

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

Postulat Andreas Wüthrich et consorts - Donner plus de repos aux tondeuses à gazon... en faveur de la biodiversité et du climat

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le lundi 3 juillet 2023, à la Salle Romane, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Dite commission était composée de Messieurs les Députés Laurent Balsiger, Olivier Gfeller, Jacques-André Haury, Maurice Neyroud, Jean-François Thuillard et Andreas Wüthrich. Monsieur le Député Jean-Rémy Chevalley a été confirmé dans son rôle de président et de rapporteur.

Ont également participé à cette séance Monsieur le Conseiller d'Etat Vassilis Venizelos, Chef du Département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité (DJES) ; Monsieur Yves Noirjean, Chef de la Direction générale du territoire et du logement (DGTL) ; Madame Catherine Strehler Perrin, Cheffe de la Division Biodiversité et paysage (DGE-BIODIV) ; Madame Najla Naceur, Cheffe de la Section Nature dans l'espace bâti et paysage à la DGE-BIODIV.

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

2. POSITION DU POSTULANT

Le postulant indique en préambule que l'importance de la biodiversité pour la vie terrestre et surtout humaine n'est plus un secret. L'activité humaine peut être favorable à la biodiversité en soignant l'espace naturel. Mais elle peut également être destructive pour celle-ci. Nos ancêtres, qui ont défriché des surfaces de forêts, de brousses, pour mettre en place des prairies et des champs nourriciers pour leurs animaux et pour eux-mêmes, ont favorisé la biodiversité.

Avec l'augmentation démographique et la mécanisation, voire l'industrialisation de l'exploitation agricole et forestière, la biodiversité a été amenée à sa perte. Cela a été reconnu par les professionnel·le·s de l'agriculture et de la sylviculture ainsi que par nos autorités politiques il y a déjà quelques décennies. Depuis, des mesures toujours plus conséquentes en faveur de la biodiversité sont proposées, voire imposées, aux agriculteurs et agricultrices.

Cependant, il convient de ne pas oublier que les autres humains veulent des surfaces pour leur bien-être, leurs loisirs ou encore leurs envies. Les besoins de certaines personnes augmentent car elles veulent du propre en ordre et des gazons ripolinés, des terrains avec des installations pour le bien-être, les jeux ou le sport. Comme pour l'agriculture, les moyens techniques pour entretenir ces surfaces sont continuellement développés et mis sur le marché. Les robots tondeuses, débroussailleuses, épareuses ou encore souffleuses sont très efficaces pour faire du propre en ordre, mais sont également redoutables pour la biodiversité.

Ainsi, l'objectif du présent postulat est de rétablir une certaine équité entre les acteurs et actrices ainsi que les utilisateurs et utilisatrices des surfaces de notre pays, de développer la conscience de la nécessité de la sauvegarde des espaces de vie et de reproduction pour toutes les plantes, animaux et micro-organismes. Cet objet parlementaire mentionne ainsi plusieurs thèmes et désigne plusieurs angles d'action : cela paraît évident, puisqu'il traite de la diversité.

En discutant ce texte au sein de son groupe parlementaire, le postulant a pu prendre connaissance du fait que l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) vient d'élaborer des recommandations pour protéger la biodiversité en milieu bâti¹ ; ce document peut dès lors constituer un élément important de réponse à ce postulat.

Aussi, le postulant indique qu'il n'a pas pu s'empêcher d'inclure dans le présent texte les piscines privées et chauffées. En étudiant les demandes de permis de construire, rien que pour son district, il a l'impression que chaque propriétaire de villa doit avoir tôt ou tard sa piscine. Vu les efforts que chacun et chacune doit faire pour préserver la nature et les ressources, il convient d'une certaine manière de stopper cet effet de mode.

