Rapport de la commission législative au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant modification de la loi sur la protection de la nature (LCPN) (soutien aux parcs d'importance nationale)

(Du 13 juin 2008)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION ET PROJET DE LOI

En date du 29 mai 2007, les groupes socialiste et PopVertsSol ont déposé le projet de loi suivant:

07.146
29 mai 2007
Projet de loi des groupes socialistes et PopVertSol
Loi portant modification de la loi sur la protection de la nature

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission …

décrète:

Article premier La loi sur la protection de la nature, du 22 juin 1994 est modifiée comme suit:

Autres contributions

a) champ d'application

Art.48 al. 3 (nouveau)

L'Etat soutien la création et le fonctionnement des parcs naturels régionaux au sens de la loi fédérale sur la protection de la nature.

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 [1]Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

[2]Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:
Le président, *Les secrétaires,*

Signataires: F. Cuche, O. Duvoisin, C. Bertschi, B. Horisberger, M.-C. Jeanprêtre Pittet, A. Bringolf, M. Bise, F. Montandon, Pierrette Erard, L. Renzo, G. Hirschy, S. Fassbind, M. Castioni, P.-L. Denis, S. Müller Devaud, M. Maire-Hefti, M. Guillaume-Gentil Henry, B. Nussbaumer, P. Hermann, L. Debrot, P.-A. Thiébaud, A. Fischli, E. Flury, R. Egger, J.-C. Berger, G. Ory, K. Coassin et V. Pantillon

Ce projet a été transmis à la commission législative comme objet de sa compétence.

La commission l'a examiné dans la composition suivante:

Composition de la commission

Président:	M. Raphaël Comte
Vice-président:	Mme Anne Tissot Schulthess
Rapporteur:	M. Yvan Botteron
Membres:	M. Marc-André Nardin
	M. Michel Bise
	M. Mario Castioni
	M. Frédéric Cuche
	Mme Fabienne Montandon
	M. Armand Blaser
	M. Philippe Bauer
	M. Francis Monnier
	Mme Veronika Pantillon
	M. Alain Bringolf
	M. Bernhard Wenger
	M. Walter Willener

2. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné le projet de loi en date des 28 septembre 2007, 18 janvier, 18 avril et 13 juin 2008, pour l'adoption du présent rapport.

M. Fernand Cuche, président du Conseil d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire, ainsi que le chef du service juridique ont participé à l'ensemble des travaux.

M. Bernard Soguel, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie, M. Philippe Jacot-Descombes, conservateur de la nature et M. Bernard Aellen, chargé de mission ont participé aux séances de l'année 2008.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Tout en indiquant que ce projet relève à la fois du Département de la gestion du territoire et du Département de l'économie, le gouvernement se déclare d'emblée favorable à une modification de la loi cantonale dans le sens de la législation fédérale. Il souligne notamment que, dans le domaine des parcs naturels régionaux, il y a des possibilités d'aides financières.

4. DÉBAT D'ENTRÉE EN MATIÈRE

4.1. Principe de parc régional

Les auteurs du projet de loi souhaitent mettre le droit cantonal en phase avec la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) récemment entrée en vigueur. Cette loi mentionne notamment les parcs d'importance nationale qui se répartissent entre les parcs nationaux (art. 23f LPN) et les parcs naturels régionaux (art. 23g LPN). La loi les définit comme suit :

> *Art. 23f Parc national*
>
> *[1]Un parc national est un vaste territoire qui offre un milieu naturel préservé à la faune et à la flore indigène et qui favorise l'évolution naturelle du paysage*
>
> *[2]Dans ce cadre, il a pour objet:*
>
> *a) d'offrir un espace de délassement;*
> *b) de promouvoir l'éducation à l'environnement;*

c) de permettre une recherche scientifique, en particulier sur la faune et la flore indigènes et sur l'évolution naturelle du paysage

[3]Il comprend:

a) Une zone centrale où la nature est livrée à elle-même et à laquelle le public a un accès limité;
b) une zone périphérique où le paysage rural est exploité dans le respect de la nature et protégé de toute intervention dommageable

Art. 23g Parc naturel régional

[1]Un parc naturel est un vaste territoire à faible densité d'occupation qui se distingue par un riche patrimoine naturel et culturel et où constructions et installations s'intègrent dans le paysage rural et dans la physionomie des localités.

