



**Loi sur les parcs d'importance nationale et  
sur les sites du patrimoine mondial naturel  
(LPaP)**

*Version pour la procédure de consultation*

## Table des matières

Liste des abréviations.....	III
1. Synthèse .....	1
2. Contexte .....	1
2.1 Parcs d'importance nationale.....	1
2.1.1 Politique de la Confédération en matière de parcs .....	1
2.1.1.1 Catégories de parcs .....	1
2.1.1.2 Subventions globales de la Confédération.....	2
2.1.1.3 Label «Parc» et label «Produit» .....	2
2.1.2 Politique cantonale en matière de parcs.....	3
2.1.2.1 Prescriptions de la Confédération .....	3
2.1.2.2 Jalons de la politique cantonale en matière de parcs (2002 à 2007).....	4
2.1.2.3 Ordonnance d'introduction du 23 janvier 2008 sur les parcs .....	5
2.1.2.4 Crédit-cadre «Parcs d'importance nationale» pour les années 2011 à 2015 .....	5
2.1.2.5 Harmonisation avec d'autres domaines de la politique cantonale .....	5
2.1.3 Parcs et projets de parcs dans le canton de Berne .....	6
2.1.3.1 Parcs naturels régionaux en cours de création.....	6
2.1.3.2 Autres parcs d'importance nationale dans le canton de Berne.....	8
2.2 Patrimoine mondial naturel .....	8
2.2.1 Convention du patrimoine mondial de l'UNESCO .....	8
2.2.2 Site «Alpes suisses Jungfrau-Aletsch» (SAJA) inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO .....	9
2.2.3 Mesures cantonales en faveur du patrimoine mondial naturel .....	10
2.2.3.1 Jalons posés entre 2001 et 2007 .....	10
2.2.3.2 Dispositif d'encouragement à partir de 2008.....	11
2.2.3.3 Soutien financier pour la période de 2008 à 2011 .....	11
2.2.3.4 Harmonisation avec d'autres domaines de la politique cantonale .....	12
2.2.4 Perspectives .....	12
3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation .....	13
4. Forme de l'acte législatif.....	13
5. Droit comparé.....	13
5.1 Réglementations cantonales relatives aux parcs d'importance nationale .....	13
5.2 Réglementations cantonales relatives au patrimoine mondial naturel.....	14
6. Commentaire des articles.....	14
7. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes .....	26
8. Répercussions financières sur le canton.....	26
8.1 Parcs d'importance nationale.....	26
8.2 Sites du patrimoine mondial naturel.....	27
9. Répercussions sur le personnel et l'organisation du canton .....	27
9.1 Situation actuelle.....	27
9.1.1 Parcs d'importance nationale.....	27
9.1.2 Sites du patrimoine mondial naturel.....	28
9.2 Perspectives .....	29
10. Répercussions sur les communes .....	29
10.1 Parcs d'importance nationale.....	29
10.2 Sites du patrimoine mondial naturel.....	30
11. Répercussions sur l'économie .....	30
11.1 Parcs d'importance nationale.....	30
11.2 Sites du patrimoine mondial naturel.....	32
12. Résultat de la procédure de consultation .....	32
13. Proposition .....	32

## Liste des abréviations

ACE	Arrêté du Conseil-exécutif
AGC	Arrêté du Grand Conseil
beco	Economie bernoise
ConstC	Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993, RSB 101.1
Convention du patrimoine mondial	Convention du 23 novembre 1972 pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, RS 0.451.41
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
IFP	Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP)
JAB	Site «Jungfrau-Aletsch-Bietschhorn» inscrit au patrimoine mondial naturel de l'UNESCO (aujourd'hui: SAJA)
JCE	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
LC	Loi du 9 juin 1985 sur les constructions, RSB 721.0
LCSu	Loi du 16 septembre 1992 sur les subventions cantonales, RSB 641.1
LFP	Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations, RSB 620.0
LIn	Loi du 2 novembre 1993 sur l'information du public, RSB 107.1
LOCA	Loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (loi d'organisation, LOCA), RSB 152.01
LPaP	Loi sur les parcs d'importance nationale et sur les sites du patrimoine mondial naturel
LPJA	Loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives, RSB 155.21
LPN	Loi fédérale du 1 <sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN), RS 451
LPN*	Loi (cantonale) du 15 septembre 1992 sur la protection de la nature, RSB 426.11
OACOT	Office des affaires communales et de l'organisation du territoire
OAN	Office de l'agriculture et de la nature
OCSu	Ordonnance du 23 mars 1994 sur les subventions cantonales, RSB 641.111
OEmo	Ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale (Ordonnance sur les émoluments), RSB 154.21
OFEV	Office fédéral de l'environnement (autrefois OFEFP)
OFF	Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations, RSB 621.1
Oi Parcs	Ordonnance du 23 janvier 2008 portant introduction de la modification du 6 octobre 2006 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage concernant les parcs d'importance nationale, RSB 426.511
OIn	Ordonnance du 26 octobre 1994 sur l'information du public, RSB 107.111
OO JCE	Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques, RSB 152.221.131
OParcs	Ordonnance du 7 novembre 2007 sur les parcs d'importance nationale (Ordonnance sur les parcs), RS 451.36
OPN	Ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage, RS 451.1

RO	Recueil officiel du droit fédéral
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RSB	Recueil systématique des lois bernoises
SAJA	Site «Alpes suisses Jungfrau-Aletsch» inscrit au patrimoine mondial naturel de l'UNESCO
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture)

**Rapport  
présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil  
concernant  
la loi sur les parcs d'importance nationale et sur les sites du patrimoine mondial  
naturel (LPaP)**

---

## 1. Synthèse

En procédant à la révision partielle de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) et en édictant l'ordonnance sur les parcs d'importance nationale (OParcs), la Confédération a créé en 2007 les bases légales nécessaires à la reconnaissance et au soutien financier des parcs d'importance nationale. Selon les prescriptions de la Confédération, les parcs d'importance nationale se répartissent en trois catégories, à savoir les parcs nationaux, les parcs naturels régionaux et les parcs naturels périurbains. En vertu du droit fédéral, les cantons sont tenus de soutenir les initiatives régionales visant à aménager et à gérer des parcs d'importance nationale.

Le canton de Berne a entrepris diverses démarches en vue de créer des parcs d'importance nationale avant même que la Confédération n'édicte ses consignes, notamment en 2002 dans le cadre du plan directeur cantonal (mesure F\_04, actuellement mesure E\_06) et, en 2006, lorsqu'il a défini des exigences pour la promotion des parcs à l'échelle cantonale. En septembre 2006, le Grand Conseil a approuvé un premier crédit-cadre de 6,4 millions de francs pour la création de parcs naturels régionaux durant les années 2007 à 2010. Le 15 septembre 2010, il a approuvé un deuxième crédit-cadre à hauteur de 6,1 millions de francs destiné au soutien des parcs naturels régionaux situés dans le canton de Berne pour les années 2011 à 2015.

En application de l'article 88 de la Constitution cantonale, le Conseil-exécutif a édicté le 23 janvier 2008 l'ordonnance urgente portant introduction de la modification du 6 octobre 2006 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (Oi Parcs). Etant donné que le Conseil fédéral avait fixé au 1<sup>er</sup> décembre 2007 l'entrée en vigueur des prescriptions fédérales relatives aux parcs d'importance nationale et qu'il n'avait pris sa décision que peu de temps auparavant, en automne de la même année, les dispositions d'exécution cantonales n'ont pas pu être créées dans le cadre d'une procédure législative ordinaire. Par conséquent, le Conseil-exécutif a édicté l'ordonnance d'introduction susmentionnée à titre de base légale cantonale provisoire et a fixé son entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> avril 2008. Celle-ci doit être transférée dans le droit ordinaire au plus tard d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

C'est à cette intégration dans le droit ordinaire que sert la présente loi sur les parcs d'importance nationale et sur les sites du patrimoine mondial naturel (LPaP). Simultanément, le canton se dote d'une base légale lui permettant de soutenir des sites du patrimoine mondial **naturel**, notamment le site «Alpes suisses Jungfrau-Aletsch» inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO. La présente loi ne porte pas sur la protection et le soutien du patrimoine mondial **culturel**.

## 2. Contexte

### 2.1 Parcs d'importance nationale

#### 2.1.1 Politique de la Confédération en matière de parcs

##### 2.1.1.1 Catégories de parcs

Ce sont les articles 23e à 23m LPN qui servent de base à la politique de la Confédération en matière de parcs. Le Conseil fédéral avait fixé au 1<sup>er</sup> décembre 2007 l'entrée en vigueur de

ces articles introduits dans le cadre de la modification de la loi du 6 octobre 2006, conjointement à celle de l'ordonnance sur les parcs (OParcs).

La loi sur la protection de la nature et du paysage ainsi que l'ordonnance sur les parcs distinguent trois catégories de parcs d'importance nationale<sup>1</sup>:

### *1. Parcs nationaux*

En leur attribuant le label «parc national», la Confédération peut distinguer des territoires à caractère essentiellement naturels. Aux termes du droit fédéral, un parc national est un vaste territoire qui offre un milieu naturel préservé à la faune et à la flore indigènes et qui favorise l'évolution naturelle du paysage (art. 23f, al. 1 LPN). Les parcs nationaux doivent permettre à la nature et au paysage d'évoluer librement et privilégier le contact de la population avec la nature. Ils doivent servir plus particulièrement à la détente, à l'éducation à l'environnement et à la recherche scientifique. Un parc national se compose d'une zone centrale à accès limité et d'une zone périphérique. Dans l'intérêt de la libre évolution des processus naturels, les activités humaines sont fortement restreintes dans les zones centrales des parcs nationaux, voire en grande partie exclues. Ces zones centrales couvrent au moins 50 km<sup>2</sup> sur le Plateau, 75 km<sup>2</sup> dans le Jura et sur le versant sud des Alpes et 100 km<sup>2</sup> dans les Préalpes et dans les Alpes.

### *2. Parcs naturels régionaux*

Le label «parc naturel régional» est attribué à des territoires à faible densité d'occupation en milieu rural qui se distinguent par la richesse de leur patrimoine naturel et culturel et qui couvrent une superficie d'au moins 100 km<sup>2</sup>. Les parcs naturels régionaux ont pour objet de conserver et de mettre en valeur la qualité de la nature et du paysage tout en renforçant les activités économiques axées sur le développement durable qui sont exercées sur leur territoire et en encourageant la commercialisation des biens et des services qu'elles produisent (art. 23g LPN).

### *3. Parcs naturels périurbains*

Les parcs naturels périurbains sont des territoires situés à proximité de régions très urbanisées (en particulier des agglomérations) qui offrent un milieu naturel préservé à la faune et à la flore indigènes (art. 23h LPN). Ils proposent au public des activités de découverte de la nature et contribuent de ce fait à le sensibiliser aux enjeux liés à la nature et à l'environnement. Un parc naturel périurbain comprend une zone centrale d'au moins 4 km<sup>2</sup> où la nature est livrée à elle-même et où le public n'a qu'un accès limité ainsi qu'une zone de transition qui sert de tampon contre les atteintes pouvant nuire à la zone centrale et qui est réservée aux activités de découverte de la nature.

#### 2.1.1.2 Subventions globales de la Confédération

Dès la phase de création d'un parc d'importance nationale, la Confédération peut octroyer une aide financière si les efforts d'autofinancement qu'on peut attendre du requérant ont été accomplis, que toutes les autres possibilités de financement ont été épuisées et que le canton concerné, les communes dont le territoire est inclus dans le parc et d'éventuels tiers participent au financement de manière équitable (art. 23k LPN et art. 2 OParcs). L'OFEV dispose actuellement et jusqu'à nouvel ordre de 10 millions de francs par année à cet effet, une partie des fonds étant destinée à des projets communs du Réseau des parcs suisses et à des mesures d'accompagnement, visant par exemple à promouvoir le label «Parc».

#### 2.1.1.3 Label «Parc» et label «Produit»

<sup>1</sup> Voir également le message du Conseil fédéral du 23 février 2005 à l'Assemblée fédérale concernant la révision partielle de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), FF 2005 2021

En règle générale, la Confédération attribue le label «Parc» pour une phase de gestion de dix ans. Durant la phase de création qui précède, le parc peut obtenir le label «Candidat». Dès la phase de gestion, les organes responsables d'un parc peuvent décerner un label «Produit» aux personnes et entreprises qui produisent des biens ou fournissent des services dans le parc selon les principes du développement durable (art. 23j LPN et art. 11 à 14 OParcs).

## 2.1.2 Politique cantonale en matière de parcs

### 2.1.2.1 Prescriptions de la Confédération

Les cantons ont un rôle essentiel à jouer dans la création et la gestion de parcs: l'article 23j LPN prévoit que les cantons soutiennent les initiatives régionales visant à aménager et à gérer des parcs d'importance nationale et qu'ils veillent à ce que la population des communes concernées puisse participer de manière adéquate.

De son côté, l'ordonnance sur les parcs d'importance nationale contient différentes dispositions relatives aux tâches des cantons. Les principaux articles et leur teneur sont énumérés ci-après:

Réglementation OParcs	Teneur
Art. 2, al. 2	Participation équitable du canton au financement des parcs
Art. 3, al. 1	La demande d'aides financières globales de la Confédération en faveur des parcs doit émaner du canton.
Art. 3, al. 2	Les cantons sont tenus d'harmoniser leurs demandes d'aides financières globales de la Confédération pour les projets intercantonaux.
Art. 4, al. 2	L'OFEV et le canton négocient le montant des aides financières globales de la Confédération.
Art. 5	Conventions-programmes entre l'OFEV et le canton
Art. 6 (en relation avec l'art. 10a OPN)	Compte rendu annuel du canton à l'OFEV
Art. 8, al. 4	Examen et transmission de la demande de label par le canton
Art. 26, al. 1	Elaboration d'une charte sur la gestion et l'assurance de la qualité du parc en accord avec le canton
Art. 27, al. 1	Inscription des parcs dans le plan directeur cantonal
Art. 28	Collaboration des cantons à la coordination de la recherche dans les parcs
Art. 29	Collaboration entre l'OFEV et les cantons pour l'exécution

Le tableau ci-après résume les tâches centrales du canton pendant les phases de création et de gestion d'un parc d'importance nationale<sup>2</sup>:

Phases de création d'un parc	Principaux produits finaux	Tâches centrales du canton
<b>1. Etude de faisabilité</b> Cette phase permet de déterminer notamment si le territoire se prête au projet et si celui-ci est accepté ainsi que d'aborder les questions d'ordre organisationnel et financier.	Etude de faisabilité qui sert de base aux travaux futurs	Soutien professionnel et financier
<b>2. Projet</b> Cette phase permet de fixer le périmètre du parc, de préparer la légitimation démocratique, de planifier de manière détaillée la suite de la procédure, de déterminer les ressources financières nécessaires, d'esquisser les premières mesures pour la phase de création.	Demande de financement avec un plan de management établi pour la phase de création selon les consignes de la Confédération	Comme pour la phase 1, mais avec, en sus: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Examen préalable du plan de management pour la création (afin de s'assurer qu'il s'harmonise avec les études de base et les conceptions cantonales)</li> <li>- Harmonisation avec les cantons voisins concernés</li> </ul>
<b>3. Création</b> Cette phase permet notamment de consolider l'organe responsable du parc, d'obtenir le consentement des communes concernées, d'élaborer la charte (y compris le plan de management pour la première phase de gestion) ainsi que de procéder aux premières mises en œuvre.	Charte (y compris contrat de parc et plan de management pour la première phase de gestion) et demande de label / de soutien financier pour la gestion du parc	Comme pour la phase 1, mais avec, en sus: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Négociation et conclusion de conventions-programmes avec la Confédération</li> <li>- Emploi d'instruments d'aménagement du territoire adaptés (en collaboration avec les communes et les régions) pour assurer l'existence des parcs (périmètre et objectifs)</li> </ul>
<b>4. Gestion</b> Cette phase consiste en la mise en œuvre, le suivi et le développement de la charte et du plan de management	Mesures mises en œuvre  Comptes rendus périodiques sur le bilan des résultats	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Harmonisation avec les cantons voisins lors de projets de parcs intercantonaux</li> <li>- Suivi / comptes rendus à la Confédération</li> </ul>

#### 2.1.2.2 Jalons de la politique cantonale en matière de parcs (2002 à 2007)

Le canton de Berne a rapidement posé d'importants jalons afin de créer des parcs. Ainsi, le Conseil-exécutif a adopté, le 27 février 2002 déjà, la fiche de mesures F\_04 (Encourager les parcs régionaux et d'autres projets régionaux de développement durable) en tant qu'élément du plan directeur cantonal. Cette fiche de mesures a été actualisée à plusieurs reprises, la dernière fois dans le cadre des adaptations apportées au plan directeur en 2010. Depuis 2006, elle a été rebaptisée E\_06 et c'est vraisemblablement le nom qu'elle conservera à la suite de ces adaptations (état: décembre 2010).

