



EXPOSE DE MOTIFS ET PROJET DE LOI

SUR LA PROTECTION DU PATRIMOINE NATUREL ET PAYSAGER (LPrPnp)

1. Introduction

Comme l'a rappelé l'exposé des motifs et le projet de loi sur le patrimoine culturel immobilier (LPrPCI), le patrimoine désigne un bien que l'on tient par héritage de ses ascendants. Ce bien peut être matériel ou immatériel, propriété privée ou bien commun d'une communauté ou d'une nation. Il s'applique aussi bien au patrimoine naturel que culturel. Selon l'Unesco, le patrimoine naturel désigne les spécificités naturelles, les formations géologiques ou de géographie physique et les zones définies qui constituent l'habitat d'espèces animales et végétales menacées, ainsi que les sites naturels qui présentent un intérêt sur le plan scientifique, dans le cadre de la conservation ou en termes de beauté naturelle¹. Le constat selon lequel le patrimoine, en tant que repère et témoin, confère au canton son caractère et rappelle à ses habitants son histoire et son évolution est aussi valable pour le patrimoine naturel et paysager. De même, il est aussi couramment admis qu'un patrimoine naturel et paysager préservé et valorisé permet notamment à la population de s'identifier à son cadre de vie et renforce le sentiment d'appartenance des citoyens. Il agit sur le bien-être et sur la santé des habitants. Il favorise ainsi une meilleure qualité de vie des habitants de ce canton, que ce soit dans les villes, les bourgs, mais également à leurs périphéries et dans les campagnes. Il génère également de la valeur ajoutée, comme l'a rappelé une récente étude de l'EPFZ sur les parcs naturels qui attestent de l'importance de paysages naturels préservés pour l'attractivité touristique d'un canton².

En vertu de l'art. 78 al. 1 de la Constitution fédérale (Cst.féd. RS 101), la compétence en matière de protection de la nature et du paysage incombe aux cantons. La protection des objets répertoriés dans les inventaires fédéraux doit ainsi être assurée par le droit cantonal et communal lors de l'accomplissement de tâches cantonales, soit lors de l'établissement des plans directeurs et des plans d'affectation. Cela signifie que la législation cantonale et celle communale doit notamment prévoir des dispositions permettant de tenir compte des objets figurant dans des inventaires fédéraux, même en dehors de l'accomplissement des tâches de la Confédération.

L'obligation pour le canton d'assurer une préservation durable du patrimoine naturel et paysager est aussi inscrite dans la Constitution vaudoise qui prévoit à l'art. 52 que :

¹ L'Etat conserve, protège, enrichit et promeut le patrimoine naturel.

² L'État et les communes sauvegardent l'environnement naturel et surveillent son évolution.

³ Ils luttent contre toute forme de pollution portant atteinte à l'être humain ou à son environnement.

⁴ Ils protègent la diversité de la faune, de la flore et des milieux naturels.

⁵ La loi définit les zones et régions protégées.

Le canton dispose depuis 1969 d'une loi sur la protection des sites naturels, monuments et sites (LPNMS ; BLV 450.11). Toutefois, comme l'ont rappelé plusieurs postulats et motions déposés au Grand Conseil (cf. chapitre 7), cette loi ne répond plus aux exigences fédérales et ne permet pas de répondre aux objectifs et cibles que le canton s'est donnés récemment au travers notamment de son plan d'action Biodiversité (2019) et de son Plan climat (2020).

La nécessité de conserver des milieux naturels diversifiés et de qualité mis en réseau pour faire face aux enjeux, notamment des changements climatiques, est aujourd'hui clairement établie. La compréhension de l'interdépendance des équilibres entre l'être humain et la nature s'est aussi renforcée. Notre qualité de vie et notre prospérité économique actuelles dépendent aussi de la biodiversité et qualité paysagère de notre canton, d'où la nécessité de disposer d'une loi apte à relever ce défi.

En mai 2019, la plateforme intergouvernementale scientifique et politique de l'ONU faisait le constat alarmant que sur huit millions d'espèces végétales et animales présentes sur Terre, près d'un million pourrait disparaître dans les prochaines décennies. La Suisse aussi est concernée, car plus d'un tiers des espèces de mammifères présentes dans notre pays sont menacées. Cette proportion atteint près de 80 % pour les reptiles et 60 % pour les batraciens, dont certains sont déjà au bord de l'extinction dans le canton de Vaud. La venue d'espèces exotiques envahissantes originaires d'autres régions géographiques, souvent d'autres continents, s'ajoute aux menaces déjà connues. Celles-ci peuvent causer des perturbations et des modifications des écosystèmes, allant jusqu'à la disparition locale de certaines espèces indigènes. Leur prise en compte et leur suivi sont aujourd'hui une évidence.

¹ UNESCO, Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, 1972.

² Knaus F. 2018. Caractéristiques des visiteurs dans quatre parcs naturels suisses et leur valeur ajoutée touristique. Études des parcs Jura vaudois, Ela, Gantrisch et Binntal. Rapport de projet du Réseau des parcs suisses, Bern et de l'ETH Zürich, Zürich.

Si les habitats naturels sont depuis toujours sujets à des bouleversements dus à des facteurs d'ordre naturel (incendies, inondations, sécheresses, etc.), l'impact des activités humaines sur les écosystèmes constitue encore la cause majeure de disparition de nombreuses populations de plantes et d'animaux. Les espèces menacées de Suisse sont pour la plupart liées à des milieux spécifiques, comme les marais, les étangs et zones agricoles inondées ou encore les prés et pâturages secs. Or, au cours de ces 100 dernières années, la surface de ces milieux s'est réduite et leur qualité continue à se détériorer. Moins de 5% de la surface totale du canton comprend encore ce type de milieu et seul 2,9% dispose encore de surfaces qui répondent aux critères de biotopes d'importance nationale. Il s'ensuit que toute une série d'espèces végétales et animales très spécialisées se retrouvent privées de leur habitat, ce qui provoque un net déclin de la biodiversité. Plus que jamais, l'inventaire des espèces et des surfaces jouant un rôle clé pour la biodiversité, leur mise en réseau, leur sécurisation dans l'aménagement du territoire et une gestion adéquate sont nécessaires.

Au niveau national, la Confédération s'est engagée à identifier et à protéger 17% du territoire abritant les plus grandes richesses en biodiversité pour répondre aux Objectifs d'Aichi définis en 2010 par la Convention du 5 juin 1992 sur la diversité biologique (CDB, RS.0.451.43). Elle entend, avec son contreprojet indirect à l'initiative populaire « Pour l'avenir de notre nature et de notre paysage (Initiative biodiversité) » mis en consultation au printemps 2021, ancrer désormais cette cible dans la loi fédérale. La révision du cadre fédéral en matière de protection de la nature et du paysage vise aussi à

- introduire l'obligation d'assainir les zones de protection nationales si nécessaire
- encourager la mise en réseau et la restauration des corridors faunistiques d'importance suprarégionale ;
- préciser les exigences légales en matière de compensation écologique dans les zones utilisées de manière intensive, en particulier en ce qui concerne les surfaces urbanisées et les agglomérations ;
- rappeler l'obligation pour les cantons et les communes de prendre en compte les inventaires fédéraux dans leur politique d'aménagement ;

Etroitement liée au déclin des zones naturelles, la fragmentation des habitats perturbe la distribution spatiale des écosystèmes. Isolés les uns des autres, les milieux et les petites populations deviennent particulièrement sensibles aux perturbations qui peuvent affecter l'équilibre des écosystèmes et le maintien des espèces. Cet ensemble de facteurs augmente ainsi le risque d'extinction des nombreuses espèces dont l'habitat s'est retrouvé morcelé suite à l'aménagement du territoire. La mise en réseau des milieux et la consolidation d'une infrastructure fonctionnelle se voient donc aujourd'hui un élément clé complémentaire au dispositif de protection des habitats et un axe prioritaire de la politique cantonale vaudoise dans le domaine de la nature et du paysage.

L'évolution des connaissances s'est accompagnée de plusieurs changements dans la législation fédérale et en nécessitera encore dans les années à venir. La législation sur la nature a été complétée dans les années nonante de plusieurs inventaires et ordonnances d'application, puis dès les années 2000 de listes rouges précisant le statut de menace des espèces. La révision en cours de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN, RS 451) précise encore les exigences attendues en termes de surface et de mise en réseau. La législation sur l'agriculture a aussi été revue ; les paiements directs sont désormais subordonnés aux prestations écologiques requises. Les législations sur les forêts et sur la protection des eaux ancrent elle aussi l'exigence d'une prise en compte de la biodiversité et d'une mise à disposition de surfaces pour la conservation et la mise en réseau des milieux et des espèces.

Sur le plan cantonal, les changements sont tout aussi importants. La stratégie cantonale « la Nature Demain » de 2004³, suivie en 2019 du plan d'action cantonal⁴ a permis d'établir les éléments fondamentaux de la diversité biologique et du paysage du canton. Le canton de Vaud sait qu'il a une responsabilité nationale et internationale en matière de biodiversité, car il abrite des groupes survivants d'espèces en voie de disparition ou déjà disparues ailleurs en Suisse⁵. Son plan d'action en faveur de la biodiversité, formule également des principes, des objectifs et des actions dans la perspective d'une approche globale, intégrée dont l'objectif est d'améliorer la cohérence et l'efficacité de l'Etat et de servir d'exemple pour les communes. Au nombre des actions prévues figure la révision et une modernisation des dispositions de protection de la nature et du paysage.

La comparaison avec le cadre fédéral met en évidence des domaines de la législation qui ne sont pas ou peu mis en œuvre dans la législation cantonale. La préservation de la biodiversité et du paysage implique de plus une vision large et holistique du vivant intégrant les activités humaines et applicable à l'ensemble du territoire. Cette

³ La Nature Demain, 2004, <https://www.vd.ch/toutes-les-actualites/communiqués-de-presse/detail/communiqué/le-conseil-detat-fixe-les-objectifs-de-sa-politique-de-protection-de-la-nature-1094748502.pdf>

⁴ <https://www.vd.ch/themes/environnement/biodiversite-et-paysage/plan-daction-biodiversite/>

⁵ Plan directeur cantonal du canton de Vaud, p. 37, ainsi que la ligne d'action E2 « mettre en réseau les sites favorables à la biodiversité ».

vision signifie qu'en sus de la protection d'éléments individuels, il convient de les mettre en réseau, d'intégrer leur valeur paysagère comme contribution à la qualité de vie, enfin de préserver les processus et les services environnementaux. Elle suppose en sus des compléments précités, l'adoption d'instruments dynamiques de protection que sont entre autres la compensation écologique et les conceptions évolutives du paysage dans l'espace bâti. Si la protection du patrimoine arboré fait déjà partie du dispositif légal actuel, la prise en compte des services écosystémiques qu'il rend doit être renforcée. Sa raréfaction dans l'espace urbain doit être prévenue par un diagnostic et des mesures de remplacement adéquates.

Le Plan climat dont s'est doté le canton confirme aussi l'importance et le rôle d'une meilleure préservation de la biodiversité pour accompagner les changements climatiques et limiter les nuisances que ceux-ci sont passibles d'occasionner sur la qualité de vie dans l'espace bâti notamment.

L'action de l'État étant liée à l'existence de bases légales suffisantes, il est nécessaire que la législation cantonale soit adaptée matériellement et formellement aux tâches confiées au canton par la législation fédérale, par le plan directeur cantonal, mais également par la stratégie vaudoise en matière de protection de la nature et du paysage et d'accompagnement des changements climatiques.

2. Historique

La nécessité d'une révision de fond de la LPNMS n'est pas nouvelle. En 2011 déjà, le Conseil d'État avait donné le mandat, non seulement de réviser la LPNMS, mais également de la scinder pour disposer d'une loi sur le patrimoine bâti et archéologique, et d'une loi sur la protection de la nature, du paysage et de la biodiversité. Ce travail légistique avait été suspendu dans l'attente de voir les stratégies, conceptions et plans d'action dans le domaine de la biodiversité et du paysage, finalisés au niveau fédéral.

L'urgence d'avancer sur ce dossier a été rappelée en 2018 avec 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).

En 2020, le Conseil d'État a mis en consultation publique le premier volet de la révision avec le projet de nouvelle loi sur la protection du patrimoine culturel immobilier (LPrPCI). Ce projet règle les questions de protection du bâti et des sites archéologiques. En raison de l'abrogation des articles qui relèvent de la nouvelle loi, la LPNMS a été modifiée en projet de loi sur la protection de la nature et des sites (LPNS) pour tout ce qui relève de la protection de la nature et des paysages, sans qu'il soit pour autant touché à son contenu matériel. Le présent projet est destiné à remplacer la LPNS, si celle-ci venait à être instaurée avant l'entrée en vigueur de la LPrPnp.

Le besoin d'une nouvelle loi accordant une importance plus grande à la préservation du patrimoine naturel et paysager répond aussi aux attentes de la population vaudoise dont la mobilisation pour cette cause va croissant.

3. Objectifs du projet de loi sur la protection du patrimoine naturel et paysager

Le projet de loi vise à **conserver, moderniser et améliorer** les mécanismes de protection du patrimoine naturel et paysager compte tenu de leur importance dans la conservation de la biodiversité et des services écosystémiques rendus.

Sur certains points, le projet consolide la pratique actuelle en matière de mécanismes de protection de la nature et du paysage (inventaires, classement, mesures conservatoires, réparation, reconstitution, remplacement des milieux naturels). La démarche actuelle visant à étudier l'impact des projets publics et privés à travers les rapports et notices d'impact, préalables à toute décision d'autorisation, repose sur le principe « éviter – réduire – compenser ». Il s'agit d'éviter toute atteinte aux milieux naturels et aux services associés, à défaut, de les réduire et, en dernier lieu, de les compenser. Le projet de loi tend à renforcer ce principe en y ajoutant l'élément « connaître » et « suivre ».

Les inventaires permettront de mieux identifier les zones à enjeux pour éviter les atteintes futures, le suivi et la surveillance d'évaluer leur évolution et le contrôle des dispositions de protection mises en place.

Le projet de loi présente également des adaptations importantes : il tient compte de la jurisprudence en matière de protection de la nature et du paysage et clarifie la répartition des tâches entre l'Etat et les communes en distinguant les responsabilités liées aux objets d'importance nationale, régionale et locale.

Le canton assure la protection et le suivi des objets d'importance nationale et régionale ; les communes en font de même lorsqu'il s'agit d'un biotope d'importance locale.