La demande adressée au Conseil d'Etat est donc d'une certaine complexité, mais elle est fort nécessaire, et les recommandations de l'OFEV seront d'une aide précieuse pour rédiger un éventuel rapport. Par conséquent, le postulant désirerait savoir comment sensibiliser les propriétaires à l'importance de sauvegarder les espaces vivants ; comment inciter ces derniers à employer les engins d'entretien de manière adéquate – voire à y renoncer ; à différer la tonte des gazons sur certaines parties de la surface ; comment aider les communes à intégrer les recommandations de l'OFEV dans leur plan d'affectation ; ou encore comment arrêter de construire des installations non-nécessaires.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Remerciant à titre liminaire le postulant pour le dépôt de cet objet parlementaire qui met le doigt sur une problématique importante et complexe, le Chef du DJES constate que cette question touche à la lutte contre l'érosion de la biodiversité mais aussi aux équilibres qu'il est nécessaire de trouver dans le territoire vaudois et de quelles façons ces préoccupations peuvent être prises en compte dans les différents plans d'affectation de compétences communales.

Aussi, il tient à rappeler qu'il existe déjà aujourd'hui un cadre légal qui porte ces préoccupations, en particulier la Loi fédérale sur la protection de la nature (LPN) relative à la compensation écologique. Ce principe a été retranscrit dans le droit cantonal dans la Loi sur la protection du patrimoine naturel et paysager (LPrPNP) à son article 43, alors que l'article 44 traite plus spécifiquement de l'espace bâti, notamment l'alinéa 1 :

«¹ Les communes définissent au niveau local ou régional des objectifs et programmes d'action dans l'espace bâti et les zones à bâtir afin d'améliorer la biodiversité et la qualité du paysage. Elles en tiennent compte dans les règlements et plans d'aménagement, dans la police des constructions ainsi que dans les plans directeurs intercommunaux. »

Ce principe offre une importante marge d'interprétation aux communes dans l'établissement de leur plan d'affectation et vise à utiliser le territoire de façon optimale en privilégiant l'urbanisation vers l'intérieur et, dans le même temps, sur la nécessité d'intégrer la biodiversité au sein du milieu bâti ; c'est pourquoi il y a parfois des champs de tension entre densification et maintien de certains espaces ouverts. Heureusement, et tel qu'énoncé par le postulant, il existe des pistes de solutions qui se traduisent ici par des recommandations de la Confédération, lesquelles donnent quelques clés pour bien intégrer la biodiversité dans les différents plans d'affectation et projets urbains et ce, en fonction de l'ensemble des politiques publiques ainsi que des pesées d'intérêts qu'il est nécessaire de prendre en compte.

Le Conseil d'Etat travaille actuellement sur l'application du principe de compensation écologique et sur comment celui-ci sera introduit dans le règlement de la LPrPNP, ce qui va évidemment déterminer la façon dont il devra être traité et abordé dans l'établissement de plans d'affectation, même si celui-ci doit offrir une certaine marge de manœuvre aux différentes communes. En outre, la validation en janvier 2023 par le Grand Conseil d'un crédit de CHF 4,5 millions pour la nature en ville – qui constitue une des mesures du Plan climat de première génération – vise à soutenir financièrement les communes qui souhaitent planter des arbres, désimperméabiliser leurs sols ou créer des espaces verts.

Si la commission ainsi que le Grand Conseil renvoient ce postulat au Conseil d'Etat, cela sera l'occasion de faire un point sur la mise en œuvre de ces différents dispositifs, sur les éventuelles problématiques rencontrées dans les pesées d'intérêts évoquées auparavant, et surtout sur la capacité du dispositif à répondre à l'enjeu qui est ciblé au travers du présent postulat, de la révision légale ainsi que du crédit d'investissement, c'est-à-dire renforcer la lutte contre l'érosion de la biodiversité, notamment dans l'espace bâti.

¹ [Biodiversité et qualité paysagère en zone bâtie](#), site web de l'OFEV, pdf., 60 pages

La Cheffe de la Division Biodiversité et paysage ajoute que de la sensibilisation ainsi que de la formation, via un cours du Centre d'éducation permanente (CEP)², sont proposées aux communes et à leurs employé·e·s pour les inviter à mettre en place une gestion différenciée des espaces verts dont ils assurent l'entretien et sur les méthodes alternatives aux produits phytosanitaires pour l'entretien de leurs surfaces. De plus, la Direction générale de l'environnement (DGE) alloue une subvention aux communes qui réalisent un inventaire et un diagnostic de leurs espaces verts afin de connaître le potentiel de surfaces qui pourraient être dévolues à la biodiversité, et donc moins tondues.