Le 12 avril 2006, le Conseil-exécutif a défini des exigences supplémentaires pour la promotion des parcs naturels régionaux (ACE 0796/2006). Il a précisé notamment que le soutien irait

<sup>2</sup> Sources: DETEC, Commentaire du 30 janvier 2007 de l'ordonnance sur les parcs d'importance nationale [ci-après : commentaire du DETEC relatif à l'OParcs]; OFEV, Parcs d'importance nationale. Lignes directrices pour la planification, la création et la gestion des parcs, Berne, 2008, publiées sur <http://www.bafu.admin.ch/paerke/index.html?lang=fr>.

dans un premier temps au développement des projets de parcs du Chasseral, du Diemtigtal, du Gantrisch et du lac de Thoune-Hohgant et qu'il était possible d'aider les communes bernoises participant aux projets intercantonaux. Il a par ailleurs fixé pour principe que seuls les parcs naturels régionaux qui recevaient le label de la Confédération bénéficiaient d'un soutien pour la gestion.

Par la suite, le Grand Conseil a approuvé en septembre 2006 un premier crédit-cadre d'un montant de 6,4 millions de francs destiné à la création et à la gestion de parcs naturels régionaux pour la période de 2007 à 2010 (AGC 1284 du 4 septembre 2006).

#### 2.1.2.3 Ordonnance d'introduction du 23 janvier 2008 sur les parcs

En précisant certaines caractéristiques pour la promotion des parcs naturels régionaux (ACE 0796/2006), le Conseil-exécutif a chargé la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE) de réglementer l'exécution de la politique cantonale en matière de parcs dans une ordonnance (compétences et tâches du canton, procédure d'octroi de subventions cantonales, participation de la population). Etant donné que le Conseil fédéral avait fixé au 1<sup>er</sup> décembre 2007 l'entrée en vigueur des prescriptions fédérales relatives aux parcs d'importance nationale (révision partielle de la LPN du 6 octobre 2006 et OParcs du 7 novembre 2007) et qu'il n'avait pris sa décision que peu de temps auparavant, en automne de la même année, les dispositions d'exécution cantonales n'ont pas pu être créées dans le cadre d'une procédure législative ordinaire. Par conséquent, le Conseil-exécutif a édicté l'ordonnance d'introduction susmentionnée urgente (en application de l'art. 88, al. 3 ConstC) à titre de base légale provisoire le 23 janvier 2008 et il a fixé son entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> avril 2008. L'ordonnance d'introduction sur les parcs est limitée dans le temps et doit être transférée dans le droit ordinaire au plus tard d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

#### 2.1.2.4 Crédit-cadre «Parcs d'importance nationale» pour les années 2011 à 2015

Le 15 septembre 2010, le Grand Conseil a approuvé un deuxième crédit-cadre d'un montant total de 6,1 millions de francs pour le soutien cantonal aux parcs naturels régionaux situés dans le canton de Berne durant la période de 2011 à 2015<sup>3</sup>.

Ce crédit-cadre est destiné à soutenir en principe les parcs naturels régionaux dont la création et la gestion ont été approuvées par l'OFEV. Si la création de l'un des parcs naturels régionaux est interrompue ou si la Confédération refuse l'attribution du label nécessaire à la gestion à l'un d'entre eux, la part proportionnelle du crédit-cadre n'est pas utilisée. Des contributions aux phases de projet d'autres parcs d'importance nationale sont possibles pour autant que leur faisabilité soit démontrée et que les moyens disponibles le permettent. En portant à cinq ans la durée du crédit-cadre, il sera possible, dès 2016, de faire correspondre la périodicité des futurs crédits-cadres et celle des conventions-programmes qui sont établies pour quatre ans entre la Confédération et le canton. L'OACOT est habilité à utiliser le crédit-cadre.

Les principes et modalités d'octroi des subventions cantonales aux parcs naturels régionaux sont réglés dans des contrats de prestations conclus entre l'OACOT et les organes responsables des parcs concernés.

#### 2.1.2.5 Harmonisation avec d'autres domaines de la politique cantonale

La politique cantonale en matière de parcs est axée sur les principes du développement durable et, par conséquent, sur la nécessité de prendre en compte les intérêts environnementaux, économiques et sociaux de manière globale et équilibrée. Cette amplitude thématique fait de la politique en matière de parcs une interface par rapport à d'autres instruments et mesures à l'échelle cantonale. On citera en particulier (liste non exhaustive):

<sup>3</sup> Journal du Grand Conseil 2010, p. 865

- la politique régionale et touristique: par exemple les programmes cantonaux de mise en œuvre de la nouvelle politique régionale de la Confédération (NPR);
- la politique agricole et la politique en matière de protection de la nature: par exemple la stratégie de l'OAN visant la promotion d'une agriculture productive, compétitive et durable ainsi que la garantie de l'utilisation durable des ressources naturelles et la promotion de la biodiversité (stratégie de l'OAN pour 2014);
- la politique forestière, autrement dit les mesures prises par le canton afin de conserver les forêts et d'assurer une utilisation en accord avec le développement durable en tenant compte de leurs diverses fonctions;
- la politique environnementale et énergétique, autrement dit les mesures prises par le canton afin de ménager les ressources naturelles et de réduire la dépendance vis-à-vis des énergies non renouvelables;
- la conservation des monuments historiques et l'archéologie, autrement dit le recensement, la documentation, la conservation et la restauration des bâtiments appartenant au patrimoine culturel et archéologique du canton de Berne;
- la politique éducative: par exemple l'encouragement de l'éducation à l'environnement et au développement durable;
- l'aménagement du territoire: par exemple le plan directeur cantonal et d'autres prescriptions du canton relatives aux activités des communes et des régions en la matière.

D'un certain point de vue, ces nombreux recoupements constituent une chance puisqu'ils permettent une mise en œuvre plus efficace des programmes et des mesures du canton dans les parcs, notamment grâce à la collaboration des services cantonaux compétents avec les organes régionaux responsables des parcs. Mais des risques existent: manque de clarté dans la répartition des compétences, redondances, voire double financement cantonal de certaines mesures en faveur des parcs. Il convient donc d'appliquer les principes suivants afin d'harmoniser les différents instruments et mesures du canton:

1. Les instruments de la politique cantonale en matière de parcs complètent les autres instruments et mesures du canton.
2. L'OACOT collabore étroitement avec les autres services spécialisés concernés pour la mise en œuvre de la politique cantonale en matière de parcs.
3. Partant d'un projet de parc concret, on examine quel service cantonal est compétent pour son suivi et son financement. Il se peut qu'un projet soit financé par le crédit-cadre du canton en faveur des parcs et des sites du patrimoine mondial naturel, autrement dit par l'intermédiaire de l'OACOT, mais qu'un autre service cantonal soit compétent pour le suivi professionnel et le contrôle des résultats.

### 2.1.3 Parcs et projets de parcs dans le canton de Berne

#### 2.1.3.1 Parcs naturels régionaux en cours de création

Début 2008, l'OACOT a soumis à l'OFEV les demandes de création des parcs naturels régionaux du Diemtigtal et du lac de Thoune-Hohgant ainsi que des deux parcs naturels régionaux intercantonaux du Chasseral (cantons de Berne et de Neuchâtel) et du Gantrisch (cantons de Berne et de Fribourg). En automne de la même année, l'OFEV a donné son feu vert à la phase de création d'une durée maximale de quatre ans de ces quatre parcs et conclu une convention-programme avec la JCE portant sur la création des trois parcs du Chasseral, du Gantrisch et du lac de Thoune-Hohgant pendant les années 2008 à 2011<sup>4</sup>. En automne 2009, une réponse positive a été donnée à la demande de création du Parc naturel régional du

<sup>4</sup> Une convention-programme portant sur les années 2010 et 2011 a été conclue à fin 2010 pour le Parc naturel régional du Diemtigtal étant donné que celui-ci a encore été cofinancé, en 2008 et 2009, par le programme de développement régional «Regio Plus» du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), et non par l'OFEV.

Doubs, auquel le canton de Berne est associé par sa commune de La Ferrière; c'est toutefois le canton du Jura qui reste responsable vis-à-vis de l'OFEV.

Selon l'article 9, alinéa 2 Oi Parcs, le corps électoral ou le parlement des communes intégrées à un parc sont appelés à se prononcer sur le parc pendant la phase de création. Dans les trois parcs du Chasseral, du Diemtigtal et du Gantrisch, les 59 communes concernées ont toutes approuvé jusqu'à fin 2009 les contrats les liant aux parcs et se sont ainsi notamment engagées à soutenir financièrement leur parc naturel jusqu'à fin 2021 et à harmoniser leurs activités ayant des effets sur l'organisation du territoire avec les objectifs du parc.

Dans le Parc naturel régional du lac de Thoune-Hohgant, les deux principales communes du point de vue de leur superficie, Sigriswil et Habkern, ont refusé, le 26 avril pour l'une et le 17 mai 2010 pour l'autre, le contrat concernant le parc alors que les assemblées communales des 16 autres communes concernées avaient donné leur accord à ce contrat. Ce rejet par ces deux communes a plusieurs conséquences directes:

1. La commune d'Oberried am Brienersee est exclue du parc, conformément aux prescriptions de la Confédération, car elle n'est plus rattachée au territoire du parc.
2. Le contrat entre les quinze communes restantes du parc et l'organe responsable doit être renégocié et soumis à nouveau au corps électoral de ces communes.
3. Il convient de réajuster le positionnement thématique et la stratégie du parc naturel, essentiellement fondés jusqu'ici sur les valeurs naturelles et paysagères ainsi que sur les attraits touristiques de Sigriswil et Habkern.

A l'heure actuelle (état: décembre 2010), l'entrée du Parc naturel du lac de Thoune-Hohgant dans la phase de gestion n'est pas encore établie de manière définitive, et les communes ne sont pas clairement désignées. Il est prévu, d'entente avec l'OFEV, que la JCE soumette à la Confédération la demande d'attribution du label «Parc» début 2011 pour ce parc également. Si l'OFEV émet un avis positif et que les communes ayant donné leur aval couvrent la superficie minimale prescrite de 100 km<sup>2</sup>, le Parc naturel du lac de Thoune-Hohgant pourrait entrer dans sa première phase de gestion de dix ans début 2012. Dans ce cas, il conviendrait d'augmenter le crédit-cadre cantonal de manière appropriée pour la période de 2011 à 2015 (cf. point 2.1.2.4).

**Parcs naturels régionaux en cours de création dans le canton de Berne\* (état: décembre 2010)**

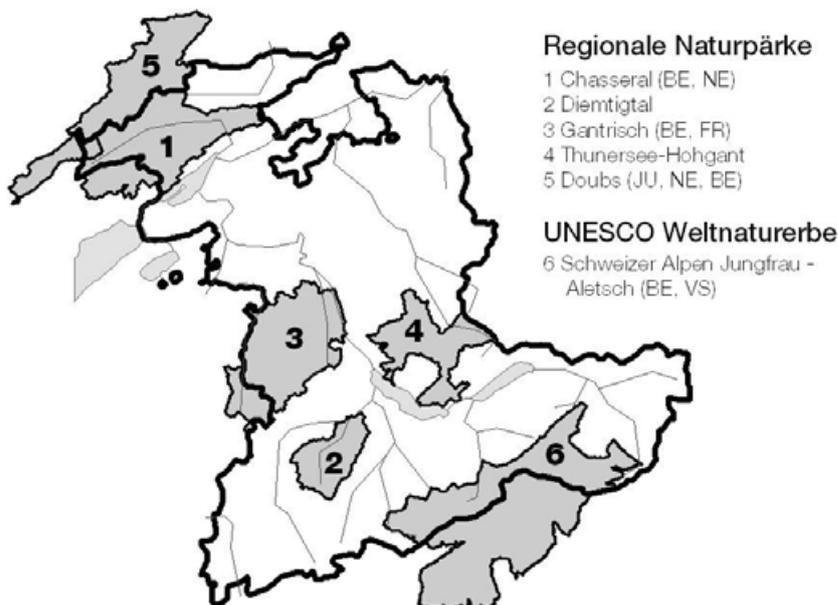
	<b>Chasseral (BE/NE)</b>	<b>Diemtigtal (BE)</b>	<b>Gantrisch (BE/FR)</b>	<b>Lac de Thoune- Hohgant (BE)**</b>
Superficie	388 km <sup>2</sup>	135 km <sup>2</sup>	395 km <sup>2</sup>	env. 185 km <sup>2</sup>
- sur territoire bernois	311 km <sup>2</sup>	135 km <sup>2</sup>	330 km <sup>2</sup>	env. 185 km <sup>2</sup>
Communes	29	2	28	11
- entièrement situées dans le périmètre du parc	29	1**	27**	11
- sur territoire bernois	22	2	26	11
Budget de création (2008 à 2011)	CHF 3,7 millions	CHF 2,7 millions	CHF 5 millions	CHF 3,6 millions
- dont part de subventions fédérales	CHF 1 million	CHF 0,5 million	CHF 1,2 million	CHF 1 million

\* Le périmètre et le budget du Parc naturel régional du Doubs ne sont pour l'heure pas encore établis, raison pour laquelle ce parc ne figure pas dans le tableau.

