d'éléments dans leurs dispositions avec une latitude laissée sur l'instrument à mettre en place. Néanmoins, il n'est pas exclu que le droit fédéral évolue en prévoyant notamment un plan d'action fédérale pour la biodiversité. L'idée est que le Canton propose des articles-types, des dispositions-types, des guides et les communes se détermineront sur comment elles souhaitent traduire cela selon leur sensibilité.

Est-ce que cela ne concernera que les plans ou règlements à venir ou cela touchera tous les plans ou règlements actuels des communes ?

Il a été prévu une disposition transitoire réglant cela pour les plans d'affectation communal (PACom), mais il n'a pas été inscrit de précision par rapport à d'autres règlements en police des constructions dont la fréquence de mise à jour est différente. Cette mesure est un régime volontaire visant à préserver la nature et le paysage dans l'espace bâti. C'est moins contraignant que la prise en compte de biotopes existants dans une surface donnée où il y a une urgence à prendre des mesures ou à veiller à leur protection même si les règlements ou plans ne sont pas à jour.

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 45 – Nature temporaire

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 46 – Infrastructure écologique

Alinéa 3

Est-ce qu'il reviendra au Canton, aux propriétaires ou aux communes de prendre en charge les frais pour les installations à assainir, pour les liaisons à maintenir, à restaurer ou à créer ?

Cette question est à mettre en lien avec la disposition concernant le subventionnement. S'agissant de l'assainissement, l'article 47, alinéa 1, indique que le canton assure le financement pour les corridors à faune d'importance suprarégionale et régionale. Une discussion s'est tenue au Parlement fédéral pour introduire, dans la loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (LChP), le subventionnement, sous la forme d'un soutien, par la Confédération de ces derniers corridors, mais la compétence restera toujours au niveau du canton. L'article 46 définit l'infrastructure écologique et les obstacles tandis que l'article 47 définit qui doit payer pour supprimer ces obstacles.

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 47 – Corridors à faune

Alinéa 3

Ici, il est stipulé que ce sont les communes qui veillent à rétablir les corridors à faune d'importance locale perturbés ou interrompus ; est-ce qu'il aura là aussi un subventionnement du canton ?

Dans l'échelle des responsabilités, quand :

- c'est d'importance suprarégionale : c'est la Confédération et le Canton ;
- c'est d'importance régionale : c'est le Canton ;
- c'est d'importance locale : ce sont les communes.

Il y aura un inventaire des corridors d'importance locale où les communes pourront se prononcer sur la mise à l'inventaire de tel ou tel corridor. Du moment où un corridor est inscrit à l'inventaire et lorsqu'il faudra entreprendre quelque chose, la commune s'engagera alors à le restaurer.

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 48 – Principe

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 49 – Monitoring de la biodiversité et du paysage et contrôle des effets

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 50 – Suivi de la mise en œuvre

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 51 – Information, conseil et sensibilisation

À la demande s'il est envisagé de créer un outil de communication comme un site Internet spécifique pour cette question du patrimoine paysager et naturel, il est répondu par la négative. Cela continuera à être alimenté sur le site de l'État de Vaud, mais le département prend note de cette idée pour l'avenir.

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 52 – Recherche

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 53 – Formation

Dans la dernière phrase du commentaire, le projet de loi prévoit un soutien particulier aux sites d'enseignement et aux établissements scolaires. Par contre, l'alinéa 1 stipule que le Canton et les communes veillent à la formation continue (...) et l'alinéa 2 indique qu'ils soutiennent, dans les limites de leurs moyens, les actions de sensibilisation de la population et les actions concrètes de valorisation du patrimoine naturel et paysager sur les sites d'enseignement. Le Canton subventionne les sites de l'enseignement postobligatoire, et les communes, respectivement les associations scolaires intercommunales, subventionnent les sites de l'enseignement obligatoire. Tel qu'il pourrait être compris, l'article n'ouvre pas la voie à un autre type de subventionnement à travers un soutien cantonal pour les écoles. Par exemple, les aménagements extérieurs aux écoles sont déjà soutenus s'il y a des demandes. Mais, par contre, cela ne rentre pas dans ce cadre si un professeur veut organiser une course d'école sur le thème de la biodiversité.

