

Direction générale de l'environnement
Division biodiversité et paysage (DGE-BIODIV)
Chemin du Marquisat 1
CH-1025 Saint-Sulpice

Pully, le 1er octobre 2021

Consultation de l'avant-projet de loi sur la protection du patrimoine naturel et paysager (LPrPnp)

Madame, Monsieur,

Le projet de consultation cité en titre a été soumis aux communes membres de l'Union des Communes Vaudoises (ci-après : UCV) et a suscité divers commentaires qui vous sont exposés par le biais du présent courrier.

De manière générale, l'UCV salue l'objectif poursuivi par la révision de la loi sur la protection des monuments naturels et des sites (LPNMS). Il sied toutefois de relever que l'avant-projet de loi sur la protection du patrimoine naturel et paysager (LPrPnp) nécessitera un investissement financier et une charge de travail considérables pour les communes.

En outre, tant du point de vue littéral que systématique, le nouveau texte législatif apparaît comme quelque peu complexe. De ce fait, il peut s'avérer difficilement accessible pour les acteurs chargés de sa mise en œuvre.

Enfin, l'UCV constate que certaines dispositions ne sont pas suffisamment précises, en particulier, s'agissant de leur concrétisation.

Remarques sur l'avant-projet de la nouvelle loi sur la protection du patrimoine naturel et paysager (LPrPnp) article par article :

Art. 1 Buts

La nouvelle loi présente l'avantage de renforcer de manière conséquente la protection et la valorisation du patrimoine arboré.

Art. 3 Définitions

Dans sa formulation, la définition du patrimoine arboré engendre une conséquence non souhaitable. En effet, certains règlements communaux actuels prévoient une protection des arbres de 20 cm de diamètre et plus. Dès lors, en prévoyant que « par patrimoine arboré, on entend les arbres de plus de 30 cm de diamètre », cette disposition aurait pour conséquence de réduire l'étendue de la protection du patrimoine arboré.

Certaines communes proposent dès lors les adaptations suivantes :

- Reformuler le texte de loi en remplaçant les 30 cm par 20 cm ;
- Introduire une disposition transitoire permettant aux communes de préserver leur règlement actuel en attendant d'élaborer des inventaires.

Art. 7 Compétences des communes

Cette disposition instaure des compétences supplémentaires à charge des communes impliquant une augmentation de la charge en travail administratif pour ces dernières.

Art. 8 Compétences et organisation de la commission consultative pour la protection de la nature et du paysage

La composition de la commission consultative est critiquable dans la mesure où ses membres sont uniquement des professionnels actifs dans le domaine de la protection du patrimoine naturel et paysager. Pour certaines communes, constituée de la sorte, la commission consultative ne disposerait pas d'une vision suffisamment large ce qui aurait pour conséquence que ses avis s'en trouveraient biaisés.

Art. 12 et 14 Objets et espèces du patrimoine naturel et paysager à inventorier et contenu des inventaires

Dans sa teneur actuelle, l'avant-projet ne distingue pas les inventaires cartographiques des inventaires sous forme de liste.

Cependant, il apparaît vraisemblable que certaines espèces animales et végétales au sens de l'art. 12 al. 1 let. f LPrPnp ne soient pas répertoriées dans un inventaire cartographique mais dans un simple inventaire, sous forme de liste. En revanche, afin de répondre aux exigences de la présente loi, les surfaces correspondant à l'habitat de ces espèces devraient faire l'objet d'un inventaire cartographié (cf. art. 18 al. 2 LPrPnp).

Bien que l'établissement des inventaires concerne principalement le service cantonal, lesdits inventaires ont tout de même des répercussions sur les communes dans la mesure où celles-ci devront non seulement en tenir compte dans l'exécution de leurs tâches, mais aussi pouvoir les compléter au sens de l'art. 13 al. 3 LPrPnp. Il est notamment important que les collectivités publiques disposent d'inventaires cartographiques pour de multiples raisons (restrictions à la propriété foncière, récolte de données, mise à jour de l'inventaire ou coordination avec la planification territoriale).

C'est pourquoi, certaines communes pensent que la nouvelle loi devrait déterminer clairement les objets et les espèces qui doivent être compris dans un inventaire cartographique et ceux qui doivent être répertoriés dans un inventaire sous forme de liste.

Art. 13 Élaboration des inventaires

Cette disposition a fait l'objet de divers commentaires.

