

RAPPORT DE LA COMMISSION THÉMATIQUE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'ÉNERGIE

chargée d'examiner l'objet suivant :

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le Postulat Andreas Wüthrich et consorts - Donner plus de repos aux tondeuses à gazon... en faveur de la biodiversité et du climat (23_POS_22).

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le vendredi 5 juin 2026, Salle la Cité, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Mathilde Marendaz, Anna Perret, Carole Schelker, de MM Laurent Balsiger, Loïc Bardet, Pierre Fonjallaz, Sébastien Humbert, Alberto Mocchi, Pierre-André Pernoud, Pierre-André Romanens, Alexandre Rydlo, Nicolas Bolay (qui remplace Maurice Treboux), Yves Paccaud (qui remplace Aude Billard), et de M. Nicolas Suter, président. Aude Billard et Maurice Treboux étaient excusés.

Accompagnaient M. Vassilis Venizelos, chef du DJES : M. Sébastien Beuchat, directeur des ressources et du patrimoine naturel à la DGE-DJES et Mme Catherine Strehler Perrin, cheffe de l'Unité plan action biodiversité à la DGE-DJES

Mme Sylvie Chassot et M. Cédric Aeschlimann, secrétaires de commission, ont établi les notes de séance.

2. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le rapport retrace les différentes mesures mises en œuvre pour accompagner l'application de la LPRPNP ainsi que la volonté du Conseil d'Etat de renforcer la nature en milieu bâti. Deux décrets d'investissement, d'un montant respectif de près de 8 millions et de près de 5 millions de francs, permettent de financer diverses mesures d'accompagnement en faveur des communes, notamment dans le domaine de la végétalisation des espaces publics.

La mise en œuvre de la LPRPNP progresse régulièrement. Alors que le rapport mentionne 78 communes, près de 100 communes ont désormais élaboré ou sont en voie d'adopter leur règlement communal de protection du patrimoine arboré. Si le démarrage a été relativement lent en raison de la complexité du dispositif, les mesures d'accompagnement, les actions d'information et de formation ainsi que la mise à disposition d'un règlement-type ont permis d'accélérer le processus.

Le chef de Département précise également que 83 communes ont achevé l'inventaire des arbres remarquables, représentant 1'035 arbres inscrits à l'inventaire cantonal. Vingt-neuf communes poursuivent actuellement cet inventaire, 28 l'ont soumis au contrôle technique cantonal et 47 nouvelles communes ont mis en consultation publique un inventaire portant sur quelque 350 arbres supplémentaires. Selon lui, ces chiffres démontrent que la LPRPNP produit désormais des effets concrets sur le terrain.

La cheffe de l'Unité plan action biodiversité ajoute que la promotion de la biodiversité en milieu bâti répond non seulement à une volonté du Conseil d'Etat, mais aussi à des exigences du droit fédéral. Cette politique s'inscrit dans le cadre du Plan d'action Biodiversité Suisse, qui prévoit notamment le développement d'outils destinés à faciliter la mise en œuvre de mesures favorisant la biodiversité et la qualité paysagère. Elle précise

qu'un mandat complémentaire de la Confédération est en cours afin d'élaborer des aides à la mise en œuvre comprenant des exemples de bonnes pratiques, le Canton de Vaud faisant partie des cantons pilotes.

Au niveau cantonal, elle relève que plusieurs dispositifs d'accompagnement sont déjà déployés. Les communes de moins de 6'000 habitants peuvent notamment bénéficier d'un accompagnement subventionné de 30 heures pour développer des projets de végétalisation, de désimperméabilisation et d'amélioration de la qualité paysagère. Elle mentionne également le kit de communication élaboré par l'Office de la durabilité en octobre 2025, comprenant notamment des supports graphiques, des vidéos, des exemples et d'autres outils destinés à sensibiliser les communes et leur population aux mesures favorables à la biodiversité. Elle conclut en indiquant que le département poursuit sa réflexion afin d'identifier d'éventuelles mesures complémentaires permettant de renforcer encore l'accompagnement des communes et des propriétaires privés.