Il répond également aux besoins et lacunes identifiés en :

- agissant sur la qualité, la quantité et la distribution des milieux naturels afin de mieux faire face aux changements climatiques (lettre a ci-dessous)
 - travaillant sur la diversité et la qualité du paysage (lettre b ci-dessous)
 - étendant les mesures en faveur de la biodiversité à tout le territoire et en exploitant le potentiel de l'espace construit (lettre c ci-dessous) ;
 - assurant la mise en réseau des milieux pour créer une infrastructure écologique fonctionnelle et en réservant les surfaces nécessaires (lettre d ci-dessous) ;
 - améliorant la protection des milieux naturels et des espèces (lettre e ci-dessous) ;
 - gérant les espèces exotiques envahissantes (lettre f ci-dessous) ;
 - faisant connaître et découvrir activement la biodiversité, sa contribution à la qualité de vie et les bonnes pratiques pour la préserver (lettre g ci-dessous).
 - améliorant le suivi des actions engagées (lettre h ci-dessous)
- a. *Améliorer la qualité, la quantité et la distribution des milieux naturels pour accompagner les changements climatiques* : Les changements climatiques augmentent la pression sur les écosystèmes et modifient le microclimat. Les surfaces humides et les marais drainés se voient particulièrement sensibles. Les milieux sains sont plus à même de faire face au réchauffement climatique. Le projet de loi vise en conséquence à augmenter leur résilience. Dans l'espace bâti, selon la nature des surfaces, leur perméabilité, la profondeur des sols et le type de couverture végétale, l'impact des épisodes caniculaires ou des crues peut être réduit. En tant que propriétaires ou gestionnaires de milieux naturels, d'arbres ou des surfaces vertes dans l'espace public, les communes et le canton peuvent agir sur leur qualité, quantité et distribution afin d'accompagner les changements climatiques dans l'espace bâti et la zone agricole.
- b. *Préserver la diversité et la qualité du paysage* : Le paysage évolue sous l'action de l'homme. Cette évolution peut conduire à une diversification des paysages, comme elle peut en réduire les éléments constitutifs. 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. La biodiversité, comme la géodiversité, participent à la diversité et à la qualité du paysage. Les particularités paysagères du canton, qu'elles soient naturelles, géologiques ou culturelles, doivent être identifiées et pour certaines protégées. Si le projet de loi prévoit la protection des paysages les plus remarquables et la réparation des atteintes les plus dommageables, elle vise avant tout l'accompagnement de l'évolution des paysages dans l'espace bâti comme dans la zone agricole. Le projet de loi prévoit d'ancrer l'élaboration de conceptions d'évolution du paysage aussi bien au niveau du canton qu'au niveau de la commune. Au niveau communal, la conception d'évolution du paysage doit permettre d'assurer la coordination avec les mesures et les instruments relatifs à la protection du paysage bâti prévus par la LPrPCI .
- c. *Agir en faveur de la biodiversité sur tout le territoire* : Des actions en faveur de la biodiversité sont mises en œuvre depuis plusieurs années en zone agricole, en forêt ou dans les espaces naturels. Ces mesures continuent à être encouragées par la loi révisée. Toutefois, l'effort doit également être mis sur l'espace construit. En effet la préservation et le renforcement de la biodiversité permet aussi d'améliorer la qualité de vie des habitants en diversifiant le paysage urbain et en offrant des espaces de rencontre et de détente à proximité immédiate des lieux de vie. La protection du patrimoine arboré est renforcée dans le projet de loi qui vise aussi à promouvoir la biodiversité dans les espaces verts et les sites d'établissement scolaires.
- d. *Renforcer la mise en réseau pour une infrastructure fonctionnelle* : La régression des milieux secs et des milieux humides, particulièrement marquée dans les secteurs de plaine et de grandes cultures, a entraîné une

fragmentation des habitats limitant la dynamique des populations et les échanges génétiques entre elles. L'infrastructure écologique prend en compte les exigences des espèces, leur capacité de dispersion et leur mobilité. Elle assure le fonctionnement et la capacité de régénération des milieux naturels à long terme, ceci également dans le cadre de conditions changeantes, telles que le réchauffement climatique. Le canton doit pallier les lacunes de cette infrastructure écologique en s'appuyant et valorisant les instruments prévus par les autres législations et politiques sectorielles (agriculture, eau, forêt, aménagement du territoire). Le projet de loi prévoit un plan sectoriel pour permettre la coordination des démarches et actions découlant des autres législations.

- e. *Protéger durablement les milieux naturels* : Ne couvrant que 2,8 % du territoire cantonal et de qualité variable, les biotopes d'importance nationale ne peuvent suffire à assurer le maintien de la biodiversité. Le canton doit procéder, conformément aux exigences fédérales, à la délimitation et protection également de zones tampons fonctionnelles⁶. Il doit également identifier les biotopes d'importance régionale et locale et garantir les mesures de protection nécessaires à leur maintien à long terme comme le demande l'article 4 de la LPN. Le projet de loi précise les inventaires à réaliser, le délai de mise en œuvre et les mesures spéciales de protection. Il reprend l'instrument du classement existant déjà dans la LPNMS en l'étendant à des ensembles d'objets. Il le complète par des planifications sectorielles lorsque la protection exige une coordination des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire
- f. *Gérer les espèces exotiques envahissantes* : S'il appartient à la Confédération d'établir les règles applicables à l'ensemble du territoire helvétique (art. 41 de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement, LPE, RS 814.01), il incombe aux cantons de veiller à leur application et de prévenir les dommages aux milieux, les pertes de production et les nuisances qu'elles peuvent occasionner (art. 29a et 29d LPE). La lutte contre les espèces exotiques envahissantes s'est intensifiée dans les sites naturels, abritant des biotopes ou des espèces prioritaires. Plusieurs dizaines d'acteurs communaux et cantonaux sont sensibilisés et formés aux mesures de lutte, mais le cadre légal doit aussi être adapté. Le projet de loi prévoit d'établir et définir les espèces pour lesquels des mesures de lutte et de suivi sont nécessaires. Il entend aussi agir en amont en interdisant la vente et la plantation d'organismes exotiques envahissants sur le territoire du canton de Vaud, répondant ainsi à l'initiative Séverine Evéquoz et consorts - « Lutte contre les néophytes envahissantes : Agir à la source ! » (18_INI_007).
- g. *Mieux faire connaître la biodiversité* : Les bénéfices et l'importance de la biodiversité doivent mieux être mis en évidence et expliqués. Le succès des mesures de restauration ou d'aménagement doit être partagé et mutualisé pour qu'un plus grand nombre les promeuve. Le développement des connaissances, comme la surveillance de l'évolution de la biodiversité est aussi au cœur du plan d'action cantonal. Le projet de loi prévoit de simplifier l'accès aux informations sur la biodiversité du canton pour que les acteurs de la gouvernance locale et régionale soient sensibilisés aux enjeux liés à la biodiversité. Il prévoit également d'encourager les actions de sensibilisation ou de découverte. Celles-ci n'ont pas pour seul but de sensibiliser les habitants au patrimoine naturel et aux enjeux de sa préservation ou de les faire participer, ponctuellement ou sur une plus longue durée, à des actions d'observation. En toile de fond, elles visent à recréer des liens entre un territoire de vie et ses habitants.
- h. *Suivre les actions engagées* : le suivi est nécessaire pour s'assurer de l'efficacité des actions engagées. Le projet de loi complète le dispositif de la LPNMS actuelle (art 7a) qui prévoit un suivi de la biodiversité en instaurant aussi un suivi de l'évolution des milieux et des espèces portés aux inventaires, ainsi qu'un suivi des mesures de reconstitution et de remplacement imposées par les décisions cantonales et communales (art. 51 LPrPnp).

Le projet de loi **modernise** les mécanismes de protection en reprenant du cadre fédéral le principe de la compensation écologique (art 18b al. 2 LPN) - à ne pas confondre avec les mesures de remplacement, demandées au moment de la destruction d'un élément naturel ou paysager. Il le décline et le précise dans

⁶ OFEV, 2021. Etat de la mise en œuvre des biotopes d'importance nationale, Annexe 1. Quand peut-on considérer que la protection d'un biotope d'importance nationale est mise en œuvre par le canton ?

l'espace bâti, l'espace industriel et agricole en prévoyant des conditions-cadres destinées à favoriser l'adoption de mesures sur une base volontaire. Comme rappelé précédemment, la protection de la biodiversité s'est inscrite jusqu'à présent dans une **logique de préservation de sites et espaces remarquables**. Cette approche conduit à la « **mise sous cloche** » de la biodiversité sur une toute petite partie du territoire. Elle est certes nécessaire pour préserver les milieux les plus menacés, mais ne saurait suffire, car **l'enjeu de la biodiversité est de la préserver, voire de la faire progresser partout, et pas seulement dans des espaces remarquables**.

La biodiversité a un impact direct et indirect sur l'économie mondiale, donc aussi sur l'économie suisse. Selon les estimations de l'OCDE, les services écosystémiques représentent dans le monde 125 000 à 140 000 milliards de dollars par an⁷. La société a tout avantage à bénéficier d'une biodiversité intacte et du renforcement des services écosystémiques, car elle permet aussi une meilleure qualité des zones de détente.

La perception de la biodiversité et l'implication des acteurs doivent donc aussi évoluer. La restauration de la biodiversité ne sera possible qu'en y associant les acteurs de notre territoire et en construisant sur les initiatives et démarches existantes. L'existence **d'incitations à la restauration de la biodiversité** constitue un des leviers du projet de loi qui rejoint d'ailleurs les objectifs de la stratégie cantonale pour la biodiversité.

Le projet de loi **visé aussi à améliorer** les mécanismes de protection du patrimoine naturel et paysager par une concertation, collaboration et coordination renforcées des acteurs, mais aussi des outils de protection prévus par d'autres législations (LFo, LAgr, LAT).

La composition de la commission cantonale de protection de la nature est aussi revue. Elle se rapproche de celle prévue dans la LPrPCI, puisque les membres sont externes à l'Etat, exception faite de sa présidence ; cette fonction est attribuée au chef du département en charge du domaine de la protection du patrimoine naturel et paysager. Elle permettra à la société civile, aux scientifiques et professionnels de la protection de la nature d'accompagner les projets à incidence spatiale et d'évaluer les effets écologiques des décisions et travaux engagés. Elle portera un éclairage collectif et équilibré aux politiques publiques dans le domaine de la biodiversité et du paysage.

Enfin, **il répond à la nécessité** de la mise en conformité de la loi sur la protection de la nature avec la loi cantonale sur les subventions (LSubv, BLV 610.15). Il fixe les principes, les conditions d'octroi, les mesures subventionnées et les modalités et bases de calcul des subventions. Il inscrit aussi le principe d'un règlement pour préciser les modalités d'utilisation du fonds, répondant ainsi à la motion, transformée en postulat, Séverine Evéquo et consorts - « Valoriser le fonds cantonal pour la protection de la nature » (20_POS_187).

4. Commentaires des articles

4.1 Caractéristiques principales

4.1.1 *Une loi d'application du droit fédéral*

La matière traitée dans le projet de loi découle en grande partie de la LPN et de ses ordonnances d'exécution. Pour de nombreux aspects, on est en effet en présence d'une loi d'application du droit fédéral. Conformément à la délimitation constitutionnelle des compétences, la LPN demande à la Confédération, aux cantons et aux communes de préserver les milieux naturels, les sites dignes de protection, les éléments de connectivité et de prévenir par tout autre moyen approprié l'extinction des espèces animales et végétales indigènes (art. 18 ss LPN).

La protection et gestion des biotopes y occupent une place centrale, avec les six inventaires fédéraux d'objets d'importance nationale qu'il s'agit de mettre en œuvre et les biotopes d'importance cantonale et locale pour lesquels les cantons ont plus de marges de manœuvre. Viennent ensuite la lutte contre les organismes exotiques envahissants, la réparation des atteintes, la compensation écologique, la mise en réseau, le suivi, l'information, le soutien financier et les sanctions pénales.

⁷ PwC, WWF Suisse (2020) : Nature is too big to fail. Biodiversity: the next frontier in Financial risk management.

4.1.2 Organisation et structure de la loi

Si la loi traite de la protection du patrimoine naturel et du paysage, le projet ne peut pas à lui seul couvrir ce domaine d'application. D'autres lois sectorielles complètent cette protection, aussi bien à l'échelon fédéral que cantonal. Les milieux naturels sont en effet aussi protégés par des dispositions légales dans les domaines suivants : protection des eaux, aménagement des cours d'eau, forêts, aménagement du territoire, produits chimiques, protection de l'environnement et agriculture. La loi sur la police des forêts de 1876, en particulier, a mis en place les bases nécessaires non seulement pour préserver l'aire forestière, mais aussi pour maintenir et conserver la biodiversité. La loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo, RS 921.0) protège l'aire forestière et exige aussi explicitement que la qualité de la forêt en tant que biocénose soit préservée. La loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau (RS 721.100) et la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux, RS 814.20) combinent deux objectifs: la protection contre les crues et la sauvegarde des fonctions écologiques des cours d'eau. La révision de la loi sur la protection des eaux, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011, apporte une nette intensification des efforts déployés pour revitaliser les cours d'eau et pour atténuer les effets négatifs de l'exploitation de l'énergie hydraulique.

La législation relative à la protection de la nature au sens large constitue un système intégré complexe de dispositions légales visant à préserver et favoriser les différentes fonctions des éléments naturels, ainsi que leurs interrelations. Elle est disparate en cela qu'elle règle séparément, conformément aux dispositions constitutionnelles des art. 74 ss Cst., le régime applicable à l'environnement, à l'aménagement du territoire, aux eaux, aux forêts, à la protection de la nature, à la chasse, à la pêche et aux animaux. Les différentes législations sectorielles n'en restent pas moins fondamentalement complémentaires tant il est vrai qu'elles traitent à de nombreux égards des mêmes éléments de la nature, mais selon un point de vue différent. Ainsi, la législation sur la protection des eaux réserve l'espace nécessaire à la préservation des fonctions naturelles des eaux alors que la législation sur la protection de la nature protège certains milieux naturels ou la végétation riveraine ; les deux aspects sont interdépendants : l'espace laissé aux eaux n'a de sens que si des biotopes caractéristiques s'y développent et ces derniers ne peuvent prendre place que si l'espace est suffisant. De même, la législation forestière a pour but de conserver les forêts dans l'ensemble de leur fonctions – l'une d'entre elles étant l'écosystème forestier. Pour sa part, la législation sur la protection de la nature assure la préservation des espèces et biotopes dignes de protection, y compris forestiers. Il y a ainsi convergence et complémentarité législatives qui doivent être concrétisées sur le terrain. En d'autres termes, la législation forestière doit être appliquée – par les autorités désignées à cet effet – de sorte à préserver l'écosystème forestier et améliorer les biotopes forestiers ; la législation sur la protection de la nature, pour sa part, charge les autorités de préserver et valoriser les biotopes et les paysages – notamment en forêt. Une telle convergence ne peut être garantie qu'au travers d'une nécessaire coordination entre les services, chacun agissant dans son domaine de compétences respectives. De manière synthétique, les législations sur la protection de la nature au sens large ne se trouvent pas en concurrence ou ne se superposent pas, mais sont parfaitement complémentaires. C'est particulièrement le cas de la LPrPnp avec la législation vaudoise sur les forêts ou sur la protection des eaux.

S'agissant de l'architecture de la loi, celle-ci comprend des dispositions générales, des dispositions spéciales et des dispositions finales et transitoires.

Les dispositions générales (titre I, chapitre II, organisation, art. 4 ss) traitent des compétences respectives des autorités et énumèrent les tâches que la loi leur confère.

Les dispositions spéciales (titre II, Art. 9 ss) listent les outils par démarche (protéger, prévenir les atteintes, améliorer, mettre en réseau, suivre, informer, soutenir et contrôler) plutôt que par thématique ou domaine (biotopes, espèce, etc.). Cette solution a été choisie pour éviter des redites ou des renvois internes qui sont toujours sources de complications lors de révisions futures. Elles reprennent aussi certaines dispositions spécifiques à certains sites du canton, comme la Venoge (Art. 31-34).

Les dispositions finales et transitoires se trouvent dans le titre III, aux articles 68 ss.

4.1.3 Protection du paysage

Certains paysages typiques du canton sont dignes de protection en raison de leur beauté, leurs aspects écologiques, économiques et socio-culturels (paysages remarquables ; art. 12 al. 1 lit. d). Ils comprennent aussi bien des paysages « naturels » liés à la biodiversité et à la géodiversité que des paysages culturels et historiques composés notamment des monuments et parcs du patrimoine bâti (objets recensés par l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale (ISOS)) ; si ce dernier est au bénéfice d'une loi spécifique (LPrPCI), il

n'en reste pas moins un élément faisant partie intégrante du paysage traité dans la présente loi et pris en considération par le service en charge de la protection du patrimoine naturel et paysager notamment au travers de la protection du patrimoine arboré.

Hors des zones de protection, le paysage est en constante et rapide évolution, façonné principalement par les activités humaines. Lorsque la qualité ou l'esthétique du paysage n'est pas prise en compte dans les processus de planification et de réalisation, sa dégradation est inévitable. Il faut par conséquent intégrer la réflexion paysagère systématiquement dans toutes les activités ayant des effets sur le territoire et prendre des mesures de gestion appropriées afin de mettre en valeur le paysage comme élément clé dans les domaines de l'environnement (réservoir de biodiversité et de ressources renouvelables), de l'économie (p.ex. matière première du tourisme, attractivité résidentielle), du social et de la culture (p.ex. qualité de vie, délassément, identité culturelle). La planification, la construction, l'utilisation et la modification d'ouvrages et d'installations pour lesquels le canton et les communes octroient une autorisation ou un financement doivent respecter de manière exemplaire l'identité du paysage où elles ont lieu. Le projet de loi, comme évoqué en introduction, prévoit de s'appuyer sur une conception paysagère cantonale, qui montrera des pistes pour la prise en compte du paysage dans les activités à incidence spatiale. Il invite aussi les communes à développer des conceptions d'évolution du paysage à l'échelle communale ou intercommunale pour la préciser (art. 43).