Concernant la formation continue, il est demandé s'il existe des modules pour éviter que cela ne reste purement déclaratif. C'est le cas avec les cours du Centre d'éducation permanente (CEP) qui proposent des modules à travers une formation d'un ou deux jours sur, par exemple, les plantes invasives, la gestion différenciée des espaces verts ou l'entretien des arbres. Ces cours sont dispensés à l'intention des employés communaux.

Cet article dérange un commissaire. En effet, des enseignants vont donner des cours à des enfants sans aucun sens pratique de la nature. Il demeure important de se renseigner aussi auprès des gens habitant en campagne comme les agriculteurs.

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 54 – Principes

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 55 – Conditions d'octroi

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 56 – Mesures subventionnées

Alinéa 1, Lettre a)

En mettant en résonance la lettre a) avec la lettre h) de cet alinéa concernant les arbres remarquables, est-ce qu'il peut être recensé sans entretenir ou entretenir sans recenser ?

Il y aura un contrôle, dans l'octroi des subventions évoquées dans le cadre du patrimoine arboré, si un arbre d'importance remarquable se trouve dans l'inventaire. Il existe un soutien dans l'entretien de ces arbres même si le recensement n'a pas été effectué.

Alinéa 1, Lettre h)

Qui passe à la caisse en cas de grave accident lié à la présence d'un vieil arbre remarquable ?

Si l'arbre est dans un endroit exposé, il y a une pesée des intérêts entre la conservation et les risques à prendre en évitant, chaque fois que cela est possible, l'abattage. Le canton a déjà dû traiter, par exemple la question de trois chênes dont l'un était près d'une ferme avec une forte activité du bétail. Finalement l'un d'entre eux a été abattu. Il faut éviter une prise de risque trop importante tout en tenant compte que le risque nul n'existe pas.

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 57 – Modalités et bases de calcul des subventions

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 58 – Fonds

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 59 – Financement du fonds

Dans le commentaire, il est mentionné que le projet de loi reprend les sources de financement actuelles et les complète, notamment s'agissant des amendes d'ordre. Comment cela se passe avec la prononciation de ces amendes d'ordre ?

Le prix des amendes d'ordre sera défini dans le règlement d'application de la loi par le CE comme cela est prévu pour la législation sur la faune et la pêche. Les amendes d'ordre ne sont pas là pour remplir les caisses de l'État, mais plutôt pour sanctionner des petites infractions ne méritant pas une dénonciation pénale. Si une personne cause un dommage en allant dans un biotope, elle sera amendée. Ailleurs, le Canton du Valais prévoit un régime d'amendes d'ordre pour leurs réserves naturelles : la plus haute somme se monte à CHF 300.- au maximum.

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 60 – Principes

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 61 – Surveillance du canton

Les surveillants peuvent être dotés de compétences de police et sont assermentés par le préfet, mais ils sont tenus d'exercer leur activité à titre bénévole. Sont-ils défrayés sur la base de la recette des amendes d'ordre ?

Il y avait des agents avec une mission assermentée de surveillance, mais qui possédaient un statut hybride spécifique sans aucune rémunération. Cela a été supprimé dans cette loi. Il n'y a désormais plus que le corps de police faune-nature prévu par la loi sur la faune (LFaune) dont le champ de compétences couvre aussi les milieux naturels. Certains surveillants, sans compétences particulières, donnaient une mauvaise image de l'État.

Combien de personnes sont actuellement surveillants ?

Il y n'en a actuellement pratiquement plus. Dans l'attente de la révision de cette loi, cela fait cinq ans qu'il n'y a plus eu de nomination de surveillants.