3. POSITION DU POSTULANT

Pour le postulant, le rapport présenté ne répond pas, à ses yeux, aux questions soulevées par son postulat. Il explique que sa démarche est née des observations d'un collègue agriculteur confronté à l'urbanisation de sa région : de nombreuses villas individuelles sont entourées de surfaces de gazon soigneusement entretenues, souvent à l'aide de robots tondeuses, alors que les agriculteurs sont, pour leur part, tenus de consacrer une partie de leurs terres à des surfaces de promotion de la biodiversité afin de bénéficier des paiements directs.

Son postulat visait à ouvrir une réflexion sur une plus grande équité entre ces différents usages du sol, notamment en étudiant la possibilité d'associer l'octroi des permis de construire, en particulier pour les villas et les piscines, à la création de surfaces favorables à la biodiversité. Il précise que son postulat ne portait pas sur la protection des arbres, mais bien sur les surfaces de compensation écologique, telles que les prairies fleuries.

Enfin, il rappelle que son intervention est antérieure à l'adoption de la LPRPNP par le Grand Conseil et qu'elle ne visait donc pas à dresser un état des lieux de l'application de cette loi. Il regrette dès lors que le rapport du Conseil d'État se concentre principalement sur la mise en œuvre de cette législation, sans répondre pleinement aux préoccupations exprimées dans son postulat.

4. DISCUSSION GENERALE

Un député, secrétaire général de Pro Natura Vaud, relève pour sa part que les indicateurs disponibles montrent que la biodiversité se porte aujourd'hui, sous certains aspects, mieux en milieu bâti qu'en milieu agricole, notamment grâce aux aménagements réalisés par certains promoteurs et à la présence de milieux naturels devenus rares en zone agricole.

Il salue les nombreuses mesures mises en place par le Canton, en particulier les dispositifs de soutien aux communes, dont certaines ont pu bénéficier pour développer des projets favorables à la biodiversité. Il regrette toutefois que le potentiel des outils législatifs existants ne soit pas pleinement exploité. Selon lui, la LPRPNP fixe des objectifs ambitieux mais leur mise en œuvre se heurte encore à un manque de moyens, davantage qu'à un manque de volonté. À titre d'exemple, il évoque les difficultés rencontrées dans l'application de certaines dispositions relatives à la prévention des collisions d'oiseaux contre les surfaces vitrées ou encore à la protection des nids de canards dans les ports. Ces situations l'amènent à s'interroger sur les moyens effectivement disponibles pour assurer l'application concrète de la législation. Il conclut en indiquant que cet aspect opérationnel lui a manqué dans la réponse du Conseil d'État.

Le chef de Département dit comprendre les frustrations exprimées. Il relève toutefois que le rapport s'inscrit dans le cadre législatif adopté par le Grand Conseil lui-même. Il rappelle que l'article 36 de la LPRPNP, consacré à la compensation écologique, a fait l'objet de débats approfondis lors de son examen parlementaire et que le législateur a finalement choisi de confier au Canton et aux communes le soin de concrétiser ces objectifs dans leurs plans d'affectation respectifs. Selon lui, le Parlement a ainsi fait le choix de renvoyer la mise en œuvre de la compensation écologique à l'aménagement du territoire plutôt que d'édicter des prescriptions plus détaillées dans la loi.

Il souligne que le rapport répond à la demande du postulat en présentant la manière dont ce cadre légal est mis en œuvre et rappelle que l'administration est tenue d'appliquer les dispositions adoptées par le législateur. Il

ajoute que, si le Grand Conseil souhaite aller plus loin en matière de compensation écologique, une modification de la base légale constituerait, selon lui, la voie appropriée.