Aucune loi spécifique ne règle la protection des géotopes (art. 3 al. 5). Une protection indirecte est réalisée par les inventaires fédéraux des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP), des hauts- et bas-marais, des sites marécageux et des zones alluviales d'importance nationale. Dans la mesure où ils subissent une pression croissante liée aux activités humaines (qui débouche parfois sur des conflits d'usage), une plus grande attention est nécessaire. Leur situation est semblable à celle du paysage et il se justifie d'intégrer leur protection dans la présente loi. Ainsi, un inventaire des géotopes sera établi (art. 12 al. 1 lit. e), qui reprendra ou complètera la liste des 401 géotopes d'importance nationale de l'Académie suisse des sciences naturelles. Ils pourront être classés si cela est nécessaire pour assurer leur protection.

La loi attache une importance particulière à la protection du patrimoine arboré (art. 1 al. 2 lit. g, art. 12 al. 1 lit. c, art. 13 al. 2, art. 25 al. 4, art. 39 al. 3, art. 43 al. 2, art. 71 al. 5). Les arbres, allées d'arbres, cordons boisés, haies et vergers qui ne sont pas soumis à la législation forestière participent à l'amélioration de la qualité du cadre de vie, à l'embellissement du territoire et à sa mise en valeur. Dans ce contexte, le patrimoine arboré d'importance régionale se distingue, pour les arbres et allées d'arbres, de celui local, notamment par la dimension des sujets (diamètre et circonférence minimale), son intérêt écologique (indice élevé de biodiversité lié à l'espèce), son intérêt paysager (par ex. arbre ou ensemble d'arbres exceptionnel par son emplacement, la forme ou l'ampleur de la couronne), son intérêt historique ou social, enfin l'importance des services écosystémiques rendus (notamment atténuation des îlots de chaleur). Pour les autres éléments du patrimoine arboré, leur importance régionale sera fonction de leur importance dans l'infrastructure écologique. De par la valeur ajoutée de ce patrimoine, leur identification précise et leur protection sont primordiales. La loi prévoit donc de renforcer la protection de ce patrimoine par leur mise à l'inventaire - suivi, pour les objets les plus remarquables, de leur classement. Une mise à jour régulière de l'inventaire est prévue.

La loi prévoit de traiter de manière distincte les éléments de l'agroforesterie, à savoir les éléments ligneux plantés dans la surface agricole utile (vergers de production, allées d'arbres intercalaires entre cultures, etc.). Pour tenir compte de la nécessité de pouvoir les exploiter partiellement ou totalement pour leurs fruits ou leur bois et les repositionner en fonction de la nature des cultures et des besoins de la gestion agricole, il n'est pas prévu de les inventorier. Ils ne sont de même pas concernés par le régime de protection (notamment autorisation et classement) prévu pour les autres éléments du patrimoine arboré. En revanche, d'autres mesures de protection à des fins paysagères restent possibles.

4.2 Titre 1 : Dispositions générales

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

Le chapitre premier définit les buts de la loi (art. 1) ainsi que les principes généraux sur lesquels se fonde la protection de la nature et du paysage. Il rappelle que la prise en compte du patrimoine naturel et paysager est l'affaire de nous tous (art. 2 al. 1) et invite le canton et les communes à exploiter le potentiel et les synergies découlant de leurs activités pour en préserver la qualité (art. 2 al. 2).

L'art. 3 comprend une série de définitions nécessaires à la compréhension de la loi. La loi étant une loi d'application du droit fédéral, la terminologie utilisée et les définitions données reprennent par souci de

cohérence pour une grande majorité celles de la Confédération. C'est le cas pour les définitions sur les paysages remarquables et la qualité du paysage reprises de la Conception paysage suisse de 2020⁸, ainsi que celles sur la biodiversité et l'infrastructure écologique donnée par la stratégie Biodiversité suisse et son plan d'action (2017)⁹. La notion d'espèces et milieux prioritaires se réfèrent aussi aux définitions de la Confédération dans ses listes des espèces et milieux prioritaires de 2019¹⁰.

A noter que des définitions plus concises que celles figurant dans les références mentionnées sont données dans la loi. Ainsi pour la qualité du paysage, selon la fiche d'information « Conception Paysage cantonale et cohérence des objectifs de qualité paysagère » (OFEV 2015), la qualité d'un paysage correspond à un état du paysage qui se fonde sur son caractère spécifique – c'est-à-dire sur ses caractéristiques, sa diversité et sa beauté et qui intègre les besoins de la société en matière de paysage. La qualité d'un paysage peut être définie au moyen de valeurs et d'éléments écologiques, esthétiques, culturels, économiques et émotionnels. Cette qualité est élevée lorsque le caractère du paysage et ses valeurs particulières sont bien développés et lorsque ses prestations multifonctionnelles sont assurées de manière durable.

Le projet de loi introduit et précise la notion de géodiversité et de géotopes dont les définitions ont été élaborées avec le musée cantonal de géologie et le service cantonal des affaires culturelles (SERAC).

La définition du patrimoine arboré est reprise de la loi actuelle, mais inclut désormais les vergers haute tige en raison de l'importance de leur conservation pour de nombreuses espèces pour lesquels le canton a une responsabilité particulière¹¹. Comme évoqué précédemment, le champ d'application de la loi précise par ailleurs que sont exclus du patrimoine arboré au sens de la LPrPnp les éléments relevant de l'agroforesterie définis comme les éléments ligneux pluriannuels plantés dans la surface agricole utile et exploités partiellement ou totalement comme des vergers truffiers, des vergers de noyers ou des allées d'arbres intercalaires de grandes cultures dont les essences sont choisies comme bois de production. Les haies restent dans le champ d'application de la LPrPnp compte tenu de la protection fédérale dont elle bénéficie via la LPN, art 18, al 1 bis¹²

4.2.2 Organisation (art. 4 à art. 8)

Le chapitre 2 définit les principaux acteurs concernés par la mise en œuvre de la loi et rappelle leur devoir de coordination (art. 4 al. 1, 2 et 3). Il encourage les partenariats public-privé et la coopération publique (art. 4 al. 4). La délégation de tâches d'exécution à de tiers (art. 4 al. 5) est prévue. Les tâches de police (délivrance d'amendes d'ordre dans les sites protégés p.ex.) ne peuvent en revanche être déléguées.

Le Conseil d'Etat (art. 5) et le service en charge du domaine de la protection du patrimoine naturel et paysager (art. 6) sont principalement concernés par la mise en œuvre des politiques publiques relatives à la protection du patrimoine naturel et paysager. Le service est l'autorité compétente pour appliquer le droit fédéral et cantonal (art. 25 LPN).

Les communes sont bien évidemment aussi concernées (art. 7). Elles sont amenées à agir au niveau de leur territoire). Comme par le passé, elles gardent une responsabilité majeure dans l'inventaire et la protection du patrimoine arboré (art. 13 al. 2, 25 al. 1), mais elles sont invitées aussi à compléter les inventaires cantonaux. Elles sont partenaires du canton dans la lutte contre les espèces exotiques envahissantes (art. 37 al. 5), la prise en compte des objets portés aux inventaires et de l'infrastructure écologique. Elles ont également la possibilité d'aller au-delà de ces missions en prenant toute autre mesure qu'elles jugeraient utiles (art. 7 al. 1 lit. d), par exemple dans l'espace bâti (inventaire et protection des sites de reproduction d'hirondelles, martinets ou chauve-souris, adhésion à une charte d'entretien différencié des talus de route ou des berges de cours d'eau, intégration de règles de protection du paysage dans la police des constructions, etc.). Les communes sont également proches des citoyens et peuvent motiver et inspirer les gens en montrant l'exemple et en initiant des projets (art. 7 al. 1

⁸ OFEV (Ed.) 2020 : Conception paysage suisse. Paysage et nature dans les domaines politiques de la Confédération. Office fédéral de l'environnement, Berne. État de l'environnement n° 2011 : 52 p.

⁹ Plan d'action du Conseil fédéral 2017 : Plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse. Office fédéral de l'environnement OFEV (éd.). Berne. 53 p.

¹⁰ OFEV 2019: Liste des espèces et des milieux prioritaires au niveau national. Espèces et milieux prioritaires pour la conservation en Suisse. Office fédéral de l'environnement, Berne. L'environnement pratique n° 1709: 98 p

¹¹ https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/environnement/faune_nature/fichiers_pdf/Bo%C3%A0te_%C3%A0_outils_pour_les_communes/Fiche_C5.pdf

¹² Il y a lieu de protéger tout particulièrement les rives, les roselières et les marais, les associations végétales forestières rares, les haies, les bosquets, les pelouses sèches et autres milieux qui jouent un rôle dans l'équilibre naturel ou présentent des conditions particulièrement favorables pour les biocénoses.

lit. b). Pour les communes, une nature variée est un atout. La valorisation et la promotion de la biodiversité ont un effet positif sur les habitants et leur qualité de vie. L'idée de la biodiversité dans les établissements scolaires est née du constat que cette thématique était peu traitée alors même que les enseignants souhaitaient l'aborder. La sensibilisation des enseignants (formation) et la mise à disposition de boîtes à outils pourront être financées par le service et les communes (art. 54 et 57 al. 1 lit. e). Il est souhaité que les élèves puissent bénéficier d'un potager dans la cour d'école ou à proximité de l'établissement pour planter des fruits et des légumes (7 al. 1 lit. c). Les communes pourront profiter des conseils, de l'assistance et du soutien financier du canton (art. 57).

La commission cantonale pour la protection de la nature et du paysage, qui existe déjà actuellement, est maintenue en tant qu'organe consultatif (art. 8). Elle est présidée par le chef du département en charge du domaine de la protection du patrimoine naturel et paysager. Exception faite du représentant du corps préfectoral, les autres membres sont choisis en dehors de l'administration (art. 8 al. 3). Les collaborateurs des services peuvent siéger au sein de cette commission en tant que membres invités. L'idée que la commission puisse faire appel à des experts ou spécialistes a été abandonnée. L'expérience des collaborateurs des différents services de l'Etat a été jugée suffisante. La commission accompagne le canton dans l'accomplissement de ses missions, notamment quant aux projets susceptibles d'avoir une incidence sur la flore, la faune et les sites et biotopes favorables à la diversité biologique. Globalement, sa mission est de renforcer la place de la biodiversité dans les processus décisionnels et les politiques publiques (urbanisme, transports, aménagement, etc.), de fédérer les acteurs et de promouvoir leur engagement. Elle est tributaire d'une bonne circulation de l'information entre ses membres et les milieux que ceux-ci représentent. Des dispositions d'application de la loi précisent son fonctionnement (art. 8 al. 7).

Les règles du Titre I reflètent les priorités du canton en matière de conservation de la biodiversité et décrit les façons dont il compte atteindre les objectifs du plan d'action biodiversité Vaud.

4.3 Titre 2. Dispositions spéciales (art. 9 à art. 67)

4.3.1 Protection de la nature et du paysage (art. 9 à art. 34)

4.3.1.1 Plans sectoriels et conceptions (art. 9 et art. 10)

Les plans sectoriels et les conceptions au sens de l'art. 9 al. 1 permettent au canton de planifier et coordonner ses activités à incidences spatiales (p.ex. la mise en place de l'infrastructure écologique et les corridors à faune) mais également de mieux maîtriser les problèmes de plus en plus complexes liés à la réalisation de tâches ou projets d'intérêt régional, voire national. Ils complètent le plan directeur cantonal ou le précise sur des thématiques et problématiques spécifiques ou sur des parties du territoire cantonal bien précises. Ils constituent l'instrument de planification et de coordination entre autorités dans un domaine spécifique incluant des enjeux cantonaux.

Les plans sectoriels mettent en œuvre les objectifs cantonaux, coordonnent les mesures d'exécution et mettent en évidence les ressources (financières et humaines) nécessaires. Le plan sectoriel est un instrument connu en droit vaudois (voir plan sectoriel du droit forestier, art. 49 ss LVLFO ou plan sectoriel des carrières) et a fait ses preuves (p. ex. circulation motorisée sur les routes forestières du Jura vaudois ; concept forêt-gibier), raison pour laquelle il est introduit dans la présente loi.

Partiellement ou non spatialisées, les conceptions proposent un ensemble cohérent d'objectifs et de mesures. Elles sont notamment prévues dans le domaine du paysage à l'échelle cantonale et communale.

Les plans sectoriels et les conceptions portant sur l'ensemble du canton sont élaborés par le département et adoptés par le Conseil d'Etat (art. 10 al. 3). Ils sont également intégrés dans le PDCn. Les conceptions communales sont élaborées et adoptées par leurs autorités respectives. Une approbation par le département n'est pas prévue, dans la mesure où les communes doivent tenir compte des conceptions cantonales (paysage en particulier).

4.3.1.2 Les inventaires (art. 11 à art. 17)

Art. 11 – Principes

On ne peut protéger que ce que l'on connaît. L'inventaire, en tant que répertoire des espèces et objets du patrimoine naturel et paysager dignes de protection, est donc un préalable à la protection des espèces, objets et paysages les plus remarquables.

Les milieux dignes de protection sont listés dans l'annexe 1 de l'ordonnance sur la protection de la nature. Ceux d'importance nationale sont inscrits dans les inventaires de la Confédération. Conformément aux dispositions de la LPN. Il incombe aux cantons de désigner et de protéger ceux d'importance régionale et locale (art. 18 b LPN).

S'agissant des marais, haut-marais, sites de reproduction des batraciens, prairies sèches et zones alluviales, des critères et modèles minimaux, établis par la Confédération, précisent ce qui différencie (notamment en termes de surface) un objet d'importance nationale d'un objet d'importance régionale.

Pour les autres biotopes et objets, notamment le patrimoine arboré, le canton établira les critères d'inventaires et ceux permettant de distinguer les objets d'importance régionale et locale (art. 13 al. 2).

Pour les espèces, le canton se basera sur les listes rouges et celles des espèces prioritaires établies par la Confédération. Par espèces prioritaires, on entend celles pour lesquelles le canton a une responsabilité de conservation au niveau suisse ou au niveau régional.

Art. 12 – Les objets et espèces du patrimoine naturel et paysager à inventorier

L'art. 12 dresse la liste des objets et espèces à inventorier. Les inventaires comprennent les objets d'importance régionale et locale.

Pour que la biodiversité puisse fournir durablement ses services à l'économie et à la société, elle nécessite davantage d'espaces protégés. Tant le plan d'action biodiversité cantonal que le projet de loi mettent l'accent sur la préservation et l'extension de l'*infrastructure écologique*. C'est la raison pour laquelle les inventaires doivent permettre l'identification de ses éléments constitutifs : milieux dignes de protection pour les aires protégées, éléments de mise en réseau, corridors à faune. Pour la survie des espèces, il est essentiel que les aires de protection de la faune et de la flore soient reliées entre elles par des aires de mise en réseau qui permettent aux espèces de se déplacer entre les aires protégées, de coloniser de nouveaux milieux naturels ou de repeupler d'anciens habitats.

Comme le montre les données des centres nationaux et les rapports établis par l'OFEV sur les priorités de protection pour les cantons, les inventaires de « biotopes » ne couvrent pas toutes les surfaces jouant un rôle clé pour la conservation de la biodiversité, raison pour laquelle un inventaire complémentaire des habitats des espèces prioritaires est aussi prévu.

S'agissant des paysages, le projet de loi prévoit un inventaire des paysages remarquables d'importance régionale et locale, complémentaire à celui établi par la Confédération. Cet inventaire, complémentaire à celui des biotopes, remplacera l'actuel inventaire des monuments naturels et des sites (IMNS) en identifiant des particularités paysagères régionales spécifiques.

Art. 13 - Élaboration des inventaires

Les inventaires cantonaux (art. 12 al. 1 lit. a à g) sont établis par le service, exception faite de celui concernant le patrimoine arboré qui est élaboré par les communes, avec le concours du service qui en précise les modalités et le subventionne.

En ce qui concerne le patrimoine arboré, le canton désignera les objets d'importance régionale qui seront classés lorsque la préservation de leurs valeurs, leur rôle (patrimoine arboré remarquable par exemple) ou leur emplacement le nécessitent (par exemple éléments constitutifs de l'infrastructure écologique).