\*\* Pour les communes à fonction de «porte d'entrée» de Belp (Parc du Gantrisch) et de Zweisimmen (Parc du Diemtigtal), une partie seulement de leur territoire est située dans le périmètre du parc. Ces communes ont cependant elles aussi signé le contrat les liant au parc et sont de ce fait juridiquement considérées comme des communes rattachées au parc. La situation serait analogue pour la commune d'Unterseen dans le Parc du lac de Thoune-Hohgant si celui-ci était effectivement créé.

\*\*\* Données selon le projet de charte de décembre 2010.

**Périmètre des parcs naturels régionaux et des sites du patrimoine mondial naturel de l'UNESCO dans le canton de Berne**  
(Etat: octobre 2010)



(Legende Abbildung ; 1, 2, 3 und 5 : id.)

**Parcs naturels régionaux**

4 Lac de Thoune-Hohgant

**Sites du patrimoine mondial naturel de l'UNESCO**

6 Alpes Suisses Jungfrau-Aletsch (BE, VS)

2.1.3.2 Autres parcs d'importance nationale dans le canton de Berne

Actuellement, dans le canton de Berne, aucun projet de parc d'importance nationale autre que les cinq parcs naturels régionaux du Chasseral, du Diemtigtal, du Gantrisch, du lac de Thoune-Hohgant et du Doubs n'est prévu. L'idée de créer un parc naturel régional supplémentaire dans la région du Napf n'a pas été maintenue au-delà de 2008. Compte tenu des critères fédéraux, la création d'un parc naturel régional dans cette région n'est pas réaliste et même celle d'un parc naturel périurbain dans le canton de Berne serait difficilement envisageable.

Toutefois, il se peut que la Confédération modifie ses prescriptions pour cette dernière catégorie dans les années à venir ou qu'elle crée les bases légales en vue d'introduire une quatrième catégorie de parcs dans la zone d'influence des agglomérations. L'OFEV a institué à cet effet au printemps 2010 un groupe de travail dont les premiers résultats tendent plutôt vers un ajustement des prescriptions relatives aux parcs naturels périurbains (état: décembre 2010).

2.2 Patrimoine mondial naturel

2.2.1 Convention du patrimoine mondial de l'UNESCO

C'est le 23 novembre 1972 que la Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO), réunie à Paris, a adopté la Convention pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (ci-après: Convention du patrimoine mondial)<sup>5</sup>. La Suisse l'a

<sup>5</sup> RS 0.451.41

ratifiée le 17 septembre 1975<sup>6</sup> et c'est le 17 décembre de la même année que la convention est entrée en vigueur pour la Suisse (RO 1975, 2223). A ce jour, 187 Etats l'ont ratifiée (état: novembre 2010)<sup>7</sup>.

Comme indiqué dans son préambule, la Convention du patrimoine mondial repose sur le constat que «*certains biens du patrimoine culturel et naturel présentent un intérêt exceptionnel qui nécessite leur préservation en tant qu'éléments du patrimoine mondial de l'humanité tout entière*» et que «*devant l'ampleur et la gravité des dangers nouveaux qui les menacent il incombe à la collectivité internationale tout entière de participer à la protection du patrimoine culturel et naturel de valeur universelle*», d'où la décision d'«*adopter à cet effet de nouvelles dispositions conventionnelles établissant un système efficace de protection collective du patrimoine culturel et naturel de valeur universelle exceptionnelle*». En signant la convention, les Etats parties s'engagent à protéger le patrimoine mondial situé sur leur territoire et à le préserver pour les générations futures.

La Convention du patrimoine mondial a donné naissance, au sein de l'UNESCO, au Comité du patrimoine mondial (World Heritage Committee), responsable notamment de l'établissement et de la mise à jour de la liste du patrimoine mondial. Les biens naturels (et culturels) susceptibles d'y être inscrits doivent figurer sur un inventaire que les Etats parties sont priés de livrer au préalable et qui recense les sites importants se trouvant sur leur territoire. Le comité fixe les critères suivant lesquels un bien est inscrit au patrimoine mondial et décide de son acceptation ou non, l'inscription requérant le consentement de l'Etat partie concerné<sup>8</sup>. La procédure d'inscription des biens naturels sur la liste du patrimoine mondial est réglée dans les Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial et, pour la Suisse, dans un manuel<sup>9</sup>. Toutefois, ni la signature de la convention par un Etat partie ni l'inscription de biens naturels (et culturels) sur la liste du patrimoine mondial ne lui donne droit à un soutien financier international.

Précisons que les biens qui satisfont aux critères du comité ne sont pas tous inscrits au patrimoine mondial, d'autant que l'on a constaté récemment que la liste existante est fortement axée sur l'Europe et sur les biens culturels. Par conséquent, le comité tourne davantage son attention vers les biens culturels ou naturels d'autres régions du monde et entend limiter de manière drastique l'inscription d'autres biens européens afin de préserver le caractère exemplaire de la liste.

La liste du patrimoine mondial de l'UNESCO compte actuellement 911 sites (dont 704 biens culturels, 180 naturels et 27 «mixtes») répartis dans 151 pays. La Suisse possède à ce jour dix sites du patrimoine mondial reconnus par l'UNESCO (sept biens culturels et trois naturels); deux candidatures sont en cours (état: novembre 2010)<sup>10</sup>.

### 2.2.2 Site «Alpes suisses Jungfrau-Aletsch» (SAJA) inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO

<sup>6</sup> Voir également le message du Conseil fédéral du 11 septembre 1974 à l'Assemblée fédérale, FF 1974 II 553

<sup>7</sup> Une liste des Etats ayant ratifié la Convention du patrimoine mondial est publiée sur <http://whc.unesco.org/fr/etatsparties/>

<sup>8</sup> Les critères déterminants sont énumérés au chapitre II.D, paragraphes 77 et 78 des Orientations de janvier 2008 devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial, édictées par le Comité intergouvernemental pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel. Ces orientations sont publiées sur <http://www.welterbe.ch/fileadmin/documents/opguide08-fr.pdf> (ou Orientations du 2 février 2005 : sur <http://whc.unesco.org/fr/orientations>)

<sup>9</sup> Deutsche UNESCO-Kommission/Luxemburgische UNESCO-Kommission/Österreichische UNESCO-Kommission/Schweizerische UNESCO-Kommission (éd.), Welterbe-Manual, Handbuch zur Umsetzung der Welterbekonvention in Deutschland, Luxemburg, Österreich und der Schweiz, Bonn 2009, en particulier p. 68 ss et p. 74 ss.

<sup>10</sup> Sources: UNESCO, rubrique «Liste du patrimoine mondial» sur <http://whc.unesco.org/fr/list/>; Commission suisse pour l'UNESCO, rubrique «Candidatures en cours» sur <http://www.unesco.ch>.

Le 13 décembre 2001, sur proposition du Conseil fédéral, le Comité du patrimoine mondial de l'UNESCO a inscrit sur la liste du patrimoine mondial la région Jungfrau-Aletsch-Bietschhorn (JAB, aujourd'hui SAJA), celle-ci devenant le premier bien naturel suisse à y figurer. Trois critères ont été déterminants dans ce choix<sup>11</sup>:

1. Le site est un exemple remarquable de la formation des Hautes Alpes et de la diversité des formes géologiques et géomorphologiques qui lui sont associées. Ce territoire le plus glacé des Alpes inclut, avec le glacier d'Aletsch, le plus grand glacier d'Eurasie occidentale, d'où un intérêt scientifique majeur en relation avec l'histoire de l'ère glaciaire et les processus en cours, surtout en ce qui concerne les changements climatiques.
2. Le site offre un large éventail d'habitats alpins et subalpins. Il livre de magnifiques exemples de succession écologique, y compris la très caractéristique limite supérieure et inférieure des arbres de la forêt d'Aletsch. Cette région se prête particulièrement bien à l'étude du phénomène global du changement climatique par l'observation des vitesses de retrait variables des différents glaciers, ce qui, à son tour, ouvre la voie à une grande diversité d'écosystèmes.
3. Ce paysage impressionnant a joué un rôle important en Europe dans la littérature, l'art, l'alpinisme et le tourisme alpin. La beauté du site a attiré une clientèle internationale et celui-ci est reconnu mondialement comme l'une des régions de montagne les plus spectaculaires.

L'association «Patrimoine mondial naturel de l'UNESCO *Jungfrau-Aletsch-Bietschhorn*» a été créée en qualité d'organe responsable début 2002, après l'inscription du site au patrimoine mondial naturel. Les membres fondateurs de l'association étaient les 26 communes rattachées au JAB (dont huit communes bernoises<sup>12</sup>) ainsi que les cantons de Berne et du Valais. Le but principal de l'association était d'élaborer le plan de gestion réclamé par l'UNESCO pour la protection et le développement durable du site du patrimoine mondial et de garantir sa mise en œuvre. C'est une charte intitulée «Charta vom Konkordiaplatz», signée par les communes le 26 septembre 2001, qui a servi de base à cet effet.

Le 28 juin 2007, le Comité du patrimoine mondial de l'UNESCO a approuvé le plan de gestion du JAB et l'extension du territoire sous protection de 285 km<sup>2</sup> à 824 km<sup>2</sup>, tout en priant l'organe responsable d'en adapter le nom. A fin 2007, l'association a été transformée en fondation. Les personnes à l'origine de ce changement en escomptaient des répercussions positives sur la recherche de fonds et le sponsoring, la gestion et la mise en œuvre de mesures avec des organisations partenaires. Au printemps 2008, le conseil de fondation a décidé de rebaptiser le JAB site «Alpes suisses Jungfrau-Aletsch» inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO (nom original: «UNESCO Welterbe Schweizer Alpen Jungfrau-Aletsch» [SAJA]). Ce nom a été approuvé par le Comité du patrimoine mondial en juillet 2008.

### 2.2.3 Mesures cantonales en faveur du patrimoine mondial naturel

#### 2.2.3.1 Jalons posés entre 2001 et 2007

Tout comme les parcs naturels régionaux, le site du patrimoine mondial naturel de l'UNESCO fait aussi l'objet d'une fiche de mesures dans le plan directeur cantonal du 27 février 2002. La fiche en question (R\_04) précisait que le canton de Berne soutenait, avec l'appui de l'OFEV (dénommé OFEFP à l'époque), du canton du Valais et des régions concernées, l'organe responsable régional dans son élaboration et sa mise en œuvre d'un plan de gestion pour le site du patrimoine mondial et qu'il prenait également en charge une partie des coûts. Cette fiche de mesures a été actualisée à de nombreuses reprises les années suivantes, la dernière fois dans le cadre des adaptations apportées au plan directeur en 2010. Suite à cette refonte, elle s'intitulera vraisemblablement E\_07 (état: décembre 2010).

<sup>11</sup> Source: <http://www.jungfraualetsch.ch/de/das-welterbe/vision-charta.html>

<sup>12</sup> Grindelwald, Guttannen, Kandersteg, Innertkirchen, Lauterbrunnen, Meiringen, Reichenbach i.K., Schattenhalb

Le 16 octobre 2002, le Conseil-exécutif a donné son aval à une subvention de 900 000 francs en provenance du Fonds de loterie cantonal destinée à la mise sur pied de l'organe responsable de l'ancien JAB (ACE 3538/2002). Ces fonds ont été transférés sur un compte bloqué d'où ils sont libérés par tranches annuelles de 75 000 francs. A titre d'aide au démarrage, ces montants sont toujours réservés aux frais généraux du centre de gestion pendant la phase de mise sur pied qui, conformément à l'ACE 3538/2002, ne peut bénéficier d'aucune autre subvention jusqu'à nouvel ordre. L'organe responsable du JAB a par ailleurs reçu de l'OACOT pour les années 2006 et 2007 des subventions s'élevant en tout à 130 000 francs. Celles-ci ont été octroyées pour des projets dans le domaine du monitoring/gestion du savoir, de la régulation de la fréquentation et de la visibilité/éducation à l'environnement.

#### 2.2.3.2 Dispositif d'encouragement à partir de 2008

Le financement des sites du patrimoine mondial naturel en Suisse et, dans la foulée, celui du SAJA, a été revu suite à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Les subventions de la Confédération allouées en vertu des articles 13 et 14a LPN sont désormais versées sous forme d'aides financières globales. Leur montant, les prestations attendues en retour de l'organe responsable du SAJA ainsi que d'autres prescriptions de la Confédération sont réglés dans une convention-programme quadriennale.

Il était prévu initialement que l'OFEV conclue soit une convention-programme bilatérale avec chacun des deux cantons concernés par le site SAJA, soit une convention-programme trilatérale. Toutefois, l'OFEV a brusquement décidé en automne 2008 que ce n'était pas possible. Par la suite, le canton du Valais s'est déclaré disposé à assumer la responsabilité pour la période de 2008 à 2011 et à conclure la convention-programme avec l'OFEV en représentant également le canton de Berne. C'est grâce à cela que l'organe responsable du SAJA a pu obtenir des subventions fédérales d'un montant de 500 000 francs pour l'année 2008 déjà. Les subventions de la Confédération pour l'ensemble de la période allant de 2008 à 2011 s'élèvent à 2 millions de francs.

A la même époque, les services compétents des cantons de Berne et du Valais ont convenu de réglementer la mise en œuvre de la convention-programme et la répartition des tâches entre les cantons et l'organe responsable du SAJA dans une convention de collaboration intercantonale et dans un contrat de prestations tripartite incluant les deux cantons et la fondation «Patrimoine mondial de l'UNESCO *Alpes Suisses Jungfrau-Aletsch*». Le 12 août 2009, le Conseil-exécutif a habilité la JCE à signer la convention intercantonale (ACE 1371/2009). La validité des deux contrats échoit à fin 2011 (tout comme la convention-programme entre la Confédération et le canton du Valais en sa qualité de responsable).

#### 2.2.3.3 Soutien financier pour la période de 2008 à 2011

Il est apparu, début 2008, que les projets de l'ancien site JAB cofinancés par l'OACOT dans les années 2006 et 2007 avaient pris du retard. Ce retard allait s'accroître encore en 2008 étant donné que l'OFEV n'avait fait aucune promesse définitive par rapport aux subventions. De ce fait, le canton de Berne n'a pas versé d'autres subventions pour l'année 2008. Toutefois, il était clair que les subventions annuelles bernoises en provenance du Fonds de loterie cantonal ne suffiraient pas pour la mise en œuvre du plan de gestion du SAJA pendant la période de 2008 à 2011.