Tout d'abord, les communes consultées considèrent que lors de l'établissement des inventaires au sens de l'art. 13 al. 1 LPrPnp, le service compétent devrait également recevoir l'avis des communes concernées. En effet, afin d'exercer efficacement les tâches qui leur incombent, les communes doivent connaître de manière exhaustive les objets inventoriés et classés sur leur territoire ou dont l'inscription est envisagée. Ainsi, il est nécessaire qu'elles puissent émettre des remarques préalablement à l'inscription d'un objet dans un inventaire cantonal. À plus forte raison que, la faculté de formuler des

observations lors de la consultation publique, en vertu de l'art. 13 al. 5 LPrPnp, n'est pas suffisante pour assurer une coordination efficace entre le Canton et les communes.

Par ailleurs, l'art. 13 al. 3 LPrPnp confère aux communes la possibilité de dresser et d'adopter des inventaires d'objets et d'espèces d'importance locale. Toutefois, il ressort de l'EMPL qu' « une fois ce délai échu, un dossier contenant le projet d'inventaire et les observations formulées durant la période de consultation, lesquelles auront fait l'objet de préavis délivrés par les services concernés, sera transmis au département (lorsqu'il s'agit des inventaires prévus à l'art. 13 al. 1 et 2) ». Cela suppose que cette procédure n'est pas applicable aux inventaires au sens de l'art. 13 al. 3 LPrPnp. Par conséquent, il conviendrait de préciser la procédure applicable aux inventaires d'importance locale.

Au surplus, pour certaines communes, il y a lieu de définir les fréquences et les conditions de mise à jour des inventaires (art. 13 al. 4 LPrPnp). D'une part, afin d'assurer la fiabilité des inventaires dans le cadre de l'aménagement du territoire et, d'autre part, pour permettre d'anticiper les processus à mettre en place au sein des communes et d'appréhender la charge de travail nécessaire. Une autre partie des communes membres sont d'avis que l'élaboration et la mise à jour régulière des inventaires sur arbres par les communes est irréaliste, au motif que les frais financiers et la charge de travail qui en résulteraient seraient difficilement soutenables. Elles préconisent de reporter cette charge sur les propriétaires fonciers (par exemple, lors d'une demande de permis de construire).

Au demeurant, il est à noter que seuls les arbres d'importance régionale ou locale sont inscrits à l'inventaire. Néanmoins, la situation des parcelles privées est souvent plus complexe et comportent divers autres types de plantes qui apportent également des plus-values en termes climatique, écosystémique et naturel.

Enfin, quelques communes trouvent que la procédure relative aux inventaires en tant que telle pourrait avoir pour effet de dissuader les propriétaires privés de planter des arbres pouvant figurer à l'inventaire par crainte des restrictions qui en découlent.

Art. 15 Effets des inventaires

Quelques communes s'interrogent sur la signification de l'entretien courant des bâtiments, car certaines mesures (par exemple, le nettoyage des façades) peuvent se révéler fortement nuisibles pour des espèces inventoriées. Dans une telle hypothèse, il semblerait opportun de prévoir un système d'autorisation afin de s'assurer que l'entretien des bâtiments se fasse dans le respect de la nature et durant une période propice à cet effet.

Art. 16 Suppression du patrimoine arboré

Une minorité de communes pense que le fait de devoir notifier l'autorisation aux organisations de protection de la nature (art. 16 al. 3 LPrPnp) alourdit inutilement le processus et que les communes devraient être capables d'examiner seules si un élément du patrimoine arboré mérite d'être protégé.

En outre, certaines communes requièrent des éclaircissements par rapport aux termes « d'impératifs de construction et d'aménagement » (art. 16 al. 2 let. c LPrPnp). Est-ce qu'il s'agit de la valorisation d'une parcelle, de sa densification, de l'amélioration de son accessibilité ou encore des impératifs de sécurité ?

Art. 17 Modification et abrogation d'une inscription

Dans la mesure où les objets du patrimoine arboré sont exclus du champ d'application de la présente disposition, il apparaît judicieux de définir la procédure à suivre en cas de modification ou d'abrogation de l'inscription de tels objets.

Art. 18 Protection des espèces et de leur habitat

Une partie des collectivités publiques soutient que les frais nécessaires à la lutte contre les organismes exotiques envahissants doivent être intégralement pris en charge par le Canton.