Pour un autre député, la LPRNP fixe des objectifs ambitieux ; si des résultats positifs sont déjà visibles sur le terrain, son application demeure encore très variable. Il estime en particulier que la mise en œuvre de la loi repose largement sur les communes, ce qui conduit à des pratiques différentes selon les priorités et la sensibilité des municipalités. Certaines appliquent strictement les dispositions légales, tandis que d'autres les mettent en œuvre de manière plus souple. Il considère qu'après quelques années d'application de la loi, une réflexion pourrait être menée afin de mieux accompagner les communes, notamment celles qui souhaitent appliquer la législation de manière constructive mais se heurtent à des difficultés dans leurs relations avec les propriétaires. Il s'interroge également sur les mesures prévues par le département pour accompagner les nouvelles municipalités dans la mise en œuvre de la LPRNP.

Enfin, il appelle l'État à faire preuve d'exemplarité dans l'entretien de son propre domaine public. Il relève avoir observé, sur certains tronçons relevant de la Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR), des pratiques d'entretien qu'il juge peu compatibles avec les objectifs de promotion de la biodiversité. Il s'interroge dès lors sur la coordination entre les services de l'État afin d'assurer une application cohérente des principes défendus par la LPRNP.

Le chef de Département relève que la plupart des situations évoquées concernent vraisemblablement des plans d'affectation adoptés avant l'entrée en vigueur de la LPRNP. Les effets de cette législation se manifesteront progressivement au travers des futurs plans d'affectation élaborés par les communes. Il s'agit d'un processus qui s'inscrit dans le temps et ce n'est que dans une quinzaine ou une vingtaine d'années qu'il sera possible de dresser un véritable bilan de l'application de la loi, lorsque l'ensemble des plans d'affectation intégrera les prescriptions relatives à la prise en compte de la nature et du paysage dans l'espace bâti.

Le directeur des ressources et du patrimoine naturel ajoute que cette question avait été débattue lors de l'élaboration de la LPRNP, en particulier s'agissant des dispositions transitoires applicables aux plans d'affectation. Le législateur a choisi de ne pas imposer les nouvelles exigences aux procédures déjà engagées, les plans d'affectation en cours d'élaboration au moment de l'entrée en vigueur de la loi ayant pu être menés à leur terme selon l'ancien droit. Ce choix explique que la mise en œuvre des nouvelles dispositions s'inscrive nécessairement dans la durée.

La cheffe de l'Unité plan action biodiversité précise encore que les dispositions transitoires de la LPRNP concernaient principalement les biotopes, les inventaires et les plans d'affectation. Les communes disposent toutefois d'ores et déjà d'une marge de manœuvre au travers de la police des constructions pour imposer certaines exigences, notamment en matière d'aménagement des abords des constructions. Cette question avait fait l'objet de débats houleux lors de l'adoption de la loi et souligne que l'obligation, pour le Canton et les communes, de veiller à la prise en compte de la biodiversité est clairement inscrite dans le cadre légal.

Répondant ensuite à la question relative à la Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR), elle indique que ce service est engagé depuis près de dix ans dans une démarche visant à favoriser la biodiversité sur les dépendances routières. Les surfaces concernées ont été inventoriées et évaluées et des spécialistes mandatés conjointement par la DGE et la DGMR accompagnent les responsables régionaux afin de remplacer progressivement les techniques de broyage systématique par des modes d'entretien plus favorables à la biodiversité. Elle souligne que de nombreuses surfaces font déjà l'objet d'une gestion différenciée.

Elle reconnaît toutefois que l'évolution des pratiques nécessite du temps, compte tenu du nombre de collaborateurs concernés et de la diversité des sensibilités en matière du rapport sécurité routière et biodiversité. Le canton poursuit ses efforts, notamment au travers d'objectifs inscrits dans le plan sectoriel de la biodiversité et de contrats de prestations visant à augmenter la part des bords de routes et autres dépendances publiques gérés selon des principes favorables à la biodiversité. Elle rappelle enfin que la LPRNP impose au Canton et aux communes un devoir d'exemplarité sur leur propre domaine, afin d'encourager ensuite les propriétaires privés à adopter des pratiques similaires.

