

*Ce texte n'a pas encore fait l'objet d'une publication officielle*

14.xxx

## **Message relatif à la modification de la loi fédérale sur les forêts**

du ...

---

Monsieur le Président du Conseil national,  
Monsieur le Président du Conseil des États,  
Mesdames, Messieurs

Par le présent message, nous avons l'honneur de vous soumettre, en vous proposant de l'adopter, le projet de modification de la loi fédérale sur les forêts.

Par la même occasion, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

- |      |   |         |   |
|------|---|---------|---|
| 2001 | P | 01.3628 | Réhabilitation des chemins forestiers. Participation de la Confédération (N 14.12.01 Lustenberger)  |
| 2010 | M | 10.3124 | Remplacement des projets de réserves naturelles démesurées par une exploitation de la forêt respectueuse du climat (N 18.06.2010, Flückiger-Bäni; S 16.06.2011) |

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président du Conseil national, Monsieur le Président du Conseil des États, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Didier Burkhalter  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

## **Condensé**

*Les évolutions actuelles, telles que les menaces que représentent les organismes nuisibles, les changements climatiques, le manque d'exploitation du bois et la situation économique difficile des propriétaires forestiers et des exploitations forestières placent la politique forestière suisse devant des défis majeurs. Comme il faut assurer les fonctions de la forêt et garantir une gestion des forêts dans le respect des principes du développement durable, la loi fédérale sur les forêts, qui date de 1991, doit, sur certains points, être adaptée aux conditions générales changées.*

### **Situation actuelle**

*En 2008, le Parlement a décidé de ne pas entrer en matière sur la révision complète de la loi sur les forêts qu'avait alors demandée le Conseil fédéral. Certains craignaient un affaiblissement de la forte protection dont bénéficie la forêt (libéralisation), tandis que d'autres s'opposaient aux modifications prévues pour la gestion. La non-entrée en matière a été déterminée par le retrait de l'initiative «Sauver la Forêt suisse», que ses auteurs avaient annoncée, et qui formulait certaines de ces craintes.*

*En 2011, le Conseil fédéral a adopté la Politique forestière 2020. Elle relaie le Programme forestier suisse (PFS), qui date de 2004, base de l'actuelle politique forestière. La Politique forestière 2020 relève en particulier les défis dans le domaine des changements climatiques. La forêt et la gestion forestière doivent par exemple contribuer à atténuer les changements climatiques en augmentant et en optimisant l'exploitation et l'utilisation de la matière première renouvelable bois. Les autres objectifs de la Politique forestière 2020 nécessitant de compléter certains points de la loi sur les forêts sont l'adaptation aux changements climatiques et la protection contre les menaces biotiques.*

*La biodiversité en forêt, qui fait aussi partie de la Politique forestière 2020, est simultanément un thème traité par la Stratégie Biodiversité Suisse globale, que le Conseil fédéral a adoptée le 25 avril 2012. Un plan d'action précise les objectifs et les mesures de la Stratégie Biodiversité et présente les besoins financiers supplémentaires, notamment en ce qui concerne la biodiversité en forêt. Le problème de la progression de la forêt a été abordé avec l'initiative de la CEATE-CE, intitulée «Flexibilisation de la politique forestière en matière de surface». Les modifications de la loi qui y correspondent ont été adoptées au printemps 2012 et sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2013, en même temps que la modification de l'ordonnance sur les forêts.*

### **Teneur du projet de loi**

*La loi sur les forêts du 4 octobre 1991 a donné de bons résultats. Les principaux points contestés dans la proposition de 2008, à savoir résoudre les problèmes com-*

*me l'accroissement de la surface forestière et garantir une sylviculture proche de la nature avec de nouvelles prescriptions de gestion, ne font pas partie du présent projet. Comme évoqué plus haut, les dispositions sur la surface forestière ont été révisées entre-temps. La loi n'est ainsi modifiée que sur les aspects essentiels à la réalisation des principaux objectifs de la Politique forestière 2020:*

- Les menaces biotiques qui pèsent sur la forêt augmentent, pour ne citer que le capricorne asiatique ou le cynips du châtaignier, dont l'introduction est imputable notamment au développement considérable du commerce international. Pareils ravageurs peuvent porter gravement atteinte aux prestations et aux fonctions de la forêt. Les dispositions sur la prévention et sur la lutte sont parfois lacunaires et, de ce fait, insuffisantes pour combattre les menaces biotiques ou pour les contrôler convenablement. Elles sont complétées et précisées au besoin et inscrites dans la loi. En outre, la loi va permettre le financement urgemment nécessaire des mesures de prévention et de lutte hors forêts protectrices, ce qui supprimera la séparation entre les forêts protectrices et les forêts non protectrices, qui détermine le subventionnement.*
- Les changements climatiques se produisent si rapidement que les processus naturels qui permettent à la forêt de s'adapter risquent de ne pas suffire. Les forêts protectrices comme les autres forêts ont donc besoin de mesures d'adaptation, telles que des soins spécifiques améliorés aux jeunes peuplements ou un rajeunissement anticipé de peuplements instables, pour assurer durablement les prestations forestières. Il faut donc une participation financière de la Confédération.*
- La forêt suisse est sous-exploitée depuis des décennies. Accroître l'exploitation du bois, à la fois matière première indigène et agent énergétique (la Suisse possède un des volumes de bois sur pied les plus grands d'Europe), est judicieux et souhaitable en termes de politique énergétique comme climatique, et nécessaire pour assurer une gestion durable de la forêt. Une nouvelle disposition sur la promotion de l'utilisation du bois va donc améliorer les conditions générales de la valorisation du bois.*
- L'évolution du domaine de la formation professionnelle supérieure est telle que les exigences à remplir pour occuper un poste au sein des services forestiers publics ne sont plus actuelles et doivent être adaptées. Le certificat d'éligibilité doit être supprimé. Cette requête a été formulée par différents milieux lors de la consultation et était en suspens depuis le projet de 2008.*

*Le projet de loi contient enfin des adaptations formelles pour améliorer la concordance avec d'autres textes législatifs. Il présente en outre une modification en matière de sécurité au travail, qui répond à un mandat d'examen du Conseil fédéral lié au message sur la tempête Lothar. Cette modification était incontestée dans le projet de 2008, mais était restée en suspens après la décision de non-entrée en matière du Parlement.*

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>2</b>
<b>1 Présentation du projet</b>	<b>6</b>
1.1 Contexte	6
1.1.1 Le projet de modification de la loi sur les forêts de 2008	6
1.1.2 Raisons de la non-entrée en matière	6
1.1.3 Modifications de la loi sur les forêts depuis 2008	7
1.2 Dispositif proposé dans le cadre de la Politique forestière 2020	7
1.3 Appréciation de la solution retenue	10
1.4 Adéquation des moyens requis	12
1.5 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	12
1.6 Mise en œuvre	13
1.7 Classement d'interventions parlementaires	14
<b>2 Commentaire des articles</b>	<b>15</b>
2.1 Chapitre 2 Protection des forêts contre les atteintes de l'homme	15
2.1.1 Section 1 Défrichement et constatation de la nature forestière 15	
2.1.2 Section 4 Protection des forêts contre d'autres atteintes	16
2.2 Chapitre 3 Protection contre les catastrophes naturelles	17
2.3 Chapitre 4 Entretien et exploitation des forêts	17
2.3.1 Section 1 Gestion des forêts	17
2.3.2 Section 2 Prévention et réparation des dégâts aux forêts	18
2.3.3 Changements climatiques	23
2.4 Chapitre 5 Mesures d'encouragement	24
2.4.1 Section 1 Formation professionnelle, vulgarisation, recherche, collecte de données	24
2.4.2 Section 1a Promotion du bois	25
2.4.3 Section 2 Financement	27
2.5 Chapitre 7 Procédure et exécution	32
2.5.1 Section 1: Procédure	32
2.5.2 Section 2: Exécution	33
2.6 Chapitre 8: Dispositions finales	35
<b>3 Conséquences</b>	<b>37</b>
3.1 Conséquences pour la Confédération	37
3.1.1 Conséquences financières	37
3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel	38
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne	39
3.3 Conséquences économiques	40
3.3.1 Prévention et lutte contre les dangers biotiques	40
3.3.2 Adaptation aux changements climatiques	40
3.3.3 Promotion du bois	41
3.4 Conséquences sanitaires et sociales	41

3.5	Conséquences environnementales	42
<b>4</b>	<b>Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral</b>	<b>42</b>
4.1	Relation avec le programme de la législature	42
4.2	Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	43
4.2.1	Politique forestière 2020	43
4.2.2	Stratégie Biodiversité Suisse	43
4.2.3	Stratégie pour le développement durable 2012–2015	44
4.2.4	Adaptation aux changements climatiques en Suisse	44
<b>5</b>	<b>Aspects juridiques</b>	<b>44</b>
5.1	Constitutionnalité et légalité	44
5.2	Compatibilité avec les obligations internationales	45
5.3	Forme de l'acte à adopter	46
5.4	Frein aux dépenses	46
5.5	Conformité à la loi sur les subventions	47
5.6	Délégation de compétences législatives	47
5.7	Conformité à la législation sur la protection des données	47
	<b>Loi fédérale sur les forêts (Loi sur les forêts, LFo) (Projet)</b>	<b>53</b>

# Message

## 1 Présentation du projet

### 1.1 Contexte

#### 1.1.1 Le projet de modification de la loi sur les forêts de 2008

En 2008, le Parlement a pris la décision de ne pas entrer en matière sur la proposition du Conseil fédéral de modification de la loi du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo)<sup>1</sup>, qui constituait le contre-projet indirect opposé à l'initiative populaire «Sauver la Forêt suisse». Ce projet élaboré sur la base du Programme forestier suisse 2004 comportait principalement les points suivants<sup>2</sup>:

- possibilité de fixer des limites statiques aux forêts même hors des zones à bâtir et assouplissement de l'obligation de compenser les défrichements,
- définition de surfaces ayant des fonctions prioritaires, et
- modification des prescriptions de gestion.

Le projet prévoyait aussi d'autres modifications de la loi sur les forêts, comme l'indemnisation des prestations de puits de carbone aux propriétaires forestiers, l'introduction d'une appellation d'origine contrôlée (AOC) pour le bois, une modification de l'article sur la formation et une nouvelle disposition visant à augmenter la sécurité au travail. Après que le Parlement a décidé de ne pas entrer en matière, l'initiative populaire «Sauver la Forêt suisse» a été retirée par ses auteurs.

#### 1.1.2 Raisons de la non-entrée en matière

La proposition de 2008 de modifier la loi sur les forêts était soutenue par les cantons, représentés par la Conférence des directeurs cantonaux des forêts. Les décisions du Conseil national et du Conseil des États de ne pas entrer en matière ont cependant été très nettes. Elles s'expliquent par plusieurs raisons. D'abord, certains milieux craignaient que les limites statiques des forêts et l'assouplissement de la compensation du défrichement n'affaiblissent la protection globale des forêts; d'autres s'opposaient aux nouvelles prescriptions de gestion qui étaient prévues pour garantir une sylviculture proche de la nature. Autre raison: les auteurs de l'initiative avaient signalé qu'ils retireraient probablement l'initiative si le Parlement n'entrait pas en matière. Ce fut une des raisons qui expliquent les décisions très nettes de non-entrée en matière<sup>3</sup>.

1 RS 921.0

2 FF 2007 3629 ss

3 Intervention du porte-parole de la CEATE-CN; BO 2007 N 1820

### 1.1.3 Modifications de la loi sur les forêts depuis 2008

Au cours des débats parlementaires sur la révision de la loi sur les forêts de 2008, il a été signalé de maintes parts que la non-entrée en matière ne supprimerait pas un besoin évident de réviser la loi. De plus, le Parlement a complété le Programme de législature 2007 à 2011 avec le point suivant: «Régler les dossiers de politique forestière en suspens»<sup>4, 5</sup>.

Par la suite, le premier thème repris du projet de 2008 fut la possibilité de fixer des limites statiques aux forêts même en dehors des zones à bâtir, avec l'assouplissement de l'obligation de compenser les défrichements. Le 16 mars 2012, l'Assemblée fédérale décide, s'appuyant sur l'initiative «Flexibilisation de la politique forestière en matière de surface» (09.474) de la CEATE-CE, une modification en ce sens de la loi sur les forêts<sup>6</sup>: la compensation du défrichement est assouplie (art. 7, al. 2 et 3, LFo) et une limite statique peut désormais être fixée aux forêts, même en dehors des zones à bâtir, dans les régions où il faut empêcher une croissance de la surface forestière (art. 10, al. 2, LFo). Cette modification de la loi est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2013 en même temps que celle de l'ordonnance sur les forêts (OFo).

Autre thème remis sur le tapis politique: l'appellation d'origine contrôlée (AOC) pour le bois, en réponse à la motion 08.3247 «Protection AOP/IGP des produits de la sylviculture». Un complément en ce sens à la loi sur les forêts (art. 41a LFo) a été décidé par le Parlement le 21 juin 2013 dans le cadre de la modification de la loi sur la protection des marques (partie du projet Swissness) (modifications du droit actuel).

## 1.2 Dispositif proposé dans le cadre de la Politique forestière 2020

Les défis forestiers majeurs cités par la Politique forestière 2020 adoptée par le Conseil fédéral le 31 août 2011 et publiée dans la Feuille fédérale<sup>7</sup> sont la mise à profit du potentiel d'exploitation du bois, les prestations de protection du climat et l'adaptation aux changements climatiques, la prestation de protection, la protection de la biodiversité, la conservation de la surface forestière et l'augmentation des menaces biotiques.