Afin de garantir les subventions du canton de Berne aux projets du SAJA pour la période restante allant de 2009 à 2011 et de ne pas mettre en péril la mise en œuvre du plan de gestion, le Conseil-exécutif a approuvé le 12 août 2009 (en même temps qu'il donnait son aval à la convention de collaboration intercantonale avec le canton du Valais) un crédit-cadre d'un montant total de 446 700 francs destiné à des subventions cantonales au SAJA pour 2009 à

2011 (ACE 1370/2009)<sup>13</sup>. Le crédit-cadre s'appuyait sur différentes dispositions de lois et d'ordonnances, vu l'absence de base légale spécifique au soutien financier du patrimoine mondial naturel dans le canton de Berne. Il a donc fallu se fonder sur la législation spéciale faisant autorité pour chacun des projets du SAJA.

#### 2.2.3.4 Harmonisation avec d'autres domaines de la politique cantonale

Comme dans le cas des parcs, il convient de tenir compte ici aussi des interfaces entre les mesures cantonales spécifiques en faveur du patrimoine mondial naturel et d'autres instruments et mesures du canton. S'agissant du site SAJA inscrit au patrimoine mondial naturel qui est situé au cœur d'une région à utilisation touristique intensive et dont l'organe responsable vise à la fois la conservation des valeurs universelles du patrimoine mondial naturel et la sensibilisation de la population et des visiteurs à ces mêmes valeurs, ce sont avant tout les interfaces avec la politique cantonale régionale et touristique, la protection de la nature et du paysage ainsi que la politique éducative (en particulier l'éducation au développement durable) qui entrent en ligne de compte. Il n'y a par contre que peu de recoupements avec la politique agricole et sylvicole, l'agriculture et la sylviculture étant en grande partie absentes du site SAJA.

Les principes ci-après s'appliquent à l'harmonisation des mesures spécifiques du canton destinées à la reconnaissance et à la protection du patrimoine mondial naturel avec d'autres instruments et mesures du canton:

1. Les mesures spécifiques en faveur du patrimoine mondial naturel s'exercent en complément aux autres instruments et mesures du canton.
2. L'OACOT collabore étroitement avec les autres services spécialisés concernés pour la mise en œuvre de ces mesures.
3. Partant d'un projet concret d'un organe responsable d'un site du patrimoine mondial naturel, on examine quel service cantonal est compétent pour son suivi et son financement. Il se peut qu'un projet soit financé par le crédit-cadre du canton en faveur des parcs et du patrimoine mondial naturel, autrement dit par l'intermédiaire de l'OACOT, mais qu'un autre service cantonal soit compétent pour le suivi professionnel et le contrôle des résultats.

#### 2.2.4 Perspectives

Contrairement à ce qui prévaut en matière de parcs d'importance nationale, il n'y a pas, à l'échelle fédérale, de bases légales et de prescriptions juridiques spécifiques à la conservation et à la promotion des sites du patrimoine mondial naturel. Ni la loi sur la protection de la nature et du paysage ni ses ordonnances d'exécution ne contiennent des dispositions explicites relatives au patrimoine mondial naturel. Par conséquent, une législation cantonale en la matière ne peut pas s'appuyer directement sur le droit fédéral.

Bien qu'aucune nouvelle candidature bernoise pour un site du patrimoine mondial naturel ne soit en vue pour l'instant et comme elle n'aurait de toute manière guère de chance d'aboutir vu la stratégie actuelle de l'UNESCO (qui ne souhaite plus inscrire des objets européens sur la liste du patrimoine mondial qu'à titre exceptionnel), il est néanmoins nécessaire de doter d'une base légale le soutien financier du site SAJA. Il convient de créer une base légale durable dans le droit cantonal afin de soutenir les sites du patrimoine mondial naturel pour les raisons suivantes:

1. Les objectifs fixés par la Convention du patrimoine mondial ne peuvent être atteints que si le canton assume aussi sa responsabilité.

<sup>13</sup> Compte tenu du train de mesures décidé par le Conseil-exécutif le 1<sup>er</sup> juillet 2009 afin d'éviter un nouvel endettement en 2010, le crédit-cadre a été réduit de 200 000 francs.

2. L'organe responsable est tributaire du soutien cantonal si le site SAJA veut pouvoir tirer profit de son inscription sur la célèbre liste de l'UNESCO, en particulier pour l'économie touristique.
3. La pratique en usage dans le canton de Berne qui veut que les subventions cantonales destinées à l'organe responsable du site SAJA soient fondées sur diverses bases légales et octroyées par le biais de crédits-cadres limités dans le temps est compliquée et, à certains égards, contradictoire avec l'objectif de la Convention du patrimoine mondial axée sur le long terme et la durabilité.

### **3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation**

La présente loi sur les parcs d'importance nationale et sur les sites du patrimoine mondial naturel (LPaP) crée les bases légales nécessaires au canton pour soutenir financièrement les parcs d'importance nationale et les sites du patrimoine mondial naturel et elle fixe dans les grandes lignes les tâches du canton, des organes responsables et des communes. Il est nécessaire d'édicter des dispositions légales à cet effet étant donné que l'ordonnance (Oi Parcs) ne règle que le soutien des parcs et qu'elle sera automatiquement abrogée au plus tard le 31 décembre 2012 (art. 10 Oi Parcs). De plus, il n'existe à ce jour aucune base légale spécifique pour le soutien du patrimoine mondial naturel. Au moment de l'approbation du premier crédit-cadre en faveur des parcs d'importance nationale pour la période allant de 2007 à 2010 (AGC 1284 du 4 septembre 2006), le Grand Conseil a refusé de soutenir le site du patrimoine mondial de l'UNESCO (à l'époque JAB, aujourd'hui SAJA) par ce même biais et il a été expressément exigé que le financement du JAB soit assuré d'une autre manière<sup>14</sup>.

Le présent projet de loi commence par définir à la section 1 l'objet et le but ainsi que le champ d'application de la loi. La deuxième section contient les dispositions spécifiques aux parcs d'importance nationale et la troisième celles qui concernent les sites du patrimoine mondial naturel. La quatrième section définit les tâches du canton dans le domaine des parcs et du patrimoine mondial naturel. La cinquième est consacrée aux dispositions (communes) relatives aux subventions cantonales, à la conclusion des contrats de prestations ainsi qu'au financement. Enfin, la sixième section traite de l'exécution et de l'entrée en vigueur.

### **4. Forme de l'acte législatif**

La réglementation légale des parcs d'importance nationale et des sites du patrimoine mondial naturel prend la forme d'une nouvelle loi à part entière. Il convient d'édicter une loi distincte puisque l'encouragement et le soutien financier des parcs d'importance nationale et des sites du patrimoine mondial naturel, à régler en priorité, ne s'insèrent systématiquement dans aucune loi existante. Dans le cadre des travaux préparatoires en vue d'élaborer la présente loi, on a envisagé d'édicter les dispositions requises sous forme de complément à la législation cantonale existante sur la protection de la nature et sur les constructions. Cette solution a toutefois été rejetée étant donné que, de par leur nature et leur teneur, les dispositions s'appliquant aux parcs et aux sites du patrimoine naturel ne peuvent être rattachées à aucun de ces deux textes de loi (unité de la matière) et les disséminer dans deux (ou plusieurs) actes législatifs aurait nui considérablement à leur clarté et à leur accessibilité. On a également renoncé à compléter la loi cantonale sur la protection de la nature du fait que les parcs d'importance nationale, et en particulier les parcs naturels régionaux prioritaires dans le canton de Berne, ne se limitent pas à la protection écologique, mais qu'ils sont tout autant axés sur le renforcement des activités économiques fondées sur le développement durable.

### **5. Droit comparé**

#### *5.1 Réglementations cantonales relatives aux parcs d'importance nationale*

<sup>14</sup> Journal du Grand Conseil 2006, p. 773 ss, en particulier p. 774 (intervention Kohler-Jost).

A ce jour, six cantons ont édicté leur propre réglementation concernant les parcs d'importance nationale et un septième va vraisemblablement le faire prochainement. Tandis que les cantons de Neuchâtel, de Nidwald, d'Obwald, de Vaud et du Valais ont créé des dispositions dans ce sens à l'échelle d'une loi et/ou d'une ordonnance et que le canton de Fribourg le prévoit également dans son avant-projet de nouvelle loi sur la protection de la nature et du paysage (LPNat), le canton de Soleure s'est contenté, pour sa part, d'adopter un plan directeur ayant force obligatoire pour les autorités et il a renoncé à une réglementation légale. Le canton des Grisons prévoit quant à lui d'édicter une réglementation sur les parcs d'importance nationale en guise de complément à la loi cantonale sur la protection de la nature et du paysage (KNHG).

## 5.2 Réglementations cantonales relatives au patrimoine mondial naturel

La Convention du patrimoine mondial ne s'applique pas directement dans les Etats parties («non self-executing»). La protection du patrimoine culturel et naturel se fonde sur la législation nationale en vigueur. En Suisse, les prescriptions de ladite convention sont mises en œuvre pour l'essentiel et de manière générale par le biais de la loi sur la protection de la nature et du paysage ainsi que par les dispositions cantonales et communales relatives à la protection de la nature et du paysage. Il existe par ailleurs, notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire, d'autres dispositions qui garantissent aussi la protection et la conservation des sites du patrimoine mondial. Il n'y a toutefois pas de dispositions spécifiques au patrimoine mondial à l'échelle fédérale.

Seuls quelques cantons possèdent actuellement des réglementations spécifiques au patrimoine mondial. Ainsi, le canton des Grisons, qui s'apprête à compléter sa loi sur la protection de la nature et du paysage, prévoit une réglementation pour soutenir financièrement le patrimoine mondial reconnu. De son côté, le canton de Neuchâtel a complété, par arrêté du Conseil d'Etat du 10 mars 2008, le plan directeur cantonal par la «fiche de coordination 3-5 et 6-05»<sup>15</sup> dans la perspective de l'inscription du tissu urbain horloger des villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle sur la liste du patrimoine mondial (*culturel*) de l'UNESCO (devenue effective le 27 juin 2009). A ce jour, le canton du Valais n'a édicté aucune disposition spécifique au patrimoine mondial naturel bien que la moitié du site «Alpes suisses Jungfrau-Aletsch» (SAJA) soit située sur son territoire et qu'il cofinance le SAJA de manière déterminante.

## 6. Commentaire des articles

### *Titre et préambule*

Il apparaît à la lecture du *titre* de la présente loi que le texte régleme d'une part les parcs d'importance nationale et d'autre part les sites du patrimoine mondial naturel.

Selon le *préambule*, la présente loi développe notamment les articles 23e ss LPN. Les articles concernés, à savoir 23e à 23m LPN, ont été introduits dans la loi sur la protection de la nature et du paysage lors de sa révision partielle du 6 octobre 2006 et constituent, avec l'ordonnance fédérale du 7 novembre 2007 sur les parcs d'importance nationale (ordonnance sur les parcs, OParcs), les bases de droit fédéral qui permettent d'encourager la création et l'exploitation de parcs d'importance nationale. Le présent acte législatif est par ailleurs créé en application des articles 31 (protection de l'environnement) et 32 (protection du paysage et du patrimoine) de la Constitution cantonale bernoise (ConstC).

### *Article 1*

La disposition régleme l'objet et le but de la présente loi.

<sup>15</sup> Arrêté du Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel du 10 mars 2008 complétant le plan directeur cantonal de l'aménagement du territoire par la fiche de coordination «Identification, protection et mise en valeur du tissu urbain horloger des villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle, inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO». Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel, RSN 701.019.0

Son objet, selon *l'alinéa 1*, est le soutien apporté par le canton aux parcs d'importance nationale (ci-après: parcs) et aux sites du patrimoine mondial naturel. Le législateur a volontairement renoncé à intégrer ici sa propre définition légale des parcs et du patrimoine mondial naturel ou à reprendre les périphrases contenues dans le droit international et le droit fédéral.

En effet, étant donné que les textes fédéraux contiennent déjà une définition des «parcs d'importance nationale» (LPN et OParcs), toute répétition serait superflue. L'article 23<sup>e</sup> LPN décrit les parcs d'importance nationale comme des «*territoires à forte valeur naturelle et paysagère*», dont il existe trois catégories: le parc national, le parc naturel régional et le parc naturel périurbain. Selon l'article 15 OParcs, le territoire d'un parc d'importance nationale se distingue par sa forte valeur naturelle et paysagère, «en particulier par la diversité et la rareté des espèces animales et végétales indigènes ainsi que de leurs habitats, par la beauté et la spécificité du paysage et par le peu d'atteintes aux habitats des espèces animales et végétales indigènes ainsi qu'à l'aspect caractéristique du paysage et des localités en raison de constructions, d'installations ou d'utilisations».

Le terme de «patrimoine mondial naturel», quant à lui, doit être compris tel qu'il est défini à l'article 2 de la Convention du patrimoine mondial. Selon cet article, sont considérés comme patrimoine naturel<sup>16</sup> «*des monuments naturels constitués par des formations physiques et biologiques ou par des groupes de telles formations qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue esthétique ou scientifique; les formations géologiques et physiographiques et les zones strictement délimitées constituant l'habitat d'espèces animales et végétales menacées, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science ou de la conservation; les sites naturels ou les zones naturelles strictement délimitées, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science, de la conservation ou de la beauté naturelle*». Le terme de «patrimoine culturel», qui n'est pas l'objet du présent projet de loi, n'a pas besoin d'être défini plus précisément.

Selon *l'alinéa 2*, la présente loi vise la mise en place de conditions générales favorables à la création et à la gestion de parcs ainsi qu'à la reconnaissance et à la protection des sites du patrimoine mondial naturel.

## Article 2

Selon l'article 2, qui régleme le champ d'application matériel de la loi, celle-ci s'applique aux parcs et aux sites du patrimoine mondial naturel entièrement ou partiellement situés dans le canton de Berne. Cette restriction géographique s'explique par le principe de la territorialité. La coordination avec les cantons voisins concernés qui s'impose dans le cas de parcs et de sites du patrimoine mondial naturel situés sur le territoire de plusieurs cantons fait l'objet de l'article 12.

## Titre 2 «Parcs»

Les articles 3 à 6 de la deuxième section traitent des parcs d'importance nationale.

## Article 3

*L'alinéa 1* ancre le principe selon lequel le canton soutient les efforts déployés par les communes et les régions en vue de l'étude de faisabilité, de la création et de la gestion de parcs. Il correspond en substance à la réglementation actuelle de l'article 2 O Parcs. En complément à l'article 23<sup>i</sup>, alinéa 1 LPN, qui prévoit que les cantons soutiennent les initiatives *régionales* visant à aménager et à gérer des parcs d'importance nationale, les communes sont citées ici

<sup>16</sup> L'allemand a repris le terme de «Weltnaturerbe» qui correspond au «patrimoine mondial naturel» du texte original en français de la Convention du patrimoine mondial, et non celui de «Naturgut der Welt» employé dans la législation fédérale.

de façon explicite. En effet, l'exemple du Parc naturel régional du Diemtigtal montre bien que même une seule commune peut assumer le rôle d'organe responsable d'un parc d'importance nationale pour autant qu'elle satisfasse aux conditions prévues par le droit fédéral (en particulier quant à la taille minimale). En outre, des communes bernoises isolées qui participeront à des projets de parcs et à des parcs situés dans plusieurs cantons doivent pouvoir être soutenues (on peut penser à la commune de La Ferrière, intégrée au Parc naturel régional du Doubs).