Les communes sont libres d'établir des inventaires complémentaires sur leur territoire (pour des objets et espèces autres que ceux figurant à l'art. 12 al. 1). Avec ceux-ci, la protection de la nature et du paysage se retrouvera renforcée.

La procédure d'inscription débute par le dépôt d'un projet d'inventaire, élaboré par le service (respectivement la commune) auprès du greffe de la/des commune/s concernée/s, lequel peut être consulté (et des observations à son encontre formulées), durant une période de trente jours. Les propriétaires touchés par le projet de mise à l'inventaire ainsi que les associations de protection de la nature sont informés par pli recommandé ou, lorsque le site concerne un nombre important de propriétaires, par une publication dans la FAO.

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). Il lui appartiendra ensuite d'approuver l'inventaire, et, le cas échéant, d'en ordonner la publication dans la Feuille des avis officiels.

En revanche, il ne sera pas possible de recourir contre l'inscription d'un site à l'inventaire. Les propriétaires touchés pourront recourir contre les décisions prises en application de la loi.

Il faut encore noter que l'inventaire présente un caractère dynamique en ce sens qu'il doit périodiquement être mis à jour (art. 13 al. 4).

Art. 14 – Contenu des inventaires

Conformément à l'art. 14 al. 2 OPN, l'inventaire ne désigne pas seulement les objets à protéger (art. 12 al. 1 lit a à g), mais formule des mesures :

- visant à les sauvegarder et, si nécessaire, à reconstituer leurs particularités et leur diversité biologique ;
- assurant un entretien, des soins et une surveillance à long terme ;
- permettant d'atteindre l'objectif visé par la protection, de réparer les dégâts existants et d'éviter des dégâts futurs;
- garantissant des zones tampon suffisantes du point de vue écologique.

Art. 15 - Effets des inventaires

L'effet découlant de l'inventaire réside dans l'obligation de déposer une demande préalable pour tous travaux envisagés par le propriétaire, l'exploitant ou le titulaire d'un droit réel sur l'objet porté à l'inventaire ou dans sa zone tampon, ainsi que pour tout abattage ou suppression d'un objet du patrimoine arboré. Le service (ou la commune, s'il s'agit d'un objet inscrit à un inventaire communal) peut accepter ou refuser la demande. Si la demande est acceptée, l'autorisation peut être soumise à des charges ou conditions. En ce qui concerne les objets d'importance régionale, le service peut procéder au classement. Autrement dit, il n'y a pas de droit à obtenir une telle autorisation et le refus de la délivrer fera purement et simplement échec.

Sous le régime actuel de la LPNMS, la conséquence de l'inscription à l'inventaire est d'imposer au propriétaire l'annonce de tous travaux au département en charge la protection de la nature. L'autorité cantonale dispose alors d'un délai de trois mois pour autoriser les travaux ou ouvrir une enquête en vue du classement (art. 17 LPNMS). Sans procédure de classement, les travaux dûment annoncés sont réputés autorisés trois mois après l'envoi du dossier à la Direction générale de l'environnement (DGE). Ce système d'autorisation tacite est insolite dans la procédure usuelle des permis de construire. Dans la pratique, la DGE rend de nombreuses décisions consistant à répondre par des « oui, mais... », afin d'éviter de longues procédures de classement pour des éléments de détails. Le projet de loi prévoit la possibilité de refuser les travaux sans avoir à procéder au classement. Certes, le classement reste possible, mais il n'est pas prévu systématiquement. En effet, on voit mal comment classer un site inscrit à l'inventaire fédéral du paysage pour un projet qui lui porterait une atteinte très locale.

Nouvellement, la procédure pour des sites inscrits à des inventaires est la suivante :

- a. Le projet ne porte pas atteinte au site ; il est par conséquent autorisé sans charge et condition.
- b. Le projet porte légèrement atteinte au site ; il est autorisé moyennant des charges ou des conditions, qui peuvent le cas échéant être contestées par le propriétaire auprès des autorités judiciaires.
- c. Le projet porte gravement atteinte au site ; l'autorisation est refusée. S'agissant d'un objet d'importance régionale, le service peut procéder au classement, mais cela n'est pas une obligation. Un refus met alors simplement fin au projet.

Art. 16 - Suppression du patrimoine arboré

Outre leur valeur paysagère ou historique, les arbres, isolés, en allées ou dans les haies, rendent de nombreux services écosystémiques (filtration, ombrage). Ces services sont souvent tributaires des espèces ou de l'ampleur de la canopée. La valeur des arbres croît, pour de nombreuses espèces animales liées à des dendro-microhabitats, avec leur âge. Même dépérissant, ce patrimoine arboré garde souvent une valeur méconnue. Son abattage doit être une mesure prise en dernier ressort. Il n'est autorisé qu'aux conditions fixées l'al.1 :

- a. motifs de sécurité ou de risques phytosanitaires;
- b. une entrave avérée à l'exploitation agricole;
- c. impératifs de construction ou d'aménagement.

Les dispositions révisées de protection du patrimoine arboré prévoient désormais que la suppression d'un élément du patrimoine arboré d'importance régionale est soumise à une autorisation du service, respectivement de la commune pour les objets d'importance locale.

L'autorisation est, comme c'est le cas actuellement, assortie d'une obligation de compenser sa suppression (art. 39 al 3). Le règlement d'application de la présente loi précisera les modalités des compensations exigées lors d'abattage d'éléments du patrimoine arboré. Le non-respect des exigences entraîne des mesures administratives et des sanctions.

Art. 17 - Modification et abrogation d'une inscription

Malgré l'important travail effectué lors de la réalisation des inventaires, des ajustements et mises à jour peuvent être nécessaires :

- a. ajout d'une surface / d'une espèce
- b. modification des limites du périmètre de protection
- c. suppression d'une zone / d'une espèce
- d. évolution du patrimoine arboré

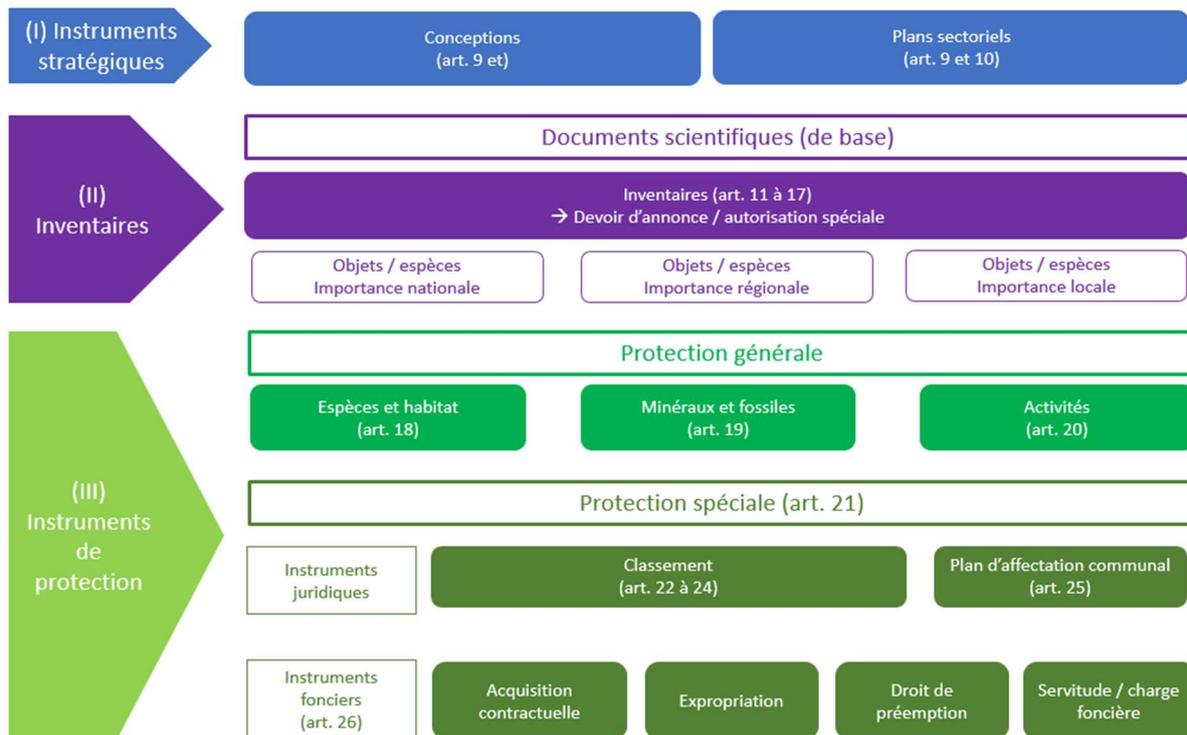
4.3.1.3 Mesures de protection (art. 18 à 26)

L'objectif de la législation fédérale sur la protection de la nature consiste à protéger l'aspect caractéristique des paysages, de même que la faune et la flore indigènes, ainsi que leur diversité biologique et leur habitat naturel. Cet objectif est repris dans la LPrPnp dans une formulation plus détaillée à l'article 1^{er}. Pour l'atteindre, la loi met à disposition des autorités divers instruments permettant d'établir les fondements d'une véritable stratégie cantonale de la protection de la nature et de mettre en œuvre une protection efficace et adaptée aux circonstances du paysage, des biotopes et des espèces de la faune et de flore.

La protection envisagée par la loi s'articule en quatre étapes successives (voir le tableau synoptiques ci-dessous). Au préalable, l'adoption de conceptions et plans sectoriels doit permettre une approche stratégique et globale des objectifs de préservation et de valorisation du patrimoine naturel et paysager ; celle-ci doit permettre de coordonner les différentes activités des autorités cantonales et communales. D'autre part, une protection ciblée et adéquate des objets du patrimoine naturel et paysager les plus remarquables exige de disposer des informations techniques et scientifiques suffisantes pour orienter l'adoption des mesures de protection pertinentes exigées par le droit fédéral. L'établissement d'inventaires cantonaux et communaux remplit précisément cette fonction, en identifiant les objets et espèces dignes d'intérêt ainsi que les buts des protections les concernant. La protection proprement dite se caractérise, quant à elle, par deux étapes distinctes. La première conduit à établir un régime général de protection consacré respectivement aux espèces et habitats, aux minéraux et fossiles, de même qu'à certaines activités nécessitant un contrôle a priori accru de l'autorité. Il s'agit de prévoir des mesures applicables de manière générale au patrimoine naturel et paysager. La seconde consacre divers instruments destinés à garantir à long terme la protection des objets et espèces inventoriés qui la méritent ou l'exigent. La loi confère à ce titre un certain choix à l'autorité, de sorte que puisse être utilisé l'outil le plus adapté à la situation ; on distingue en particulier les instruments juridiques tels que le classement et des instruments relevant de la politique foncière de l'Etat¹³.

¹³ Les plans d'affectation cantonaux et décisions de classement sont consultables sur <https://www.vd.ch/themes/environnement/biodiversite-et-paysage/biotopes-et-sites-protoges/#c2043936> et sur le géoportail <https://www.geo.vd.ch/> (thème : environnement ; inventaires)

Instruments de protection selon LPrPNP (Titre II, Sections I à III)



Les articles 18 à 26 évoquent des *dispositions générales de protection* au sens de l'art. 18 à 18 d LPN. L'objectif est la sauvegarde des espèces de la faune et de la flore par le « maintien d'un espace vital suffisamment étendu (biotopes), ainsi que par d'autres mesures appropriées » (art. 18 al. 1 LPN).

Il s'agit de règles qui prévoient soit un régime de protection spécifique pour un type d'objet (végétation riveraine, art. 18 al. 4), soit des règles plus générales (art. 18) qui permettent de protéger des objets en raison de l'intérêt général, notamment historique, biologique ou scientifique qu'ils présentent. Aucune atteinte ne peut leur être portée qui en altère le caractère. De telles dispositions permettent au service de prendre les mesures conservatoires que la loi prévoit lorsque l'objet en cause n'a pas encore été inventorié ni classé.

La loi prévoit également, par le biais d'une règle générale et abstraite (art. 20), que certaines activités sont soumises à autorisation, voire interdites au sein d'un ou de plusieurs périmètres déterminés en vue de préserver certains biotopes ou autres espaces naturels.

Les articles 21 ss traitent des *mesures de protection spéciales*.

Dans la mesure où une obligation de protection est prévue (notamment pour les objets inscrits aux inventaires fédéraux), la décision de classement est l'instrument proposé. Elle superpose un secteur de protection à l'affectation de base (art. 17 al. 2 LAT) et règle les usages. Mais la décision de classement sera utilisée aussi lorsque la protection peut être assurée par des clauses standard à un ensemble d'objets du même genre (p.ex. toutes les prairies sèches d'un arrondissement, voire du canton). Si l'affectation de base ne permet pas d'atteindre le but de protection, la décision de classement peut affecter un périmètre en zone protégée (au sens de l'art. 17 al. 1 LAT). Une fois la décision de classement sanctionnée par le département, il appartient aux communes de prendre en compte les zones protégées cantonales dans leurs plans d'aménagement à l'occasion d'une révision de ceux-ci.

L'adoption d'une zone de protection de la nature et du paysage (art. 25) est l'outil à disposition des communes pour la protection des biotopes d'importance locale.

Art. 18– Protection des espèces et de leur habitat

La garantie à long terme d'une quantité suffisante de surfaces de qualité est indispensable au maintien des écosystèmes et de leurs services. Il importe de réduire les surfaces imperméabilisées et d'éviter autant que possible le morcellement des milieux naturels. De plus, il faut encourager de manière ciblée une utilisation qui repose sur les principes de la durabilité et, surtout, qui soit adaptée aux spécificités de chaque type de milieu naturel sur l'ensemble du territoire (espaces urbains, surfaces agricoles, forêts, espaces réservés aux cours d'eau). Pour que les espèces aient des chances durables de survie, il faut leur offrir des habitats suffisamment vastes, de bonne qualité et judicieusement répartis sur le territoire national. En conséquence, il faut poursuivre la politique de protection des milieux naturels par des mesures de :

- protection et de gestion
- reconstitution ou de remplacement
- lutte contre les espèces exotiques envahissantes
- protection en faveur des espèces non protégées et des champignons (récolte, prélèvement)

La loi étend la protection aux espèces qui ne sont pas protégées en vertu du droit fédéral. Elles seront désignées sur la base des inventaires et feront l'objet d'une annexe au règlement d'exécution de la présente loi. Les plantes et animaux protégés par le droit cantonal font l'objet d'une interdiction générale de prélèvement, de destruction, de vente ou d'achat. Des autorisations exceptionnelles peuvent néanmoins être délivrées à des fins pédagogiques, thérapeutiques ou scientifiques.

La protection des espèces passe par la protection de leur habitat. Pour cette raison, la loi protège également l'habitat de l'espèce considérée.

Art. 18 al. 4

La végétation riveraine ne doit pas être essartée ni recouverte ou détruite d'une autre manière (art. 21 al. 1 LPN). La loi elle-même protège donc de la même manière toute la végétation riveraine, quelle que soit son importance (nationale, régionale ou locale). L'objectif de protection légale s'applique partout où la végétation riveraine existe ou se développe et pas seulement dans des périmètres définis (concept de végétation riveraine dynamique).

Selon l'article 22 al. 2 LPN, la suppression de la végétation existante sur des rives peut être autorisée par le service dans le cas de projets qui ne peuvent être réalisés ailleurs et qui ne contreviennent pas à la législation en matière de police des eaux et de protection des eaux. La végétation riveraine peut en revanche être entretenue selon des modalités à préciser avec le service.

Art. 19 - Protection des espèces minérales et des fossiles

Précieuses, les minérales le sont tous à un titre ou à un autre. Des gemmes au quartz, ils offrent une variété de formes géométriquement parfaites et de couleurs chatoyantes qui impressionnent. Même ceux qui sont plus ternes et moins esthétiques ont de la valeur. Tous permettent aux minéralogistes et géologues de reconstituer l'histoire de la Terre. Ils fournissent aussi une source d'inspiration aux chercheurs qui élaborent de nouveaux matériaux.