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 62 – Contraventions

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 63 – Qualité de partie du canton

Dans le commentaire, il est dit que le service est souvent confronté à des actes illicites sur des terrains privés - dont des terrains communaux - pouvant faire l'objet de déprédations et pour lesquels une intervention policière serait alors plus compliquée.

C'est pour cela que le projet de loi prévoit une disposition donnant au service la qualité de partie dans les procédures pénales dans lesquelles il est intervenu en qualité de dénonciateur ou, si tel n'est pas le cas, dans les cas où l'infraction à la LPrPNP fait l'objet d'une procédure pénale. Cette disposition a été inscrite, car la situation actuelle est difficile à gérer pour les autorités. En effet, si elles constatent une déprédation, elles sont dénonciatrices, mais pas partie à la procédure. L'autorité à laquelle le cas a été dénoncé fait ce qu'elle veut de cette dénonciation ; elle n'a pas à en informer le dénonciateur par exemple.

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 64 – Amendes d'ordre

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 65 – Principe

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 66 – Qualité pour agir

L'article est adopté à l'unanimité moins une abstention.

Article 67 – Exécution par substitution

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 68 – Hypothèque légale

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 69 – Géodonnées de base relevant du droit cantonal

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 70 – Émoluments

L'article est adopté à l'unanimité.

Article 71 – Dispositions transitoires

Alinéa 1

À quel moment de la procédure intervient l'examen préliminaire des PACom par le Canton ?

C'est la procédure en lien avec la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC). L'examen préliminaire est la première étape de consultation. Quant au temps qu'il faut entre l'examen préliminaire et l'adoption du PACom, cela peut prendre plusieurs années.

Il peut y avoir un retard dans la mise en œuvre de cette loi pouvant aller jusqu'à une dizaine d'années alors que l'examen préliminaire se trouve au début de la procédure. Il serait intéressant de savoir combien de communes ont déjà passé le stade de l'examen préliminaire. Il faut se demander s'il ne faudrait pas retenir le moment de l'examen préalable qui est l'étape d'après.

Initialement, il était prévu dans les dispositions transitoires que le moment retenu serait l'enquête publique. Sur la base des consultations politiques, il a été demandé de revenir à l'examen préliminaire.

Tout plan d'affectation peut recevoir une opposition de la part d'un citoyen arguant qu'un plan ne tient pas compte de l'entrée en vigueur de cette loi et ainsi gagner son recours devant la justice. C'est le grand risque de cette disposition transitoire qui répond à un besoin pratique. Le droit fédéral dit qu'il faut intégrer au plus vite ces questions environnementales dans les plans. Si ce n'est pas le cas, il y a de fortes chances qu'un tribunal retoque le projet ou en valide seulement une partie. C'est un risque important qui, en termes de sécurité du droit, peut se révéler aléatoire pour le propriétaire ou la commune.

Un amendement est déposé à l'alinéa 1 : « *Les plans d'affectation communaux qui ont déjà été soumis à l'examen **préalable** au sens de l'article 37 LATC lors de l'entrée en vigueur de la présente loi ne sont pas soumis aux obligations de l'article 27 alinéa 1. Pour le surplus, les dispositions de la présente loi sont applicables aux procédures pendantes à son entrée en vigueur* ».

En cas d'acceptation de cet amendement, quelles seraient les conséquences pour les communes dans le cadre de l'adoption de leurs PACom ?