[2]Il a pour objet:

a. de conserver et de mettre en valeur la qualité de la nature et du paysage;

b. de renforcer les activités économiques axées sur le développement durable, qui sont exercées sur son territoire et d'encourager la commercialisation des biens et des services qu'elles produisent.

Dans ce sens, un parc naturel régional est un outil du développement durable d'une région et est au service de ses partenaires. A contrario, s'il n'y avait pas de proposition de projets, un parc n'apporterait rien. Son rôle est donc de soutenir des projets qui s'inscrivent dans des objectifs tels que:

– Réaliser des parcours VTT ou équestres.
– Mettre en place des stratégies concertées en matière de communication, de mobilité ou de tourisme.
– Préserver et valoriser la qualité naturelle paysagère.
– Promouvoir la région.
– …

Les initiants mentionnent notamment le projet du parc régional de Chasseral dont l'association du parc préside l'association des parcs régionaux suisses. Ils citent également le projet intercantonal, voire international, de parc régional du Doubs.

4.2 Discussion générale

Certains membres de la commission expriment leurs craintes en regard des implications financières de ce projet et se sont interrogés sur le fait que des communes bernoises boudent le projet de Chasseral pour cette raison. Ils se demandent également quelles seraient les implications financières de ce projet pour le canton.

Pour les initiants, le problème financier ne semble pas crucial. Ils rappellent que les communes du Vallon de Saint-Imier, ainsi que sept communes neuchâteloises sont partenaires du projet en question.

Un autre membre de la commission se pose la question de savoir si ce type de projet n'est pas redondant avec d'autres projets de collaborations intercommunales, tel que le projet RUN dans notre canton.

Les auteurs de projet de loi reconnaissent une certaine redondance entre les projets de parcs naturels et celui du RUN, non sans noter au passage que les objectifs sont relativement différents. De plus, dans le cas du RUN, les partenaires se situent à deux niveaux (communes et canton), alors que, dans le cas des parcs naturels, les partenaires se trouvent à trois niveaux, la Confédération venant s'ajouter aux deux premiers.

Un député s'inquiète de ne pas connaître l'ordonnance d'application de la loi fédérale et se demande à quoi en sont les conventions-programmes, notamment en matière de financement.

Selon les auteurs du projet, la convention-programme du parc de Chasseral sera établie en 2008. Le canton de Berne a, par ailleurs, prévu un montant de 350'000 francs pour ce faire.

Un autre député souhaiterait d'emblée que les deux projets qui touchent notre canton se concertent et évitent que deux organisations parallèles fassent le travail à double.

Sans toutefois remettre en cause le principe même de parcs régionaux, un député affirme qu'il est difficile de se lancer dans un tel projet de loi sans en connaître au préalable les conséquences financières. Il estime de surcroît que les actuels articles 43 et suivants de la loi cantonale sur la protection de la nature suffisent.

Une partie de la commission s'annonce en désaccord avec cette manière de voir, estimant pour sa part qu'on ne peut pas à la fois partager les objectifs généraux de la loi et refuser d'entrer en matière.

Le Conseil d'État estime, lui aussi, qu'il n'a pas d'argument pour refuser la proposition de projet de loi, dans le sens où l'objectif principal consiste à adapter le droit cantonal afin de donner au canton de Neuchâtel les moyens de mettre en place des parcs naturels et leur financement. L'inscription de ces objectifs dans la loi ne signifie toutefois pas que le canton est lié à une dépense obligatoire.

Un député s'inquiète du fait qu'une convention de parc régional pourrait, par exemple, contraindre l'ensemble des agriculteurs concernés à passer à la culture biologique. Les professionnels en question seraient alors confrontés à des problèmes financiers importants.

Le chef du service juridique souligne toutefois que l'existence de parcs régionaux ne saurait en aucun cas influer sur les compétences de décision de la Confédération, des cantons ou des communes. Ainsi, pour reprendre l'exemple précédent, il ne saurait être question de contraindre des agriculteurs à changer de mode de production, car cela serait en contradiction fondamentale avec les règles constitutionnelles sur la liberté de commerce. Il en est de même avec d'éventuelles interdictions de circuler; par exemple, en direction du sommet de Chasseral. L'association qui chapeaute un parc naturel régional ne peut pas se déclarer au-dessus des lois fédérales et cantonales.

Au final, la commission accepte l'entrée en matière par 12 voix contre 1.