Pour les scientifiques, la découverte de nouvelles espèces minérales revêt une importance particulière ; il est donc important que les découvertes soient annoncées au service. Comme leurs collègues zoologistes ou botanistes, les scientifiques classent les minérales en différentes espèces. Celles-ci se distinguent par leur composition chimique ainsi que par leur structure cristalline. Dans les cristaux – et contrairement à ce qui se passe dans les matériaux amorphes comme le verre où règne le désordre – les atomes sont agencés sous forme de motifs qui se répètent dans tout le volume de la pierre, comme les dessins d'un papier peint.

A ce jour, les scientifiques ont répertorié à l'échelle du globe environ 5'700 espèces minérales, d'origine terrestre ou provenant de météorites et de la Lune. C'est infime lorsque l'on songe que, rien que chez les fourmis, on dénombre plus de 12'000 espèces.

Le musée cantonal de géologie conserve une collection importante de roches, de minérales, de fossiles et d'artefacts liés à l'exploitation du sous-sol, fruits de deux siècles de découvertes et d'acquisitions. Cette collection d'une grande valeur scientifique doit pouvoir évoluer d'où la nécessité de prévoir dans la loi de

soumettre à autorisation la recherche, le prélèvement et l'appropriation de minéraux et de fossiles lorsque ces activités sont exercées à des fins lucratives.

Art. 20 – Activités interdites ou soumises à autorisation

L'art. 20 énonce une série d'activités interdites ou soumises à autorisation. Il s'agit d'activités qui portent atteinte aux milieux naturels, qui dérangent la faune ou nuisent à la flore. Des dérogations sont possibles, mais pour éviter que l'article ne manque son objectif, elles sont strictement limitées aux motifs évoqués par la loi.

Art. 21 – Mesures spéciales de protection

Al 1. L'obligation pour les cantons et les communes de tenir compte des inventaires fédéraux définis à l'art. 5 LPN est en vigueur depuis 2009 à la suite d'une décision du Tribunal fédéral¹⁴. Au niveau fédéral, elle a été concrétisée par voie d'ordonnance en 2010. Plusieurs cantons ont depuis inscrit cette obligation dans leur législation. Le canton en fait de même au travers de cette disposition.

La protection des espèces ainsi que celles de leurs habitats est au centre des tâches de la protection de la nature. Dans de nombreux cas, les seules mesures d'entretien, d'aménagement et de revalorisation ne suffisent pas à assurer la conservation à long terme des surfaces abritant une espèce ou un milieu digne de protection. Les articles 22 ss contiennent les informations essentielles sur le classement de ces objets dans le canton de Vaud, ainsi qu'une vue d'ensemble des différentes procédures.

Art. 22 – Classement

Le classement apparaît comme la seconde mesure de protection spéciale de la nature et du paysage (après l'inventaire). Il consiste en la protection d'une surface délimitée au moyen d'un plan ; l'interdiction de procéder à des modifications sans obtenir préalablement une autorisation spéciale du service est la conséquence juridique principale.

Le classement est prévu pour les milieux naturels d'importance nationale comme le demandent les ordonnances de protection des biotopes. Il est envisagé pour une partie des objets d'importance régionale qui jouent notamment un rôle clé dans l'infrastructure écologique de même que pour les habitats de certaines espèces prioritaires particulièrement menacées par les activités humaines (grottes, milieux de sources, etc.), la préservation de paysages remarquables au niveau cantonal et pour certains sites de trouvailles de minéraux et de fossiles (art. 19 al. 1 et al. 2). Pour le solde, la loi ne fixe pas de critères spécifiques pour procéder à leur classement ce qui laisse une grande liberté d'appréciation au service pour décider de procéder au classement ou non. L'autorité pourra s'appuyer sur le préavis de la commission cantonale pour la protection de la nature pour fonder sa décision.

Le classement devra définir l'objet classé et l'intérêt qu'il présente ainsi que les mesures de protection qui ont déjà été prises et celles qui devront l'être. Il doit en outre être accompagné d'un plan permettant de délimiter la zone dans laquelle le classement déploie des effets.

Art. 23 – Procédure de classement

La loi prévoit que le projet de classement doit en premier lieu être soumis à une enquête publique de 30 jours. Le projet doit plus exactement être déposé avec les pièces annexées pendant trente jours au greffe municipal de la commune sur le territoire de laquelle se trouve l'objet à classer, où le public peut en prendre connaissance.

Il est procédé au classement par voie de décision. Il appartient au département d'entendre les opposants (s'ils en font la demande) et de rendre, au terme de la procédure d'enquête publique, la décision de classement. Il lui revient également d'informer les propriétaires, les opposants et les communes concernées par pli recommandé ; la loi sur la procédure administrative (LPA-VD) est applicable pour le surplus (procédure de recours).

¹⁴ ATF 135 II 209.

Art. 24 – Durée et effets du classement

Le classement a pour principal effet de conditionner toutes les modifications projetées de l'objet classé à l'autorisation préalable du service.

Cela étant, l'octroi de cette autorisation – et *in extenso* de la modification de l'objet classé – dépendra en premier lieu du contenu du règlement, lequel définit notamment la constructibilité et l'usage du périmètre classé. La jurisprudence précise que l'autorité devra se référer aux objectifs de protection pour rendre sa décision : elle pourra ainsi interdire les atteintes graves portées à l'essence de l'objet et autoriser celles dont l'impact est moindre.

Le classement peut, en particulier pour les biotopes et sites marécageux, restreindre les droits à bâtir plus strictement que le régime de l'autorisation exceptionnelle résultant de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. La doctrine relève dans ce cadre que l'interdiction de modifier l'objet peut ouvrir la voie à une demande d'expropriation dans certaines hypothèses.

Relevons enfin que le propriétaire qui porte atteinte sans autorisation à l'objet classé est tenu de le rétablir dans son état antérieur à ses frais (art. 38 ss). A cet égard, il ne faut pas perdre de vue le principe de proportionnalité. Le texte légal prévoit que le classement d'un objet a en principe une durée illimitée. La loi prévoit en effet qu'une décision de classement peut être modifiée ou abrogée lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées.

Il faut à cet égard rappeler que le classement constitue une mesure qui n'est prise que sur des objets dignes de protection en respect du principe de proportionnalité ; il ne devrait pas pouvoir être remis en cause facilement. Il en va notamment du respect du principe de la sécurité du droit.

Relevons encore, du point de vue procédural, que la modification ou l'abrogation du classement doit faire l'objet d'un préavis de la Commission pour la protection de la nature avant d'être décidée. Au surplus, la procédure de modification ou l'abrogation du classement est identique à celle de l'adoption d'un arrêté de classement ; elle devra donc être soumise à une enquête publique et la décision relèvera du département.

On retiendra, à la lecture du projet de loi, que la modification ou l'abrogation d'un classement ne peut avoir lieu qu'en présence de circonstances particulières. Cette disposition ne va pas sans rappeler la règle relative à la modification des plans d'affectation ; les solutions dégagées dans ce cadre pourraient ainsi, dans une certaine mesure, servir de guide à l'autorité qui entend modifier ou abroger une décision de classement.

Art. 25 – Plan d'affectation communal

La loi confie la protection d'objets d'importance locale aux communes (art. 7 al. 1 lit. a) qui se voient ainsi attribuer une tâche essentielle. Les grands et spectaculaires sites et objets naturels et paysagers d'importance nationale ou régionale ne sont pas les seuls qui nécessitent une protection et des soins. Les objets d'importance locale qu'il s'agisse du patrimoine arboré, de parcs, d'espaces verts, de rives de lac ou de berges de cours d'eau méritent tout autant d'attention. C'est précisément la nature et le paysage proche de nous, les écosystèmes à l'état naturel de notre commune qui nous procurent, au quotidien, l'expérience de la nature et le lien avec elle.

Les communes inscrivent comme zone à protéger (zone de protection de la nature et du paysage) les objets des inventaires d'importance locale (talus, parc urbain, allées d'arbres, vergers, sites de reproduction d'espèces, surfaces prévues pour le remplacement d'arbres abattus ou abritant des objets du patrimoine arboré d'importance remarquable au niveau local, etc.). Elles définissent les restrictions en matière de construction et d'affectation qui sont nécessaires pour atteindre le but de protection visé.

Dans les zones à protéger, seuls sont admis les projets qui sont compatibles avec le but de protection et avec les prescriptions édictées par la commune en matière de protection ou dont l'implantation est imposée par leur destination.

Le patrimoine arboré d'importance locale sera protégé par le plan d'affectation local et le règlement sur les constructions, voire un règlement spécifique. Les dispositions réglementaires devront prévoir les dispositions relatives à sa protection. Le service établira des dispositions type à introduire dans le règlement communal, sur la base des exigences découlant des dispositions d'exécution de la présente loi.

L'état des lieux de la biodiversité ainsi que les objectifs et les mesures de la conception d'évolution du paysage (art. 43) sont intégrés dans le plan d'affectation communal.

Les communes ne sont pas seules pour accomplir cette tâche. La Confédération et le canton les soutiennent en leur donnant les moyens financiers nécessaires (art. 57 al. 1 lit. c) ; elles bénéficient aussi de ses conseils et d'une assistance technique.

Art. 26 Acquisition et propriété publique

La loi accorde enfin à l'Etat la possibilité d'exercer un droit de préemption sur un objet lorsqu'il est aliéné par son propriétaire. La décision de classement est un préalable nécessaire à l'usage de ce droit, ce que la jurisprudence a confirmé.

La loi laisse également à l'Etat la possibilité d'acquérir des biens-fonds par voie contractuelle ou par expropriation dans le but, soit de créer ou d'étendre des réserves naturelles, soit d'assurer la sauvegarde de sites dignes de protection. A noter que ces deux possibilités sont déjà prévues dans la loi actuelle (art 44 et 45, LPNMS)

L'art. 64 al. 1 let e de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR, RS 211.412.11) prévoit d'ailleurs expressément qu'une collectivité peut être autorisée à acquérir du terrain en zone agricole si le procédé permet de conserver un objet relevant de la protection de la nature.

L'acquisition d'un objet digne de protection par la voie contractuelle devrait primer la voie du classement puisqu'elle dépend exclusivement du consentement de l'administré ; la seconde apparaît toutefois moins onéreuse que la première.

4.3.1.4 Mesures conservatoires (art. 27 et art. 28)

La loi permet au service de prendre des mesures de sauvegarde nécessaires pour prévenir, écarter ou éviter une atteinte imminente au patrimoine naturel et paysager. Elle précise à cet égard que les communes sont tenues de signaler les atteintes; on peut toutefois envisager d'autres hypothèses, ainsi le signalement du danger par un tiers ou sa constatation par le service lui-même. Cette disposition, qui existe déjà dans la LPNMS actuelle, est également prévue par le droit fédéral pour des objets dignes de protection (art 16 LPN). Elle est précisée dans le projet de loi, dans la mesure où elle ne peut être actionnée que pour les objets ou espèces qui sont portées aux inventaires (qui par essence sont rares et menacées). Cette disposition est en effet nécessaire pour assurer la sauvegarde d'oiseaux très menacés dans le canton comme le râle des genêts par exemple qui peuvent décider de nicher dans des secteurs ne faisant pas l'objet de mesures aptes à garantir le succès de leur couvée. La prise de telles mesures est rare (une dizaine par année), mais il est nécessaire de prévoir l'instrument pour le faire.

Le service peut par le biais de ces agents accéder à l'objet à sauvegarder et procéder aux investigations nécessaires soit directement, soit par l'intermédiaire d'experts de son choix. Une fois le risque d'atteinte établi, le service bénéficie d'une grande liberté d'appréciation : il peut notamment ordonner l'arrêt immédiat des travaux qui porteraient atteinte à l'objet et, cas échéant, exiger le rétablissement de son état antérieur. On peut également envisager qu'une autorisation de construire soit suspendue ou refusée dans ce cadre.

Les mesures conservatoires peuvent être décidées indépendamment de toute autre mesure préalable. En revanche, elles ont nécessairement un caractère provisoire et doivent être suivies par une mesure de fond. La loi précise en effet que ces mesures deviennent caduques lorsqu'aucune mesure de protection au sens des art. 22 ss n'a été engagée dans un délai de six mois suivant leur entrée en vigueur. Ce délai peut être prolongé de six mois au plus en cas de nécessité, soit notamment en raison de l'importance de l'objet à classer ou de la complexité des investigations nécessaires.

4.3.1.5 Mesures de gestion (art. 29 et art. 30)

Art. 29 – Principes

Le deuxième effet que la loi confère aux objets portés aux inventaires a trait à la gestion de l'objet. Gérer notre patrimoine naturel et paysager, c'est le maintenir parmi les biens communs de la société.

La gestion des objets et milieux naturels et paysagers au sens de la loi traduit une volonté de maintenir leur valeur, de restaurer un milieu perturbé sur lequel la biodiversité s'est appauvrie où des atteintes paysagères ont eu lieu, ou - si pertinent - de laisser faire la nature.

Le projet de loi prévoit que la gestion incombe au propriétaire du bien qui peut la confier à un tiers exploitant. Cette disposition est analogue à celle prévue pour le patrimoine culturel immobilier.

L'incidence financière de cette obligation peut être relativisée dès lors que la loi prévoit que la collectivité publique y contribue sous la forme de différentes participations financières. Les dispositions relatives aux compétences et au subventionnement en donnent le cadre général.

Les modalités de subventionnement de ces différentes participations seront précisées par voie réglementaire.

Art. 30 – Contrats

L'entretien optimal des biotopes va de pair avec leur conservation. Une grande majorité des milieux non forestiers ne peuvent conserver leur spécificité et leur qualité sans l'intervention de l'être humain. La législation fédérale demande que les objets d'importance nationale soient entretenus et les modalités de gestion adaptées aux objectifs de protection. Le projet de loi prévoit de le faire aussi pour les objets d'importance régionale.

En fonction de la nature de l'objet inventorié, des contrats de formes différentes sont passés :

- convention d'exploitation pour les surfaces en zone agricole, conformément à l'article 36 du règlement sur l'agro-écologie (RAgrECo, BLV 910.21.1),
- convention de réserve en forêt,
- contrat nature avec des privés.

Le service peut déléguer ces tâches à des tiers (aux communes ou à des personnes – morales ou physiques – poursuivant les buts de la loi). Dans cette hypothèse, il pourra octroyer des subventions pour couvrir les frais découlant de cette tâche.

4.3.1.6 Mesures spécifiques pour la Venoge (art. 31 à 34)

La Venoge avec ses abords constitue un paysage digne de protection cher au vaudois. Sa protection était déjà soumise à des dispositions spécifiques dans la LPNMS. Dans la mesure où le site est en cours de protection selon les procédures décidées par le parlement, le projet de loi reprend les dispositions actuelles de la LPN(M)S.

4.3.2 *Prévention, réduction et réparation des atteintes (art. 35 – art. 41)*

4.3.2.1 Prévention des atteintes

Art. 35 – Principes

Art. 35 al. 1 : Les études et suivis le montrent, la réparation des atteintes est toujours très onéreuse. De plus, elle n'est tout simplement pas possible pour certains objets (marais, zones humides) ou espèces, ou ne permet pas de retrouver la qualité de l'objet initial ou le retour de l'espèce. La valeur du patrimoine naturel et paysager est le plus souvent largement sous-estimée, car elle ne prend pas en compte les services écosystémiques fournis.

Le projet de loi prévoit également à l'art. 35 al 2 que des mesures soient prises pour réduire les risques de dommages, de destruction ou de dérangement de nids ou de sites abritant des espèces portées aux inventaires. L'isolement ou la rénovation des bâtiments sont aujourd'hui responsables de la perte de nombreux sites de reproduction d'hirondelles, de martinets ou de chauves-souris ou accroissent les risques de collision avec les surfaces vitrées. La station ornithologique suisse de Sempach estime qu'en Suisse ce sont des centaines de milliers d'oiseaux qui perdent ainsi la vie. Toutes les espèces d'oiseaux sont concernées, dont parmi elles également des espèces rares ou menacées. L'ampleur de ce type de mortalité a été durant longtemps sous-estimée, car la plupart des victimes sont très rapidement emportées par des corneilles, des renards, des fouines, des chats, etc. Les mesures de protection pour les oiseaux doivent permettre de réduire ou d'éviter les sources de danger liées aux bâtiments, par exemple par le choix des matériaux, le fait de rendre visibles les obstacles. En règle générale, des mesures préventives (vitrages peu réfléchissants, réduction de l'effet miroir, aménagements extérieurs, etc.) s'avèrent moins onéreuses, plus durables et esthétiquement plus probantes que des improvisations après coup.