Ces cours connaissent beaucoup de succès et sont conduits en partenariat avec la Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR), cette dernière ayant par ailleurs mis en place une gestion différenciée sur les surfaces en bord de route dont le Canton à la charge. A cet égard, les communes sont également invitées à adhérer à une charte des talus de routes en vue de préserver la biodiversité. Des plans de gestion différenciée sont aussi désormais proposés à des gérances afin de leur présenter des alternatives qui visent à passer d'une surface en herbe à une zone qui abrite une plus grande valeur, notamment avec des secteurs non-fauchés.

Progressivement, il serait donc opportun que le/la propriétaire ou le/la locataire soit convaincu·e dans la perception de cette problématique, même s'il reste encore beaucoup de chemin à faire, en termes de sensibilité, sur le fait d'avoir une friche herbeuse dans son espace privatif.

4. DISCUSSION GENERALE

Mentionnant le fait que les communes prennent déjà bon nombre de mesures en faveur de la biodiversité, un Député a de sérieux doutes sur le fait de s'attaquer aux petits propriétaires privés ainsi qu'aux locataires, alors que les grandes surfaces se trouvent dans le cadre du Canton, des communes, des gros propriétaires, voire éventuellement des gérances. Aussi, il constate que certaines piscines privées sont chauffées par le biais de capteurs solaires qui produisent de l'énergie, et estime même que celles-ci pourraient être utilisées en tant que réservoirs d'eau en cas de futures sécheresses. Sur le fond, il n'est pas contre le présent postulat mais considère que ce dernier va un peu trop loin, et il ne recommandera pas en tant que tel son renvoi au Conseil d'Etat.

Un autre commissaire qui connaît bien la problématique, indique que les exploitations agricoles ont en général, entre 11 et 12% de surfaces de compensation écologique (SCE), soit bien au-dessus des 7% qui permettent de toucher des contributions financières. A cet égard, il s'interroge sur le fait que les détenteurs et détentrices de terrains – tel que libellé dans le présent postulat – soient également soumis·e·s à ces mesures et doute que les différentes administrations communales puissent effectuer des contrôles sur l'ensemble des parcelles puis, cas échéant, prennent des sanctions.

En outre, il ne comprend pas pourquoi le postulant est gêné par les robots tondeuses puisqu'ils sont souvent branchés sur des panneaux solaires, tournent assez lentement – et épargnent ainsi la petite faune – ou évitent encore d'encombrer les déchetteries. Certes, il concède qu'il y a peut-être trop de piscines, mais imposer des restrictions lui semble aller trop loin. Enfin, il tient à soulever le fait que la perte de biodiversité est également due à la démographie, et donc à la perte de surfaces.

Le Chef du DJES souhaite être certain de la demande du postulant à l'attention du Conseil d'Etat, à savoir renseigner le Grand Conseil sur la portée des dispositifs relatifs à la LPrPNP, ce qui lui est confirmé par le postulant.

Un Député mesure tout le travail qui est effectué par le personnel des services communaux en charge des problématiques ici soulevées et constate que ces personnes sont de mieux en mieux formées. Par ailleurs, il estime que l'intervention humaine doit être réfléchie, et considère que des actions de sensibilisation et de prévention auprès de la population vaudoise pourraient être menées sur la thématique de la biodiversité, ce qui favoriserait donc l'éducation des gens, notamment des plus jeunes qui en sont très preneurs.

Précisant avoir une réticence institutionnelle à toute démarche parlementaire inutile, un commissaire remarque que les mesures demandées dans le présent postulat sont déjà bien implémentées et s'interroge donc sur le maintien de celui-ci.

² [Entretien différencié et alternatives aux herbicides sur les surfaces extérieures communales](#), site web du CEP

Un Député souhaite remercier le postulant pour le dépôt de cet objet parlementaire puisqu'il met le doigt sur une véritable problématique et conseille à chaque membre de la commission la lecture d'un rapport du Conseil fédéral intitulé « Environnement Suisse 2022 »³, dans lequel est libellé, entre autres, le paragraphe suivant :

« Dans la perspective de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, l'aménagement d'espaces ouverts revêt une importance croissante. Dans ce contexte, il faut recourir davantage aux possibilités de promotion de la biodiversité. »

Précisant également que la commune d'Epalinges subventionne tant la création de biotopes que l'arrachage d'espèces invasives et la pose d'espèces indigènes, il indique avoir bénéficié de subventions de la commune pour créer un étang et a pu constater que tondre seulement à une ou deux reprises par année change complètement le contexte. Ces subventions communales étant celles qui sont les moins utilisées, il considère qu'il reste alors beaucoup à faire en termes de sensibilisation et d'information, que le présent postulat n'oblige rien et demande de mettre en œuvre ce que la Confédération recommande, à savoir soutenir des actions concrètes visant à aider les détenteurs et détentrices de terrain et les communes dans leurs démarches.