L'*alinéa 2*, quant à lui, précise que le canton encourage la coopération entre les parcs situés dans le canton de Berne et favorise leur mise en réseau avec des parcs situés hors du canton. La présente disposition (à caractère programmatique) correspond pour l'essentiel à l'actuelle réglementation de l'article 2, alinéa 2 OI Parcs, qui constitue la base sur laquelle se fondent, aujourd'hui déjà, les parcs bernois pour procéder à des échanges réguliers d'informations et d'expériences dans le cadre de la plate-forme des parcs naturels bernois et du Réseau des parcs bernois. Par ailleurs, tous les parcs bernois existants ou en phase de constitution sont reliés aux parcs ou aux projets de parcs des autres cantons par l'intermédiaire du Réseau des parcs suisses.

#### Article 4

L'article 4 traite des tâches et de l'organisation des organes responsables des parcs.

Conformément aux prescriptions légales fédérales, les organes responsables des parcs s'occupent de la création, la gestion et l'assurance de la qualité des parcs et prennent en charge les tâches fixées dans le contrat de parc conclu avec les communes du parc (art. 6) et dans les contrats de prestations conclus avec le canton (art. 17).

Selon l'*alinéa 1*, les organes responsables des parcs élaborent et mettent en œuvre le plan de management nécessaire à la création du parc ainsi que la charte sur la gestion et l'assurance de la qualité de celui-ci. Le plan de management indispensable à la création d'un parc est un élément de la demande d'aides financières globales présentée à la Confédération pendant la phase de création d'une durée maximale de quatre ans (art. 3, al. 1, lit. b OI Parcs). Les exigences de forme et de contenu que doit respecter le plan de management figurent dans des lignes directrices de l'OFEV<sup>17</sup>. La charte concernant la gestion et l'assurance de la qualité constitue d'une part le document de base de l'organe responsable du parc pour le management durant la totalité de la phase de gestion du parc qui est de dix ans et forme d'autre part la base nécessaire à l'octroi d'aides financières de la Confédération et du canton pour la gestion ainsi qu'à l'attribution, par la Confédération, du label «Parc» (art. 3, al. 1, lit. c et art. 8 OI Parcs). La charte se compose du contrat de parc (cf. art. 6), du plan de management pour la phase de gestion d'une durée de dix ans et de la planification quadriennale, qui sert quant à elle de base à la convention-programme conclue entre la Confédération et le canton. Le contenu minimal de la charte découle de l'article 26 OI Parcs. Il est concrétisé dans les lignes directrices de l'OFEV (cf. note 17).

Selon les prescriptions légales fédérales, les organes responsables des parcs doivent notamment disposer d'une forme juridique et d'une organisation adéquate (art. 25, al. 1 OI Parcs)<sup>18</sup>. Ils doivent être capables de s'acquitter à long terme des tâches qui leur incombent dans ce domaine et «avoir une forme juridique aussi simple et participative que possible»<sup>19</sup>. C'est pour cela que l'*alinéa 2* prescrit que les organes responsables des parcs s'organisent sous la forme d'une personne morale de droit privé ou en tant que collectivité de droit public. Ils doivent avoir une capacité juridique, c'est-à-dire être titulaires de droits et d'obligations et

<sup>17</sup> OFEV, op. cit., cf. note 2.

<sup>18</sup> L'article 25 OI Parcs ne donne aucune consigne (restrictive) au sujet de la forme juridique des organes responsables des parcs, alors que la loi sur la protection de la nature et du paysage et l'ordonnance sur les parcs d'importance nationale semblent au contraire partir du principe que les organes responsables des parcs doivent être organisés sous la forme de personnes morales, selon Ueli Friederich/Ueli Seewer, Organisationsmodelle für Parkträgerschaften gemäss der Verordnung über die Pärke von nationaler Bedeutung, Berne 2008, p. 38 ss.

<sup>19</sup> Voir le commentaire du DETEC relatif à l'OI Parcs, op. cit. (note 2), page 23.

disposer des fondements organisationnels nécessaires (statuts, règlement d'organisation ou documents du même type). Sous la forme de personne morale de droit privé, les organes responsables peuvent ainsi se constituer en association, en fondation, en société anonyme, en société à responsabilité limitée (Sàrl) ou en société coopérative. Sous la forme d'une collectivité de droit public, ils peuvent s'organiser conformément à l'article 2 LCo. L'organe responsable d'un parc ne pourrait pas, toutefois, prévoir un simple lien contractuel sous la forme d'une société simple, car celle-ci ne dispose ni de la personnalité juridique, ni de statuts<sup>20</sup>.

Selon l'article 25, alinéa 3 OParcs, les organes responsables des parcs doivent veiller, lors de la création du parc et dans le cadre de sa gestion, à ce que la participation soit garantie à la population et qu'elle soit possible pour les entreprises et les organisations intéressées de la région. L'*alinéa 3* demande donc aux organes responsables d'associer de manière adéquate les communes, la population, les entreprises et les organisations de la région concernée à toutes les phases de la création et de la gestion d'un parc. La disposition laisse volontairement les organes responsables prendre les mesures permettant d'intégrer le public et les groupes régionaux. Il va de soi que l'intégration des milieux cités implique que les informations soient à la fois objectives et fournies à temps. Conformément à la législation sur l'information (LIn, OIn), les organes responsables des parcs doivent donc informer le public de manière régulière, complète, objective et claire sur les activités et les projets relatifs aux parcs. Outre l'intégration qui est ici réglementée, la participation d'un large public exigée par le droit fédéral s'effectue en particulier par l'approbation du contrat de parc (art. 6, al. 3) ainsi que dans le cadre des mesures d'aménagement indispensables à la garantie territoriale du parc qui sont soumises aux procédures de participation formelles prévues par la législation sur les constructions.

L'*alinéa 4* astreint les organes responsables des parcs à présenter chaque année au service compétent de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques un compte rendu de leur activité et de l'utilisation des aides financières fournies par la Confédération et par le canton. Le service compétent en question est l'OACOT (cf. art. 12, lit. h OO JCE).

#### Article 5

L'*alinéa 1* reprend le principe formulé à l'article 25, alinéa 2 OParcs qui prévoit que les communes dont le territoire est situé dans un parc (communes du parc) doivent être représentées de manière déterminante au sein de l'organe responsable. Ces communes ont un rôle décisif à jouer lors de la création puis de la gestion d'un parc, d'autant plus qu'elles participent au financement de ce parc et sont partie au contrat qui le concerne. Il est donc logique et correct qu'elles se voient représenter de manière *déterminante*. L'importance accordée à cette représentation des communes du parc n'implique nullement que seules celles-ci fassent partie de l'organe responsable, mais exclut cependant que cet organe soit uniquement ou majoritairement privé. La Confédération recommande que les représentants et les représentantes des communes disposent de la majorité des voix au sein de l'organe responsable du parc<sup>21</sup>. Même si l'intégration de particuliers intéressés est largement souhaitée et que, selon l'article 25, alinéa 3, lettre *b* OParcs, il convient de favoriser la participation des entreprises et des organisations intéressées de la région lors de la création du parc et dans le cadre de sa gestion, cela n'implique pas obligatoirement l'affiliation formelle de celles-ci à l'organe responsable du parc<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Voir également Friederich/Seewer, op. cit., p. 38 et l'OFEV, site Internet sur les parcs, rubrique «FAQ»: <http://www.bafu.admin.ch/paerke/06722/index.html?lang=fr>

<sup>21</sup> Commentaire du DETEC relatif à l'OParcs, op. cit. (note 2), p. 23

<sup>22</sup> Il est tout à fait possible de favoriser ou d'assurer la participation de la population ainsi que des entreprises et des organisations intéressées, qui est ici demandée, sans que des représentants de celles-ci ne soient membres de l'organe responsable du parc. Cet organe peut par exemple mener une procédure de participation formelle qui intègre la population et les entreprises dans des commissions, des conseils ou d'autres types de forums.

Les communes du parc doivent harmoniser leurs plans avec les objectifs du parc et tenir compte de ceux-ci dans le cadre de leurs autres activités ayant un effet sur l'organisation du territoire, comme le prévoit l'*alinéa 2*. Cette disposition permet d'appliquer la consigne de droit fédéral selon laquelle les autorités compétentes en matière d'aménagement «*doivent adapter les plans d'affectation conformément à la loi [...] sur l'aménagement du territoire, pour autant que le respect des exigences à remplir par le parc l'exige*» (art. 27, al. 2 OParcs). L'obligation d'harmoniser les plans communaux aux objectifs du parc découle par ailleurs également du fait que le plan directeur cantonal a force obligatoire pour les autorités (cf. art. 10, al. 2). Conformément au droit supérieur et au contrat de parc, les communes du parc contribuent en outre à atteindre les buts que le parc s'est fixés.

#### Article 6

La disposition régleme le contrat qui doit être conclu entre l'organe responsable du parc d'une part et les communes concernées par le parc d'autre part.

Conformément aux prescriptions de droit fédéral (art. 26, al. 1 et 3 OParcs), l'*alinéa 1* prévoit que les organes responsables et les communes des parcs concluent un contrat pour une durée minimale de dix ans. Le contrat de parc doit être conclu au plus tard au terme de la phase de création en vue de la phase de gestion. Selon les dispositions fédérales, les parties contractantes sont, outre l'organe responsable du parc, *toutes* les communes impliquées dans le parc, et en particulier celles qui ne sont pas représentées dans l'organe responsable. Les communes qui n'approuvent pas le contrat ne font pas partie du parc en question et n'acquièrent pas le statut de «commune du parc» (même si elles sont représentées au sein de l'organe responsable). La durée de validité minimale de dix ans prescrite par le droit fédéral permet d'assurer à long terme la gestion des parcs, puisque pendant cette période, aussi bien l'organe responsable que les communes restent liés par le contrat, même si certaines d'entre elles, dans l'intervalle, se retirent de l'organe responsable.

Selon l'*alinéa 2*, le contrat de parc fait partie de la charte prescrite par le droit fédéral sur la gestion et l'assurance de la qualité des parcs (art. 26, al. 2 OParcs; au sujet de la charte, se reporter aux commentaires relatifs à l'art. 4, al. 1 ci-dessus).

Les organes responsables et les communes des parcs réglementent notamment dans le contrat de parc, selon l'*alinéa 2*, le périmètre du parc (lit. *a*), les objectifs stratégiques du parc (lit. *b*), les mesures d'organisation permettant d'atteindre les objectifs du parc (lit. *c*) ainsi que les ressources financières et la répartition des coûts (lit. *d*). Les parties contractantes restent libres de convenir d'autres points qui vont au-delà de ce contenu minimal.

L'*alinéa 3* régleme la participation démocratique au processus de création et de gestion des parcs, que les articles 23i, alinéa 2 LPN et 25, alinéa 3 OParcs prescrivent de manière contraignante. Selon le commentaire de l'ordonnance sur les parcs d'importance nationale, l'exigence de la participation de la population est l'expression du processus participatif de naissance des parcs, car: «*le principe de libre adhésion sur lequel repose la révision de la LPN permet à la population de participer activement à la planification et surtout à la création d'un parc d'importance nationale selon un processus démocratique. Pour garantir cette participation, les communes doivent être largement représentées dans l'organe responsable. De plus, les cantons doivent veiller à la participation appropriée de la population dans les communes concernées. La population doit pouvoir se prononcer au moins une fois, notamment sur le projet ou sur la charte, pendant la création du parc. Il est de toute façon conseillé d'associer le plus tôt possible de larges groupes de population au projet pour en assurer la réussite*»<sup>23</sup>. Le droit fédéral ne précise pas de quelle manière la participation démocratique souhaitée doit être conçue concrètement ni quand (et sur quelle question) il convient de demander à la population de se prononcer. Même l'article 9, alinéa 2 de l'ordonnance cantonale en vigueur ne fait que prévoir que «*la participation d'une commune à un projet de parc doit être approuvée par le corps électoral ou par le parlement*», sans préciser toutefois si, par

<sup>23</sup> Commentaire du DETEC relatif à l'OParcs, op. cit. (note 2), p. 7

«participation», il faut comprendre l'adhésion à l'organe responsable du parc ou l'approbation de la charte ou du contrat de parc. Des incertitudes ont régné dans la pratique et on s'est parfois demandé quel organe devait prendre quelle décision, et à quel moment<sup>24</sup>.

La présente disposition prévoit clairement que la participation démocratique demandée est garantie dès lors que le corps électoral d'une commune a donné son approbation au contrat de parc. Lorsque les communes sont dotées d'un parlement, celui-ci est compétent pour arrêter la décision à cet égard, sous réserve de la votation populaire facultative. La participation d'une commune à un parc au sens de la présente disposition ne prend donc pas effet lors de son adhésion à l'organe responsable du parc, mais lors de l'approbation du contrat de parc par lequel l'organe responsable et les communes s'engagent à assurer (pendant au moins dix ans) la gestion du parc. La compétence du corps électoral ou du parlement communal pour approuver le contrat de parc est contraignante, les communes ne peuvent édicter aucun règlement dérogatoire à cet égard. Elle est donc valable indépendamment du règlement des compétences ordinaire interne à la commune. Le corps électoral ou le parlement communal sont ainsi également compétents pour approuver le contrat de parc même si, selon la réglementation communale des compétences, les engagements financiers qu'il implique devraient relever d'un autre organe responsable des dépenses (p. ex. le conseil communal). Lorsque le contrat de parc est approuvé, les engagements financiers qui y sont réglementés deviennent des dépenses liées. Il convient de faire la distinction entre ce cas et celui de la décision (éventuelle) sur l'adhésion à l'organe responsable du parc ainsi que, le cas échéant, d'autres décisions des communes concernant un parc: tant pour la décision sur l'adhésion à l'organe responsable que pour d'autres décisions, c'est la réglementation des compétences communale ordinaire qui s'applique.

L'*alinéa 4* précise que le contrat de parc qui doit être conclu par l'organe responsable du parc et par toutes les communes du parc est soumis à l'examen préalable et à l'approbation du service compétent de la JCE, à savoir l'OACOT (art. 12, lit. h OO JCE). Le devoir d'examen préalable correspond au droit en vigueur puisque l'article 7 Oi Parcs le prescrit aujourd'hui déjà pour le «projet de charte». L'approbation du contrat de parc, elle, est nouvelle. Elle permet de garantir que l'on tienne compte des lacunes constatées, le cas échéant, lors de l'examen préalable, en vue de l'approbation du contrat par le corps électoral (al. 3). L'examen préalable et l'approbation du contrat de parc sont gratuits (art. 2, al. 2 en relation avec l'annexe IV A, ch. 1 OEmo).