La biodiversité en forêt, qui fait aussi partie de la Politique forestière 2020, est en même temps un thème traité par la Stratégie globale Biodiversité Suisse, que le Conseil fédéral a adoptée le 25 avril 2012<sup>8</sup>. Un plan d'action précisera les objectifs et les mesures de la Stratégie Biodiversité et identifiera les besoins financiers supplémentaires, notamment dans le domaine de la biodiversité en forêt. Le problème de la progression de la surface forestière a été abordé avec l'initiative de la CEATE-CE intitulée «Flexibilisation de la politique forestière en matière de surface». Les

<sup>4</sup> FF 2008 7745

<sup>5</sup> Cf. BO 2008 p. 262: selon l'intervention Hess, voici ce qu'il faut entendre par dossiers de politique forestière en suspens: défrichements dans les régions de montagne à forte croissance de la surface forestière, droits aux puits de carbone, dessertes forestières en montagne et révision des solutions cantonalisées avec des crédits à l'investissement).

<sup>6</sup> FF 2012 3207

<sup>7</sup> FF 2011 8025

<sup>8</sup> FF 2012 6739

modifications de la loi sur les forêts en ce sens ont été arrêtées au printemps 2012<sup>9</sup> et sont entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2013 en même temps que la révision de l'OFO.

Plusieurs objectifs de la Politique forestière 2020 ne pourront être atteints qu'à condition d'adapter certains points de la loi sur les forêts: la mise à profit du potentiel d'exploitation du bois, l'adaptation de la forêt aux changements climatiques (forêts protectrices incluses) et la protection des forêts contre les menaces biotiques.

La loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts a globalement donné de bons résultats. Les principaux points contestés dans la proposition de 2008, à savoir résoudre le problème de l'accroissement de l'aire forestière et garantir une sylviculture proche de la nature avec de nouvelles prescriptions de gestion, ne font pas partie du présent projet. Les dispositions sur la surface forestière ont été révisées entre-temps. La loi n'est modifiée que sur les aspects essentiels à la réalisation des objectifs susmentionnés de la Politique forestière 2020 ou pour des raisons formelles. Les principales modifications proposées sont les suivantes:

*Promotion du bois:* la forêt suisse est sous-exploitée depuis des décennies. Accroître l'exploitation du bois, à la fois matière première indigène et agent énergétique (la Suisse possède un des volumes de bois sur pied les plus grands d'Europe), est non seulement judicieux en termes de politique énergétique comme de politique climatique, mais aussi nécessaire pour assurer une gestion durable de la forêt. Une exploitation accrue du bois n'est d'ailleurs pas en contradiction avec une forte biodiversité en forêt. Au contraire, il en ressort de précieuses synergies, comme les forêts claires riches en espèces ou les mosaïques de peuplements. La nouvelle disposition sur la promotion du bois (art. 34a) permet la poursuite du plan d'action bois sur une base légale durable et améliorera les conditions générales de la valorisation du bois. En revanche, le Conseil fédéral renonce à encourager les installations de desserte hors forêts protectrices (optimisation et adaptation aux techniques modernes de récolte du bois). S'agissant de l'utilisation du bois indigène dans les marchés publics, l'administration, en exécution de l'initiative de la CEATE (12.477), vérifie les conditions d'appels d'offres et les modifie au besoin.

*Adaptation aux changements climatiques:* les changements climatiques se produisent si rapidement que les processus qui permettent à la forêt de s'adapter naturellement risquent de ne pas suffire. L'ensemble des forêts et en particulier les forêts protectrices ont donc besoin de mesures d'adaptation aux changements climatiques axées sur le long terme, comme la régénération anticipée des forêts instables et l'entretien des jeunes peuplements, ainsi que d'un encouragement financier fédéral. Les mesures doivent aider la forêt à pouvoir remplir durablement ses fonctions même dans un contexte de changements climatiques (art. 28a, al. 1).

*Prévention et lutte contre les menaces biotiques:* les menaces biotiques qui pèsent sur la forêt augmentent, pour ne citer que les organismes exotiques tels que le capricorne asiatique ou le cynips du châtaignier, dont l'introduction est due notamment au développement considérable du commerce international. Pareils ravageurs peuvent porter gravement atteinte aux prestations et aux fonctions de la forêt. Les dispositions sur la prévention et sur la lutte sont parfois lacunaires et, de ce fait, insuffisantes pour combattre les menaces biotiques ou pour les contrôler convenablement. La refonte de la section «Prévention et réparation des dégâts aux forêts» complète et précise au besoin les dispositions sur la prévention et la lutte contre les menaces

<sup>9</sup> FF 2012 3207



biotiques (art. 26 et 27 LFo et ordonnance du 27 octobre 2010 sur la protection des végétaux [OPV]<sup>10</sup>) et les inscrit dans la loi. En outre, le nouvel art. 37a LFo permettra le financement urgentement nécessaire des mesures de prévention et de lutte hors forêts protectrices, ce qui supprimera dans ce domaine la distinction entre forêts protectrices et forêts non protectrices qui prévaut en matière de subventionnement.

*Tâches de la Confédération dans le domaine de la formation professionnelle:* l'évolution dans le domaine de la formation professionnelle supérieure est telle que les exigences formulées dans la loi sur les forêts à remplir pour occuper un poste au sein des services forestiers publics ne sont plus actuelles. Le certificat d'éligibilité (art. 29, al. 3, LFo), qui date de l'époque du statut de fonctionnaire et de l'examen des bonnes mœurs qui lui était associé, doit par conséquent être supprimé. L'expérience pratique – qui était un élément central pour l'obtention de l'éligibilité – restera, en plus des compétences techniques forestières, un critère de qualité pour occuper un poste au sein des services forestiers publics (art. 29, al. 2). Cette requête a été formulée par différents milieux lors de la consultation et était en suspens depuis le projet de 2008.

*Autres modifications:* le projet de loi contient enfin des adaptations formelles pour améliorer la concordance avec d'autres textes législatifs. Il présente en outre une modification en matière de sécurité au travail, qui réalise le mandat d'examen délivré par le Conseil fédéral en lien avec le message sur la tempête Lothar. Cette modification était incontestée dans le projet de 2008, mais était restée en suspens après la décision de non-entrée en matière du Parlement.

La Politique forestière 2020<sup>11</sup> et la réponse du Conseil fédéral à la motion 11.4164 (*Création d'un fonds climatique en faveur des propriétaires forestiers*) rapportent que des solutions ont été étudiées pour indemniser les propriétaires de forêts de la prestation de protection du climat qu'ils fournissent gracieusement et pour l'améliorer à l'avenir. En outre, plusieurs sources de financement ont aussi été examinées: une partie de la taxe sur le CO<sub>2</sub> en vertu des art. 29 ss de la loi du 23 décembre 2011<sup>12</sup> sur le CO<sub>2</sub>, les recettes tirées des ventes aux enchères annuelles des droits d'émission des entreprises qui sont intégrées au système d'échange de quotas d'émission selon l'art. 15 de la loi sur le CO<sub>2</sub>, les recettes tirées des sanctions selon les art. 21, al. 1, et 28, al. 1, de la loi sur le CO<sub>2</sub>. Le Conseil fédéral rejette cependant ces mesures pour des considérations d'ordre financier,

Un examen approfondi montre qu'il n'est pas nécessaire d'adapter la législation sur le risque de responsabilité pour les propriétaires forestiers en ce qui concerne les dangers spécifiques à la forêt (cf. question soulevée dans le cadre de la Politique forestière 2020)<sup>13</sup>. Une modification du régime de responsabilité existant (art. 41, 55 et 58 CO<sup>14</sup>, 679 et 684 CC<sup>15</sup> et autres bases légales spécifiques relatives à la responsabilité) ferait porter unilatéralement le risque de responsabilité soit aux propriétaires forestiers, soit aux visiteurs de la forêt; compléter l'art. 699 CC (qui régit notamment le libre accès aux forêts) par des dispositions relatives à la responsabilité nécessiterait de délimiter leur portée par rapport aux autres normes en la matière et

10 RS 916.20

11 FF 2011 8035

12 RS 641.71

13 FF 2011 8025, 8039

14 RS 220

15 RS 210

n'accroîtrait pas la sécurité du droit. Se contenter de préciser le régime de responsabilité existant n'augmenterait pas non plus forcément la sécurité juridique; il ne serait notamment pas possible d'énumérer exhaustivement tous les dangers spécifiques à la forêt ni les devoirs de diligence et de comportement en forêt.

Sur la base de la vérification d'efficacité du Contrôle fédéral des finances de 2003, le Conseil fédéral a en outre étudié la possibilité de centraliser à la Confédération les crédits d'investissement, comme déjà prévu avec la révision de loi en 2008 (art. 40 LFo). Il estime toutefois que les avantages de l'exécution décentralisée dans les cantons l'emportent. L'instrument ne sera donc pas centralisé.

### 1.3 Appréciation de la solution retenue

Le projet qui fait l'objet du présent message se fonde sur la Politique forestière 2020 approuvée le 31 août 2011 par le Conseil fédéral. Celle-ci relaie le Programme forestier suisse (PFS), qui date de 2004, sur lequel se base l'actuelle politique forestière. La Politique forestière 2020 définit onze objectifs<sup>16</sup>; la réalisation de quatre d'entre eux requiert des adaptations législatives:

- la protection contre les organismes nuisibles;
- l'adaptation aux changements climatiques;
- la mise à profit du potentiel d'exploitation durable du bois.

Soit ces objectifs ne sont pas inscrits dans la loi (changements climatiques), soit ils y sont insuffisamment précisés (mise à profit du potentiel d'exploitation du bois, protection contre les organismes nuisibles). Il est notamment nécessaire de prévoir des moyens financiers suffisants pour les réaliser (protection contre les organismes nuisibles, adaptation aux changements climatiques).

Si la prévention et la lutte contre les dangers biotiques ne sont pas améliorées, les organismes nuisibles, qui se propagent souvent dans des zones situées hors des forêts protectrices, risquent de remettre en cause de façon accrue les prestations de ces dernières. D'autres prestations forestières pourraient aussi être menacées (p. ex. production du bois, atténuation des changements climatiques, rôle de la forêt en tant qu'espace de détente), voire l'objectif même de conservation des forêts. Une prévention et une lutte menées en temps utile contre les dangers biotiques empêchent des dégâts ultérieurs et des répercussions financières bien plus importantes.

Aux termes de l'art. 77, al. 1, de la Constitution (Cst.)<sup>17</sup>, la Confédération doit veiller à ce que les forêts puissent remplir leurs fonctions protectrice, économique et sociale. Si les mesures d'adaptation aux changements climatiques proposées ne sont pas prises, des prestations essentielles de la forêt comme la protection contre les dangers naturels ne seraient pas assurées sur le long terme. Il faudrait aussi s'attendre à des répercussions négatives sur l'économie forestière et l'industrie du bois.

Le renforcement de la promotion du bois est un instrument majeur de la Confédération dans l'optique d'une politique forestière intégrale, tout comme dans celle d'une politique efficace en matière de climat et d'énergie. La fonction économique de la

<sup>16</sup> FF 2011 8025, 8029

<sup>17</sup> RS 101

forêt au sens de l'art. 77, al. 1, Cst., qui n'est remplie que si la matière première bois est effectivement exploitée<sup>18</sup>, perdrait son importance sans cette mesure, et l'objectif d'une mise à profit du potentiel d'exploitation durable du bois ne pourrait pas être atteint. La gestion forestière, qui garantit que les forêts remplissent leurs fonctions protectrice, économique et sociale inscrites dans la Constitution (art. 77, al. 1, Cst.), serait remise en cause sur le long terme.

Dans l'ensemble, le projet de loi est essentiel pour doter la Suisse d'une politique forestière capable de faire face à l'avenir. Il contient les réorientations ponctuelles imposées par les défis de demain (raréfaction des ressources, changements climatiques, organismes nuisibles envahissants). À l'exception de la nouvelle disposition sur la sécurité au travail, il n'apporte aucune modification matérielle aux dispositions de la législation forestière qui ont fait leurs preuves (défrichement et constatation de la nature forestière, art. 4 à 10; forêts et aménagement du territoire, art. 11 à 13; accès aux forêts et circulation en forêt, art. 14 et 15; protection des forêts contre d'autres atteintes, art. 16 à 18; protection contre les catastrophes naturelles, art. 19; et gestion des forêts, art. 20 à 25).

Les cantons, représentés par la Conférence des directeurs cantonaux des forêts, ont émis un avis globalement positif sur les grandes lignes de la Politique forestière 2020. Les acteurs de l'économie, de l'environnement, de la formation et de la recherche ont également été impliqués dans son élaboration.

Le complément de la loi sur les forêts a été approuvé par 68 des 70 organisations qui se sont exprimées lors de la procédure de consultation. Des adaptations parfois substantielles du projet ont cependant été demandées. Les cantons ont notamment demandé de limiter la révision aux domaines d'application qu'ils estiment les plus urgents, à savoir les organismes nuisibles et la promotion du bois. L'ampleur actuelle de la révision risque sinon d'entraîner des retards. À leur avis, les autres adaptations devraient être réalisées lors d'une seconde étape. Les cinq partis politiques étaient plus favorables au projet. Les associations économiques et les associations de propriétaires forestiers soutenaient le projet, mais réclamaient davantage de mesures en faveur de la rentabilité de la gestion forestière. Elles ont demandé notamment, comme la majorité des cantons, de subventionner la desserte hors forêts protectrices et, en accord avec nombre d'autres acteurs, l'indemnisation de la prestation de puits de carbone de la forêt. Les organisations de protection de la nature ont dit pouvoir accepter le projet à condition que la lutte contre les organismes nuisibles et contre les répercussions des changements climatiques ne se fasse pas aux dépens de la sylviculture proche de la nature. Les organisations spécialisées étaient très majoritairement favorables au projet mais ont formulé diverses requêtes. Les organisations axées sur l'utilisation ont des attentes et des demandes qui sont souvent diamétralement opposées à celles des organisations axées sur la protection.

Lors de la consultation, des cantons et des acteurs du milieu des propriétaires forestiers ont aussi exigé que l'éligibilité à un emploi forestier supérieur au sein de l'administration publique soit réexaminée. Pour donner suite à cette demande, des réunions avec les organisations et les institutions de formation concernées ont eu lieu afin d'adapter les exigences à remplir pour occuper un poste dans un service forestier public à l'évolution actuelle de la formation professionnelle supérieure. Une modification en ce sens a été formulée dans le projet (cf. aussi ci-après).