L'art. 35 al. 3 prévoit d'adapter l'éclairage public et publicitaire afin de limiter les impacts sur la nature. En effet, les animaux nocturnes trouvent leurs territoires morcelés par des barrières d'éclairage souvent infranchissables. C'est notamment le cas pour les chauves-souris. Leur rayon d'action ainsi que leur capacité à trouver de la nourriture s'en trouvent réduits, menaçant leur survie. Les oiseaux migrateurs peuvent également être touchés en étant désorientés dans leurs déplacements.

Art. 36 – Réintroduction d'espèces indigènes

Des lâchers ou réintroduction dans la nature d'espèces indigènes menacées ou disparues s'observent encore fréquemment. Si la volonté de base est souvent louable (réintroduction d'espèces animales emblématiques, déplacement de populations menacées visant la sauvegarde des espèces rares, plantation d'espèces disparues), leurs conséquences doivent être évaluées de manière approfondie. L'impact à long terme de ces actions sur la biodiversité n'est souvent pas apprécié (concurrence vis-à-vis d'autres espèces, perte de caractéristiques génétiques locales, transport de maladies, ...).

Afin de limiter l'impact sur la conservation de la nature, ces introductions doivent être contrôlées ; elles sont soumises à autorisation du service. Cette disposition prévaut aussi pour assurer la conservation du patrimoine génétique des prairies sèches et humides d'importance nationale ou régionale.

Art. 37 - Prévention et lutte contre les organismes exotiques envahissants.

Avec la mondialisation, l'introduction visible ou non d'espèces exotiques a augmenté. La plupart disparaissent après quelques années ou s'intègrent discrètement dans nos écosystèmes. Certaines, en revanche, ont la capacité de se propager facilement au détriment d'espèces indigènes et atteignent une telle densité de population qu'elles peuvent porter atteinte à la diversité biologique et à son utilisation durable. Ces espèces dites « exotiques envahissantes » peuvent causer des dommages écologiques divers : éviction et hybridation avec des espèces indigènes, modification des facteurs ou des fonctions écologiques à l'intérieur des écosystèmes indigènes ou encore transmission de maladies et de parasites aux espèces indigènes. Les espèces envahissantes peuvent également provoquer des problèmes de santé chez l'être humain en relâchant des substances toxiques ou allergènes. Elles peuvent enfin causer des pertes économiques importantes dans l'agriculture ou aux infrastructures, par exemple en augmentant les coûts d'entretien des voies ferrées, des routes et des rives. Or, l'introduction d'espèces exotiques envahissantes continue, alors que l'on sait que les coûts de leur éradication sont exorbitants. C'est pour cette raison que le canton va en dresser la liste et interdire la vente et la plantation.

Art. 37 al. 4 : les pièges non sélectifs n'attirent pas seulement le frelon asiatique, mais aussi un très grand nombre d'abeilles, de guêpes, de frelons européens, et des milliers d'autres espèces d'insectes parmi lesquelles plusieurs

autres hyménoptères. En regard de l'espèce visée, le nombre d'autres espèces piégées est souvent très élevé. Si parmi les 150 insectes capturés par un piège on ne compte que 3 frelons asiatiques, on peut remettre en cause l'intérêt d'un tel dispositif. Non seulement l'impact sur la population des frelons est négligeable, mais de plus ces pièges sont un danger significatif pour la biodiversité et pour l'équilibre de l'écosystème local. C'est pour cette raison que le projet de loi les interdit.

4.3.2.2 Réduction des atteintes, remplacement et réparation

Art. 38 – Principes

L'évaluation des impacts prévisibles sur les espèces, les habitats, les fonctionnalités écologiques de tout projet, plan ou programme précède la recherche des mesures d'accompagnement constituées par

- des mesures d'évitement
- des mesures de réduction

S'il subsiste des impacts résiduels, des mesures de remplacement permettant de contrebalancer les effets négatifs du projet, plan ou programme sur la biodiversité doivent être prises.

Art. 39 – Mesures de remplacement

Art. 39 alinéas 1 et 2 : La priorité est donnée à une compensation à proximité immédiate ou dans la continuité du site affecté par les travaux du projet, plan ou programme sans exclure d'intervenir un peu plus loin sur des espaces non directement impactés mais qui présentent des facteurs biotiques et abiotiques similaires.

La banalisation des milieux, le recul d'habitats naturels non perturbés et la concentration de populations d'espèces indigènes ou endémiques sur des petites portions de territoire contribuent à la chute de biodiversité. Il est donc primordial de préserver, restaurer ou réhabiliter, puis gérer *in situ* un habitat favorable à la conservation d'espèces patrimoniales lorsque celles-ci sont perturbées. Dans le cas où cela se révèle impossible ou écologiquement dénué de sens (surfaces enclavées, de taille critique, avec des pressions trop fortes ou des coûts d'entretien disproportionnés), le choix devrait se porter préférentiellement sur les mêmes habitats et espèces dans un milieu de la même unité biogéographique.

Art. 40 – Ensemble de mesures

Dans le cas où il n'est pas possible de reconstituer un objet du patrimoine naturel ou arboré auquel on aurait porté atteinte sur son emplacement originel, la commune doit désigner des sites sur son territoire où une restitution ou un remplacement pourrait se faire. Idéalement, le remplacement se fait dans des secteurs présentant un déficit écologique (manque de structures paysagères, biotopes en mauvais état, surfaces dans l'espace construit affichant des îlots de chaleurs etc.). La commune doit aussi prévoir des projets écologiques à réaliser dans ces secteurs avec les montants compensatoires perçus.

Il est souvent difficile de trouver des surfaces appropriées pour y réaliser des mesures compensatoires. La collaboration entre le canton et les communes a pour but de coordonner les mesures de compensation et les mesures de revalorisation incombant aux collectivités publiques.

Art. 41 – Remise en état et réparation

Cet article traite de la remise en état suite à un acte illicite. Des mesures administratives peuvent être prises pour rétablir une situation conforme au droit. Ces mesures peuvent s'accompagner d'une dénonciation pénale.

Le canton ou les communes peuvent ordonner notamment les mesures suivantes :

- la suspension des travaux ;
- l'interdiction d'utiliser des installations ou leur mise hors service ;
- l'évacuation de tout ou partie des matériaux apportés ;
- les réparations, les transformations, les améliorations et l'entretien jugés nécessaires ;
- la remise en état, la suppression ou la démolition.

Art. 41 al. 4 - Anciennes atteintes

Le canton veille à réparer des atteintes anciennement portées à un objet inscrit à un inventaire par des mesures actives « chaque fois que l'occasion se présente ». Cette mesure vise une restauration de la qualité du paysage et des milieux dégradés. Les actions du passé n'ont pas toujours pris en compte leurs effets individuels ou cumulés à long terme (constructions, infrastructures de déplacement ou de transport de l'énergie, régulation des lacs et cours d'eau, etc.). Certaines atteintes sont irrémédiables, d'autres sont réparables. Dans de nombreux cas, l'intégration paysagère ou les conditions de vie des espèces peut être améliorée (plantations, mises sous terre de ligne électrique, remplacement du gunitage de murs par des ancrages, enlèvement du goudron au pied des arbres, etc.). La grande majorité des biotopes humides de Suisse sont dégradés du fait des drainages ou des corrections des eaux fluviales. Asséchés, ces milieux se boisent. L'élimination des buissons et des arbres qui tendent à prendre le dessus sur les espèces de marais engendre des coûts d'entretien très élevés. Il masque un déséquilibre sans résoudre les problèmes de fond. Les nombreuses voies de communications et leur équipement sont des obstacles souvent infranchissables pour plusieurs espèces alors même que des mesures intégratives auraient permis de concilier trafic et transit de la faune. Il convient donc, à chaque fois que l'occasion se présente, par exemple lors de renouvellement de concessions, de projets d'améliorations foncières, d'entretien ou de rénovations d'infrastructures existantes d'évaluer si et de quelle manière des améliorations sont possibles sous l'angle du patrimoine naturel et paysager. En fonction de la nature des travaux engagés, des subventions peuvent être allouées par la Confédération ou le canton.

4.3.3 Améliorer la biodiversité et le paysage (art. 42 à art. 44)

Art. 42 – Principe

Pour se maintenir, la biodiversité ne peut se suffire d'îlots protégés dans des secteurs marginaux ou reculés. Dans les secteurs densément exploités ou utilisés (où les éléments naturels ont été éliminés), cette biodiversité doit être restaurée pour reconnecter les milieux naturels résiduels et augmenter les chances de voir les espèces se maintenir à long terme. Elle participe également à la qualité et à la diversité du paysage.

Art. 42 al. 1

La compensation écologique est un terme générique désignant des mesures servant au maintien et au rétablissement de la fonction des milieux naturels ainsi qu'à leur mise en réseau, principalement dans des régions où l'exploitation du sol est intensive ou à forte densité de population. Cette disposition est prévue par la loi fédérale (art 18, LPN), mais la disposition cantonale va plus loin dans la mesure où elle doit être mise en place dans les régions où l'exploitation du sol est intensive à l'intérieur ou à l'extérieur des localités. Elle est nécessaire compte tenu de la surface résiduelle très faible des milieux de qualité d'importance nationale et régionale (inférieure à 5%).

A noter que la révision en cours de la LPN prévoit également que les cantons mettent en œuvre une compensation écologique dans les régions où l'exploitation du sol est intensive (mise en œuvre professionnelle et en des lieux adaptés) et qu'ils utilisent pour cela les instruments appropriés du droit et de l'aménagement du territoire (stratégies, conceptions et, dans l'idéal, un plan sectoriel cantonal ou régional).

Art. 42 al. 2 – Compensation en zone agricole

En quelques décennies, de nombreuses surfaces qui jouent un rôle important pour la diversité des espèces – ruisseaux naturels, zones inondables, surfaces rudérales, chemins herbeux, buissons isolés – et plus généralement pour la biodiversité et les services écosystémiques qu'elle prodigue, ont disparu ou ont été modifiées qualitativement. La simple pollinisation par les abeilles, un service écosystémique naturel et fort peu coûteux, vaut près de 350 millions de francs par an¹⁵. Plus généralement, la diversité des espèces constitue une assurance contre les changements environnementaux indésirables, par exemple comme protection naturelle contre les parasites ou les maladies des plantes. La biodiversité est donc essentielle pour la préservation à long terme de la production alimentaire nationale et le maintien d'un certain degré d'autosuffisance en Suisse. Cette évolution générale à l'échelle de la Suisse a conduit la Confédération à encourager, par le biais de paiements directs, la création et le maintien de surfaces de promotion de la biodiversité, des mesures de mise en réseaux dans la zone agricole et la prise de mesure en faveur de la qualité du paysage.

¹⁵ Office fédéral de l'agriculture (2017) : communiqué de presse : La pollinisation par les abeilles également importante pour les grandes cultures. <https://www.ad-min.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-68070.html>.

Des efforts sont entrepris dans la grande majorité des régions du canton pour atteindre les objectifs de surfaces et de qualité visés. Ces mesures n'ont toutefois jusqu'à ce jour pas encore suffi à stopper le recul des effectifs d'espèces menacées spécifiques à la zone agricole. Les conditions et vocations prioritaires de production dévolues aux plaines, la répartition et distribution inégale des surfaces de promotion de biodiversité, la faible diversité des surfaces mises en place (majoritairement des prairies et pâturage), l'impossibilité pour certaines de voir leur qualité s'améliorer sont des éléments qui justifient d'inscrire le principe de la compensation écologique en zone agricole. L'objectif n'est pas d'intervenir partout, mais là où la quantité et la qualité des surfaces ne répondent pas aux objectifs environnementaux de l'agriculture et à la fonctionnalité de l'infrastructure écologique. Le projet de loi prévoit que cette compensation prenne en compte les besoins d'une agriculture qui doit aussi assurer la sécurité alimentaire. Des approches concertées avec les exploitants sont prévues. Cette forme de compensation écologique joue un rôle complémentaire car elle permet de rétribuer les agriculteurs pour les prestations supplémentaires par rapport à celles qu'ils fournissent déjà en échange des paiements directs et des contributions à la qualité écologique, prévues par la législation agricole.

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

La diversité biologique qui participe à la qualité du paysage doit aussi avoir sa place dans l'espace urbain. Elle y remplit des fonctions naturelles et climatiques importantes tout en contribuant à la santé, à la détente et à la sensibilisation de la population. Il importe donc de mieux préserver le patrimoine arboré, les espaces verts et les espaces non bâtis à l'intérieur des zones urbaines. Il convient pour les surfaces vertes d'améliorer en fonction des usages leur qualité afin qu'ils puissent donner lieu à une utilisation non seulement récréative ou utilitaire, mais multifonctionnelle. Le rythme de constructions soutenu des dernières décennies n'a souvent pas permis d'accorder à la qualité paysagère toute l'importance qu'elle mérite ; aussi, l'élégance et l'attrait des ceintures paysagères de biens historiques, de zones résidentielles et de paysages agricoles en ont fait les frais.

La pratique de mise en œuvre actuelle n'exploite pas pleinement le potentiel qu'offre l'aménagement du territoire pour faire progresser la mise en réseau de milieux et pour créer ou préserver des espaces non bâtis et des espaces verts à l'intérieur des zones d'activités. La biodiversité comme le paysage doit pouvoir remplir ses multiples fonctions dans le plus grand nombre de lieux possible. La conservation du patrimoine arboré et la protection des éléments les plus remarquables en sont des éléments clés.

La compensation écologique et l'évolution du paysage dans les zones bâties est ainsi laissée à la responsabilité des communes, car elle dépend largement des conditions locales. Pour initier des réflexions, un état des lieux et une vision de l'objectif visé est prévu, avec le soutien financier possible du canton (art. 57 al. 1 lit. c). Un diagnostic des surfaces non bâties et une planification de la répartition du patrimoine arboré est souhaitable.

La qualité naturelle et paysagère des espaces non bâtis renforce l'identification et l'attachement de la population. Pour préserver, avec la participation des particuliers, le réseau multifonctionnel que constituent les espaces verts et les espaces non bâtis dans les zones urbaines, il est souhaitable que les communes urbaines et les communes appartenant à des agglomérations inscrivent dans leurs plans d'affectation l'obligation d'inclure une proportion d'espaces verts et d'espaces non bâtis dans la zone à bâtir. Outre ces mesures visant à assurer la biodiversité sur le plan quantitatif, il importe également de sensibiliser et de former les différents acteurs aux aspects qualitatifs de la question.

Le projet de loi prévoit que les communes élaborent une conception d'évolution du paysage (CEP), idéalement lors de la révision de leur plan d'affectation communal. Sur le fond, il ne s'agit pas d'une nouveauté, vu que les questions paysagères doivent être traitées dans les plans d'affectation communaux. Il s'agit plus d'une nouvelle approche méthodologique impliquant davantage la population et développant des solutions en meilleure adéquation avec le contexte et les souhaits locaux. Une fois achevée, les objectifs et mesures de la CEP sont, en principe, à intégrer dans l'aménagement local soit au moyen d'une révision partielle soit par une révision complète du Plan d'aménagement local (dépend de l'âge du plan et de l'importance des objectifs et mesures sur la planification communale).

Art. 44– Nature temporaire

Les friches urbaines, des terrains temporairement ou définitivement abandonnés par l'être humain, ne sont pas pour autant des zones mortes. Nombre de travaux récents en écologie urbaine ont démontré qu'elles constituent le réservoir de communautés d'espèces végétales et animales riches et diversifiées. Elles constituent un refuge pour la diversité, là où partout ailleurs cette dernière est chassée. Une forte dynamique caractérise ces paysages

selon leur âge, leur forme, leur surface ou leurs structures. Une friche peut accueillir rapidement des espèces pionnières ou rudérales, qui disparaissent progressivement au profit d'espèces plus « stables » jusqu'à l'obtention d'un équilibre.

Reste la question de savoir s'il faut encourager le développement d'une biodiversité urbaine vouée à disparaître après la réhabilitation. Les friches urbaines doivent être considérées comme des éléments dynamiques de l'écosystème urbain. Composante permanente de la ville, les friches doivent évoluer au rythme des mutations urbaines, des abandons et réaffectations successives. Par ailleurs, ces espaces de nature temporaires ne peuvent se substituer aux espaces verts et aux friches laissées en libre évolution qui accueillent des espèces végétales et animales complémentaires.