Les modifications apportées à des contrats de parc en cours sont soumises dès l'entrée en vigueur de la présente loi à l'examen préalable et à l'approbation du service compétent de la JCE (OACOT). Il est bon de le préciser, car comme cela a déjà été mentionné, les contrats de parc relevant du droit actuel font certes l'objet d'un examen préalable, mais n'ont pas à être approuvés par le canton (art. 7 Oi Parcs). Dès l'entrée en vigueur de la présente loi, les changements concernant les contrats de parcs non approuvés de manière formelle seront donc également soumis à l'examen préalable et à l'approbation de l'OACOT. L'idée de procéder à une approbation à titre rétroactif de contrats de parcs déjà conclus n'a pas été retenue.

### *Titre 3 «Sites du patrimoine mondial naturel»*

La troisième section contient les dispositions sur le patrimoine mondial naturel, un terme défini dans le commentaire concernant l'article 1, alinéa 1.

#### *Article 7*

<sup>24</sup> Pour Friederich/Seewer, op. cit., p. 24, les communes, lorsqu'elles prennent des décisions, doivent respecter, outre les prescriptions du droit supérieur (à savoir la compétence établie à l'art. 9, al. 2 Oi Parcs), le règlement des compétences qui leur est propre, de sorte que la disposition de l'article 9, alinéa 3 Oi Parcs acquiert un statut de «norme minimale», qui ne délie pas de l'obligation de tenir compte du règlement des compétences communal ordinaire.

L'*alinéa 1* énonce le principe selon lequel le canton soutient les efforts déployés en vue de l'inscription de biens naturels dignes de protection sur la liste du patrimoine mondial naturel de l'UNESCO. Au-delà de l'aspect financier (cf. art. 14 ss), le soutien du canton est axé, de manière très générale, sur la création de conditions favorables à la reconnaissance et à la protection du patrimoine mondial naturel. Cette disposition prévoit en particulier la promotion de candidatures de sites, l'inscription de sites du patrimoine mondial naturel dans le plan directeur cantonal ainsi que la coordination avec la Confédération et, le cas échéant, avec les autres cantons concernés.

L'*alinéa 2* prévoit, sous une forme programmatique, que le canton de Berne, conformément à la Convention du patrimoine mondial (cf. point 2.2.1 ci-dessus), s'engage pour la conservation des sites du patrimoine mondial naturel situés sur son territoire.

#### Article 8

L'article 8 établit clairement que les biens naturels bernois ne peuvent prétendre à figurer sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO sans l'approbation du Conseil-exécutif. En Suisse, c'est le Conseil fédéral qui est seul compétent pour décider s'il y a lieu de transmettre les candidatures au Comité du patrimoine mondial de l'UNESCO. La procédure d'inscription de biens naturels sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO est régie pour le reste par les consignes édictées à ce sujet par la Confédération<sup>25</sup> et par les orientations du Comité du patrimoine mondial de l'UNESCO<sup>26</sup>.

#### Article 9

La disposition régleme dans les grandes lignes les tâches et l'organisation des organes responsables des sites du patrimoine mondial naturel.

Selon l'*alinéa 1*, ces organes responsables mettent en œuvre les mesures prévues dans les contrats de prestations conclus avec le canton (art. 17) en vue de protéger le patrimoine mondial naturel.

Au sens de l'*alinéa 2*, ces organes responsables doivent s'organiser sous la forme d'une personne morale de droit privé ou en tant que collectivité de droit public. Dans la pratique, il est probable que les organes responsables organisés selon le droit privé seront plus nombreux, puisque, dans le cas de sites du patrimoine mondial naturel, ces organes poursuivent parfois des activités (accessoires) commerciales et sont constitués (dans leur majorité) par des personnes privées, ce qui est d'emblée exclu dans des organisations de droit public. C'est pour cela que l'on trouvera avant tout des formes telles que l'association, la fondation, la société anonyme, la société à responsabilité limitée (Sàrl) et la société coopérative. L'organe responsable du site «Alpes suisses Jungfrau-Aletsch» (SAJA) est ainsi conçu sous la forme d'une fondation de droit privé.

L'*alinéa 3* prévoit que les organes responsables de sites du patrimoine mondial naturel associent de manière adéquate et à tout moment – lors des phases de préparation et de gestion – les communes, la population, les entreprises et les organisations de la région concernée. Les organes responsables peuvent librement décider s'ils veulent prendre des mesures appropriées en vue d'intégrer (largement) le public. L'obligation d'associer la population en particulier découle des «Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial», qui prévoit, au paragraphe 123: «*La participation de la population locale au processus de proposition d'inscription est essentielle pour pouvoir partager avec l'Etat partie la responsabilité de l'entretien du bien.*» Une information objective, faite au moment opportun, est la condition sine qua non de l'intégration des communes concernées, de la population et des

<sup>25</sup> Commission suisse pour l'UNESCO, Comment procéder pour faire inscrire un bien naturel ou culturel sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO?, publié sur [www.unesco.ch](http://www.unesco.ch), thème «Patrimoine mondial», «Documents».

<sup>26</sup> Voir note 8 ci-dessus.

organisations régionales. En conséquence, les organes responsables des sites du patrimoine mondial naturel doivent, selon la législation sur l'information, informer le public de manière rapide, complète, objective et claire sur les thèmes importants du point de vue du patrimoine mondial naturel.

Selon *l'alinéa 4*, les organes responsables des sites du patrimoine mondial naturel sont tenus, en plus des obligations qui découlent de la Convention du patrimoine mondial et des orientations devant guider sa mise en œuvre<sup>27</sup> ainsi que des contrats de prestations conclus avec le canton, de présenter chaque année au service compétent de la JCE un compte rendu sur leur activité et sur l'utilisation des aides financières fournies par la Confédération et par le canton. Le service compétent au sein de la JCE est l'OACOT (art. 12, lit. h OO JCE).

#### *Titre 4 «Tâches du canton»*

La quatrième section (art. 10 à 12) régit dans les grandes lignes les tâches qui incombent au canton en ce qui concerne les parcs et les sites du patrimoine mondial naturel.

#### *Article 10*

*L'alinéa 1* exige du canton qu'il veille à ce que les planifications, les aménagements et les autres activités ayant des effets sur l'organisation du territoire des communes et des régions soient coordonnées avec les objectifs des parcs et avec la protection du patrimoine mondial naturel. Le cas échéant, il peut (en tenant compte des actions concrètes qui s'imposent), inscrire à cet effet dans le plan directeur cantonal la façon dont les communes et les régions doivent coordonner leurs interventions avec les parcs et la protection du patrimoine mondial naturel. De manière générale, le canton tiendra compte de cette obligation dans le cadre de sa fonction d'autorité de haute surveillance en matière d'aménagement du territoire, notamment lors de l'approbation de plans régionaux et communaux qui lui incombent.

Conformément à *l'alinéa 2*, le canton inscrit dans le plan directeur cantonal les parcs et les sites du patrimoine mondial naturel sis dans le canton de Berne. Le fait de nommer dans le plan directeur cantonal les parcs reconnus par la Confédération répond à l'exigence de garantie territoriale à long terme des parcs (cf. art. 27 OParcs). Les réglementations à ce sujet, qui font partie intégrante du plan directeur cantonal, lient les autorités, aussi bien le canton lui-même que les régions (régions d'aménagement et conférences régionales). Le canton est ainsi tenu (à l'instar des régions et des communes) de prendre en compte les parcs et les sites du patrimoine mondial naturel lorsqu'il procède à toute autre activité ayant des effets sur l'organisation du territoire.

#### *Article 11*

*L'alinéa 1* spécifie que la coordination avec la Confédération dans le domaine des parcs et des sites du patrimoine mondial naturel relève du canton. Ce dernier assume ainsi le rôle d'interlocuteur et de partenaire de négociations de la Confédération.

*L'alinéa 2* établit que le Conseil-exécutif approuve les conventions-programmes sur les aides financières globales que la Confédération verse aux parcs et aux sites du patrimoine mondial naturel et habilite la JCE à les signer. La compétence du Conseil-exécutif en matière de conclusion de conventions-programmes avec la Confédération découle aussi de l'article 21a LOCA. Le cofinancement de la création et de la gestion des parcs ainsi que le soutien apporté aux sites du patrimoine mondial naturel par la Confédération s'effectuent selon le principe de

<sup>27</sup> Les Orientations du comité du patrimoine mondial devant guider la mise en œuvre de la Convention prévoient par exemple (paragraphe 108): «Chaque bien proposé pour inscription devra avoir un plan de gestion adapté ou un autre système de gestion documenté qui devra spécifier la manière dont la valeur universelle exceptionnelle du bien devrait être préservée, de préférence par des moyens participatifs».

la coopération partenariale prévue par la RPT, et se fondent sur les conventions-programmes que la Confédération (représentée par l'OFEV) conclut avec les cantons concernés. La Confédération verse ses aides financières globales aux cantons concernés (ou aux cantons responsables dans le cas de parcs et de sites répartis sur plusieurs cantons), qui transmettent ces montants aux organes responsables des parcs et des sites. Une telle procédure a déjà été appliquée dans le cas des parcs naturels régionaux existants et du site SAJA, pour lequel la Confédération, d'entente avec le canton de Berne, avait conclu la convention-programme avec le canton du Valais. Au sein du canton, c'est le Conseil-exécutif qui est compétent pour approuver les conventions-programmes conclues avec la Confédération. Selon la pratique en vigueur, il habilite la JCE à les signer.

Selon *l'alinéa 3*, le service compétent de la JCE, à savoir l'OACOT (cf. art. 12, lit. h OO JCE), examine les demandes adressées par les responsables des parcs et des sites du patrimoine mondial naturel à l'attention de la Confédération et les remet à celle-ci. Cette disposition se réfère à toutes les demandes devant être remises à la Confédération en relation avec les parcs et les sites, notamment celles concernant les aides financières globales fédérales octroyées pour la création et la gestion de parcs (art. 23k LPN et art. 3 OParcs) et pour la gestion d'un site du patrimoine mondial naturel (art. 13 LPN), les demandes relatives à l'attribution du label «Parc» (art. 8 OParcs) ou encore les demandes de dépôt de candidatures relatives à l'inscription de biens naturels sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO.

#### *Article 12*

Cette disposition concerne les parcs et les sites du patrimoine mondial naturel situés sur plusieurs cantons et régleme la coordination avec les autres cantons concernés.

Selon *l'alinéa 1*, le canton assure la coordination nécessaire avec d'autres cantons (voisins) lorsqu'un parc ou un site du patrimoine mondial naturel est également situé sur leur territoire.

En ce qui concerne le versement d'aides financières globales à des projets de parcs qui concernent plusieurs cantons, la Confédération exige de ces derniers qu'ils harmonisent leurs demandes (art. 3, al. 2 OParcs). Pour l'instant, dans ces cas-là, la Confédération ne conclut en principe la convention-programme relative au versement de ses aides financières globales qu'avec *un seul* canton. C'est pour cela que *l'alinéa 2* habilite le canton à assumer la responsabilité à l'égard de la Confédération, en accord avec les autres cantons concernés, ou à transférer cette responsabilité à un autre canton. Cela correspond à la pratique actuelle qui a donné de bons résultats. Ainsi, pour les deux parcs intercantonaux, le canton de Berne a conclu les conventions-programmes avec la Confédération, en accord avec les cantons de Neuchâtel (pour le Parc naturel régional Chasseral) et de Fribourg (pour le Parc naturel régional du Gantrisch).

Afin de régleme la coopération, le canton conclut, conformément à *l'alinéa 3*, des accords intercantonaux avec les cantons concernés. Selon l'article 90, lettre a ConstC, le Conseil-exécutif est compétent pour approuver ce type d'accords (qui ne sont pas de nature législative). Conformément à la pratique actuelle, le Conseil-exécutif habilite la JCE à signer ces accords en les approuvant. De tels accords de collaboration ont été conclus ces dernières années avec le canton de Neuchâtel au sujet du Parc naturel régional Chasseral (ACE 1965 du 26 novembre 2008), le canton de Fribourg au sujet du Parc naturel régional du Gantrisch (ACE 1111 du 17 juin 2009), le canton du Valais au sujet du site SAJA inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO (ACE 1371 du 12 août 2009) ainsi qu'avec les cantons du Jura et de Neuchâtel au sujet du Parc naturel régional du Doubs (ACE 1306 du 8 septembre 2010).

#### *Titre 5 «Subventions cantonales»*

La cinquième section régit le versement de subventions cantonales; ses dispositions s'appliquent aussi bien aux parcs d'importance nationale qu'aux sites du patrimoine mondial naturel.

### Article 13

Cet article traite de l'octroi de subventions cantonales aux parcs d'importance nationale.

Au sens de *l'alinéa 1*, le canton peut octroyer sur demande des subventions allant jusqu'à deux tiers des coûts attestés pour l'étude de faisabilité et le projet de parc, pour autant qu'il soit vraisemblable que ceux-ci obtiennent la reconnaissance de la Confédération (*lit. a*). Le canton peut par ailleurs soutenir la création et la gestion des parcs ainsi que l'assurance de la qualité par des subventions annuelles allant jusqu'à un tiers des coûts attestés si ces parcs sont reconnus par la Confédération (*lit. b*). Il n'existe aucun droit à l'obtention de telles subventions. La détermination du montant de la subvention est également laissée à l'appréciation de l'autorité responsable au cas par cas. Le service de la JCE compétent en la matière est l'OACOT (cf. art. 18, al. 3 LPaP et art. 12, lit. h OO JCE).

Les organes responsables des parcs déposent leur demande de subventions cantonales, accompagnée des documents nécessaires, auprès de l'OACOT. Cela signifie également que l'octroi de telles subventions nécessite une demande et qu'il n'a pas lieu d'office.

Outre les critères énumérés aux lettres *a* et *b* de l'alinéa 1, les conditions réglementées à l'article 16 ainsi que dans la législation sur les subventions cantonales doivent aussi être prises en compte.

*L'alinéa 2* prévoit que le canton subordonne en principe son soutien financier, à partir de la phase de création des parcs, à une participation financière équitable de la Confédération et, dans le cas de parcs intercantonaux, des autres cantons concernés. Selon l'article 2, alinéa 1, lettre a OParks, la Confédération peut accorder dès le début de la phase de création des aides financières globales aux coûts des parcs. Cela suppose bien entendu qu'elle approuve la demande de l'organe responsable du parc relative à la création.

### Article 14

L'article 14 réglemente l'attribution de subventions cantonales aux sites du patrimoine mondial naturel.

*L'alinéa 1* traite du soutien financier accordé aux propositions d'inscription de biens naturels dignes de protection sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO. Le canton peut soutenir de telles candidatures, sur demande, par des subventions s'élevant au maximum à 50 pour cent des coûts attestés, pour autant qu'il soit envisageable que la Confédération les approuve. Pour les sites prétendant à une inscription sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO, comme pour les parcs (art. 13), il n'existe aucun droit à l'octroi de ces subventions cantonales, comme l'exprime la formulation potestative. Le service compétent (OACOT) décide ainsi de cas en cas s'il convient de soutenir une candidature, et à hauteur de quel montant. L'octroi de ces subventions suppose que les organes responsables des candidatures ou des sites soumettent à l'OACOT une demande dans ce sens, accompagnée des documents nécessaires.