Art. 22 Classement

Quelques communes souhaiteraient une rédaction différente de l'art. 22 al. 2 LPrPnp, en ce sens que le classement soit, en règle générale, limité à la partie protégée de la parcelle et que le classement de la parcelle, dans son entier, demeure l'exception.

Aussi, pour certaines communes l'art. 22 al. 4 LPrPnp aurait un effet prospectif inadmissible du point de vue de la sécurité du droit.

Art. 25 Plan d'affectation communal

Il est à noter que plusieurs communes sont actuellement en train de réviser leur plan d'affectation communal, dont certains projets ont d'ores et déjà été déposés auprès des services cantonaux. Elles disposeront dès lors d'un plan d'affectation encadrant leur développement pour les 15 prochaines années avant l'entrée en vigueur de la LPrPnp.

Si une minorité de communes proposent d'instaurer un moratoire de 5 ans pour ces derniers, il semble pour le moins opportun de préciser les modalités de coordination de la nouvelle LPrPnp avec la législation en matière d'aménagement du territoire, notamment pour l'application des prescriptions édictées à l'art. 25 LPrPnp.

Il est donc demandé de préciser le délai, le processus, et les modalités de soutien offerts aux communes pour mettre en œuvre cette disposition.

Art. 35 Principes (relatifs à la prévention des atteintes)

Il est proposé d'ajouter à l'art. 35 al. 1 LPrPnp les objets protégés par la présente loi afin de tout même protéger certains éléments qui ne figureraient pas à l'inventaire.

Par ailleurs, une minorité de communes s'interroge sur la pertinence de faire mention de « l'éclairage des bâtiments » (art. 35 al. 3 in fine LPrPnp), étant donné qu'ils peuvent être éclairés sans dispositifs lumineux dirigés vers le ciel.

Art. 37 Prévention et lutte contre les organismes exotiques envahissants

Les communes consultées approuvent l'interdiction de la vente et de la plantation d'organismes exotiques envahissants. Cependant, il y a lieu d'apporter quelques précisions quant à la mise en œuvre concrète de cette interdiction et à l'attribution des compétences de contrôle.

Au surplus, les mesures imposées à l'art. 37 al. 5 LPrPnp pourraient entraîner une charge financière élevée pour les communes. Ces dernières se demandent si une péréquation est prévue à cet effet, en particulier en faveur des communes sises à proximité d'une autoroute ou de chemins de fer, dans la mesure où ces infrastructures représentent des facteurs d'infestation importants.

En outre, les mesures de lutte contre les organismes exotiques envahissants devraient se limiter aux biens-fonds communaux. Elles ne devraient pas s'étendre sur les parcelles privées. Dans ce dernier cas, les mesures devraient être mises à la charge des propriétaires.

Art. 42 Principes (relatifs à l'amélioration de la biodiversité et du paysage)

Il est proposé de reformuler l'art. 42 al. 1 LPrPnp en vue d'apporter quelques précisions dans le cadre spécifique des agglomérations ou de prévoir de telles précisions dans le règlement d'application de la présente loi.

En effet, les agglomérations constituent par définition un espace dans lequel « l'exploitation du sol est intensive ». Il est donc tout à fait envisageable qu'il existe des situations dans lesquelles l'art. 18b, al. 2 LPN devrait trouver à s'appliquer. Malheureusement, une reprise telle que celle de cette disposition fédérale n'apporte pas beaucoup de plus-value. Elle comporte même un risque d'incohérence avec le droit fédéral puisque le contre-projet indirect à l'initiative biodiversité, mis en consultation par le Conseil fédéral le 31 mars 2021, propose précisément de reformuler cet article.

Art. 43 Nature et paysage dans l'espace bâti et les zones d'activités

Les communes requièrent des précisions s'agissant de la forme ainsi que du contenu de l'état des lieux de la biodiversité et de la conception d'évolution du paysage. Elles se demandent d'ailleurs si ces termes correspondent à des documents existants. Il est à noter que l'absence de détails à ce sujet complique la mise en œuvre de cette disposition par les communes.

Au surplus, il est proposé d'ajouter à l'art. 43 al. 3 LPrPnp que l'élaboration des conceptions d'évolution du paysage au niveau communal ne pourront être mises en œuvre qu'une fois que le Canton aura publié et validé sa propre conception d'évolution du paysage.