La friche végétalisée peut disparaître à condition que le territoire détienne d'autres friches à proximité qui vont pouvoir accueillir une partie des espèces qui ont su se développer et tirer parti des friches transitoirement disponibles.

Il en est de même des milieux temporaires dans les gravières ou carrières qui doivent pouvoir se déplacer au fur et à mesure de l'avance de l'exploitation.

4.3.4 Mise en réseau des milieux et des espèces (art. 45 à art. 47)

Art. 45 – Principes

La Confédération s'est fixée comme objectif de disposer d'ici 2040 d'une infrastructure écologique fonctionnelle sur l'ensemble de son territoire, aussi bien en milieu rural que dans les régions urbanisées, en plaine comme en altitude. Le Plan d'action de la Stratégie Biodiversité Suisse prévoit différentes mesures à cet effet, reprises dans les politiques sectorielles fédérales (Conception paysage suisse, mais aussi politique agricole). Les cantons sont tenus de travailler à la planification de cette infrastructure sur leur territoire dans le cadre des conventions programme nature et paysage 2020-2024. Le canton s'est aussi donné comme but de garantir d'ici 2030 une infrastructure fonctionnelle

L'infrastructure écologique est un élément central de la loi, qui s'appuie pour sa mise en place sur les inventaires et les différentes mesures de protection prévues par la présente loi.

Elle est composée d'un ensemble écologiquement et spatialement représentatif, d'aires centrales et d'aires de mise en réseau. Ces aires sont réparties de manière adéquate sur le territoire, en quantité et qualité suffisantes. En complément à une utilisation de l'ensemble du territoire qui ménage la diversité biologique et de programmes de conservation des espèces, l'infrastructure écologique assure la conservation à long terme de la biodiversité. En particulier, elle permet d'assurer le maintien des milieux naturels menacés ainsi que de populations viables des espèces prioritaires et ceci dans toutes les régions biogéographiques du pays.

L'infrastructure écologique doit tenir compte des exigences des espèces animales et végétales, de leur capacité de dispersion et de leur mobilité. Elle doit permettre d'assurer le fonctionnement et la capacité de régénération des milieux naturels à long terme, ceci également dans le cadre de conditions changeantes, telles que le réchauffement climatique.

Selon les estimations de la Confédération, un tiers du territoire national devrait être dévolu à l'infrastructure écologique et 17% au moins abriter des aires centrales.

Le projet de loi ne donne pas de surfaces minimales requises, mais vise à identifier les surfaces concernées, les lacunes à combler (al.2) et les installations ou liaisons à assainir ou à créer.

Art. 46 – Infrastructure écologique

Les aires centrales sont des surfaces spatialement délimitées possédant un statut de protection juridique clair. Cette précision fait référence aux critères de l'UICN et de la Confédération pour répondre à la définition d'une aire protégée sur le long terme. La réalisation de ce niveau de permanence requiert généralement un engagement spécifique reflété dans une disposition réglementaire, une servitude enregistrée en faveur de la conservation de la nature sur le titre de la propriété, un protocole d'entente ou tout autre instrument contraignant pour les propriétaires actuels ou successeurs du titre de propriété sur le long terme. Le canton peut utiliser ses propres instruments, dès lors qu'ils sont appropriés pour atteindre l'objectif visé. Le caractère contraignant pour les propriétaires fonciers est fondamental.

Entrent dans la catégorie d'un statut de protection juridique clair dans le canton une protection sous forme de décret ou arrêté du Conseil d'État, une décision de classement, une zone ou secteur de protection dans le cadre d'un plan d'affectation cantonal ou communal, un contrat de réserve forestière ou encore une restriction au registre foncier.

Les aires centrales offrent aux espèces prioritaires une qualité d'habitat particulièrement élevée et jouent un rôle clé en tant que lieu de reproduction, de développement ou de dispersion (populations sources). Les milieux dignes de protection d'importance nationale et régionale constituent l'ossature potentielle de cette infrastructure écologique.

Les aires de mise en réseau sont des surfaces ou des espaces clairement définis qui relient les aires centrales et garantissent la perméabilité du paysage pour les espèces animales, végétales et les champignons. En tant qu'espaces de dispersion, de biotopes relais ou de corridors, elles rendent possible la mobilité quotidienne, les migrations saisonnières, la dispersion des espèces cibles d'une aire centrale à l'autre ainsi que la colonisation de nouveaux sites et régions (p. ex. en raison des changements climatiques). Les surfaces potentielles sont notamment l'espace réservé aux eaux, les haies, bosquets, îlots de sénescence, arbres isolés, bords et talus de route. Les éléments de mise en réseau construits tels que les ponts végétalisés, les passages pour la petite faune, les échelles à poissons, etc. sont des types spécifiques d'aires de mise en réseau. Comme les aires centrales et les aires de mise en réseau existant actuellement ne forment à elles seules pas encore une infrastructure écologique fonctionnelle, il faut veiller à prendre en compte également des sites potentiels lors de la planification.

L'infrastructure écologique figure dans plusieurs politiques sectorielles (forêt, agriculture, agglomération). Il peut arriver que des aires centrales ou de mise en réseau figurent dans l'aire forestière et soient soumises simultanément à la législation forestière et à la législation sur la protection du patrimoine naturel et paysager. Afin d'assurer une coordination effective des mesures et des instruments, la loi prévoit expressément l'établissement d'un plan sectoriel. Il s'agit de faire en sorte que la préservation et la valorisation de l'infrastructure écologique se conforment aux objectifs et exigences de la législation forestière et que les instruments les plus appropriés soient mis en œuvre.

Le projet de loi prévoit aussi que le département veille à la protection et l'entretien de l'infrastructure écologique.

Art. 47 – Corridors à faune

La grande majorité des espèces ont besoin de se déplacer pour se nourrir, migrer, se reproduire ou se reposer. Leur besoin et les distances de dispersion varient d'une espèce à une autre, mais peuvent couvrir plusieurs centaines de kilomètres.

Un corridor à faune est une voie privilégiée par les animaux sauvages pour leur migration. Il sert à connecter à grande échelle, dans l'aire de répartition d'une espèce, des populations ou des parties de populations occupant des territoires séparés les uns des autres et favorise ainsi les échanges génétiques.

Au fur et à mesure du développement du bâti, le territoire s'est vu fragmenté et équipé d'infrastructures ou d'obstacles souvent infranchissables pour la faune. Ces changements constituent une menace pour les populations animales à long terme. Sur les quelque 300 corridors à faune d'importance suprarégionale qui existent en Suisse, seul un cinquième ne comporte aucun obstacle. Les principaux obstacles sont les voies de communications humaines qui les croisent

Pour permettre les échanges entre le Jura et les Préalpes et entre les réservoirs de populations, des corridors à faune doivent être maintenus ou restaurés. La Confédération identifie pour le canton quelques 20 corridors à faune fondamentaux aux échanges de la grande faune en Suisse (corridors à faune d'importance suprarégionale). Certains sont fonctionnels, d'autres perturbés ou interrompus. Le projet de loi prévoit la restauration de ceux qui ont été coupés. Cette restauration passera par des ouvrages construits permettant le franchissement d'une route ou une voie de chemins de fer, la suppression de clôture ou la mise en place de structure de guidage. Vu le coût des ouvrages de franchissement, une planification cohérente du territoire doit les accompagner car il s'agit d'éviter des activités ou constructions à proximité ou sur les axes de déplacements de la faune (tel le paint-ball limitrophe du passage à faune d'Oulens sur l'A1). A ceux-ci s'ajoutent les corridors d'importance locale. Leur nombre et leur état sont en cours d'inventaire. En termes de responsabilité, le projet de loi prévoit que le rétablissement des corridors ou passages à faune d'importance suprarégionale et régionale perturbés ou

interrompus par des routes cantonales incombe au canton. Les communes veillent quant à elles à rétablir les corridors à faune d'importance locale perturbés ou interrompus dans les limites des crédits disponibles.

4.3.5 Suivi (art. 48 à 51)

Art. 48 – Principe

Un système d'information doit être mis sur pied afin de faciliter les échanges, notamment avec le service en charge du domaine de l'agriculture (art. 48).

Art. 49 – Art. 51 – Suivi

Pour agir efficacement et à temps, l'état de la biodiversité et l'évolution du paysage doivent être suivis. Cette mesure déjà prévue dans la LPNMS actuelle est reprise dans le projet de loi. Elle est complétée d'un suivi des espèces et objets inventoriés. Le suivi des mesures de reconstitution, de remplacement et de protection a pour but d'assurer leur mise en œuvre et d'évaluer leurs effets.

4.3.6 Promotion du patrimoine naturel et paysager (art. 52 à 54)

Art. 52 – Information, conseil et sensibilisation

Les connaissances, qu'elles soient nouvelles ou existantes, doivent être rendues accessibles aux différents acteurs dans l'administration, les milieux économiques et politiques. Cela suppose que les échanges soient renforcés.

Le canton et les communes s'engagent à expliquer aux acteurs de la société, des milieux politiques et économiques les bénéfices qu'ils tirent des services écosystémiques, les répercussions de leurs actions sur la biodiversité et ses services écosystémiques et comment ils pourraient contribuer à leur conservation.

Art. 53 - Recherche

Le savoir est au centre de l'action. Sans savoir et sans compréhension pour les thèmes de la biodiversité, il est impossible d'agir. Il faut savoir où agir et comment agir – et surtout pourquoi agir. Il faut comprendre – « prendre avec » – de manière à se sentir concerné par la problématique de la perte de biodiversité.

La recherche suisse sur la biodiversité conduit des travaux fondamentaux et appliqués de pointe au plan international et fournit une contribution importante à la résolution de problématiques pressantes. Cela suppose que des efforts soient faits pour recueillir des données, les compiler, en faire des synthèses et construire des théories, pour mener une recherche expérimentale innovante dans un cadre spatial et temporel approprié, pour équiper des surfaces de recherche interdisciplinaires permanentes et pour mettre en réseau les chercheurs afin d'améliorer leur accès aux nouvelles connaissances, méthodes et technologies ainsi que leur formation de base et leur formation continue.

Le canton est prêt à soutenir financièrement ces efforts.

Art. 54 – Formation

La perte de biodiversité, les prestations de la biodiversité sont aujourd'hui encore peu connues. La formation de la population est primordiale. Elle commence par l'école et doit se poursuivre dans toutes formations et dans toutes les branches, non pas seulement dans celles scientifiques. Car cette compréhension peut ensuite être incorporée dans tous les agissements et finalement s'exprimer dans les décisions politiques.

La fonction publique : l'ensemble des politiques publiques est concerné par les changements liés au climat et à la biodiversité : la santé, l'agriculture, le tourisme, l'économie, la justice, etc. Les employés qui auront à concevoir, mettre en œuvre et évaluer les politiques publiques de demain pour adapter la société au dérèglement climatique et atténuer ce dernier ainsi qu'enrayer la perte de la biodiversité doivent donc être impérativement formés à ces enjeux nouveaux.

Le système éducatif : les écoles doivent dispenser à tous les niveaux les connaissances scientifiques sur les espèces vivant en Suisse, sur la diversité biologique et son importance, sur les services écosystémiques ainsi que

sur les actions possibles pour maintenir et développer la biodiversité et en assurer une utilisation durable. Le projet de loi prévoit un soutien particulier sur les sites d'enseignement et d'établissements scolaires.

4.3.7 Subventions (art. 55 – art. 60)

4.3.7.1 Octroi des subventions (art. 55 – 58)

Art. 55 – Principes

Dans le contexte de la RPT, la protection de la nature est restée une tâche commune de la Confédération et des cantons.

La Confédération finance les tâches communes sur la base de programmes pluriannuels et à l'aide de subventions globales et forfaitaires (conventions-programme).

Lorsque le canton transfère à des tiers des fonds obtenus sur la base des conventions-programme, on est dans un rapport de subventionnement cantonal, régi par le droit cantonal.

Art. 56 – Conditions d'octroi des subventions

Les conditions sont celles de la loi sur les subventions (LSubv ; BLV 610.15).

Art. 57 – Mesures subventionnées

Investir dans la biodiversité a un impact particulièrement positif sur l'économie régionale lorsque celle-ci prend des mesures en faveur de la nature.

La prise de conscience accrue du risque que la perte de biodiversité peut représenter pour la société et l'économie a suscité un grand nombre d'interventions parlementaires non seulement sous la Coupole fédérale, mais aussi au niveau cantonal.

L'art. 57 liste les domaines subventionnables. Les tâches et prestations qui pourraient bénéficier d'une subvention correspondent aux activités qui sont déjà passibles en vertu de la LPNMS de de toucher des subventions, les buts de la loi actuelle étant très généraux.

Des subventions peuvent être versées pour :

- l'établissement des inventaires par les communes
- la protection du patrimoine arboré
- la gestion des objets d'importance locale
- les mesures de compensation prises par les communes
- la lutte contre les organismes exotiques envahissants
- les activités d'information, de formation, de sensibilisation et de recherche
- les autres activités d'intérêt public dans le domaine de la protection de la nature et du paysage

Art. 58 – Modalités et bases de calcul des subventions

Le projet de loi prévoit des subventions forfaitaires ou au pourcentage des coûts effectifs. Il décline, à l'échelle cantonale, les pratiques en vigueur depuis l'introduction de la RPT et des conventions-programme.

Comme le pratique déjà la Confédération, le financement tiendra compte de l'importance des objets (nationale, régionale, locale) de leur ampleur, de leur qualité, de la complexité et de l'urgence des mesures de même que de l'importance du projet pour la protection des espèces prioritaires et la mise en réseau de biotopes). Pour certaines prestations, le canton prévoit un soutien par l'octroi d'un montant forfaitaire. Les forfaits s'alignent sur les coûts moyens dans les différents domaines et tiennent compte de la répartition des coûts entre Confédération, cantons et tierces personnes, de l'importance, de l'ampleur et de la qualité des mesures/prestations ainsi que des types de subventions prévus par l'OPD. Le canton envisage une subvention forfaitaire à l'ha pour des travaux d'inventaires. Pour d'autres prestations dont l'ampleur peut varier et qui sont difficilement normalisables, il prévoit de le faire en fonction des prix effectifs.

4.3.7.2 – Fonds cantonal pour la protection de la nature (art. 59 – art. 60)

Art. 59 – Fonds

Le fonds cantonal est un outil qui a fait ses preuves en particulier depuis l'instauration des conventions-programmes en 2008. Le canton s'engage à fournir un ensemble de prestations dans un délai de 4 ou 5 ans. Au moment de la signature de la convention-programme, il formule des intentions de travaux, d'inventaire, de mise sous protection, qui - pour se concrétiser - impliquent de suivre les procédures administratives cantonales, de trouver des mandataires, d'obtenir l'aval des propriétaires ou de procéder à une levée des oppositions dans le cas du classement d'un site par exemple. Le calendrier effectif de mise en œuvre des prestations ne correspond pas à celui du versement par tranches des subventions fédérales. Le fonds permet de conserver les subventions le temps nécessaire à la réalisation des prestations.

Art. 60 – Financement du fonds

Le projet de loi reprend les sources de financement actuels et les complète notamment s'agissant des amendes d'ordres.

4.3.8 *Contrôle de la mise en œuvre*

4.3.8.1 Surveillance (art. 61 – art. 62)

Art. 61 – Principes

Les agents de la police faune et nature assurent la surveillance générale du patrimoine naturel et paysager.

Un système uniforme de signalisation des objets protégés s'applique dans toute la Suisse depuis 2016. La signalisation et les informations destinées aux visiteurs visent à accroître la visibilité des aires protégées dédiées à la conservation de la biodiversité et, surtout, à promouvoir le respect de certaines règles de comportement. Le nouveau système et les prescriptions correspondantes ont été définis dans un manuel afin d'assurer leur mise en œuvre correcte.¹⁶

Art. 62 – Surveillance des objets protégés

Les objets protégés sont surveillés par des agents engagés par le service et dévolus à cette tâche. Ils seront au bénéfice d'une formation spécifique (du type rangers).