<sup>18</sup> FF 1988 III 172

La Conférence des directeurs des forêts et plusieurs cantons demandaient que les principes relatifs aux subventions d'encouragement (art. 35 à 38) soient actualisés et mieux alignés sur les instruments RPT, notamment en intégrant la «convention-programme Forêt intégrale». Un examen des articles relatifs au financement sur la base de la consultation a cependant montré que leur adaptation au sens d'une simplification des conventions-programmes n'est pas nécessaire, puisque l'instrument des conventions-programmes est déjà inscrit dans la loi sur les subventions (art. 16, al. 3, LSu) et laisse ouverte la mise en place dans l'administration de la convention-programme dans les différents domaines d'encouragement. L'office fédéral compétent définit la mise en place de cet instrument en faisant appel aux cantons.

Le projet de loi a été adapté et simplifié sur la base des avis exprimés lors de la consultation. L'allègement a été fait en particulier dans le domaine des mesures de prévention et de réparation des dégâts causés par des événements naturels et des organismes nuisibles (art. 26, 27, 27a et 48a). Le domaine de la sécurité au travail quant à lui a été précisé. Pour des raisons d'efficacité, on a renoncé à la procédure par étapes demandée par les cantons. Par ailleurs, le Conseil fédéral refuse l'indemnisation demandée pour les propriétaires de forêts pour les prestations d'atténuation des changements climatiques que fournit la forêt suisse. En revanche, le projet a été complété en substance dans un domaine, comme l'avaient exigé les cantons: il contient maintenant des dispositions sur les exigences adaptées pour l'occupation d'un poste au sein d'un service forestier public (art. 51, al. 2); la disposition sur l'éligibilité est abrogée (art. 29, al. 3).

La version adaptée en fonction des avis exprimés lors de la consultation a été discutée avec les cantons (cf. ch. 1.6) et les principaux acteurs. Le projet de loi remanié a été accueilli positivement par une grande majorité.

#### **1.4 Adéquation des moyens requis**

Les moyens financiers qu'il est proposé d'affecter à l'adaptation aux changements climatiques, à leur atténuation et à la protection contre les organismes nuisibles permettront d'assurer sur le long terme les fonctions protectrices, économiques et sociales de la forêt suisse. Les dépenses supplémentaires serviront donc l'intérêt public. Il est très probable que les mesures prises aujourd'hui diminueront les coûts qui pourraient survenir à l'avenir si certaines fonctions productrices, protectrices et sociales de la forêt n'étaient plus garanties. Le rapport entre tâches et charge administrative est en général favorable.

Une réduction des moyens financiers sollicités allongerait la période nécessaire pour mettre en œuvre les mesures requises. Une diminution de moitié des fonds destinés à l'adaptation aux changements climatiques doublerait par exemple la durée nécessaire à sa mise en œuvre, ce qui augmenterait démesurément les risques liés notamment aux dégâts de tempête, aux incendies de forêts et aux forêts protectrices instables.

#### **1.5 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen**

Dans l'Union européenne (UE), la compétence en matière de politique forestière incombe aux États membres. Au niveau de l'UE, il existe, d'une part, une nouvelle

stratégie forestière, que la Commission européenne a soumise en été 2013 au Conseil de l'Europe et au Parlement européen. D'autre part, il existe un plan d'action de l'Union européenne en faveur des forêts, qui fait actuellement l'objet d'une révision et dont une version remaniée pour la période 2015–2020 sera présentée en 2014.

L'économie forestière des États membres de l'UE est cependant beaucoup plus fortement influencée par les activités (législatives) européennes dans d'autres secteurs. On peut mentionner à cet égard la politique de l'espace rural dans le cadre de laquelle, depuis 2007, plusieurs centaines de millions d'euros sont mis chaque année à la disposition des États membres; auxquels viennent s'ajouter les subventions nationales, dont les montants varient selon les priorités, mais qui, au total, dépassent encore les subventions européennes. Parmi les instruments qui influent indirectement sur la forêt, on peut citer la directive-cadre sur l'eau (DCE), la stratégie pour la protection des sols, la directive sur les énergies renouvelables, le règlement sur le bois de l'Union européenne, qui est entré en vigueur en mars 2013, la Stratégie de l'UE en matière de biodiversité à l'horizon 2020 (notamment avec des consignes relatives aux plans de gestion des forêts) et le réseau Natura 2000 (directive Habitat Faune Flore), avec de nouvelles directives distinctes spécifiques aux forêts. D'autres directives et règlements ayant une incidence sur les forêts sont en préparation, p. ex. ceux relatifs aux espèces exotiques envahissantes ou au matériel de reproduction végétal. La commission de l'UE a déjà présenté en automne 2013 un projet de règlement qui s'appuie sur la Stratégie de l'UE en matière de biodiversité à l'horizon 2020. Ce règlement relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes a été depuis lors traité par le Parlement européen. Il doit entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Il n'apparaît aucune incompatibilité entre le nouveau règlement européen et la présente modification de la loi sur les forêts.

Enfin, 46 pays de la région paneuropéenne (Europe y c. Russie, Europe de l'Est et du Sud-Est) travaillent à l'élaboration d'un accord juridiquement contraignant sur la promotion de la gestion durable des forêts. Les projets élaborés à ce jour permettent de penser que la législation forestière suisse remplira entièrement les exigences de cet accord.

## **1.6 Mise en œuvre**

Conformément à l'art. 49 LFo, le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution relatives à la loi sur les forêts. La mise en œuvre de la présente révision requiert de nouvelles dispositions d'exécution dans l'ordonnance du 30 novembre 1992 sur les forêts (OFo)<sup>19</sup>, en particulier en ce qui concerne l'organisation du service forestier public, la sécurité au travail et d'autres dispositions en matière de subventions. Les nouveautés dans le domaine de la prévention et de la lutte contre les dangers biotiques nécessitent une adaptation de l'ordonnance sur la protection des végétaux et de l'OFo. Ces adaptations devront avoir été effectuées au plus tard au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

Conformément à l'art. 50 LFo, les cantons exécutent la loi sur les forêts et édictent les dispositions nécessaires.

<sup>19</sup> RS 921.01

Les services responsables de l'exécution ont été entendus dans le cadre de la consultation menée du 16 avril au 14 août 2013 puis approfondie lors de la Conférence des directeurs cantonaux des forêts du 22 novembre 2013, en présence de la conseillère fédérale Doris Leuthard. L'applicabilité de la nouvelle réglementation a été jugée bonne. Les propositions d'amélioration formulées durant la consultation ont été retenues et intégrées dans le présent projet (cf. ch. 1.3).

## 1.7 Classement d'interventions parlementaires

Le postulat Lustenberger du 5 octobre 2001 «Réhabilitation des chemins forestiers. Participation de la Confédération» (01.3628) encore en suspens ne doit pas être maintenu et doit donc être classé. Il demande au Conseil fédéral d'examiner si, à la différence de la pratique actuelle, une aide financière de la Confédération pourrait être versée non seulement pour la construction et la remise en état des routes forestières et rurales, mais aussi pour leur assainissement. Se basant sur une analyse des décisions du Conseil fédéral et du Parlement dans le cadre du Programme d'allègement budgétaire 2003 et du projet RPT, le Conseil fédéral a décidé le 14 septembre 2012 de ne pas participer au financement des équipements de desserte en dehors des forêts protectrices.

La motion Flückiger-Bäni du 16 mars 2010 «Remplacement des projets de réserves naturelles démesurées par une exploitation de la forêt respectueuse du climat» 10.3124) peut être considérée comme réalisée et donc classée. Cette motion exigeait que le Conseil fédéral prenne des mesures pour que la surface forestière exploitée à des fins économiques ne se réduise encore. Le Conseil fédéral était prêt à accepter la motion dans le cadre de la révision du Programme forestier suisse (PFS), c'est-à-dire, maintenant, de la Politique forestière 2020. À son avis, la mise à profit du potentiel d'exploitation durable du bois doit constituer une priorité, tout en tenant compte des conditions de station et de la réduction des risques liés aux changements climatiques. À cet égard, il s'agit de respecter l'équilibre entre les valeurs écologiques, économiques et sociales et de garantir une gestion durable des forêts. Avec la nouvelle disposition sur la promotion du bois (art. 34a), le projet renforce l'économie forestière et l'industrie du bois. La convention conclue en 2002 entre la Confédération et les cantons en vue de délimiter 10 % de la surface forestière comme réserve d'ici à 2030 (5 % de réserves forestières naturelles sans interventions, 5 % de réserves forestières particulières avec interventions ciblées) reste inchangée. Sur le reste de l'aire forestière, le potentiel d'exploitation du bois doit être autant que possible mis à profit. Le Conseil fédéral renonce par contre à participer au financement des équipements de desserte en dehors des forêts protectrices et à rémunérer la prestation de protection du climat fournie par la forêt (demandée notamment par la motion 11.4164 *Création d'un fonds climatique en faveur des propriétaires de forêts* (voir ci-dessus)).

## 2    **Commentaire des articles**

### 2.1     **Chapitre 2**

#### **Protection des forêts contre les atteintes de l'homme**

##### **2.1.1 Section 1**

###### **Défrichement et constatation de la nature forestière**

*Art. 7*                      Compensation du défrichement

Cette modification concerne uniquement le texte français.

La loi sur la protection des eaux fait la distinction entre les eaux (art. 38a de la loi du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux [LEaux]<sup>20</sup>) et les cours d'eau (art. 37 et 38 LEaux). L'art. 38a oblige les cantons à revitaliser (toutes) les eaux. Le 16 mars 2012, le Parlement a adopté le nouvel art. 7, al. 3, let. b, LFo, qui permet de renoncer à la compensation du défrichement pour assurer la protection contre les crues et la revitalisation des cours d'eau<sup>21</sup>. Or, il faut permettre aussi la revitalisation des plans d'eau. Par conséquent, la version française, entachée d'une erreur rédactionnelle, est corrigée en conséquence.

*Art. 10*                    Constatation de la nature forestière

*Al. 3:* aux termes de l'art. 10, al. 1, la constatation de la nature forestière est en principe de la compétence des cantons. L'al. 3, en vertu duquel cette compétence est régie par l'art. 6 lorsque la constatation est liée à une demande de défrichement, était encore judicieux lorsque la Confédération, représentée par l'office spécialisé de l'époque (Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage [OFEFP]), avait compétence<sup>22</sup> pour tous les défrichements à partir de 5000 m<sup>2</sup>. Depuis l'édiction de la loi fédérale du 18 juin 1999 sur la coordination et la simplification des procédures de décision (ci-après loi sur la coordination)<sup>23</sup>, la Confédération ne peut, en vertu de l'art. 6, al. 1, let. a, accorder des autorisations de défrichement que lorsque le projet relève de sa compétence. Conformément au principe de coordination, ces dérogations sont accordées par l'autorité directrice fédérale en même temps que la décision principale. Dans la pratique, il s'est avéré que, dans les cas où il n'est pas possible d'établir exactement l'étendue de l'aire forestière au sens de la loi, les autorités directrices fédérales compétentes en matière d'octroi d'autorisations de défrichement ne peuvent ni ne veulent procéder elles-mêmes à une constatation de la nature forestière comme l'exige l'al. 3. Pour cette raison, l'al. 3 est complété conformément au principe de coordination, à savoir que l'autorité fédérale compétente décide de constater la nature forestière dans le cadre d'une décision globale, sur la base d'une demande de l'autorité cantonale compétente. L'autorité cantonale compétente est également consultée en cas de procédure d'opposition ou de recours.

<sup>20</sup> RS **814.20**

<sup>21</sup> FF **2012** 3207

<sup>22</sup> Cf. FF **1988** III 177

<sup>23</sup> RO **1999** 3071; FF **1999** 4660

## 2.1.2 Section 4 Protection des forêts contre d'autres atteintes

### *Art. 16* Exploitations préjudiciables

*Al. 2:* la loi sur la coordination a redéfini le régime des compétences en matière d'octroi d'autorisations de défricher. Selon le type de projet, la compétence de décision a été attribuée à une autorité directrice fédérale ou à une autorité cantonale. Pour les procédures de compétence fédérale, l'autorité chargée d'approuver le projet délivre également toutes les autres autorisations requises selon le droit fédéral, conformément au principe de coordination sur lequel se fonde la loi sur la coordination. Dans de tels cas, aucune autorisation cantonale n'est nécessaire (art. 126 de la loi sur l'armée<sup>24</sup>, art. 26 de la loi fédérale sur les routes nationales<sup>25</sup>, art. 16 de la loi sur les installations électriques<sup>26</sup>, art. 18 de la loi fédérale sur les chemins de fer<sup>27</sup> et art. 2 de la loi sur les installations de transport par conduites<sup>28</sup>). C'est par erreur que l'art. 16, al. 2, LFo relatif à l'autorisation exceptionnelle des exploitations préjudiciables n'a pas été adapté. Selon le principe de coordination cependant, une éventuelle dérogation pour exploitation préjudiciable au sens de l'art. 16, al. 2, LFo doit aussi pouvoir être accordée dans le cadre des procédures directrices fédérales (p. ex. pour limiter la hauteur des arbres pour une installation à câbles). Afin de combler cette lacune juridique, le mot «cantons» est, à l'art. 16, al. 2, remplacé par «autorités compétentes». Dans le cas d'une procédure directrice fédérale, l'autorité cantonale doit être consultée par l'autorité directrice fédérale. Pour une autorisation d'exploitation préjudiciable, il convient d'exposer les motifs et de procéder à une pesée des intérêts. Le résultat de ces considérations doit être consigné en conséquence.