Pour un troisième député, d'importants progrès ont été accomplis ces dernières années en matière de prise en compte de la biodiversité dans les espaces bâtis. Une comparaison des vues aériennes au cours des ans en témoigne : les espaces végétalisés ont significativement augmenté, tant dans les quartiers de villas que dans les zones urbaines, traduisant une réelle prise de conscience de la population et des professionnels concernés.

Pour lui, il est clair que les propriétaires sont aujourd'hui davantage sensibles à ces enjeux et souhaitent de plus en plus aménager des espaces favorables à la nature. Il relève également que les nouvelles exigences en matière d'aménagement, notamment les surfaces de pleine terre ou les dispositifs favorisant l'infiltration des eaux témoignent de cette évolution et sont progressivement intégrées dans les projets de construction.

Il ne serait dès lors pas justifié de mettre en cause les propriétaires privés ou les nouvelles constructions de manière générale. Il rappelle aussi que l'urbanisation résulte aussi des choix opérés par les propriétaires fonciers eux-mêmes. L'approche consistant à accompagner les communes et les particuliers, telle qu'elle ressort du rapport du Conseil d'Etat est la bonne et considère que celui-ci répond de manière satisfaisante aux questions soulevées par le postulat.

Un quatrième député en convient : les mentalités évoluent progressivement en faveur de la biodiversité dans les espaces privés, même si effectivement cette évolution reste encore limitée. Selon son expérience, les jardins composés principalement de gazon demeurent largement majoritaires.

À titre d'exemple, il explique avoir transformé son propre jardin afin d'y favoriser la biodiversité, avec le soutien de sa commune. La principale difficulté a consisté à trouver des professionnels, architectes paysagistes notamment, suffisamment sensibilisés à ces enjeux et capables de proposer des aménagements adaptés ainsi que de renseigner leurs clients sur les aides disponibles.

Il remarque que les mesures présentées dans le rapport, tout comme la discussion conduite ici, concernent principalement les communes. Il s'interroge en outre sur les actions menées auprès des professionnels de la construction, des architectes, des promoteurs et des paysagistes, qui sont un levier essentiel pour favoriser le développement de projets intégrant davantage la biodiversité.

Une députée indique partager les constats formulés précédemment. Elle souligne que la promotion de la biodiversité dans les jardins privés demeure une question particulièrement complexe, non par manque de bonne volonté des propriétaires, mais parce que les enjeux liés à l'érosion de la biodiversité restent peu visibles et difficiles à appréhender pour le grand public.

Si la plupart des propriétaires cherchent naturellement à aménager un jardin agréable, ils ne s'interrogent pas nécessairement sur les moyens de favoriser la biodiversité au-delà de plantations ou d'aménagements traditionnels. Selon elle, les outils existants, tels que la Charte des jardins, constituent une première réponse, mais ne suffisent pas encore à modifier largement les pratiques.

Elle regrette dès lors que le rapport n'aborde pas davantage les moyens de sensibiliser directement les propriétaires privés et s'interroge sur les mesures que le département entend développer afin de favoriser une évolution plus marquée des aménagements dans les jardins privés.

Un député relève quant à lui que les évolutions ne vont pas systématiquement dans le bon sens. À titre d'exemple, il évoque un projet immobilier ayant fait l'objet d'une convention conclue avec le promoteur, prévoyant notamment la plantation d'arbres, l'aménagement d'une prairie fleurie et d'une haie indigène. Quelques années plus tard, les propriétaires avaient supprimé ces aménagements au profit d'un jardin minéral et d'équipements de loisirs, ceci illustrant les limites des mesures prises lors de la construction.