L'introduction des amendes d'ordre dans le domaine de la protection de la nature permet de compléter les dispositions relatives aux tâches de police dans la loi sur la faune (LFaune, BLV 922.03), sur la pêche (LPêche, BLV 923.01) et sur les forêts (LVLFo, BLV 921.01). La police faune-nature est renforcée pour mieux assurer la surveillance des espèces et des milieux classés. Les dispositions du projet de loi renvoient aux articles topiques de la LFaune (art. 68 ss).

En effet, si la surveillance des activités de chasse et de pêche relève clairement de la législation sur la chasse et de la pêche et n'est assurée que par les surveillants de la faune et les gardes-pêche, celle des espèces protégées, comme celle des milieux classés se voit partagée entre législations et acteurs.

Plusieurs lois prévoient le contrôle des dispositions de protection des espèces et de leurs habitats. Au niveau cantonal, il s'agit principalement de la LPNMS, de la LFaune, de la LPêche, ainsi que de manière subsidiaire, de la LVLFo. Ce dispositif rend la mise en œuvre de la surveillance complexe, car il dilue les responsabilités entre acteurs sur le territoire, sans permettre pour les sites classés au niveau cantonal ainsi que pour ceux protégés par le droit fédéral, une surveillance suffisante et efficiente.

Chacune de ces lois dispose en effet d'un personnel qui lui est propre, mais qui se voit doté, en matière de surveillance et dénonciation, de compétences et de moyens très différents (police judiciaire ou pas, personnel engagé par l'Etat ou pas, uniforme ou pas, indemnisation ou pas). L'article 11bis de la LPNMS actuelle prévoit que « Des agents privés peuvent être chargés de veiller à ce que le public se conforme aux dispositions de la présente loi, des arrêtés d'exécution et des décisions de classement et, le cas échéant, de constater les contraventions à ces dispositions. Ils peuvent être dotés à cet effet de compétences de police ». Dans le

¹⁶ Aires protégées suisses : manuel de signalisation 2016 / OFEV, l'environnement pratique (UV-1614-F)

règlement d'application de cette loi, ces agents nommés « délégués à la protection de la nature, du paysage et de la flore », désignés par le département et assermentés par le préfet du district où ils exercent principalement leur activité, sont tenus d'exercer leur activité à titre bénévole. Il ne leur est pas demandé de formation ou de compétence spécifique, hormis celle d'avoir une connaissance approfondie de la faune et de la flore, être majeur et en bonne santé, jouir d'une bonne réputation.

La loi propose d'introduire une nouvelle catégorie d'agents, soit les agents en charge de la surveillance des objets naturels classés. Ils seront engagés par le service et auront pour mission exclusive la surveillance des objets naturels classés. Leur financement sera assuré pour partie par les subventions fédérales dévolues à la surveillance des sites d'importance nationale, pour le solde par le fonds cantonal pour la protection de la nature.

Ces agents seront membres de la police faune-nature (art. 67 ss LFaune). Cette nouvelle terminologie est celle proposée, en lieu et place de la police faune, dans le cadre du projet de révision de la LFaune, LPêche, LVLFO et LPJu mis en consultation en mars 2021. Elle est proposée dans un souci de clarté et pour couvrir le champ d'application des dispositions légales relevant de la division biodiversité et paysage de la DGE. Pour des raisons de cohérence, il est aussi prévu dans le projet de révision que le personnel de police au sens de la LFaune se nomme désormais « agent » et non plus « surveillant ». Ce projet prévoit aussi que les compétences des agents permanents seront étendues ; ils seront à l'avenir tenus de veiller au respect de l'application de la loi sur la nature.

Dans la mesure où le canton comprendra plusieurs centaines d'objets protégés, la loi prévoit aussi que les autres agents du corps de police faune-nature puissent aussi assurer des tâches de surveillance au sens de l'article 67 LFaune.

4.3.8.2 Dispositions pénales (art. 63 à art. 65)

Art. 63 – Contraventions

En raison de l'importance que revêt l'article 24a let. b LPN – qui réprime les infractions aux dispositions et mesures d'exécution prises dans les domaines de la protection des biotopes et des espèces, pour autant qu'elles aient été déclarées punissables –, la possibilité de prévoir des infractions de droit cantonal est réduite aux domaines où la protection est l'affaire primaire des cantons, à savoir essentiellement la protection des autres objets dignes de protection, les espèces, les paysages, les géotopes.

La LPN évoque à son article 24a, alinéa 1, lettre b « la déclaration de punissabilité ». Cette déclaration correspond à l'injonction comminatoire prévue par l'article 292 CP (insoumission à une décision de l'autorité). Ce n'est donc pas l'atteinte au site protégé qui est constitutive de l'infraction, mais le non-respect de la décision du service (p. ex. mesures conservatoires). Il faut que la décision du service définisse de manière claire le comportement interdit et qu'elle indique que la décision est rendue sous la menace de l'art. 292 CP qui prévoit une amende en cas d'insoumission.

Art. 64 – Qualité de partie du canton

Le service est souvent confronté à des actes illicites sur des terrains privés. Il n'a donc que la possibilité de dénoncer. Il n'est ainsi plus en mesure de peser sur la procédure pénale. Sans accès au dossier, il lui est impossible de savoir comment la procédure s'est déroulée ou de demander des mesures plus sévères. Or, une jurisprudence trop souple en faveur des contrevenants porte préjudice à la protection de la nature.

Le projet de loi prévoit par conséquent 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 LPnP fait l'objet d'une procédure pénale.

Cette proposition est conforme à l'art. 104 al. 2 CCP qui dit que « la Confédération et les cantons peuvent reconnaître la qualité de partie, avec tous les droits ou des droits limités, à d'autres autorités chargées de sauvegarder des intérêts publics ».

Art. 65 – Amendes d’ordre

La loi sur les amendes d'ordre du 24 juin 1970 (LAO, RS 741.03) prévoit, pour les contraventions mineures et faciles à constater en matière de circulation routière et de stupéfiants, une procédure simplifiée dite de l'amende d'ordre. Selon cette procédure, le prévenu peut s'acquitter de l'amende prononcée immédiatement. S'il ne le fait pas, il bénéficie d'un délai de 30 jours pour s'en acquitter. S'il ne respecte pas ce délai, une procédure pénale ordinaire plus longue et plus complexe est engagée. Il en va de même si la personne concernée s'oppose à la procédure de l'amende d'ordre. Dans cette procédure simplifiée, les antécédents et la situation personnelle du prévenu ne sont pas pris en compte. Il n'est par ailleurs pas perçu de frais.

Le 18 mars 2016, la LAO a été entièrement révisée et son champ d’application étendu. Désormais, à savoir depuis le 1^{er} janvier 2020, le régime des amendes d’ordre, concerne aussi la loi sur les forêts (LFo ; RS 921.0), la loi sur la chasse (LChP ; RS 922.0), la loi sur la pêche (LFSP ; RS 923.0) et la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451.0). Le catalogue des infractions concernées par ces législations figure dans l’Ordonnance sur les amendes d’ordre (OAO ; RS 741.031).

L’étendue des amendes d’ordre de droit fédéral demeure dans le domaine de la nature, de la faune et de la forêt relativement succincte à ce jour (1 type d’amende pour la LPN, 2 pour la LFo, 3 pour la LFSP et 11 pour la LChP).

L’entrée en force du cadre fédéral révisé est l’occasion d’introduire dans la présente loi le principe des amendes d’ordre. Une proposition analogue a été proposée dans le projet de révision de la LFaune, LPêche, LVLFo et LPJu mis en consultation en mars 2021. Le catalogue des infractions, sanctionnées par une amende d’ordre, figurera en annexe au règlement d’exécution de la présente loi. Ce nouveau dispositif permet une cohérence avec les règles en vigueur dans les cantons voisins, plusieurs d’entre eux ayant déjà instauré le principe et une liste d’amendes d’ordre dans leur législation (Fribourg, Valais).

4.3.8.3 Voies de droit (art. 66 à art. 67)

Art. 66 – Principe

Les décisions prises en application de la loi sont sujettes à recours, conformément à la LPA-VD.

Art. 67 – Qualité pour agir

Le droit de recours des organisations d’importance cantonale complète le droit de recours associatif ordinaire qui existe depuis le milieu des années 1960 à l’échelon fédéral.

Les organisations cantonales se voient dotées directement de la qualité pour agir, et ce indépendamment des restrictions posées par le droit fédéral (il n’y a pas besoin que l’on soit en présence de l’accomplissement d’une tâche fédérale).

Ce droit doit pouvoir s’exercer non seulement lorsqu’une décision est prise sur la base du projet de loi, mais aussi directement sur la base du projet, et il doit être au moins identique à celui accordé aux organisations nationales par la LPN ; sont ainsi visées les décisions prises en application des articles 16 al. 3, 17 al. 2, et 18 al. 3 LPrPnp).

Le droit de recours du département existe déjà actuellement (art. 4b LPNMS). Il permet au département de recourir contre une décision municipale autorisant une construction portant atteinte à un biotope. Le projet de loi prévoit d’inscrire dans des inventaires cantonaux ou communaux les objets ou espèces du patrimoine naturel paysager d’importance régionale et locale. L’inscription dans un inventaire a pour conséquence qu’une intervention sur un objet porté à l’inventaire est soumise à autorisation. Le droit de recours du département est dès lors limité aux permis de construire qui portent atteinte à un habitat ou une espèce digne de protection mais pas (encore) inscrit/e dans un inventaire.

4.4 Dispositions finales (art. 68 à art. 71)

Art. 68 – Exécution par substitution

Les lacunes à déplorer en matière de protection du patrimoine naturel et paysager ne sont dues que pour une petite partie à un manque ou à une insuffisance des bases légales, mais beaucoup plus à une application peu satisfaisante. A cet égard, l'exécution par substitution permet aux autorités d'intervenir pour faire respecter le droit. Ainsi, un propriétaire qui néglige d'exploiter son bien-fonds doit tolérer l'exploitation par des tiers ordonnée par les autorités (art. 18 c al. 3 LPN).

Art. 69 – Hypothèque légale

Les frais dus par les propriétaires au canton ou à la commune sont garantis par une hypothèque légale, valable sans inscription conformément aux articles 836 ss du code civil suisse.

Art. 70 – Inscription au cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (RDPPF)

Un propriétaire foncier ne peut pas jouir de son terrain comme il l'entend. Dans l'intérêt général, il doit se conformer au cadre réglementaire mis en place par le législateur et les autorités. Cela se traduit par l'instauration de limitations appelée des restrictions de droit public à la propriété foncière (RDPPF).

Une RDPPF est donc une limitation du droit de propriété fondée sur le droit public, instaurée par la puissance publique et ayant pour effet de restreindre durablement le droit du propriétaire sur son immeuble. En Suisse, il existe plus de 150 types de RDPPF. Une RDPPF se compose pour l'essentiel d'un plan et de dispositions juridiques. Il s'agit de décisions de nature générale et concrète, voire générale et abstraite qui ciblent un périmètre spécifique. Les inventaires, les décisions de classement et les plans d'affectations cantonaux répondent à cette définition et sont par conséquent inscrits dans le RDPPF. Il s'agit de géodonnées de base relevant du droit fédéral (inventaires), respectivement de droit cantonal (décision de classement, plan d'affectation cantonal).

Le cadastre RDPPF peut être consulté auprès de l'Office de l'information sur le territoire (OIT).

Art. 71 – Emoluments

Pour prélever un émolument, il faut une base légale. Le montant de l'émolument devra pour chaque décision respecter les principes de l'équivalence et de la couverture des frais. Le règlement fixant les émoluments en matière administrative (RE-admin ; BLV 172.55.1) sera revu et les montants adaptés.

5. Consultation

Le projet de loi a été suivi par un comité de pilotage comprenant des représentants de la DGE, de la DGTL, de la DGAV et de la DGIP. Son élaboration a été coordonnée avec la DGIP pour assurer la cohérence avec la LPrPCI.

Il a été soumis à l'examen et remarques des deux commissions cantonales concernées par le sujet (Commission cantonale pour la protection de la nature et du paysage et Commission cantonale pour la biodiversité) ainsi qu'à la DGAIC.

6. Conséquences

6.1 Légales et réglementaires (y compris euro-compatibilité)

« L'élaboration du projet de loi tient compte du projet de loi sur la protection du patrimoine culturel immobilier (LPrPCI), adopté le 27 mai 2020 par le Conseil d'Etat. Il tient aussi compte des révisions en cours de la LFaune, la LPêche, la LVLFo et la LJu et de la LPrPCI. Il implique enfin l'abrogation de la LPNS instaurée par la révision du volet culturel de la LPNMS.

6.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Le projet de loi confie au service ou au canton la responsabilité de nouvelles tâches, notamment celle d'établir plusieurs inventaires, plans sectoriels et conceptions, d'assurer le rétablissement des corridors à faune d'importance suprarégionales ou régionales sur des routes cantonales ou encore l'entretien de l'infrastructure écologique. Ces tâches ont des répercussions financières et nécessiteront des ressources supplémentaires, ne

serait-ce que pour assurer la part cantonale des tâches qui découlent d'obligations fédérales, elles aussi, en cours de révision.

Comme le précise le rapport explicatif de la Confédération, les adaptations du droit fédéral en matière de protection de la nature et du paysage occasionneront également des dépenses supplémentaires pour les cantons et les communes : la Confédération estime les coûts générés par l'ensemble des mesures à environ 150 millions de francs par an, dont 140 millions pour les cantons et 10 millions pour les communes, y compris les frais de personnel. Quelque 105 millions de francs des fonds nécessaires sont versés au titre de contributions pour des zones protégées supplémentaires, des corridors pour la faune, l'assainissement de biotopes, des zones aquatiques protégées et des compensations écologiques. Les coûts restants comprennent 15 millions de francs par an pour des travaux de base (plans sectoriels, concepts, directives) et les fonctions de supervision, et 30 millions de francs par an pour la mise en œuvre des projets (gestion de projet). Une partie des coûts de mise en œuvre des projets devra être supportée par les communes. En vertu du contre-projet, celles-ci devront s'engager toujours davantage dans la compensation écologique.

La révision de la LPNMS intègre les exigences de base de la LPN qui incombent au canton et tient compte des exigences nouvelles que prévoit l'adaptation du cadre fédéral.

Les conséquences financières seront précisées lorsque le Conseil d'Etat se prononcera sur le projet de loi, après la consultation publique de cet été sur le présent avant-projet.

6.3 Conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financiers et économiques

Voir ci-dessus les remarques pour les conséquences financières.

6.4 Personnel

Les besoins en personnel en lien avec les crédits cadres et les tâches pérennes seront précisés lorsque le Conseil d'Etat se prononcera sur le projet de loi, après la consultation.

6.5 Communes

Les communes devront annoncer au canton les objets du patrimoine arboré d'importance régionale qui remplissent les critères pour une mise sous protection. Elles devront agir de concert pour œuvrer à la préservation et la mise en valeur du patrimoine arboré d'importance locale. Leurs charges seront aussi sensiblement accrues, du fait des nouvelles dispositions prévues à l'article 43, al.1.

6.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Le projet s'inscrit dans la perspective du développement durable.

6.7 Programme de législature (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Le projet est conforme au programme de législature 2017-2022, en particulier la mesure 1.13 : « Mettre en œuvre une politique environnementale cohérente : développer la stratégie énergétique 2050. Élaborer une politique climatique cantonale cohérente par rapport aux lignes directrices fédérales et internationales. Gérer de manière durable les ressources naturelles, minérales et forestières du canton, en particulier la biodiversité, et en maintenant l'attractivité et la qualité du paysage naturel ».

6.8 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Comme cela a déjà été rappelé dans l'introduction, l'art. 52 de la Constitution du canton de Vaud (Cst.-VD) prévoit que l'Etat conserve, protège, enrichit et promeut le patrimoine naturel et culturel.

Aux termes de l'art. 163 Cst.-VD, le Conseil d'Etat doit, avant de présenter tout projet de loi ou de décret entraînant des charges nouvelles, s'assurer de leur financement et proposer, les cas échéant, les mesures fiscales ou compensatoires nécessaires (sera précisé après la consultation).

6.9 Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant

6.10 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Le présent projet d'EMPL est compatible avec les dispositions de la RPT.

6.11 Simplifications administratives

La délivrance d'amendes d'ordre facilitera le travail des agents en charge de la surveillance des sites protégés.

6.12 Autres

Néant