### *Art. 17* Distance par rapport à la forêt

*Al. 3:* en vertu de l'art. 17, al. 2, les cantons fixent une distance minimale appropriée par rapport à la forêt. En cas d'intérêt public prépondérant, l'autorité cantonale compétente peut autoriser à titre exceptionnel une distance plus courte. Dans le cadre d'une procédure directrice fédérale, la question est de savoir comment procéder pour déroger exceptionnellement à la distance minimale (réglementée à l'échelon cantonal). Si l'on suit l'interprétation ci-dessus concernant les exploitations préjudiciables, il faut procéder selon le principe de coordination même pour déroger à la distance minimale selon l'art. 17. Une autorisation du canton n'est donc pas non plus nécessaire dans ce cas. L'autorité cantonale doit cependant être consultée. Pour une autorisation de non-respect de la distance minimale, il faut exposer les motifs et procéder à une pesée des intérêts. Le résultat de ces considérations doit être consigné en conséquence. Il s'est développé une pratique matérielle qui tient compte des locaux de résidence et de travail tout comme d'autres bâtiments et installations. Ils ne doivent en aucun cas porter atteinte à la conservation, aux soins et à l'exploitation de la forêt.

<sup>24</sup> RS 510.10

<sup>25</sup> RS 725.11

<sup>26</sup> RS 734.0

<sup>27</sup> RS 742.101

<sup>28</sup> RS 746.1



Comme pour l'art. 16, al. 2, il y a ici un véritable vide juridique. Dans la pratique, la dérogation est accordée par l'autorité directrice fédérale conformément au principe de coordination. Le canton doit être consulté. Le nouvel al. 3 sert à inscrire cette pratique dans la loi et à combler la lacune juridique.

## **2.2** **Chapitre 3** **Protection contre les catastrophes naturelles**

### *Art. 19*

Dans sa version actuelle, l'art. 19 oblige les cantons à assurer la sécurité des zones de rupture d'avalanches, ainsi que des zones de glissement de terrain, d'érosion et de chutes de pierres. Dans la pratique, cependant, les mesures de protection sont prises depuis des décennies, en dérogation à cette prescription, aussi bien dans la zone de rupture que dans la zone de transit ou de dépôt, en fonction de leur utilité maximale du point de vue technique. L'art. 36, qui régit le financement des mesures de protection contre les catastrophes naturelles, ne le limite pas, à juste titre, aux seules zones de rupture, contrairement à l'art. 19.

La nouvelle formulation permet d'adapter l'art. 19 à l'état de la technique en matière de prévention contre les dangers naturels et d'harmoniser les deux articles. La modification ne génère aucun coût supplémentaire, car elle se limite à inscrire la pratique actuelle dans la loi.

## **2.3** **Chapitre 4** **Entretien et exploitation des forêts**

### **2.3.1** **Section 1** **Gestion des forêts**

#### *Art. 21a* Sécurité au travail

Il est malheureusement de plus en plus fréquent que des personnes qui travaillent en forêt sans avoir suivi de formation professionnelle forestière soient victimes d'accidents. Tragiques sur le plan humain, ces accidents ont des conséquences économiques négatives pour l'économie forestière et en donnent une mauvaise image.

Afin de mieux garantir la sécurité au travail dans l'ensemble des forêts suisses, les travaux de récolte du bois en forêt réalisés dans le cadre d'un mandat sont réservés aux seuls titulaires d'une formation reconnue par la Confédération. Cette obligation s'applique aux personnes employées par le mandataire pour les travaux de récolte du bois. Si le mandataire exécute lui-même les travaux de récolte du bois en forêt, il doit justifier seulement d'une formation reconnue.

Le mandat d'examen du 16 février 2000 du Conseil fédéral, lié au message sur la remise en état des forêts suite aux dégâts causés par l'ouragan Lothar<sup>29</sup>, est ainsi rempli. Des cours facultatifs destinés au personnel sans formation forestière et reconnus par la Confédération sont déjà proposés dans tout le pays sous forme de

<sup>29</sup> FF 2000 1206

modules accessibles à tous, en tout ou en partie. Il incombe au mandataire, non seulement pour lui-même mais aussi pour ses employés, de justifier d'une formation appropriée pour les travaux de récolte du bois en forêt.

Les travaux de récolte du bois en forêt comprennent l'abattage, l'ébranchage et le débitage d'arbres, l'écorçage d'arbres abattus à l'aide de machines ou d'outils et le débardage de bois à l'aide d'un véhicule. Ils englobent aussi les travaux de déblaiement des chablis.

La formation obligatoire concerne aussi les personnes qui effectuent leur service militaire, civil ou de protection civile et qui, à ce titre, exécutent des travaux de récolte du bois en forêt et ont droit à une allocation pour perte de gain. En revanche, elle ne concerne pas les travaux de récolte du bois exécutés en dehors d'un mandat ou d'un contrat de travail directs, p. ex. les travaux de récolte du bois dans sa propre forêt privée.

Du seul point de vue de la sécurité au travail, il serait judicieux d'introduire un certificat de formation obligatoire pour tous les travaux de récolte du bois, et donc aussi pour ceux exécutés à titre privé dans sa propre forêt privée. En vertu de l'art. 95, al. 1, Cst., la Confédération ne peut cependant légiférer que sur l'exercice des activités économiques lucratives privées et non dans le domaine des activités de loisirs à risque.

L'ordonnance sur les forêts devra fixer les exigences pour obtenir le certificat de formation (cours de formation sous forme de modules ou équivalence pour les personnes bénéficiant d'une expérience professionnelle suffisante).

### **2.3.2 Section 2 Prévention et réparation des dégâts aux forêts**

Les menaces biotiques sur les forêts suisses peuvent survenir sous la forme d'organismes nuisibles pathogènes (virus, bactéries, nématodes, insectes, champignons) ou lorsque des plantes vasculaires parasitaires infestent d'autres plantes ou leur nuisent. Les organismes envahissants peuvent aussi représenter un danger biotique lorsque leur introduction ou leur propagation perturbent ou endommagent gravement l'écosystème forestier ou des prestations forestières essentielles. Les enquêtes partent du principe que les principales causes des dangers biotiques vont s'accroître<sup>30</sup>. L'accroissement du commerce mondial et la mobilité globale, combinés aux changements climatiques, contribuent à la propagation des organismes nuisibles et augmentent les dangers potentiels en particulier sur les forêts. Par sa situation géographique et ses liens avec le commerce international, la Suisse est particulièrement exposée.

À titre d'exemple de dangers biotiques croissants, on peut citer les infestations par le capricorne asiatique survenues entre 2011 et 2013. Cet organisme nuisible, répertorié comme particulièrement dangereux à l'annexe 1, par. A, chap. 1, let. a, ch. 4.1, OPV, peut s'attaquer à presque toutes les essences de feuillus. Au total, sept cantons ont signalé la présence de capricornes asiatiques. Dans la plupart des cas, les coléoptères se trouvaient dans les emballages en bois de produits en pierre importés d'Asie. Le plus grave cas d'infestation d'arbres vivants s'est produit à Winterthour en juillet

<sup>30</sup> FF 2011 8037

2012. Il a nécessité l'abattage en urgence de plus de 60 arbres d'une allée, dont le bois a ensuite été broyé et détruit dans une usine d'incinération. Les arbres situés dans un rayon de deux kilomètres doivent être régulièrement surveillés durant les quatre années suivantes.

Le confinement des organismes nuisibles est plus compliqué dans les forêts que dans les cultures agricoles, car les interventions à grande échelle demandent plus de travail. Il est difficile d'accéder aux cimes et aux racines. De plus, de nombreuses forêts croissent dans des régions difficiles d'accès. L'interdiction de principe d'employer des produits phytosanitaires en forêt (annexe 2.5, ch. 1.1, ORRChim<sup>31</sup>) représente une difficulté supplémentaire.

Seules des mesures de prévention et de lutte rigoureuses et prises à temps permettent d'empêcher la propagation à grande échelle d'organismes nuisibles. Les bases légales nécessaires (art. 26 et 27 LFo, art. 28 à 30 OFo et OPV) présentent des lacunes pour les raisons suivantes:

- Les dispositions légales existantes (art. 26 et 27 LFo) constituent, pour les mesures de prévention et de lutte, une base certes large, mais peu concrète. En comparaison avec la loi du 29 avril 1988 sur l'agriculture (LAgr)<sup>32</sup>, les dispositions de la loi sur les forêts ne sont pas assez efficaces et insuffisamment axées sur des objectifs et une stratégie.
- L'obligation d'éliminer en temps utile les organismes nuisibles nouvellement apparus manque dans la loi et est insuffisamment précisée au niveau de l'ordonnance.
- Il faut que la loi prévoie une organisation ayant la compétence d'ordonner sans délai des mesures lorsqu'un nouvel organisme nuisible présentant un risque pour les forêts commence à se propager en Suisse. Les dispositions en vigueur sont insuffisantes.
- Actuellement, la Confédération ne peut allouer des indemnités aux cantons que pour des mesures destinées à empêcher les dégâts dans les forêts protectrices (art. 37 LFo), alors que la Constitution l'oblige à encourager les mesures de conservation des forêts (art. 77, al. 3, Cst.).
- Il manque un cadre juridique et constitutionnel valable pour les réglementations dans le domaine des menaces biotiques sur la forêt. Conformément à l'art. 182, al. 1, Cst., le Conseil fédéral peut édicter des dispositions fixant des règles de droit à l'échelon de l'ordonnance seulement dans la mesure où la loi l'y autorise. L'actuel art. 26 LFo, en tant que seule norme de délégation, ne suffit pas pour toutes les dispositions de l'actuelle ordonnance sur la protection des végétaux, qui est plus que supplétive en matière forestière. Selon le droit administratif général, la délégation législative «doit se limiter à une certaine matière exactement décrite» et «les points essentiels de la question qui fait l'objet de la délégation, c'est-à-dire les principales réglementations, doivent être décrits dans la loi». À cet égard, la loi sur l'agriculture est un bon exemple. En effet, la réglementation en matière de protection des végétaux y est beaucoup plus précise que celle de la loi sur les forêts (cf. art. 149 à 157 LAgr).

<sup>31</sup> RS 814.81

<sup>32</sup> RS 910.1

- Les modifications des dispositions existantes et les nouvelles dispositions de cette section comblent les lacunes de la législation actuelle en matière de prévention et de lutte contre les dangers biotiques et permettent de réaliser l'objectif 4.8 de la Politique forestière 2020<sup>33</sup>. Les art. 26 et 27 complètent et précisent les mesures que doivent prendre la Confédération et les cantons. L'art. 27a fixe les mesures de lutte contre les organismes nuisibles, désigne les destinataires des mesures et contient, pour les mesures contraignantes pour les propriétaires fonciers, une base légale satisfaisant aux exigences fondées sur le droit. L'art. 48a décharge les propriétaires forestiers et les autorités d'exécution en introduisant le principe du pollueur-payeur pour la prise en charge des frais, qui peut aussi être appliqué pour les mesures de prévention et de lutte contre les menaces biotiques.

#### Art. 26 Mesures de la Confédération

L'art. 26 en vigueur établit une distinction entre, d'une part, les prescriptions de la Confédération sur les mesures forestières (al. 1) visant à prévenir et à réparer les dégâts aux forêts et à remédier aux conséquences des catastrophes forestières et, d'autre part, celles sur les mesures à prendre contre les maladies et les parasites s'attaquant aux plantes hors des forêts (al. 2). Cette distinction ne semble plus judicieuse, puisque les dégâts aux forêts peuvent être causés par des maladies ou des parasites qui peuvent avoir leur origine aussi bien dans les forêts qu'en dehors. Les mesures visant à prévenir et à réparer les dégâts dus aux facteurs abiotiques ou biotiques doivent donc être prises aussi bien dans la forêt qu'en dehors. Les normes de délégation chargeant le Conseil fédéral d'édicter des prescriptions sur les mesures visant à prévenir et à réparer les dégâts qui peuvent mettre les fonctions de la forêt gravement en danger sont donc regroupées à l'al. 1.

L'al. 1 cite les deux domaines dans lesquels le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions sur les mesures visant à prévenir et à réparer les dégâts. Il s'agit des dégâts qui sont causés par des événements naturels ou des organismes nuisibles et qui risquent de compromettre gravement les fonctions de la forêt.

Sont considérés comme événements naturels les dangers abiotiques ayant un impact à l'échelle locale comme les tempêtes, les incendies ou la sécheresse. La maîtrise d'événements majeurs comme les catastrophes forestières est couverte par l'art. 28 LFo. Selon le message du Conseil fédéral de 1988, les catastrophes forestières sont des destructions à l'échelle régionale ou nationale causées par le vent, les tempêtes ou d'autres phénomènes dévastateurs<sup>34</sup>.

Le deuxième domaine comprend les dégâts causés par des organismes nuisibles comme certains virus, bactéries, nématodes, insectes, champignons ou plantes. L'existence ou non d'une menace importante pouvant mettre les fonctions de la forêt en danger doit être appréciée de cas en cas sur la base de critères objectifs. La grave menace pour l'écosystème forêt ne peut pas venir des seuls organismes nuisibles particulièrement dangereux selon l'OPV, mais elle vient aussi des organismes indigènes ou exotiques, et dans ce dernier cas, de ceux que cite aussi l'ordonnance sur la dissémination dans l'environnement (ODE). La classification des organismes nuisibles (particulièrement dangereux, dangereux, exotiques, envahissants, etc.) doit être

<sup>33</sup> FF 2011 8037

<sup>34</sup> FF 1988 III 184

réglementée dans les dispositions d'exécution (OPV, ODE et, le cas échéant, OFo). Pour déterminer contre quels organismes nuisibles il faut développer des stratégies en priorité, la Confédération peut obtenir des informations sur les dégâts potentiels qu'ils causent en enquêtant auprès des cantons et des experts de la protection des forêts et les évaluer selon des critères objectifs.