*L'alinéa 2* prévoit que le canton peut accorder aux organes responsables des sites du patrimoine mondial naturel inscrit sur la liste de l'UNESCO des subventions à la gestion allant jusqu'à un tiers des coûts attestés. A l'instar du soutien accordé aux candidatures (al. 1), il n'existe là non plus aucun droit au versement de subventions soutenant la gestion des sites du patrimoine mondial naturel reconnus. Tant la décision relative à l'octroi de subventions que l'établissement du montant concret de celles-ci sont laissés à l'appréciation de l'OACOT, en sa qualité de service compétent de la JCE (cf. art. 18, al. 3).

En plus des critères mentionnés ici, l'attribution de subventions cantonales est régie par l'article 16 et par la législation en la matière.

*L'alinéa 3* précise en outre que le canton pose en règle générale une condition au soutien qu'il accorde aux sites du patrimoine mondial naturel en demandant que la Confédération et, le cas

échéant, les autres cantons concernés, prennent part eux aussi de manière équitable au financement.

#### *Article 15*

La disposition régleme l'importance du soutien que le canton peut apporter à la coopération entre les parcs et les sites du patrimoine mondial naturel.

Le canton peut donc soutenir, sur demande, des projets auxquels prennent part plusieurs parcs ou alors des parcs et des sites du patrimoine mondial naturel, par des subventions s'élevant au maximum à 50 pour cent des coûts attestés. La disposition est volontairement rédigée sous une forme potestative afin de montrer clairement que le versement de subventions n'est en aucun cas un dû.

L'octroi de telles subventions suppose que les organes responsables concernés déposent une demande commune, accompagnée des documents nécessaires, auprès de l'OACOT. Au surplus, l'octroi de subventions cantonales est régi par l'article 16 et par la législation en la matière.

#### *Article 16*

Cette disposition précise qu'en plus des conditions inscrites aux articles 13 à 15, l'octroi de subventions cantonales présuppose des prestations propres de la part des organes responsables et des communes concernées. Comme le prévoit le droit actuel (art. 8, al. 2 Oi Parcs), les organes responsables et les communes doivent, ensemble, fournir des prestations propres à hauteur de 20 pour cent au minimum de la totalité des coûts attestés. Ces prestations peuvent être d'ordre financier ou matériel. La disposition renvoie par ailleurs à la législation sur les subventions cantonales (LCSu et OCSu).

#### *Article 17*

Comme le précise l'*alinéa 1*, l'OACOT, en tant que service compétent de la JCE, conclut des contrats de prestations avec les organes responsables des parcs et ceux des sites du patrimoine mondial naturel.

Aux termes de l'*alinéa 2*, les prestations que doivent fournir les organes responsables concernés, le montant des subventions cantonales octroyées, conditions et charges incluses le cas échéant ainsi que les modalités du versement sont réglés dans les contrats de prestations. Doivent également y figurer les conséquences pour le cas où les prestations convenues ne sont pas fournies (p. ex. réduction des subventions, mesures correctives), ainsi que les modalités du compte rendu que les organes responsables doivent rédiger à l'intention du canton.

Dans le cas des parcs et des sites du patrimoine mondial naturel situés sur le territoire de plusieurs cantons, les services compétents des cantons concernés concluent un contrat de prestations commun (multilatéral) avec l'organe responsable ou alors chaque canton conclut un contrat de prestations (bilatéral) avec l'organe responsable concerné<sup>28</sup>.

Pour le reste, les voies de droit sont régies par les dispositions de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), selon lesquelles les décisions de l'OACOT peuvent faire l'objet d'un recours formé auprès de la JCE. Conformément à cette même loi, les décisions rendues par la JCE sont quant à elles susceptibles d'un recours de droit administratif (art. 74, al. 1 LPJA).

#### *Article 18*

<sup>28</sup> Pour le site SAJA inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO, un contrat de prestations trilatéral a été conclu jusqu'à fin 2011 entre les cantons du Valais et de Berne et la fondation SAJA. Dans le cas du Parc naturel régional Chasseral, le canton de Berne et le canton de Neuchâtel ont chacun conclu leur propre contrat de prestations bilatéral avec l'organe responsable.

L'article 18 aborde le financement des subventions cantonales prévues aux articles 13 à 15.

Conformément à l'*alinéa 1*, le Conseil-exécutif établit tous les quatre ans, par un crédit-cadre (crédit d'engagement pluriannuel), le montant pouvant être consacré à l'attribution des subventions cantonales au sens des articles 13 à 15. Il s'agit de nouvelles dépenses périodiques au sens des articles 47 et 48 LFP. La décision d'octroi du crédit constitue l'autorisation de dépenses exigée (par l'art. 43 LFP).

La mise à disposition de moyens financiers par le biais de crédits-cadres d'une durée de quatre ans correspond à la réglementation actuellement en vigueur pour les parcs d'importance nationale (cf. art. 8 Oi Parcs). Cette procédure doit désormais également être appliquée à la promotion des sites du patrimoine mondial naturel.

Autre nouveauté: le Conseil-exécutif (et non le Grand Conseil) sera désormais seul compétent en matière d'octroi du crédit, raison pour laquelle l'*alinéa 2* prévoit de lui déléguer les autorisations de dépenses du peuple et du Grand Conseil<sup>29</sup>.

L'*alinéa 3* habilite le service compétent de la JCE (l'OACOT, selon l'art. 12, lit. h OO JCE) à utiliser les fonds mis à disposition (par le crédit-cadre). Le montant des subventions cantonales accordé dans chaque cas dépend des contrats de prestations conclus entre l'OACOT et les organes responsables des parcs ou des sites du patrimoine mondial naturel (art. 17).

#### Article 19

Selon l'*alinéa 1*, les décisions du service compétent de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques sont susceptibles de recours auprès de la Direction. Le service compétent est ici l'OACOT (art. 12, lit. h OO JCE). Les décisions qui peuvent être attaquées auprès de la Direction sont en particulier celles qui concernent l'approbation des contrats de parcs (art. 6, al. 4) et celles qui portent sur le versement des aides financières au sens des articles 13 à 16.

S'agissant des voies de droit, l'*alinéa 2* se réfère aux dispositions de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), qui prévoit que les décisions sur recours rendues par la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques sont susceptibles de recours de droit administratif (art. 74, al. 1 LPJA).

#### Titre 6 «Exécution et entrée en vigueur»

#### Article 20

Cette disposition confère au Conseil-exécutif le droit d'édicter les dispositions nécessaires à l'exécution. Il conviendra de réglementer en particulier dans l'ordonnance d'application les détails relatifs à la création, la gestion et l'assurance de la qualité des parcs d'importance nationale, à la procédure de remise des demandes à l'attention de la Confédération en vue de la reconnaissance du parc et de l'attribution du label «Parc» ainsi qu'à la procédure d'octroi de subventions cantonales et de transmission des aides financières émanant de la Confédération. Les autres dispositions d'exécution devant figurer dans l'ordonnance concernent les candidatures à l'inscription de biens naturels dignes de protection sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO, la gestion du site du patrimoine mondial naturel reconnu, la procédure d'octroi de subventions cantonales ainsi que la transmission des aides fédérales aux organes responsables du site.

<sup>29</sup> Conformément à l'article 62 ConstC, les dépenses périodiques nouvelles supérieures à 400 000 francs sont soumises au vote populaire.

## Article 21

La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013, date à laquelle l'ordonnance portant introduction de la modification du 6 octobre 2006 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage concernant les parcs d'importance nationale (selon son art. 10) sera automatiquement abrogée.

### **7. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes**

Le projet est contenu dans le programme gouvernemental de législature de 2011 à 2014.

### **8. Répercussions financières sur le canton**

#### *8.1 Parcs d'importance nationale*

Les répercussions financières directes du soutien apporté aux parcs d'importance nationale sur le compte d'Etat dépendent du montant des subventions que le canton octroie aux parcs, et donc du nombre de parcs ayant droit aux subventions. Il convient d'établir ici une distinction entre les subventions cantonales versées aux organes responsables au titre de la présente loi et celles allant à différents projets et versées en application d'une législation spéciale (p. ex. NPR, politique agricole, aménagement du territoire, etc.). On examinera ci-après uniquement le premier type de subventions, d'autant que les secondes sont allouées indépendamment de la présente loi (cf. point 2.1.2.5).

On part du principe que ces prochaines années, les subventions cantonales octroyées aux parcs d'importance nationale au titre de la présente loi se situeront dans le même ordre de grandeur que jusqu'ici, soit environ 1,5 million de francs par an. Cette estimation se fonde sur les réflexions suivantes :

- Les budgets des parcs (existants) ont oscillé jusqu'à présent entre 5 et 6 millions de francs par an. Deux raisons donnent à croire qu'ils ne vont pas augmenter de manière substantielle ces prochaines années: d'une part, il est prévu que la Confédération dispose de fonds d'un montant comparable dans les années à venir; d'autre part, les communes ont établi leur contribution minimale pour les dix prochaines années dans les contrats les liant aux parcs qu'elles ont récemment approuvés et il serait par conséquent juridiquement et politiquement difficile de les augmenter ces prochaines années.
- Il ne sera pas dérogé au principe selon lequel le canton peut prendre en charge au maximum un tiers des coûts inhérents aux projets des parcs, principe qui a fait ses preuves.
- Si les parcs sont bien organisés et disposent de secrétariats travaillant de manière professionnelle, leurs chances d'obtenir d'autres sources de financement afin de réaliser leurs projets (sponsoring, autres sources de la Confédération et du canton) sont d'autant plus grandes.
- Il est possible de partir du principe que les parcs intercantonaux existants (Chasseral, Gantrisch, Doubs) bénéficieront à l'avenir également d'un soutien au moins équivalent de la part des cantons voisins concernés. Par conséquent, il en résultera pour le canton de Berne des subventions identiques ou inférieures.
- Selon le principe du «profiteur payeur», le retour de fonds dès la phase de gestion doit s'accroître ces prochaines années pour les projets des parcs à vocation économique, notamment dans les domaines de la promotion touristique et de la commercialisation de spécialités régionales: les entreprises actives dans ces secteurs qui profitent de telles initiatives émanant des parcs doivent augmenter leur participation financière future aux projets et mesures des parcs.

Si, contre toute attente, le nombre de parcs dans le canton de Berne devait augmenter ces prochaines années, les répercussions sur le compte d'Etat seraient plus importantes. A l'inverse, si un parc ne devait pas recevoir de l'OFEV le label «Parc» pour la gestion ou si ce label lui était retiré pour une raison ou pour une autre, la charge financière du canton serait allégée.

Pour terminer, il convient de rappeler que les parcs permettent au canton d'obtenir des fonds supplémentaires extérieurs. Parmi ceux-ci, mentionnons les subventions de l'OFEV aux parcs, d'un montant qui restera vraisemblablement situé entre 1 et 1,5 million de francs par an, d'autres subventions fédérales aux projets des parcs (financés p. ex. par le biais de la politique régionale ou agricole) ainsi que des subventions d'organisations nationales telles que le Fonds suisse pour le paysage ou l'Aide suisse aux montagnards. Ces fonds parviennent en premier lieu dans les régions et les communes situées dans le périmètre des parcs, mais ils ont également un effet positif sur le compte d'Etat par l'intermédiaire des recettes fiscales.

## 8.2 Sites du patrimoine mondial naturel

Il avait été convenu pour la période de 2008 à 2011 que les cantons de Berne et du Valais, compte tenu des superficies quasi identiques, paieraient chacun la moitié et, à eux deux, l'équivalent de ce que verse l'OFEV au site SAJA inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO. Par la suite, le canton de Berne n'a pas pu respecter ce principe en raison de mesures d'économie nécessaires (cf. note 13) et sa subvention a été de 200 000 francs inférieure à celle du canton du Valais pendant la période susmentionnée. Toutefois, le canton de Berne s'était nettement plus investi que ce dernier dans les années 2002 à 2007.

On peut partir du principe que les subventions du canton de Berne au site SAJA inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO seront de l'ordre de grandeur de 250 000 à 300 000 francs par année. Cette estimation se fonde sur les réflexions suivantes:

- Le budget du SAJA oscille entre 1,5 et 1,8 million de francs par an. Une hausse ne serait envisageable que si la Confédération, les communes ou les tiers impliqués (sponsors, etc.) acceptaient d'en supporter les coûts. Cela semble peu probable étant donné que l'organe responsable a déjà des difficultés à l'heure actuelle à réunir les fonds nécessaires par le biais des subventions communales et du sponsoring.
- L'objectif prioritaire du SAJA est de préserver le patrimoine mondial naturel si possible dans son intégrité et de sensibiliser la population et les visiteurs aux valeurs universelles du site. Jusqu'ici, l'organe responsable du SAJA s'est consacré essentiellement à la sensibilisation, la nécessité d'intervention et la marge de manœuvre étant restreintes en matière de préservation. Sur le plan de la sensibilisation, les besoins devraient rester approximativement les mêmes dans les années à venir.
- Des projets spécifiques peuvent être en partie cofinancés par le canton par le biais d'autres instruments d'encouragement. C'est le cas par exemple de la mise sur pied d'un centre d'information pour les visiteurs qui bénéficie d'un soutien dans le cadre de la politique régionale du canton (cf. point 2.2.3.4).

Si d'autres candidatures prometteuses en relation avec des objets du patrimoine mondial naturel devaient voir le jour dans le canton de Berne, la charge financière de ce dernier augmenterait en conséquence. Mais une telle éventualité est peu probable pour l'heure, tout comme une éventuelle radiation du SAJA de la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO.

## 9. Répercussions sur le personnel et l'organisation du canton

### 9.1 Situation actuelle

#### 9.1.1 Parcs d'importance nationale

Comme indiqué au point 2.1.2.1, les cantons ont un rôle déterminant à jouer dans la création et la gestion des parcs d'importance nationale. Conformément aux prescriptions fédérales, le canton doit impérativement prendre en charge les tâches suivantes:

- l'élaboration et le dépôt des demandes visant l'attribution du label «Parc» et la conclusion des conventions-programmes permettant d'obtenir des aides financières globales de la Confédération (y compris l'examen des dossiers de demande des organes responsables des parcs);
- la négociation, la conclusion et l'application des conventions-programmes passées avec la Confédération (y compris la rédaction d'un compte rendu destiné à la Confédération portant sur l'affectation des aides financières globales [à établir chaque année ainsi qu'au terme des conventions-programmes d'une durée de quatre ans]);
- la coordination des demandes et des mesures de promotion du parc avec les cantons voisins dans le cas de parcs situés dans plusieurs cantons;
- la garantie territoriale des parcs (en association avec les régions responsables de l'aménagement du territoire et les communes).