Un commissaire a le sentiment que bon nombre de mesures sont déjà réalisées et que le cadre légal mis en place au travers de la LPrPNP n'a pas encore eu le temps de déployer ses effets après 6 mois, c'est pourquoi il serait plutôt d'avis de classer le présent postulat.

Un Député mentionne que les communes ont la possibilité de mettre en place certaines réglementations par le biais du Plan énergie et climat communal (PECC)⁴, notamment grâce aux fiches d'action qui proposent des pistes concrètes, tel que « Identifier et lutter contre les espèces exotiques envahissantes ». En outre, il se dit quelque peu gêné par une des demandes qui figure en conclusion du postulat, à savoir « l'identification de besoins d'actions » car cela signifie que tout n'est pas fait et qu'il convient donc de mettre en place des mesures.

Le Chef du DJES note que, quelque que soit le sort réservé au postulat, le Conseil d'Etat effectuera de toute manière une évaluation de l'impact du nouveau dispositif légal ainsi que de l'efficacité des différentes mesures, dont les conclusions seront communiquées au Grand Conseil.

Précisant que l'axe consistant à renforcer la biodiversité dans l'espace bâti se trouvait déjà dans le Plan d'action Biodiversité Vaud 2019-2030⁵, la Cheffe de la Division Biodiversité et paysage ajoute qu'il serait opportun de réfléchir aux instruments les plus utiles pour favoriser cette sensibilisation à la population.

En réponse aux questionnements du postulant concernant les piscines, le Chef de la DGTL indique que ceux-ci sont trop précisément posés pour y être répondu du point de vue de l'aménagement du territoire cantonal. C'est donc aux communes qu'il appartient de légiférer, cas échéant, sur l'interdiction ou la restriction relative à la construction de piscines. Aussi, il confirme que de nombreuses communes révisent actuellement leurs plans d'affectation communal (PACom). Dès lors, il est nécessaire que l'arsenal juridique ne contraigne pas les communes qui désirent aller plus loin, supporte leurs initiatives et ne considère pas les actions communales comme illégales ou illicites.

Dans la foulée de ces échanges, il est proposé que le présent objet parlementaire soit partiellement pris en considération en demandant uniquement à obtenir un rapport sur les mesures actuellement déployées et sur leurs effets, puis retirer tous les éléments qui appellent à la mise en place de nouvelles mesures.

Pour donner suite à cette proposition, le postulant accepte de biffer une partie du paragraphe conclusif, à savoir « et l'identification de besoins d'actions ».

« Par ces constats ~~et l'identification de besoins d'actions~~, nous avons l'honneur de formuler la demande au Conseil d'Etat d'informer le Grand Conseil, dans un rapport, sur la meilleure manière de soutenir des actions concrètes à même d'aider les détenteurs de terrains et les communes dans ces démarches. Cela afin de tout mettre en œuvre dans le but d'enrayer la perte colossale de biodiversité et le dérèglement climatique auxquels nous assistons actuellement. »

³ [Environnement Suisse 2022 - Rapport du Conseil fédéral](#), site web de l'OFEV, 192 pages

⁴ [Plan énergie et climat communal \(PECC\)](#), site web de l'Etat de Vaud

⁵ [Plan d'action Biodiversité Vaud 2019-2030](#), site web de l'Etat de Vaud

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération partielle du postulat

La commission recommande au Grand Conseil de prendre partiellement en considération ce postulat par 5 voix pour, 2 voix contre et aucune abstention, et de le renvoyer au Conseil d'Etat.

Puidoux, le 11 novembre 2023

*Le rapporteur :
Jean-Rémy Chevalley*