*Al. 2:* afin d'harmoniser les bases légales dans le domaine de la protection des végétaux et d'améliorer le fondement juridique de l'ordonnance sur la protection des végétaux dans le domaine de la forêt, cet alinéa délègue au Conseil fédéral les compétences législatives nécessaires. Ces compétences s'inspirent des dispositions analogues de la loi sur l'agriculture (art. 151, al. 2, et 152, al. 2, let. a à e, LAgr) qui ont donné de bons résultats dans la pratique et constituent une base légale pour la protection des végétaux dans l'agriculture. Afin de pouvoir identifier à temps les organismes nuisibles et les combattre efficacement avant qu'ils ne se soient trop propagés, le Conseil fédéral peut assujettir à l'obligation de déclarer toute constatation de certains organismes nuisibles. Cette disposition correspond à l'art. 151, al. 2, LAgr (concrétisé par l'art. 6 OPV) aux termes duquel tous les organismes nuisibles particulièrement dangereux doivent être déclarés. Par ailleurs, le Conseil fédéral peut prescrire qu'un matériel végétal donné ne peut être mis en circulation que sur la base d'une déclaration ou d'une autorisation, ou édicter des dispositions relatives à l'enregistrement et au contrôle des entreprises qui produisent ou mettent en circulation ce matériel végétal. Les entreprises peuvent aussi être obligées à tenir un registre de ce matériel végétal. Le Conseil fédéral peut également interdire l'importation, la mise en circulation et la propagation de certains organismes nuisibles, ainsi que de matériel végétal contaminé ou qui pourrait l'être. Enfin, il peut aussi interdire la culture de plantes-hôtes très sujettes à la contamination. L'al. 2 en corrélation avec l'al. 1 charge également le Conseil fédéral de veiller, par voie d'ordonnance, à ce que le matériel végétal forestier destiné à l'exportation réponde aux exigences du droit international applicable à la Suisse.

*Al. 3:* l'exécution de la loi sur les forêts incombe en principe aux cantons, tout comme la prévention et la réparation des dégâts aux forêts. L'al. 3 désigne les mesures dont les cantons ne peuvent toutefois pas se charger et pour lesquelles la Confédération reste compétente, par exemple les mesures aux frontières nationales.

*L'al. 4* correspond à l'actuel art. 26, al. 3, en vigueur. Il constitue la base légale de l'actuel «Service phytosanitaire fédéral (SPF)», l'organe dirigé conjointement par l'OFAG et l'OFEV, qui coordonne l'exécution des prescriptions phytosanitaires aux plans national et international (art. 54 OPV). L'objectif du SPF est d'empêcher l'introduction et la propagation d'organismes nuisibles particulièrement dangereux (organismes de quarantaine) en Suisse. Le SPF est subordonné à l'OFEV en ce qui concerne les forêts.

## *Art. 27* Mesures des cantons

*Al. 1:* cette disposition correspond à l'actuel al. 1 et fixe la responsabilité des cantons en ce qui concerne la mise en œuvre. Ils doivent notamment évaluer s'il existe un danger qui risque de compromettre gravement les fonctions forestières. À cette fin, ils ont à assurer la surveillance du territoire pour détecter la présence ou l'apparition d'organismes nuisibles. Le terme «forestier» est supprimé afin de ne pas limiter les mesures de lutte possibles contre les organismes nuisibles. Les compétences de la Confédération sont régies par l'art. 26, al. 3.

Art. 27a Dispositions contre les organismes nuisibles

Al. 1: cet alinéa correspond à l'art. 151, al. 1, L'Agr, et oblige toute personne qui utilise du matériel végétal à respecter les principes de la protection des végétaux afin de ne pas mettre la forêt en danger.

Al. 2: dans cette nouvelle disposition, le législateur fixe les principes techniques à suivre pour élaborer les stratégies et les directives concernant les organismes nuisibles risquant de compromettre fortement les fonctions forestières. Ces stratégies et ces directives sont élaborées par la Confédération avec les cantons concernés; elles s'adressent aux cantons chargés de leur application en Suisse ainsi qu'aux propriétaires fonciers et aux entreprises concernés actifs dans les domaines des forêts et des espaces verts.

Al. 2, let. a à c: l'établissement des stratégies et des directives devra suivre une procédure échelonnée mise en place pour faire face aux dangers biotiques. Cette procédure s'appuie sur le plan d'action de l'Union européenne (UE), destiné à combler «avec un instrument législatif spécialement développé» les lacunes du droit européen en matière de lutte contre les organismes exotiques envahissants<sup>35, 36, 37</sup>. Cette procédure englobe les niveaux suivants:

- élimination en temps utile des organismes nuisibles nouvellement constatés;
- confinement des organismes nuisibles établis si l'utilité qu'on peut attendre de cette mesure l'emporte sur le coût de la lutte contre ces organismes;
- surveillance, élimination ou confinement des organismes nuisibles même hors forêts protectrices.

Les mesures préventives sont prioritaires (empêcher l'introduction d'organismes nuisibles et surveiller le territoire). Si elles sont mises en œuvre correctement, ces mesures présentent un très bon rapport coûts/utilité. Il est capital d'éliminer assez tôt les organismes nouvellement détectés (let. a), car leur propagation accroît fortement les coûts de la lutte et rend leur élimination presque impossible. Dans les cas où un organisme nuisible s'est déjà établi, il faut déterminer par une évaluation du rapport coûts/utilité si des mesures de confinement s'imposent (let. b). Pour ce faire, c'est l'utilité pour le système forestier dans son ensemble qui est déterminante et pas seulement l'utilité économique (p. ex. pour le propriétaire forestier). La let. c de la nouvelle réglementation permet de mettre en œuvre les mesures même en dehors de l'aire forestière, par exemple dans l'horticulture ou les espaces verts publics (jardins, parcs, surfaces de compensation écologique situées à l'intérieur de zones d'habitat), s'il y a un danger à court ou à long terme pour la forêt. Les compétences pour ces cas de figure n'étaient jusqu'ici pas clairement définies. Comme pour les mesures prises en forêt, les mesures préventives efficaces sont également prioritaires en dehors de l'aire forestière. L'actuelle limitation des mesures prises hors des forêts aux maladies et aux parasites pouvant mettre la forêt en danger dans l'ensemble du

<sup>35</sup> EU Biodiversity Strategy to 2020, décembre 2011, Target 5, Action 16

<sup>36</sup> Les trois mesures mentionnées par l'UE correspondent aux mesures 1 à 4 de la stratégie à cinq niveaux (cf. la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement, etc. Vers une stratégie de l'Union européenne relative aux espèces envahissantes, COM (2008), 789, p. 7). Le 5<sup>e</sup> niveau de la stratégie est déjà en partie inscrit dans la loi sur les forêts à l'art. 23 intitulé «Reboisement des vides».

<sup>37</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes, Commission européenne, Bruxelles, 9 septembre 2013.

pays (art. 26, al. 2) peut être abolie, puisque l'al. 2 garantit une procédure conforme au principe de la proportionnalité.

La formulation relativement ouverte de la procédure (let. a à c) permet aux autorités d'exécution de tenir compte au cas par cas de la très grande diversité des conditions des différents groupes d'organismes nuisibles. Si les mesures selon les let. a à c sont établies et mises en œuvre, le futur cadre légal de l'UE devra être pris comme référence (cf. ci-dessus).

*Al. 3:* pour des raisons de droit constitutionnel (art. 26 en relation avec les art. 36 et 164 Cst.), il faut une base légale suffisante pour que la Confédération et les cantons puissent intervenir dans la propriété d'autrui afin d'éliminer les organismes nuisibles. Les détenteurs d'arbres, de buissons et d'autres plantes, de cultures, de matériel végétal, d'agents de production ou d'objets qui sont ou pourraient être contaminés par des organismes nuisibles ou qui sont des organismes nuisibles, doivent procéder eux-mêmes à la surveillance, à l'isolement, au traitement ou à la destruction en collaboration avec les autorités compétentes, ou tolérer ces mesures. Des dispositions allant dans le même sens figurent à l'art. 153, let. b et c, LAgr. Les interventions doivent respecter le principe de la proportionnalité. L'intervention et le résultat escompté doivent être mis en balance. La destruction intégrale d'une grande zone boisée ne pourrait être autorisée que dans la mesure où elle permet de réduire efficacement une menace présumée grave par des organismes nuisibles. Les détenteurs de biens-fonds sont par conséquent obligés de collaborer avec le SPF et les services cantonaux compétents et de suivre leurs instructions. Les mesures de lutte contre les organismes nuisibles en forêt pouvant se révéler très lourdes, cette obligation doit être mentionnée dans la loi (art. 36 Cst.). Sont aussi considérés comme détenteurs de biens-fonds les propriétaires fonciers et les fermiers forestiers. Si la lutte contre les organismes nuisibles occasionne des vides importants dans la forêt qui compromettent gravement ses fonctions, un reboisement peut être exigé en vertu de l'actuel art. 23 LFo; au besoin, ce reboisement peut englober la plantation d'arbres et de buissons adaptés à la station.

### **2.3.3 Changements climatiques**

La forêt et ses fonctions sont considérablement touchées par les changements climatiques, qui sont responsables d'une recrudescence des événements extrêmes comme les tempêtes ou les canicules et d'une multiplication des facteurs susceptibles d'endommager la forêt. Les risques d'incendies ou de dégâts provoqués par les insectes s'accroissent. L'évolution des conditions climatiques se produira probablement à une vitesse qui dépassera les capacités d'adaptation naturelle des arbres et des forêts.

Des mesures d'adaptation préventives sont donc nécessaires, puisque les arbres qui germent aujourd'hui devront vivre dans des conditions climatiques considérablement changées lorsqu'ils auront atteint le milieu de leur vie. Il faut donc augmenter dès à présent la capacité de résistance et d'adaptation de la forêt par des soins aux jeunes forêts afin de créer des peuplements stables et adaptés aux futures stations. Dans les peuplements sensibles au climat et instables, des adaptations ciblées sont nécessaires pour permettre une régénération suffisante et appropriée. Ces investissements sont nécessaires pour empêcher des dommages futurs et des coûts induits beaucoup plus élevés.

*Art. 28a* Dispositions concernant les changements climatiques

Est maintenant inscrit dans la loi le principe voulant que la Confédération et les cantons prennent des mesures de prévention destinées à adapter la forêt aux changements climatiques et à lui permettre de remplir ses fonctions sur le long terme. L'allocation des contributions est régie surtout par l'art. 38a.

## **2.4 Chapitre 5 Mesures d'encouragement**

### **2.4.1 Section 1**

#### **Formation professionnelle, vulgarisation, recherche, collecte de données**

*Art. 29* Tâches de la Confédération dans le domaine de la formation professionnelle

*Al. 1:* cette disposition correspond largement à l'actuel art. 29, al. 1. La haute surveillance sur l'exécution de la formation professionnelle incombe déjà à la Confédération conformément à l'art. 65 de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPF)<sup>38</sup> et elle est assurée depuis 2004 par le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et l'innovation (SEFRI, ancien Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie). Elle concerne la formation professionnelle des forestiers-bûcherons avec certificat fédéral de capacité, de contremaîtres forestiers avec brevet fédéral, de conducteurs d'engins forestiers avec brevet fédéral, de spécialistes de câble-grues avec brevet fédéral, ainsi que la formation de gardes forestiers ES. Le terme «surveillance» figurant dans la loi actuelle sur les forêts est donc superflu et peut être supprimé.

*Al. 2:* aux termes de l'art. 1 de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les hautes écoles spécialisées (LHES)<sup>39</sup>, la Confédération est également investie de certaines tâches en la matière. Dans le domaine de l'économie forestière, elle encourage les hautes écoles spécialisées, notamment en réglementant leurs tâches, en reconnaissant leurs diplômes et en leur octroyant une aide financière. Aujourd'hui, la Haute école spécialisée bernoise, Haute école des sciences agronomiques, forestières et alimentaires (HAFL) à Zollikofen, offre une formation forestière sous la forme d'une filière bachelor «foresterie» et d'un cursus de master dans le domaine agricole et forestier. Avec l'entrée en vigueur prévue en 2015 de la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE, FF 2011 6863), la LHES sera abrogée. La réglementation des offres d'études des hautes écoles spécialisées incombera aux organismes responsables et non plus à la Confédération. L'École polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ) offre depuis quelques années une filière bachelor et un cursus de master en sciences de l'environnement avec une spécialisation en «forêt et paysage» (bachelor) et en «gestion forestière et paysagère» (master); le cursus de master reprend les éléments clés de l'ancien cycle en sciences forestières. La modification de l'actuel al. 2 tient compte de cette évolution puisque la Confédération ne veille plus explicitement à ce qu'une formation initiale et une formation continue dans le domaine forestier soient dispensées à l'EPFZ, mais qu'elle y veille de manière

<sup>38</sup> RS 412.10

<sup>39</sup> RS 414.71



générale à l'échelon des hautes écoles (niveau des HES et de l'université). Cette tâche s'effectue en collaboration avec les cantons et les associations professionnelles, conformément à la pratique actuelle, qui a donné de bons résultats. Il s'agit là des bases théoriques pour la formation initiale et continue. Par pratique, il faut comprendre une formation initiale et continue complémentaire axée sur le service forestier. L'expérience peut s'acquérir de différentes façons, par exemple lors d'un stage en cours de formation, d'un stage professionnel ou dans le cadre de programmes dit de «trainee». Les exigences concernant l'expérience pratique doivent être définies et précisées dans l'Ofo. Une importance particulière sera accordée à la compréhension intégrale du milieu forestier, à la connaissance des tâches souveraines dans plusieurs thèmes ainsi qu'à l'encouragement et à l'appréciation des compétences des diplômés.