5. DISCUSSION DU PROJET DE LOI

Les commissaires se sont penchés sur le projet de loi préparé par le service juridique. D'emblée, les auteurs du projet initial et le Conseil d'État se déclarent favorable à ce projet.

Le Conseil d'État mentionne, de plus, que le DEC a repris ce dossier, en raison notamment du fait que, d'une part, un des objectifs majeurs consiste à développer l'économie des régions concernées et, d'autre part, qu'il a fallu tenir compte de réactions assez virulentes à la création des parcs. Les services cantonaux ont donné des explications aux intervenants, en particulier dans l'agriculture et dans le tourisme. La confiance avec l'Etat a été ainsi restaurée et il a été convenu que le DEC continuerait de diriger le projet de parcs naturels régionaux. De plus, les financements initiaux ont été assurés par le biais du fonds de la promotion de l'économie, sous sa rubrique "tourisme".

Dans ces conditions, un commissaire se pose la question de savoir si ce projet de loi ne devrait pas plutôt figurer dans la loi cantonale sur la promotion de l'économie. Ce d'autant plus qu'il lui semble surprenant qu'un département puisse utiliser des fonds pour financer des projets dépendant d'un autre département.

Le service juridique rappelle toutefois que les dispositions au niveau fédéral figurent dans la loi sur la protection de la nature et du paysage. Par cohérence, il serait donc plutôt malvenu de retrouver ces dispositions au niveau cantonal dans la loi sur la promotion de l'économie.

Un commissaire relève également que cette manière de faire montre que la protection de l'environnement prime sur la promotion de l'économie dans ce cas précis.

A un député regrettant que les implications financières ne soient toujours pas connues, le Conseil d'État précise qu'il fera figurer une note faisant le point sur la situation financière dans son propre message accompagnant le présent rapport.

Au vote, la commission accepte le projet de loi portant modification de la loi sur la protection de la nature (soutien aux parcs d'importance nationale) par 12 voix contre 1 et 2 abstentions.

6. EVOLUTION DU DOSSIER

6.1 Introduction

Depuis le débat d'entrée en matière en septembre 2007, les divers dossiers de parcs naturels régionaux ont évolué. Et, plutôt qu'altérer le projet de rapport à la lumière des nouveaux éléments apparus entre temps, la commission a estimé préférable d'ajouter la présente section afin de présenter un point de la situation le plus à jour possible.

6.2 Etat actuel du dossier du parc naturel de Chasseral

L'ordonnance fédérale sur les parcs d'importance nationale est entrée en vigueur le 1er décembre 2007.

Un bon noyau de communes bernoises et les communes neuchâteloises de Cernier, Dombresson, Villiers, le Pâquier, Lignières et Enges, rejointes par la suite par Chézard-St-Martin, ont accepté dès le début de participer financièrement au projet de faisabilité pour 2008. Ce financement s'élevait à 4 francs par habitant. Même si certaines communes bernoises ont pu bouder le projet de Chasseral dans ses débuts, il est à noter qu'au 31 janvier 2008, toutes les communes du Vallon de St-Imier, de Renan à Romont et de Tramelan à la Neuveville ont accepté de participer à l'étude de faisabilité. Au total, se sont 23 communes bernoises et 7 communes qui représentent 391 km^2 et 37 418 habitants.

6.3 Résumé de la note du service de l'économie (NECO)

Une note établie le 10 avril 2008 par le service cantonal de l'économie a permis à la commission législative de mieux appréhender la situation. Ce rapport apporte une série d'arguments notamment économiques en faveur de l'établissement des parcs naturels régionaux dont en voici un résumé.

6.3.1. Bases légales

Sur le plan des bases légales, le service relève que la loi cantonale sur l'aménagement du territoire ne mentionne pas les parcs naturels régionaux. Cependant, cet aspect est mentionné dans le projet d'agglomération déposé en décembre 2007 à Berne. De même il figurera dans le plan directeur cantonal (PDc), dans sa fiche R-16. En parallèle, le service de l'aménagement du territoire (SAT), estime que la création du parc régional de Chasseral n'apportera pas de contraintes supplémentaires sur le plan de l'aménagement du territoire, tant pour le canton que pour les communes concernées.