Dans ce contexte, c'est un enjeu non négligeable. En effet, ce sont deux cent quarante sur les trois cents communes qui sont à des étapes avancées de leur PACom. Au 1^{er} janvier 2022, il y a près d'une quarantaine de communes qui en étaient au stade de l'enquête préalable. Même si les communes, aujourd'hui, avancent dans l'établissement de leur plan, souvent le Canton revient avec de nouvelles demandes qui les retardent. Avec le risque qu'elles n'arriveront jamais à déposer leur PACom dans le délai fixé au 30 juin 2022. Cela pose problème notamment pour le PAC Lavaux. Un commissaire estime que c'est un faux débat. En effet, les communes ont l'obligation de réviser leur PACom et de le déposer au 30 juin 2022. Les voies de recours existeront toujours même après l'examen préalable. Il s'agit de passer ce cap, car au 1^{er} janvier 2023, plus aucune commune, en théorie, ne devra être en train de réviser leur PACom quand cette disposition transitoire entrera en vigueur. D'ailleurs dans la fiche d'application de la *Direction générale du territoire et du logement* (DGTL), la prise en compte des biotopes d'importance régionale et locale est déjà mentionnée, car cela a été demandé aux communes de le faire.

Quelle est la valeur juridique de l'examen préliminaire ?

Il n'est pas certain que cet examen possède une valeur juridique en tant que tel, mais il fait partie du processus d'élaboration du plan mis à l'enquête publique ; c'est un processus itératif qui passe de la municipalité, qui fait le plan, à l'autorité qui devra le juger in fine. Entre ces deux moments, il est exigé de tenir compte des valeurs naturelles sachant que si cela ne se fait pas, le droit fédéral imposera, de par la LAT, de protéger des zones comme les biotopes et les cantons, de par la LPN, se devront de protéger certaines valeurs naturelles. Il y a une responsabilité du législateur de s'assurer que les différentes législations adoptées à des moments différents soient coordonnées.

Quel type d'inventaire sera concerné ?

Les inventaires fédéraux sont connus et chaque projet tiendra compte de ceux-ci. Toutefois, s'il s'agit d'inventaires qui n'existent pas encore, les communes devront travailler pour les ajouter. S'agissant des biotopes d'importance régionale et locale, ils seront visibles sur le géoportail du canton prochainement ; l'important pour le département est d'intégrer ces éléments.

Est-ce une obligation d'inscrire cela dans la loi ou cela peut-il être une recommandation pour les communes disant que c'est à leurs risques et périls si elles ne le font pas ?

La stabilité juridique est prévue dans la loi. Faire des recommandations aux communes n'est pas toujours suivi d'un maximum d'effets. Il est indispensable d'avoir des dispositions transitoires claires.

L'amendement suivant est adopté par 10 voix pour, 2 voix contre et 5 abstentions : « *Les plans d'affectation communaux qui ont déjà été soumis à l'examen **préalable** au sens de l'article 37 LATC lors de l'entrée en vigueur de la présente loi ne sont pas soumis aux obligations de l'article 27 alinéa 1. Pour le surplus, les dispositions de la présente loi sont applicables aux procédures pendantes à son entrée en vigueur* ».

L'article tel qu'amendé est adopté par 12 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions.

Article 72 – Abrogation

Le terme de la LPNMS n'est pas exact ici. Un amendement est déposé par le département : « *La loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, ~~des monuments~~ et des sites (LPNMS) est abrogée* ».

L'amendement suivant est adopté à l'unanimité : « *La loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, ~~des monuments~~ et des sites (LPNMS) est abrogée* ».

L'article tel qu'amendé est adopté à l'unanimité.

Article 73 – Exécution

L'article est adopté à l'unanimité.

7. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE LOI

La commission adopte le projet de loi tel que discuté et amendé par 14 voix pour, 0 contre et 1 abstention.

8. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE LOI

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de loi à l'unanimité des membres présents.

9. RAPPORT SUR LA MOTION REBECCA JOLY

La motionnaire se dit ravie que sa motion trouve une réponse durant la même législature que son dépôt : elle remercie le CE pour cette réponse et ce projet de loi.

La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'État sur la motion Joly à l'unanimité des membres présents.

L'Orient, le 14 juillet 2022.

La présidente-rapporteuse :
(Signé) Carole Dubois