De même, la dénomination « sites d'activités stratégiques » fait référence aux sites stratégiques de développement d'activités décrits dans la mesure D11 du Plan Directeur cantonal. Ces sites représentent l'une des deux catégories des pôles de développement, avec les sites stratégiques de développement mixte. Certaines communes se posent la question de savoir pour quelle raison ces derniers ne sont pas mentionnés dans cette disposition, car bien que leur aménagement intègre davantage d'espaces verts, ils comportent rarement des aménagements ambitieux en faveur de la biodiversité.

Art. 48 Principes (relatifs au suivi)

Afin de permettre aux communes d'assurer les tâches qui leurs incombent en vertu de la présente loi, les données récoltées dans le cadre du système d'information géré par le service doivent leur être accessibles. C'est pourquoi, les communes souhaiteraient que la publication des données soit explicitement mentionnée à l'art. 48 LPrPnp.

Art. 52 Information, conseil et sensibilisation

L'art. 52 al. 1 let. d LPrPnp prévoit que « le canton et les communes encouragent la connaissance et le respect du patrimoine naturel et paysager par l'information, le conseil et la sensibilisation. Ils exercent notamment les tâches suivantes [...] garantir dans les espaces publics et sur les sites d'enseignement des surfaces permettant la découverte de la promotion de la biodiversité ». À cet égard, certaines communes rappellent qu'elles ont déjà des obligations en matière de constructions scolaires en vertu de la loi sur l'enseignement obligatoire et des bases légales y relatives. Elles redoutent qu'en conservant une telle disposition, la nouvelle LPrPnp mettent en péril certains projets de constructions scolaires. Elles proposent alors de supprimer cette lettre ou d'y insérer une cautèle, par exemple, en ajoutant une locution telle que « dans la mesure du possible ».

Art. 54 Formation

Les communes reconnaissent la nécessité de la formation continue. En revanche, il y a lieu de relever que cet élément engendrera des coûts supplémentaires pour les communes.

Art. 57 Mesures subventionnées

Une partie des communes désire une modification de l'art. 57 al. 1 let. a LPrPnp, comme suit : « de l'établissement et de la mise à jour des inventaires ». Ainsi, cet ajout permettrait aux communes de pouvoir bénéficier des subventionnements, non seulement pour l'établissement des inventaires, mais aussi, ultérieurement, pour leurs mises à jour indispensables.

Art. 62 Surveillances des objets protégés

Cette disposition a donné lieu à un certain nombre de commentaires, en particulier s'agissant du quatrième alinéa.

Premièrement, il est relevé que les communes ne sont pas en mesure d'assurer le respect des règles de protection applicables aux objets d'importance locale sur les immeubles dont elles ne sont pas propriétaires.

Ensuite, il est demandé de prévoir une possibilité pour les communes de déléguer cette tâche aux corps de police faune-nature. Cette requête découle du constat que, dans l'hypothèse où un périmètre contiendrait à la fois des objets protégés d'importance locale et des objets protégés d'importance cantonale, il est inadéquat que le contrôle du respect des règles de protection soit confié à deux organismes différents.

Enfin, il est à noter que ces mesures de surveillance entraîneront des coûts supplémentaires pour les communes.

Art. 65 Amendes d'ordre

En ce qui concerne le montant maximal de l'amende d'ordre tel qu'indiqué à l'art. 65 al. 2 LPrPnp, une minorité des collectivités publiques considère que le montant est dérisoire et, de ce fait, n'a pas suffisamment d'effet dissuasif.

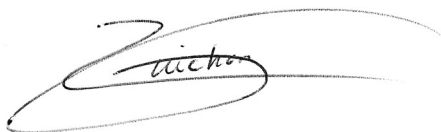
Art. 72 Dispositions transitoires

L'UCV constate que quelques communes ont le sentiment que les dispositions transitoires applicables au patrimoine arboré (art. 72 al. 5 LPrPnp) sont extrêmement contraignantes dans la mesure où elles ont pour effet d'empêcher toute possibilité d'intervention, excepté dans les cas d'urgence sanitaire.

L'UCV souhaite que ces commentaires seront utiles et subordonne toute entrée en matière à leur prise en considération.

Vous remerciant de votre attention, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de nos sentiments très respectueux.

Zoé Guichon



Juriste

Eloi Fellay



Directeur