A cela viennent s'ajouter diverses autres tâches que le canton (représenté par l'OACOT) a prises en charge ces dernières années dans son propre intérêt. Il s'agit en particulier

- de la représentation des intérêts du canton vis-à-vis de la Confédération (notamment par des prises de position sur des directives et des recommandations de l'OFEV ainsi que par des suggestions en vue d'adapter les prescriptions et leur exécution);
- de la coordination de la promotion des parcs avec d'autres stratégies cantonales aux buts apparentés, en particulier dans les domaines de l'agriculture et de la sylviculture, du tourisme et de la politique régionale, de la politique en faveur de la nature, du paysage et de l'environnement ainsi qu'en matière de transports et d'énergie;
- de la négociation et de la conclusion de contrats de prestations pluriannuels avec les différents parcs; de l'application de ces contrats au moyen de décisions annuelles, de la surveillance de l'exécution des contrats de prestations ou des décisions annuelles;
- de la coordination des projets et des mesures prises par les différents parcs naturels bernois en vue d'exploiter au mieux les synergies et d'éviter les doublons;
- du conseil en faveur des organes responsables des parcs sur les questions d'ordre juridique, de planification et d'aménagement du territoire;
- de l'élaboration et de l'actualisation des directives de la politique cantonale en matière de parcs.

Parallèlement à la création des premiers parcs naturels régionaux dans le canton, un poste à 80 pour cent de responsable du projet «Parcs d'importance nationale» a été créé fin 2006 au sein du service de l'aménagement cantonal de l'OACOT afin de mener à bien ces tâches.

#### 9.1.2 Sites du patrimoine mondial naturel

En application du dispositif de promotion présenté aux points 2.2.3.2 et 2.2.3.4, le canton de Berne et les services cantonaux compétents doivent assumer plus particulièrement les tâches suivantes:

- suivi de l'organe responsable du SAJA concernant l'élaboration des plans de gestion pour la prochaine période (assuré par l'OACOT d'entente avec les services cantonaux compétents);
- examen des demandes annuelles de subventions cantonales présentées par le SAJA (OACOT, d'entente avec les services cantonaux compétents);

- soutien apporté au canton du Valais pour établir le compte rendu à l'intention de la Confédération (OACOT);
- négociations et contacts avec la Confédération dans la mesure où le canton de Berne est concerné (OACOT, éventuellement d'entente avec d'autres services cantonaux);
- garantie territoriale du site du patrimoine mondial (OACOT, en collaboration avec les régions et les communes compétentes);
- réception et traitement de différentes questions à la demande des responsables du SAJA (OACOT, éventuellement d'entente avec les services cantonaux compétents).

Jusqu'en 2008, ces tâches ont été exercées par l'OACOT et par les autres services administratifs concernés, notamment le beco, dans le cadre des pourcentages de postes ordinaires. Depuis 2009, les tâches de l'OACOT font partie intégrante du cahier des charges du responsable du projet «Parcs d'importance nationale».

## 9.2 Perspectives

La création de parcs d'importance nationale ainsi que la reconnaissance et la gestion du SAJA, site du patrimoine mondial naturel, étaient *terra incognita* en Suisse pour toutes les parties impliquées, y compris pour le canton de Berne. Cette phase de mise sur pied qui a bien duré dix ans et qui a permis d'élaborer de nombreuses bases conceptuelles à tous les niveaux va être suivie de la phase de gestion à partir de 2011-2012.

Voilà qui marque également un tournant pour les tâches du canton. Toutefois, on ignore à l'heure actuelle si cela va entraîner une réduction des tâches et, si oui, de quelle ampleur; il faudra attendre les prochaines années pour le savoir.

## 10. Répercussions sur les communes

### 10.1 Parcs d'importance nationale

En concluant un contrat, les communes situées dans le périmètre d'un parc s'engagent en faveur de ce dernier au minimum durant les dix ans pour lesquels l'OFEV lui attribue son label. Cela signifie en clair:

- Conformément à l'article 8, alinéa 2 OI Parcs et aux prescriptions actuelles de l'OFEV, les communes du parc et les tiers doivent participer aux coûts du parc par le biais de contributions financières et de prestations matérielles à hauteur de 20 pour cent au minimum. Jusqu'à maintenant, les communes assumaient une part importante de ces prestations propres. Leurs contributions minimales pour la première phase de gestion, autrement dit jusqu'en 2021 environ, s'élèvent, en fonction des contrats conclus, à trois francs par habitant (Parc naturel régional du Gantrisch) ou à quatre francs (Parc naturel régional Chasseral). La contribution annuelle de la commune de Diemtigen au Parc naturel régional du Diemtigtal atteint 60 000 francs (soit tout juste 30 francs par habitant). Sans les subventions que le canton va octroyer à l'avenir sur la base de la présente loi, les contributions des communes devraient subir une hausse importante. Simultanément, leur impact est renforcé puisqu'elles sont multipliées par les subventions cantonales et celles de la Confédération qui y sont associées.
- Outre l'obligation de soutenir le parc d'un point de vue financier et matériel, les communes du parc ont également celle d'adapter leurs plans d'affectation, conformément à l'article 27, alinéa 2 OI Parcs, pour autant que le respect des exigences à remplir par le parc le requière. Les contrats liant les communes aux parcs prévoient par conséquent que celles-ci doivent harmoniser leurs activités ayant un effet sur l'organisation du territoire et en particulier leur aménagement local avec les objectifs stratégiques du parc. Toutefois, ni la Confédération ni le canton ne donnent des instructions plus précises quant aux sites à délimiter et aux modalités à respecter. Les communes concernées sont au contraire encouragées à proposer elles-mêmes des mesures efficaces et à les mettre en œuvre avec le soutien financier

de la Confédération et du canton. Simultanément, elles sont clairement tenues de respecter les dispositions en vigueur dans le domaine de la nature et du paysage, notamment concernant la protection des sites marécageux ou la sauvegarde des biotopes précieux et de la diversité des espèces.

Mais un parc d'importance nationale n'entraîne pas que des obligations pour les communes et leur population: il a avant tout des effets positifs. Ceux-ci se ressentent en premier lieu sur la qualité du site, l'économie régionale et, indirectement, sur les recettes fiscales des communes. On peut aussi escompter des répercussions positives au niveau de la préservation et de la mise en valeur de la nature et du paysage. Enfin, les parcs permettent également d'intensifier la coopération entre les communes et, plus généralement, la cohésion au sein du canton.

Le fait que les parcs produisent aujourd'hui déjà des effets positifs se perçoit notamment dans les résultats des votations communales qui se sont déroulées ces deux dernières années: dans la plupart des communes, l'accord de la population aux parcs n'a donné lieu à aucune controverse, et ce en dépit des obligations susmentionnées inhérentes aux contrats.

## *10.2 Sites du patrimoine mondial naturel*

En ce qui concerne les sites du patrimoine mondial naturel, le droit fédéral ne prévoit pas expressément d'impliquer financièrement les communes concernées, contrairement à ce qui se passe dans le cas des parcs d'importance nationale. Se fondant sur la «Charta vom Konkordiaplatz» signée par les communes situées sur le site du patrimoine mondial Jungfrau-Aletsch-Bietschhorn (JAB) le 26 septembre 2001, les communes concernées par le SAJA s'investissent néanmoins depuis des années en faveur de ce site tant sur les plans matériel qu'immatériel et elles sont également représentées au sein de la fondation responsable.

L'implication et la participation financière équitable des communes ont toujours fait partie des conditions que le canton de Berne a posées au soutien financier qu'il a apporté au site SAJA (autrefois JAB). Il doit en être ainsi à l'avenir également (cf. art. 16 LPaP).

Pour l'instant, les communes situées sur le territoire du SAJA contribuent annuellement à hauteur de quelque 150 000 francs aux coûts du site. Leur charge sera plutôt allégée par les subventions que le canton de Berne octroiera à l'avenir à l'organe responsable du SAJA sur la base de la nouvelle loi. Simultanément, les retombées positives de l'inscription du site sur la célèbre liste du patrimoine mondial de l'UNESCO, notamment sur l'économie touristique régionale, seront renforcées encore par les subventions que verseront la Confédération et les cantons concernés afin d'encourager les activités de l'organe responsable.

## **11. Répercussions sur l'économie**

### *11.1 Parcs d'importance nationale*

La promotion de parcs d'importance nationale, notamment des parcs naturels régionaux, est un instrument important de la stratégie cantonale de promotion différenciée de l'espace rural. Les parcs naturels régionaux créés dans le canton de Berne sont en grande partie situés dans des régions qui présentent des faiblesses structurelles économiques. Leur certification en tant que «parcs d'importance nationale» ou «parcs naturels régionaux» et le soutien financier que la Confédération et le canton leur octroient représentent des chances importantes pour l'agriculture et la sylviculture, la politique régionale, le tourisme et l'artisanat.

La Confédération et le canton n'imposent pas de restrictions à l'agriculture dans les parcs naturels régionaux, ni dans les zones périphériques des parcs nationaux et des parcs naturels périurbains d'ailleurs. Au contraire, l'agriculture peut profiter de certains avantages, par exemple de la commercialisation de produits indigènes (régionaux), et elle est l'un des principaux piliers de la gestion des parcs. L'exploitation agricole contribue de manière déterminante à la préservation des espaces vitaux et à l'aménagement de l'espace dans les paysages cultivés des parcs. La propriété foncière et l'exploitation ne sont pas entravées par la création de

parcs, sauf dans les zones centrales des parcs nationaux et des parcs naturels périurbains. Les règles et systèmes incitatifs existants en matière de politique agricole ne subissent pas de modifications; ainsi, les prestations écologiques requises (PER) sont maintenues en qualité de norme minimale pour les paiements directs et le passage de la production intégrée (PI) à la production biologique reste facultatif, tout comme d'autres mesures visant la préservation et la valorisation de la nature et du paysage dans un parc. Mais de telles mesures facultatives, élaborées par l'organe responsable du parc, peuvent être cofinancées par la Confédération et le canton qui utilisent à cet effet leurs crédits en faveur des parcs<sup>30</sup>.

La création de plus-value dans un parc naturel régional est accrue directement et indirectement par les mécanismes suivants<sup>31</sup>:

- Réseaux intra-régionaux et interrégionaux (domaine préconcurrentiel):  
La gestion du parc peut donner lieu à la création de réseaux d'entreprises et d'autres acteurs et leur donner des impulsions. De ces réseaux peuvent naître des innovations commercialisables de différents types (nouveaux produits et prestations, processus de production, canaux de distribution, stratégies de commercialisation, etc.).
- Nouveaux produits et prestations (domaine concurrentiel):  
La transition entre le domaine préconcurrentiel et le domaine concurrentiel se fait naturellement. Du fait des prescriptions de la Confédération, les organes responsables des parcs sont tenus de développer eux-mêmes de nouveaux produits et prestations et de les commercialiser (p. ex. offres dans le domaine du tourisme et de l'éducation à l'environnement). Les parcs, dans certaines circonstances, entrent certes ainsi en concurrence avec des entreprises privées, mais peuvent également compléter judicieusement la gamme de produits offerts par une région.
- Création de ressources supplémentaires:  
Une autre fonction d'un parc naturel pour l'économie régionale consiste à créer des ressources supplémentaires pour les entreprises. Par exemple parce qu'il aide le secteur agricole à organiser davantage de subventions à l'exploitation ou parce qu'il met des ressources à disposition en vue de renforcer le marketing touristique.
- Promotion / amélioration des facteurs d'implantation immatériels:  
Enfin, la distinction qu'apporte le label «Parc d'importance nationale» va se répercuter positivement sur l'image d'une région. Les prestations des parcs, telles que les offres en matière de loisirs et d'éducation et leurs projets visant à entretenir et à développer la vie culturelle peuvent améliorer l'attractivité de la région aussi bien pour la population (résidente) que pour les entreprises.

Pour l'heure, il n'est pas possible de quantifier ces effets, puisque les parcs naturels régionaux bernois se trouvent encore dans la phase de création et que leurs retombées, dans le domaine touristique par exemple, sont faussées par des conditions et des tendances telles que la crise économique qui s'est développée à partir de fin 2008. Une étude commandée en 2006 par le beco fournit différentes précisions à cet égard<sup>32</sup>: la valeur ajoutée supplémentaire que l'on peut attendre des parcs à partir de 2015 environ a été estimée à un montant situé

<sup>30</sup> Cf. les précisions à ce sujet sur le site de l'OFEV, Agriculture dans les parcs, <http://www.bafu.admin.ch/paerke/10459/10475/10476/index.html?lang=fr>

<sup>31</sup> Les précisions qui suivent se réfèrent avant tout à la catégorie «parcs naturels régionaux». Elles s'appliquent aussi par analogie aux deux autres catégories de parcs prévues par la LPN (parcs nationaux et parcs naturels régionaux périurbains). Dans le cas des parcs nationaux, les retombées économiques positives concernent essentiellement la zone périphérique et les environs immédiats tandis qu'une activité économique dans les zones centrales est fortement limitée, voire impossible. Dans le cas des parcs naturels périurbains, les effets positifs sur l'économie régionale sont, selon toute prévision, nettement moins importants que pour les parcs naturels régionaux et l'on peut s'attendre à ce qu'ils se concentrent davantage sur un petit nombre d'entreprises ou de secteurs (éducation à l'environnement, gastronomie).

<sup>32</sup> Hochschule für Technik Rapperswil HSR/Zürcher Hochschule Winterthur ZHW, Ökonomische Analyse von regionalen Naturpark-Projekten im Kanton Bern, réalisée sur mandat du beco Economie bernoise, Rapperswil et Winterthur, 2006.

entre 10 et 38 millions de francs. Deux tiers de cette somme environ seront générés dans les parcs eux-mêmes et le tiers restant sera le fait de contributions préalables fournies par le reste du territoire cantonal.

### *11.2 Sites du patrimoine mondial naturel*

Le label «Patrimoine mondial de l'UNESCO», de notoriété internationale, est un argument de marketing bienvenu pour le tourisme sur le site concerné et aux alentours. Il a donc un impact positif sur l'économie dans les communes impliquées. La règle s'applique aussi au site SAJA: les retombées positives augmentent avec l'amélioration de sa visibilité de l'extérieur et son acceptation au niveau interne. Il semble par conséquent judicieux que les projets réalisés pour l'instant par l'organe responsable du SAJA mettent l'accent avant tout sur trois objectifs principaux, à savoir préserver, montrer et donner l'occasion de découvrir (état: décembre 2010).

Par ailleurs, le label «Patrimoine mondial naturel» n'impose aucune restriction supplémentaire à l'économie (touristique): il n'y a pas de territoires à utilisation touristique intensive dans le périmètre même du site SAJA. La majeure partie du territoire est du reste déjà placée sous protection depuis de nombreuses années en tant qu'objet de l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP).

## **12. Résultat de la procédure de consultation**

*Sera complété après la procédure de consultation.*

## **13. Proposition**

Vu les commentaires qui précèdent, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver la loi sur les parcs d'importance nationale et sur les sites du patrimoine mondial naturel (LPaP).

Berne, le ■

Au nom du Conseil-exécutif,

le président: ■

le chancelier: *Nuspliger*