6.3.2. Etat des travaux

Le NECO a désigné un collaborateur chargé du suivi du dossier des parcs en son sein. Un groupe de pilotage, présidé par le service de l'économie, a aussi été mis sur pied. Selon le NECO, ces démarches ont permis de convaincre trois communes du Val-de-Ruz de revoir leur position en regard d'une participation au parc régional de Chasseral.

Parallèlement, le Conseil d'État, par arrêtés des 19 décembre 2007 et 28 janvier 2008, a défini les mesures nécessaires pour permettre aux deux associations de parcs (Doubs et Chasseral) d'aller de l'avant dans leurs démarches. Les mesures prises par le gouvernement contiennent notamment les éléments suivants:

– Le canton soutient en principe la création et la gestion des parcs d'importances nationale.
– Le département de l'économie, par le service de l'économie, est chargé d'assurer le suivi du dossier.
– Un comité de pilotage des parcs d'importance nationale est constitué.
– Le canton participe au financement des parcs du Doubs et de Chasseral afin de permettre l'élaboration du projet du Doubs et la création du parc de Chasseral.

6.3.3. Financement

Jusqu'ici, le financement des projets l'a été sur la base de financements Regio+, en l'occurrence 500'000 francs pour le parc du Doubs et 1.026.000 francs pour le parc Chasseral. Pour le surplus, les membres (les associations et les communes) contribuent au financement à hauteur de 4 francs par habitant pour le parc Chasseral et 1 francs par habitant pour le parc du Doubs.

En ce qui concerne le parc Chasseral, le canton de Neuchâtel a participé à hauteur de 6000 francs à l'étude initiale de faisabilité. Pour la phase de réalisation, les cantons de Berne et Neuchâtel s'engagent respectivement à 80% et 20% sur une période de 3 ans allant de 2008 à 2010; ce qui représente un montant de 111.500 francs pour Neuchâtel.

Le parc du Doubs est financé à parts égales entre les cantons du Jura et de Neuchâtel; ces parts représentant actuellement 30.000 francs chacune dans la phase d'étude de faisabilité. Lors de l'élaboration du projet (2007-2008), chaque canton participe à hauteur de 110.000 francs.

Au-delà de l'horizon 2010, le NECO peine à évaluer précisément les implications financières de ces projets, mais estime qu'elles ne *devraient pas dépasser de façon importante les montants accordés jusqu'à présent*.

6.3.4. Synergies et impacts économiques

Le NECO classe les impacts économiques dans deux catégories, à savoir les effets directs et les effets indirects.

Dans les effets directs, on dénombre notamment:

– Création d'emplois (gestion du parc, enseignement, équipements du parc, etc.).
– Mise en place de centres d'information et de conseil.
– Développement de projets du secteur primaire.

Parmi les effets indirects, ce sont notamment des effets en matière de maintien d'emploi dans les secteurs agricole et touristique qui sont à relever. On relèvera aussi une aide importante au maintien d'infrastructures publiques (mobilité, énergie) dans des régions par essence défavorisées.

Le NECO relève aussi que le Parc national suisse, aux Grisons, attire à lui seul 150.000 visiteurs par année; ce qui a permis la création d'une trentaine d'emplois, dont une vingtaine à l'année. Le service estime que le parc national apporte une plus-value environ trois fois plus élevée que les contributions publiques.

7. CONCLUSION

La commission a adopté le présent rapport lors de sa séance du 13 juin 2008, par 10 voix et une abstention, et recommande au Grand Conseil d'adopter le projet de loi ci-après

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 13 juin 2008

Au nom de la commission législative:

Le président,	*Le rapporteur,*
R. COMTE	Y. BOTTERON

Loi
portant modification de la loi sur la protection de la nature (LCPN)
(soutien aux parcs d'importance nationale)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission législative, du 13 juin 2008,

décrète:

Article premier La loi sur la protection de la nature (LCPN), du 22 juin 1994, est modifiée comme suit:

Article premier, al. 1, let. e (nouvelle)

e) de soutenir les initiatives régionales visant à aménager et à gérer des parcs d'importance nationale.

Art. 44, al. 1

[1]L'Etat et les communes peuvent en outre encourager, par le versement de subventions sous formes d'aides financières, les initiatives privées, individuelles ou collectives dont ils reconnaissent le bien-fondé et qui visent à protéger la nature et le paysage ainsi que l'aménagement et la gestion des parcs d'importance nationale.

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 [1]Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

[2]Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*