*Al. 3:* l'évolution du domaine de la formation professionnelle supérieure est telle que les exigences à remplir pour occuper un poste au sein des services forestiers publics ne sont plus actuelles. Le certificat d'éligibilité, qui date de l'époque du statut de fonctionnaire et de l'examen des bonnes mœurs qui lui était associé, est par conséquent supprimé et l'al. 3 est de ce fait abrogé. L'expérience pratique – qui représentait un élément central pour l'obtention de l'éligibilité – restera, en plus des compétences techniques forestières, un critère de qualité pour occuper un poste au sein des services forestiers publics (cf. al. 2). Conjointement à l'abolition du certificat d'éligibilité, les dispositions relatives à l'organisation forestière sont adaptées (cf. art. 51, al. 2).

## **2.4.2 Section 1a Promotion du bois**

Le bois est une ressource naturelle importante: il est une matière première renouvelable, sans incidence climatique, et valorisable aussi bien du point de vue matériel qu'énergétique. Vu la problématique liée au CO<sub>2</sub> et les ambitieux objectifs climatiques et énergétiques de la Confédération, le bois possède un potentiel considérable et les forêts suisses peuvent contribuer beaucoup à atteindre ces objectifs<sup>40</sup>. À l'avenir, le bois pourrait également revêtir de plus en plus d'importance en tant que biomasse à base de carbone pour l'industrie chimique et pharmaceutique.

Malgré ces avantages, les forêts de notre pays sont sous-exploitées depuis des décennies (notamment les forêts privées et les forêts de montagne). La Suisse a l'un des volumes de bois sur pied les plus grands d'Europe, alors qu'en dehors de l'Europe, la priorité est de protéger les forêts contre la surexploitation. Selon le Conseil fédéral, il est judicieux, en termes de politique énergétique et climatique, de valoriser la filière du bois indigène en exploitant davantage cette matière première et cette source d'énergie<sup>41</sup>. Pour ce faire, il convient de mieux mettre à profit le poten-

<sup>40</sup> La forêt suisse est gérée selon les principes du développement durable. Le bois suisse est exploité de manière durable et dans le respect des législations (réponse du Conseil fédéral à l'interpellation 10.3032 et à l'interpellation 09.4026).

<sup>41</sup> Rapport du 27 janvier 2012 du Conseil fédéral suisse, Stratégie pour le développement durable 2012–2015, téléchargeable à l'adresse: [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch) > Développement durable > Stratégie pour le développement durable

tiel d'exploitation durable<sup>42</sup> des forêts suisses, de renforcer la capacité d'innovation de la filière bois et d'améliorer la coordination avec les autres politiques sectorielles et les autres acteurs.

L'art. 77, al. 1, Cst. et l'art. 1, al. 1, let. c, LFo chargent la Confédération de veiller à ce que les forêts puissent remplir leurs fonctions protectrice, économique et sociale. À cet égard, la fonction économique de la forêt n'est remplie que si la matière première bois est effectivement exploitée<sup>43</sup>. L'objectif de mettre à profit le potentiel d'exploitation durable du bois énoncé dans la Politique forestière 2020 du Conseil fédéral<sup>44</sup> s'inscrit dans le prolongement de cette disposition. De plus, une exploitation accrue du bois contribue souvent à l'amélioration de la biodiversité. Il en ressort de précieuses synergies, comme la création de forêts claires riches en espèces ou une mosaïque de peuplements variés, si l'exploitation du bois suit les principes du développement durable et que des mesures sont prises pour favoriser la biodiversité<sup>45</sup>.

Les bases légales actuelles se limitent au subventionnement de mesures temporaires de publicité et de promotion des ventes prises en commun par l'économie forestière et l'industrie du bois en cas de surproduction exceptionnelle (art. 38a, al. 1, let. c). Des mesures s'appuyant sur cette disposition ont été prises dans le cadre du Plan d'action bois 2009–2012 dans les domaines des données de base, de l'information et de la sensibilisation (propriétaires forestiers, population et consommateurs finaux institutionnels), de la valorisation des feuillus, des systèmes de construction en bois pour les grands volumes et de l'amélioration des conditions générales. Une évaluation du Plan d'action bois menée par un organe externe à l'administration a conclu à un bon niveau de réalisation des objectifs. La réalisation des objectifs quantitatifs de la politique de la ressource bois fixés à l'horizon 2020 est sur la bonne voie. L'encouragement d'une utilisation accrue du bois devant être considéré comme une tâche à long terme<sup>46</sup>, il a été décidé de reconduire le plan d'action bois en tant qu'instrument adapté. Les résultats des évaluations périodiques permettront également d'envisager d'autres instruments de mise en œuvre.

L'économie forestière et l'industrie du bois se trouvent dans une situation difficile, que des fonds publics destinés à encourager la construction avec du bois issu des forêts suisses peuvent contribuer à améliorer<sup>47</sup>. La Confédération étant tenue d'œuvrer pour le développement durable en vertu de l'art. 73 Cst., elle doit encourager l'utilisation du bois comme matériau renouvelable et durable.

Cette nouvelle disposition sur la promotion du bois complète, sous la forme d'une nouvelle section 1a, le chapitre «Mesures d'encouragement». Elle permet de réaliser l'objectif 1 de la Politique forestière 2020<sup>48</sup> (mise à profit du potentiel d'exploitation durable du bois).

<sup>42</sup> Hofer P. et al. 2011: Potentiels d'exploitation dans la forêt suisse. Scénarios d'exploitation et évolution des forêts. Office fédéral de l'environnement, Berne. Connaissance de l'environnement n° 1116: 78 p.

<sup>43</sup> FF 1988 III 172

<sup>44</sup> FF 2011 8029

<sup>45</sup> Hintermann & Weber AG 2010: Biodiversität und Holznutzung – Synergien und Grenzen.

<sup>46</sup> Brugger und Partner AG, 2012, Zürich, Programmevaluation Aktionsplan Holz (2009–2012), Schlussbericht, p. 66 et 67 (en allemand).

<sup>47</sup> Brugger und Partner AG, 2012, Zürich, Programmevaluation Aktionsplan Holz (2009–2012), Schlussbericht, p. 68 (en allemand).

<sup>48</sup> FF 2011 8029

#### Art. 34a

Cet article inscrit durablement la politique de la ressource bois et les mesures nécessaires dans la loi sur les forêts en matière d'innovation et d'information et dans le domaine d'une utilisation accrue du bois. La politique de la ressource bois vise à assurer un approvisionnement durable et une utilisation efficiente du bois issu des forêts suisses. Sa mise en œuvre comprend l'élaboration de stratégies et de plans ainsi que le soutien de projets innovants dans la recherche, le développement et le transfert des connaissances en lien avec le bois et sa valorisation. Ce programme est placé sous l'égide de l'OFEV. Sa mise en œuvre incombe conjointement à la Confédération, aux cantons, à l'économie forestière et à l'industrie du bois. Le plan d'action actuel s'articule autour de six thématiques prioritaires<sup>49</sup>; il est affiné en permanence. Afin d'éviter les distorsions de concurrence, il se concentre sur les aspects préconcurrentiels et inter-entreprises.

L'utilisation du bois dans la construction est pertinente non seulement du point de vue écologique, mais également du point de vue énergétique et constructif, grâce à d'importants développements techniques et à de nouveaux modes de construction. Le bois issu des forêts suisses joue un rôle déterminant pour réaliser les objectifs visionnaires d'une société à 2000 watts (p. ex. énergie grise, émissions de gaz à effet de serre)<sup>50</sup>.

### 2.4.3 Section 2 Financement

#### Art. 37 Forêts protectrices

Al. 1<sup>bis</sup>: conformément à l'art. 37, al. 1, les indemnités globales pour les mesures nécessaires aux forêts protectrices pour que ces dernières puissent remplir leurs fonctions sont allouées sur la base de conventions-programmes. Ce mécanisme de financement a été instauré en 2008 lorsque la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) est entrée en vigueur. Les conventions-programmes sont conclues pour plusieurs années et le subventionnement dans ce domaine n'est pas très flexible. Or l'expérience a montré que, dans les cas exceptionnels, en particulier lors de catastrophes naturelles majeures, la Confédération doit subventionner de manière individuelle et ciblée des mesures imprévues destinées à reconstituer les forêts protectrices. Par analogie avec l'actuel art. 36, l'art. 37 est complété par un alinéa qui prévoit que la Confédération peut allouer par voie de décision des indemnités à des projets impliquant une évaluation individuelle de sa part en raison d'événements naturels extraordinaires.

<sup>49</sup> Mesures prioritaires du Plan d'action bois, téléchargeables à l'adresse <http://www.bafu.admin.ch/aktionsplan-holz/10300/index.html?lang=fr> > Mesures prioritaires.

<sup>50</sup> Conseil fédéral suisse, Stratégie pour le développement durable 2012–2015, 25 janvier 2012, téléchargeable à l'adresse: [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch) > Développement durable > Stratégie pour le développement durable

### *Art. 37a* Mesures contre les dégâts aux forêts hors forêts protectrices

En vertu du droit en vigueur, les cantons sont tenus de prendre des mesures contre les dégâts aux forêts même hors des forêts protectrices (art. 41 ss OPV et 28 OFo). Mais actuellement, la Confédération n'alloue d'aides financières que pour les forêts protectrices (art. 50 OPV, en relation avec l'art. 40 OFo). Cette inégalité de traitement sous l'angle du droit des subventions est totalement absurde. Comme les forêts protectrices, les forêts non protectrices et les espaces verts publics sont souvent très près les uns des autres, cette distinction peut aussi être contre-productive, car les mesures onéreuses prises pour lutter contre les organismes nuisibles dans une forêt protectrice peuvent être réduites à néant si aucune mesure équivalente n'est financée dans les zones voisines. Dans des cas exceptionnels, une telle absence de soutien peut mettre en danger la conservation de l'ensemble de la forêt.

Aussi l'art. 37a instaure-t-il un nouveau fait constitutif donnant droit à subvention destiné à aider financièrement les cantons à remplir leurs tâches liées aux dégâts aux forêts dus à des causes biotiques ou abiotiques hors forêts protectrices. Comme dans les autres domaines de subventionnement, l'aide prendra la forme d'indemnités globales allouées dans le cadre de conventions-programmes (al. 1). Conformément à l'art. 26, al. 1, les mesures visant à prévenir et à réparer les dégâts aux forêts ne seront financées que si les dégâts mettent gravement en danger les fonctions de la forêt et si les mesures tiennent compte de la sylviculture proche de la nature.

La Confédération ne pourra allouer d'indemnités aux cantons par voie de décision que lorsque des mesures très onéreuses exigeront ce traitement au cas par cas (al. 2). L'al. 3 fixe les critères pour déterminer le montant des indemnités. Leur montant exact fera l'objet d'une négociation entre la Confédération et les cantons, comme c'est habituellement le cas des subventions allouées dans le cadre des conventions-programmes.

### *Art. 37b* Indemnisation des frais

*Al. 1:* les mesures contre les dégâts aux forêts prises par les propriétaires fonciers en vertu de l'art. 27a, al. 3, par exemple la destruction d'arbres infestés ordonnée par les autorités compétentes, peuvent engendrer des frais importants (travaux accomplis, plantations, etc.). Il n'est pas toujours possible d'identifier l'auteur des dommages au sens de l'art. 48a et de lui en faire porter la responsabilité. Des particuliers peuvent alors avoir à prendre en charge des coûts pour des mesures d'intérêt public, ce qui est injuste et peut avoir un effet contre-productif. C'est pourquoi cette disposition permet aux destinataires des mesures de lutte contre les organismes nuisibles au sens de l'art. 27a, al. 3, de recevoir une indemnisation équitable des frais de prévention, de lutte et de remise en état qui ne sont pas pris en charge selon l'art. 48a. N'en font pas partie les frais destinés à couvrir le manque à gagner ou des dégâts immatériels. Cette disposition vise en premier lieu les cas de rigueur hors de l'aire forestière. La disposition correspond à l'art. 156, al. 1, LAgr.

*Al. 2:* la procédure destinée à fixer les indemnités est aussi reprise de la loi sur l'agriculture (art. 156, al. 2, LAgr). Lorsque les indemnités sont versées par les cantons, la Confédération peut, en vertu de l'art. 37a, participer au moins partiellement aux coûts par le biais des indemnités globales octroyées dans le cadre des conventions-programmes. Les critères et les conditions seront précisés dans les dispositions d'exécution.

Art. 38 Diversité biologique en forêt

Dans le contexte de l'adaptation de la forêt aux changements climatiques, les soins aux jeunes peuplements et la production de plants et de semences d'essences forestières figurent à l'article sur la gestion des forêts (art. 38a) (cf. ci-après).

*Al. 1, phrase introductive, et al. 2:* les aides financières destinées à la production de plants et de semences d'essences forestières étant déplacées de l'al. 1, let. e, à l'art. 38a, al. 1, let. f (cf. explication ci-après), la distinction entre les mesures subventionnées sur la base de conventions-programmes et celles subventionnées par décision de l'office n'a plus lieu d'être. L'al. 2 peut donc être abrogé. Le principe des aides financières globales telles que prévues par la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) de l'année 2008 est inscrit dans la phrase introductive.

*Al. 1, let. b:* les soins aux jeunes peuplements constituent l'un des investissements les plus importants pour l'avenir d'un boisement. Les jalons en vue d'un aménagement de la forêt axé sur ses fonctions prioritaires se posent dès les premières années de sa croissance. Les soins aux jeunes peuplements revêtent incontestablement une grande importance pour la diversité biologique. Ils doivent cependant aussi être dispensés dans une perspective d'adaptation aux changements climatiques, afin que la forêt dans son ensemble reste un écosystème résilient et capable de s'adapter et qu'elle puisse fournir, même dans des conditions climatiques modifiées, les prestations qu'en attend la société. Cette approche intégrale justifie de supprimer les soins aux jeunes peuplements comme motif de subvention à l'art. 38 et de les introduire dans l'article sur la gestion forestière, où l'accent est mis sur la capacité de la forêt à remplir ses fonctions même dans des conditions climatiques modifiées (art. 38a, al. 1, let. f).

Les soins aux jeunes peuplements dans les forêts protectrices ne sont pas touchés par ce changement. Ils restent subventionnés en vertu de l'art. 37, car ils font partie de l'ensemble des soins aux forêts protectrices mentionnés à l'art. 37, al. 1, let. a.