Il estime que les règlements communaux des constructions pourraient constituer un levier important pour favoriser la biodiversité dans les jardins privés, au moyen de recommandations ou d'obligations relatives aux plantations et aux aménagements extérieurs. La Direction générale de l'environnement formule régulièrement des propositions en ce sens lors des révisions des plans d'affectation communaux ; il constate que celles-ci sont souvent peu suivies par les communes. Cette piste mériterait selon lui d'être davantage développée afin de renforcer la prise en compte de la biodiversité dans les espaces privés.

Un autre député, agriculteur, donc soumis aux exigences relatives aux surfaces de promotion de la biodiversité, regrette que le rapport n'aborde pas suffisamment la problématique des plantes exotiques envahissantes, dont la gestion constitue un enjeu important pour la biodiversité. Il rappelle que les agriculteurs sont tenus de lutter contre ces espèces, y compris sur les surfaces de promotion de la biodiversité et s'interroge sur les mesures prévues pour informer et sensibiliser la population à cette problématique.

Tout comme le postulant, il regrette le décalage existant entre les exigences imposées aux agriculteurs et les pratiques de certains propriétaires privés. Si les mesures en faveur de la biodiversité sont pertinentes, un effort

supplémentaire devrait être consenti pour mieux les faire connaître et favoriser leur appropriation par la population.

Un député, professionnel du domaine, répond que la création et surtout l'entretien d'une prairie fleurie par exemple sont plus complexes qu'il n'y paraît et nécessitent un suivi régulier ainsi que des compétences spécifiques. Ces aménagements représentent également un coût supplémentaire, ce qui suppose un important travail de sensibilisation auprès des propriétaires.

Il relève toutefois constater, dans sa pratique professionnelle, une évolution marquée des attentes de sa clientèle. De plus en plus de propriétaires souhaitent intégrer des aménagements favorables à la biodiversité, tels que des prairies fleuries, des haies vives ou la replantation d'arbres. Il cite à cet égard l'exemple récent de la transformation complète d'une grande propriété en faveur de la biodiversité. Au vu de cette évolution des pratiques, il répète que la prise de conscience est aujourd'hui largement engagée et considère que le rapport du Conseil d'État reflète correctement cette dynamique.

Une députée indique ne pas partager cette appréciation. S'appuyant sur sa propre expérience, elle relève qu'une prairie fleurie, une fois installée, ne nécessite qu'un entretien limité, consistant essentiellement en une fauche annuelle. Elle estime également que l'entretien d'une haie composée d'essences indigènes n'est pas plus contraignant que celui d'une haie traditionnelle.

Selon elle, le principal enjeu ne réside pas dans la complexité ou le coût de ces aménagements, mais dans la sensibilisation des propriétaires aux bénéfices de la biodiversité. Elle considère que le véritable défi consiste à faire évoluer les habitudes et les représentations afin que chacun comprenne l'intérêt d'intégrer davantage de biodiversité dans son jardin.

Le chef de Département en convient : dans de nombreuses politiques publiques, la biodiversité constitue encore trop souvent une variable d'ajustement face à d'autres intérêts. Il observe qu'à la différence du secteur agricole, où la prise en compte de la biodiversité est encadrée tant par les conditions d'octroi des paiements directs que par des contrôles réguliers, les exigences applicables dans le domaine de la construction demeurent moins contraignantes. Ce constat a précisément conduit le Conseil d'État à proposer la LPRPNP.

Les dispositions de cette loi résultent d'un choix du législateur, elles produiront progressivement leurs effets au fil du renouvellement des plans d'affectation. Il souligne également que de petites mesures, peu coûteuses et relativement simples à mettre en œuvre, peuvent produire des effets significatifs en faveur de la biodiversité et méritent, à ce titre, d'être encouragées, voire rendues obligatoires lorsque cela est possible.

Évoquant la question de la formation, il relève que l'évolution des pratiques professionnelles demande du temps et que certains bureaux ou professionnels n'ont pas encore pleinement intégré les nouvelles approches en matière de biodiversité. Il indique toutefois que des efforts sont entrepris afin de renforcer les compétences des professionnels au moyen de formations continues.

Enfin, répondant à une remarque relative aux espèces exotiques envahissantes, il rappelle que la législation prévoit déjà différentes mesures en la matière. Il annonce en outre que le Département prépare actuellement un crédit d'investissement destiné à renforcer la lutte contre les espèces invasives, qui concernera le frelon asiatique et qu'un projet sera prochainement soumis au Grand Conseil.

Le directeur des ressources et du patrimoine naturel relève que plusieurs interventions dans la discussion ont mis en évidence le rôle central des règlements communaux. Ceux-ci sont généralement révisés en même temps que les plans d'affectation, de sorte que l'intégration progressive des nouvelles exigences de la LPRPNP s'inscrira nécessairement dans la durée.

Il partage également les observations formulées concernant le rôle des professionnels ; la sensibilisation ne doit pas uniquement viser les acteurs de la construction, mais également l'ensemble des professionnels qui accompagnent les communes dans l'élaboration des plans d'affectation et des règlements communaux. L'évolution des pratiques passe aussi par une montée en compétences de ces différents intervenants.

S'agissant enfin de la sensibilisation des propriétaires privés, il reconnaît qu'il s'agit d'un enjeu important. Il s'interroge toutefois sur la capacité de l'État à convaincre efficacement les particuliers d'adopter des pratiques plus favorables à la biodiversité, relevant la difficulté, à l'échelle individuelle par rapport au voisinage déjà, de convaincre.

La cheffe de l'Unité plan action biodiversité ajoute qu'à partir de l'automne, entre novembre et février, la DGE organisera dans les différentes régions du Canton six soirées de formation destinées aux communes. Ces formations aborderont notamment la promotion de la nature dans l'espace bâti et présenteront le kit de communication développé par l'Office cantonal de la durabilité à l'intention des propriétaires privés. Ce kit met à disposition des communes des supports de communication prêts à l'emploi (illustrations, articles, vidéos, exemples) ; leur diffusion dépendra néanmoins de la volonté des communes de s'en saisir.

S'agissant des professionnels, elle indique que JardinSuisse, notamment par l'intermédiaire de son antenne au Centre patronal, a développé des modules de formation consacrés à la biodiversité destinés aux horticulteurs et aux paysagistes. Il est clair que les prestations proposées demeurent toutefois tributaires des attentes exprimées par les propriétaires privés.

Répondant enfin aux questions relatives aux espèces envahissantes, elle distingue les espèces problématiques pour l'agriculture, telles que les chardons, qui relèvent de la compétence du Service phytosanitaire cantonal, des espèces exotiques envahissantes, qui font l'objet de mesures spécifiques de sensibilisation et de formation à destination des communes, notamment sous la forme de cours en ligne et de fiches pratiques. Ces espèces ne pourront pas être éradiquées, mais leur propagation doit être limitée, en particulier dans les secteurs sensibles. Elle relève enfin que la gestion de ces espèces peut parfois entrer en tension avec les objectifs de promotion de la biodiversité, certaines nécessitant des interventions de fauche fréquentes alors que les prairies fleuries exigent, au contraire, une gestion extensive ; il convient dès lors de rechercher des solutions conciliant ces différents objectifs.

Le postulant comprend des échanges que les objectifs poursuivis par son postulat apparaissent difficiles à atteindre ; reconnaît que les mesures qu'il envisageait soulèveraient d'importantes questions de mise en œuvre. Il observe également qu'au cours des années écoulées depuis le dépôt de son postulat, les mentalités ont commencé à évoluer en faveur d'une meilleure prise en compte de la biodiversité dans les espaces privés. Il ne reviendra donc pas avec une motion et estime qu'il convient désormais de poursuivre les efforts de sensibilisation et de laisser le temps à cette évolution de se poursuivre.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Acceptation du rapport

<i>La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat par 11 voix pour et 4 abstentions.</i>

Aubonne, le 16 août 2026.

*Le rapporteur :
(Signé) Nicolas Suter*