Les mesures visant à conserver la diversité des espèces et la diversité génétique en forêt sont mentionnées à l'al. 1, let. b, à la place des soins aux jeunes peuplements. Cette focalisation s'appuie sur la Politique forestière et la Stratégie Biodiversité et correspond à leurs priorités respectives. La Confédération pourra ainsi continuer à soutenir financièrement les mesures visant à conserver la diversité biologique sur l'ensemble de la surface forestière, ce qui correspond aux modalités d'encouragement actuellement prévues dans le cadre de la convention-programme en matière de biodiversité en forêt.

*Al. 1, let. e:* les mesures destinées à la production de plants et de semences d'essences forestières sont de plus en plus étroitement liées aux changements climatiques et donc aux aspects génétiques et doivent être développées en conséquence. Cette évolution justifie de transférer l'alinéa en question dans l'article sur la gestion forestière, où l'accent est mis sur l'adaptation aux changements climatiques (art. 38a, al. 1, let. f).

Art. 38a Gestion des forêts

*Titre:* les explications ne concernent que l'allemand.

*Phrase introductive:* conformément à l'art. 20, al. 1, les forêts doivent être gérées de manière que leurs fonctions soient pleinement et durablement garanties (rendement

soutenu). La loi sur les forêts exige donc une gestion forestière conforme aux principes du développement durable. Or l'actuelle phrase introductive de l'art. 38a parle de «la rentabilité de la gestion forestière», ce qui, dans la pratique, provoque parfois des malentendus, puisque certains pensent que le soutien doit permettre une gestion forestière rentable pour le propriétaire forestier. La modification de la phrase introductive permet de clairement préciser que le but premier de la gestion forestière est une forêt au rendement durable conformément à l'art. 20.

*Al. 1, let. e:* la formation professionnelle des ouvriers forestiers et la formation pratique des spécialistes forestiers des hautes écoles seront, elles aussi, encouragées au moyen de contributions globales allouées sur la base de conventions-programmes. Les cantons participent aux coûts. Le terme «ouvriers forestiers» désigne la main-d'œuvre sans formation forestière, p. ex. les agriculteurs qui travaillent temporairement en forêt. Conformément à l'art. 30, la formation est du ressort des cantons. Les cours de formation organisés par les cantons en collaboration avec les organisations agricoles et forestières portent en priorité sur la sécurité au travail et la prévention des accidents. Ils servent en fin de compte les intérêts d'une gestion des forêts optimale (cf. ch. 2.3.1) et garantissent une formation minimale. Ils se différencient clairement de la formation du personnel forestier au sens propre visée à l'art. 39, al. 1 et 2, qui, elle, est basée sur la loi fédérale sur la formation professionnelle. Pour toutes ces raisons, il est plus opportun de faire figurer le subventionnement sous le titre «Gestion des forêts» que dans la disposition sur la formation professionnelle comme c'est le cas actuellement (art. 39, al. 3, let. a). Ces changements n'ont aucune répercussion sur le plan financier. Le nouvel octroi de contributions globales pour la formation pratique des spécialistes forestiers des hautes écoles découle des modifications des art. 29, al. 3, et 51, al. 2, LFo.

*Al. 1, let. f:* comparés aux processus lents de la forêt (croissance, dissémination, capacité d'adaptation génétique, etc.), les changements climatiques risquent fort de se produire à une vitesse qui dépasse ses capacités d'adaptation naturelle. Des prestations forestières comme la protection contre les dangers naturels pourraient être diminuées ou ne plus être assurées du tout. Il faut aussi s'attendre à des conséquences sur les prestations de puits de carbone de la forêt et sur la production de bois, dont dépendent actuellement près de 80 000 emplois dans les secteurs de l'économie forestière et de l'industrie du bois<sup>51</sup>. L'objectif de la Politique forestière 2020 est que la forêt suisse reste un écosystème résilient et capable de s'adapter, et qu'elle puisse fournir, même dans des conditions climatiques modifiées, les prestations qu'en attend la société<sup>52</sup>.

Les mesures d'adaptation requises à cet effet sont axées sur les lignes stratégiques suivantes<sup>53</sup>:

- augmentation de la résistance et de l'adaptabilité de la forêt par l'entretien des jeunes forêts (jeunes peuplements stables et adaptés à la station);
- adaptation ciblée des peuplements instables et sensibles au climat de manière à permettre une régénération suffisante et appropriée.

<sup>51</sup> OFEV, 2012, Adaptation aux changements climatiques en Suisse, Objectifs, défis et champs d'action, Premier volet de la stratégie du Conseil fédéral du 2 mars 2012, p. 32.

<sup>52</sup> Politique forestière 2020, approuvée par le Conseil fédéral le 31 août 2011 (FF 2011 8030)

<sup>53</sup> Politique forestière 2020, approuvée par le Conseil fédéral le 31 août 2011 (FF 2011 8031)

À l'heure actuelle, les effets des changements climatiques (sécheresse, modification des caractéristiques de la station, etc.) sur la forêt sont identifiés de façon plus précise dans un programme de recherche. Les résultats permettront de déduire des recommandations sylvicoles.

L'al. 1, let. f, instaure un nouveau motif de subvention, qui permet de soutenir par des aides financières globales les mesures favorisant l'adaptabilité de la forêt aux changements climatiques. Sont expressément mentionnées comme mesures la production de plants et de semences d'essences forestières et les soins aux jeunes peuplements. Les mesures pour la production de plants et de semences d'essences forestières (actuellement mentionnées à l'art. 38, al. 1, let. e) seront désormais financées en vertu de l'article sur la gestion des forêts. Elles sont de plus en plus en relation avec les changements climatiques et doivent être développées en conséquence. Les soins aux jeunes peuplements bénéficient déjà de soutien en vertu du droit en vigueur (art. 38, al. 1, let. b). Vu leur importance croissante pour l'adaptation aux changements climatiques, ils sont aussi transférés dans la présente disposition. Ces soins comprennent aussi la régénération de la forêt, dans la mesure où elle n'engendre pas de produits en bois commercialisables (domaine préconcurrentiel sans possibilité de recettes).

Les mesures d'adaptation préventives dans le domaine des soins aux jeunes peuplements prévues par la let. f entraîneront des dépenses supplémentaires pour la Confédération (cf. ch. 3.1.1). Ces investissements sont nécessaires pour empêcher des dommages et des coûts induits nettement plus élevés à l'avenir.

Les aides financières de la Confédération soutiennent les mesures librement consenties par les cantons. Il faut donc distinguer l'al. 1, let. f, de l'art. 37, qui régit l'indemnisation des mesures destinées au maintien des forêts protectrices que les cantons sont tenus de réaliser en vertu de la loi sur les forêts. Les mesures de régénération et de soins aux jeunes peuplements dans les forêts protectrices sont donc indemnisées en vertu de l'art. 37.

Comme dans les autres domaines d'encouragement, le subventionnement se fera au moyen d'aides financières globales sur la base de conventions-programmes. Les aides financières destinées aux mesures pour la production de plants et de semences d'essences forestières ne seront donc plus allouées par décision de l'office. Le montant des aides financières doit être déterminé en fonction de l'efficacité des mesures. Leur montant exact fera l'objet d'une négociation entre la Confédération et les cantons, comme c'est habituellement le cas des subventions allouées dans le cadre des conventions-programmes.

*Al. 2, let. a:* cette disposition est adaptée sur le plan formel en raison de la modification effectuée à l'al. 1.

#### *Art. 39*            Formation

*Al. 3:* comme l'encouragement de la formation des ouvriers forestiers fera partie de l'encouragement de la gestion forestière conforme aux principes du développement durable (cf. ch. 2.4.3, art. 38*a*), il est supprimé dans l'actuel art. 39, al. 3.

Le domaine de la formation ayant profondément changé au cours des dernières années, la loi parlera désormais des titulaires d'un diplôme d'une haute école et non plus des ingénieurs forestiers (cf. ch. 2.4.1, art. 29).

## 2.5

### Chapitre 7 Procédure et exécution

#### 2.5.1 Section 1: Procédure

##### *Art. 46* Voies de recours

*Al. 3:* par arrêté du 20 décembre 2006<sup>54</sup>, l'art. 12 de la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN)<sup>55</sup> a été révisé et complété par les art. 12a à 12g LPN. La référence que comporte la première phrase de l'al. 3 est modifiée a posteriori en conséquence.

*Al. 4:* cette disposition est identique à l'art. 168 LAg. Le Conseil fédéral compte faire usage de cette compétence principalement dans le domaine de la lutte contre les dangers biotiques menaçant la forêt. La procédure d'opposition convient pour les décisions rendues en grand nombre et celles présentant un contenu technique spécifique. La décision de première instance est renforcée et le risque de recours réduit. Cela sert en particulier à décharger les instances de recours.

##### *Art. 47* Validité des autorisations et autres décisions

Introduit dans le cadre de la modification susmentionnée de la LPN (cf. explications relatives à l'art. 46), l'art. 12e LPN permet, en cas de recours des communes et des organisations selon les art. 12 ss LPN, d'entreprendre les travaux avant la fin de la procédure, pour autant que l'issue de cette dernière ne puisse avoir d'incidence sur ces travaux. Cette disposition n'est formellement pas compatible avec l'art. 47, qui considère que les autorisations et les autres décisions ne prennent effet que lorsqu'elles sont «entrées en force» et prévoit implicitement un effet suspensif en cas de recours. Cette incompatibilité formelle est résolue par l'ajout d'une réserve à l'art. 47 (deuxième phrase). Le sens et le but de la première phrase ne sont pas modifiés, car la suppression de l'effet suspensif des recours ordonnée à l'art. 12e LPN ne s'applique expressément que pour autant que l'issue de la procédure ne puisse avoir d'incidence sur les travaux. Par exemple, si la légalité d'un défrichement est contestée, il faudra, en vertu de l'art. 12e LPN, attendre que le jugement soit entré en force pour commencer les travaux.

##### *Art. 48a* Prise en charge des frais

Cette nouvelle disposition inscrit le principe de causalité (pollueur-payeur) dans la loi sur les forêts. Comme pour l'art. 59 de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)<sup>56</sup>, l'art. 48a met à la charge de l'auteur qui est responsable de l'atteinte ou du danger par un comportement fautif les frais des mesures que les autorités prennent ou ordonnent pour lutter contre un danger ou une atteinte imminents qui menacent la forêt, ainsi que pour en faire le constat et l'éliminer. Le renvoi explicite à la responsabilité de l'auteur permet de préciser dans la loi sur les

<sup>54</sup> FF 2007 9

<sup>55</sup> RS 451

<sup>56</sup> RS 814.01



forêts que sera considéré comme auteur soumis à l'obligation de supporter les frais celui qui viole des normes légales, ne respecte pas les instructions des autorités ou manque à des devoirs de diligence donnés, que ce soit par action ou omission (on parle alors de perturbateur par comportement). Par contre, celui qui p. ex. est seulement détenteur d'un bien-fonds à partir duquel des organismes nuisibles se sont propagés sans qu'il le sache ou puisse prendre à leur encontre des mesures à des coûts raisonnables (on parle alors de perturbateur par situation) ne sera pas obligé de supporter les coûts.

Cette répercussion des coûts sur l'auteur est dans l'intérêt d'une prise en charge équitable des frais aux fins d'une prévention générale. L'art. 48a est particulièrement pertinent par rapport au nouvel art. 27a sur les mesures de lutte contre les organismes nuisibles: si les autorités doivent ordonner notamment la destruction d'arbres ou autre matériel, les frais qui en résultent doivent en être supportés par l'auteur. À la lumière de l'art. 26, le principe du pollueur-payeur n'est cependant pas applicable aux seules mesures de lutte contre des organismes nuisibles, mais notamment aussi à la lutte contre les événements naturels. Ainsi, l'auteur négligent d'un incendie de forêt doit supporter les frais des travaux d'extinction de l'incendie et de déblaiement, ainsi que de reboisement.

Il sera souvent difficile dans la pratique d'établir un lien de causalité suffisant entre le comportement de l'auteur potentiel et les dégâts survenus ou les mesures prises. La charge de la preuve de la cause et de la responsabilité incombe aux autorités compétentes.

## 2.5.2 Section 2: Exécution

### Art. 49 Confédération

*Al. 1bis:* aux termes de l'art. 49, al. 1, la Confédération veille à l'exécution de la loi sur les forêts. Pour pouvoir assurer pleinement cette fonction de surveillance, elle doit, par analogie avec l'art. 38 LPE, être habilitée à coordonner ses mesures d'exécution avec celles des cantons. L'autorité directrice désignée se charge de la coordination au sein de l'administration fédérale. Dans la pratique, cette manière de faire est appliquée depuis longtemps.

*Al. 3:* à l'instar de la loi sur l'agriculture, la loi sur les forêts doit donner au Conseil fédéral la possibilité de déléguer la tâche d'édicter des dispositions dont le caractère est avant tout technique et administratif à des autorités qui lui sont subordonnées (cf. art. 177, al. 2, LAgr). L'ordonnance sur la protection des végétaux contient déjà de telles subdélégations (p. ex. art. 5, al. 2, 14, al. 1, 15, al. 4, ou 31, al. 3, OPV). Contrairement à la partie de l'OPV qui concerne l'agriculture, cependant, les subdélégations qui concernent la forêt ne reposent pas sur une base légale suffisante. L'al. 3 est complété en conséquence par une nouvelle deuxième phrase. À l'exemple de l'ordonnance de l'OFAG sur les mesures phytosanitaires à caractère temporaire (OMPT)<sup>57</sup>, l'OFEV doit pouvoir édicter une ordonnance analogue pour protéger la forêt.

<sup>57</sup> RS 916.202.1

#### *Art. 50a* Externalisation de tâches d'exécution

Par analogie avec l'art. 43 LPE, les autorités d'exécution doivent pouvoir, selon les besoins, charger des collectivités de droit public ou des particuliers de procéder, contre une rémunération appropriée, à des contrôles ou ponctuellement à d'autres mesures d'exécution aussi dans le domaine de la forêt. Les contrôles des organismes nuisibles (p. ex. dans les emballages en bois) aux frontières sont particulièrement complexes et ne peuvent pas être effectués par les seuls collaborateurs du service phytosanitaire. La Confédération doit donc faire appel à des spécialistes externes pour assurer l'exécution des mesures. La responsabilité générale de l'exécution de la législation forestière reste cependant bien entendu du ressort des autorités compétentes.

#### *Art. 51* Organisation forestière

*Al. 2:* les cantons divisent leur territoire en arrondissements forestiers et en triages forestiers. Cette disposition reste inchangée, même si les cantons utilisent parfois d'autres dénominations telles que divisions forestières ou régions forestières. Elle vise en premier lieu la structure décentralisée des services forestiers publics. La direction des arrondissements forestiers et des triages forestiers est confiée à des spécialistes forestiers bénéficiant d'une formation supérieure, à savoir une formation tertiaire ou une qualification équivalente, ainsi que d'une expérience pratique. Sont considérées comme spécialistes forestiers bénéficiant d'une formation supérieure les personnes qui ont suivi une formation forestière dans une école supérieure (ES), une haute école spécialisée (HES) ou un école polytechnique fédérale (EPF) (formation tertiaire). Des formations équivalentes comprenant un approfondissement dans le domaine forestier, par exemple sous la forme d'une formation postdiplôme, sont néanmoins également envisageables. C'est aux autorités responsables de l'embauche de définir le profil de qualification en fonction des exigences des postes à pourvoir. Une formation forestière devrait par exemple être une condition pour diriger un triage forestier.

L'expérience pratique peut s'acquérir de différentes façons, par exemple lors d'un stage intégré à la formation, d'un stage professionnel ou dans le cadre de programmes dits de «trainee». De telles places sont proposées notamment par le service forestier public (Confédération et cantons) ou par les associations. Les exigences concernant l'expérience pratique sont précisées dans l'OFo. Une importance particulière sera accordée à la compréhension globale du milieu forestier, aux connaissances des tâches souveraines dans différents domaines, ainsi qu'à l'encouragement et à l'évaluation des compétences des diplômés.

*Annexe: Modification d'autres actes**Ch. 1: modification de la loi sur le Parc national*

Le préambule de la loi du 19 décembre 1980 sur le Parc national<sup>58</sup> doit être adapté à la Constitution révisée. Conformément à la décision de la Commission de rédaction du Parlement, le préambule des lois fédérales édictées avant l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution doit être modifié sur le plan formel, à l'occasion de révisions partielles.

*Ch. 2: modification de la loi sur la chasse**Préambule*

Le préambule de la loi du 20 juin 1986 sur la chasse (LChP)<sup>59</sup> doit également être adapté à la Constitution révisée. Conformément à la décision de la Commission de rédaction du Parlement, le préambule des lois fédérales édictées avant l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution doit être modifié sur le plan formel, à l'occasion de révisions partielles. Selon la pratique actuelle, seules les dispositions constitutionnelles attributives de compétences autorisant à légiférer figurent dans le préambule d'une loi fédérale; s'il ne s'agit pas d'un article complet, mais uniquement de certains alinéas ou de certaines lettres, seuls ces alinéas ou lettres sont mentionnés. Les dispositions constitutionnelles matérielles qui doivent être explicitées ou sont applicables au domaine juridique en question ne font pas partie des bases juridiques. Cette pratique doit également être appliquée à la LChP; les art. 74, al. 1, 78, al. 4, 79 et 80, al. 1, Cst. doivent être mentionnés en bonne et due forme à titre de dispositions constitutionnelles attributives de compétences.

*Art. 12, al. 5, deuxième phrase*

La loi sur la chasse doit être complétée par une disposition analogue à l'art. 50a LFo, qui permet à la Confédération de charger des collectivités de droit public ou des particuliers de procéder contre rémunération à des contrôles ou d'autres mesures d'exécution dans le cadre de la prévention des dégâts aux animaux de rente dus à des grands prédateurs. Ce complément s'inscrit en particulier dans le contexte qui suit.

Avec la motion 10.3242, le Conseil fédéral est chargé d'encourager la protection des animaux de rente contre les dommages dus aux grands prédateurs (protection des troupeaux). Les enseignements tirés des dernières années nous ont appris que la protection par des chiens de protection des troupeaux doit être la mesure principale pendant l'estivage. Pour créer la base légale correspondante, l'alinéa suivant issu de la Politique agricole 2014–17 a été inséré dans la loi sur la chasse (et approuvé par les deux Chambres): «La Confédération encourage et coordonne les mesures des cantons visant à prévenir les dommages causés aux animaux de rente par les grands prédateurs.» (art. 12, al. 5, LChP). D'après cet alinéa, l'exécution de la protection des troupeaux incombe aux cantons, alors que l'encouragement de ces mesures

<sup>58</sup> RS 454

<sup>59</sup> RS 922.0

incombe à l'OFEV, ce qui correspond aussi à la motion 10.3242. Pour alléger l'organisation des fonds fédéraux et en unifier l'emploi, il faut assurer avec l'art. 25b LChP complété que l'OFEV peut charger des collectivités de droit public ou des particuliers de coordonner et assurer la protection des troupeaux, contre rémunération. Dans le cadre de la réglementation légale actuelle selon l'art. 10, al. 4, de l'ordonnance du 29 février 1988 sur la chasse (OChP)<sup>60</sup>, qui permet d'encourager des projets régionaux de protection des troupeaux, et de l'art. 10<sup>bis</sup>, let. g, OChP, qui exige la coordination intercantonale des projets, quelques organisations se chargent de certaines tâches ne relevant toutefois pas de la souveraineté de l'Etat ; il s'agit notamment de la Centrale de vulgarisation agricole AGRIDEA, qui conseille les cantons et les agriculteurs en matière de protection des troupeaux et encourage des mesures concrètes, ou de l'Association Chiens de protection des troupeaux Suisse, qui informe et instruit les détenteurs de chiens sur l'utilisation légale des chiens de protection des troupeaux. Avec cet ajout, la pratique avérée doit pouvoir être élargie à la tâche d'encouragement généralisé de la protection des troupeaux par l'OFEV. Cette délégation de tâches relevant de la souveraineté de l'Etat à des organisations externes doit permettre notamment de verser, sur mandat de l'OFEV, des contributions de la Confédération à des éleveurs ou détenteurs de chiens de protection des troupeaux, tout en vérifiant que ces chiens donnent droit à subvention (élevage, éducation), comme réglementé par l'OFEV dans ses directives, et en contrôlant la gestion du risque (détention et utilisation des chiens). Ces directives doivent en particulier minimiser les conflits et les risques que comporte l'utilisation de ces chiens, au sens de la motion 10.3242. La délégation prévue à des organisations qualifiées bénéficiant du savoir nécessaire simplifiera l'encouragement et la coordination de la protection des troupeaux tout en l'améliorant.

#### *Art. 13, al. 3*

Conformément aux termes de l'art. 13, al. 3, LChP, la Confédération alloue aux cantons, sur la base de conventions-programmes, des indemnités globales pour les dommages causés par la faune sauvage dans les districts francs fédéraux. En effet, il peut arriver que des populations nombreuses d'animaux sauvages dans des zones protégées par le droit fédéral occasionnent des dégâts dans certains districts francs fédéraux et aux alentours (p. ex. dans les terres cultivables ou les forêts environnantes). Les indemnisations fédérales servent à dédommager les dégâts insupportables, qui sont survenus malgré des interventions dans la population de faune sauvage. Les dégâts causés par la faune, en particulier ceux dus aux populations de sangliers qui ont partout augmenté récemment, peuvent survenir non seulement dans les districts francs fédéraux et aux alentours, mais aussi dans les réserves fédérales d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale et aux alentours. C'est pourquoi, selon une interprétation élargie de l'art. 13, al. 3, LChP et en s'appuyant sur l'art. 15 de l'ordonnance du 21 janvier 1991 sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale (OROEM)<sup>61</sup>, des indemnités globales sont déjà versées aux cantons par la Confédération pour le dédommagement et la prévention de dégâts dus à la faune sauvage dans les réserves d'oiseaux susmentionnées et aux alentours. Cette pratique ayant donné de bons résultats, l'art. 13, al. 3, LChP se référera expressément aux deux

<sup>60</sup> RS 922.01

<sup>61</sup> RS 922.32

types de zones protégées fédérales prévues par la LChP. Le montant et l'importance des indemnités ne changent pas.

### **3 Conséquences**

#### **3.1 Conséquences pour la Confédération**

##### **3.1.1 Conséquences financières**

*Adaptation aux changements climatiques:*

Des fonds d'un montant total de 21 millions de francs par an sont nécessaires pour les mesures d'adaptation aux changements climatiques en dehors des forêts protectrices (art. 38a, al. 1, let. f). Ces moyens doivent être investis chaque année dans la prévention en vue des changements climatiques attendus et de leurs conséquences. Comme 11 millions de francs sont déjà investis annuellement dans ce domaine (soins aux jeunes peuplements), les besoins annuels supplémentaires se montent à 10 millions de francs. Ces fonds sont répartis entre les deux domaines que voici.

- Régénération de la forêt (adaptation dans les stations sensibles au climat et adaptation des peuplements sensibles au climat): besoins supplémentaires d'un montant de 10 millions de francs. Ces fonds permettront de traiter environ 25 % des surfaces sensibles au climat d'ici à 2020 (surface totale 50 000 ha selon les estimations de l'OFEV sur la base des données de l'IFN3, ce qui représente 4,1 % de la surface forestière globale). Les stations sensibles au climat sont des stations qui sont déjà ou vont bientôt être trop sèches pour le boisement actuel, p. ex. les stations sèches dans le Jura ou au sud des Alpes ou les pinèdes déjà dépérissantes situées dans les Alpes centrales. Sont aussi sensibles au climat les stations avec fort risque d'incendie (p. ex. peuplements avec une grande quantité de bois sec sur pied et où le risque d'incendie est élevé dans les vallées du Rhône et du Rhin). Dans ces stations, des régénérations anticipées peuvent être nécessaires pour assurer les diverses prestations forestières. Une accentuation du réchauffement climatique peut accroître le nombre des stations sensibles au climat<sup>62</sup>.
- Soins aux jeunes peuplements hors forêts protectrices: 11 millions de francs. Ce montant correspond aux dépenses actuelles dans le domaine des soins aux jeunes peuplements. Elles permettent des interventions sylvicoles tenant compte des changements climatiques sur environ 11 000 ha de jeune forêt (0,9 % de la surface forestière totale).

Les mesures d'adaptation aux changements climatiques (et de prévention) dans les forêts protectrices (art. 37) requièrent une augmentation des fonds actuels de 10 millions de francs par an au total. Ces moyens supplémentaires permettront de traiter environ 25 % de la surface des forêts protectrices critiques d'ici à 2040 (68 000 ha selon l'IFN3<sup>63</sup>, ce qui représente 5,6 % de la surface forestière totale). L'idée est de régénérer de manière anticipée les peuplements instables. Le finance-

<sup>62</sup> Cf. OFEV, 2012, Adaptation aux changements climatiques en Suisse. Objectifs, défis et champs d'action. Premier volet de la Stratégie du 2 mars 2012 du Conseil fédéral.

<sup>63</sup> Brändli, U.-B. (Réd.) 2010: Inventaire forestier national suisse. Résultats du troisième inventaire 2004–2006. Birmensdorf, Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage WSL, Berne, Office fédéral de l'environnement, OFEV, p. 247.

ment des mesures d'adaptation en forêts protectrices doit être augmenté; s'il ne l'est pas, la part des forêts protectrices critiques risque de s'accroître, ce qui entraînera des coûts économiques considérables.

*Dégâts aux forêts hors forêts protectrices:* les indemnités pour les mesures contre les dégâts aux forêts hors forêts protectrices (art. 37a) et l'indemnisation des frais (art. 37b) représentent un supplément de dépenses d'environ 2 millions de francs par an pour la Confédération, à condition qu'il n'y ait pas de catastrophe. Ces dépenses peuvent varier d'une année à l'autre selon les infestations. L'instrument des conventions-programmes de quatre ans permet d'équilibrer les coûts et d'aplanir les pics.

*Promotion du bois:* la mise en œuvre de l'article 34a sur la promotion du bois nécessite 4 millions par an (poursuite des mesures telles que le plan d'action bois); elle ne génère pas de frais supplémentaires pour la Confédération.

*Biodiversité:* des fonds supplémentaires sont nécessaires pour la protection de la biodiversité en forêt (art. 38). Le Conseil fédéral fixera le besoin financier induit dans le cadre du plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse.

### 3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

La mise en œuvre de la loi sur les forêts révisée implique pour l'OFEV une charge de personnel équivalant à trois postes à plein temps de durée illimitée à dater de la mise en œuvre de la loi sur les forêts révisée. Les domaines concernés sont la protection contre les organismes nuisibles (2 postes à plein temps) et les changements climatiques (1 poste à plein temps).

La globalisation croissante aggrave aussi le problème de l'introduction d'organismes nuisibles exotiques. Deux postes à plein temps (de durée illimitée) collaborant étroitement avec l'agriculture sont nécessaires pour faire face aux exigences croissantes en matière de prévention et de lutte contre les dégâts biotiques en forêt et sur les arbres forestiers des espaces verts. Il faut préciser les nouvelles dispositions légales et concevoir de nouvelles conventions-programmes, qui seront mises en œuvre à partir de 2016. Il faut également développer et adapter les stratégies de lutte et mettre en place un controlling pour les contributions.

Dans le domaine des changements climatiques, un poste à plein temps (de durée illimitée) est nécessaire pour appliquer les résultats du programme de recherche en cours, intitulé «Forêts et changements climatiques». Il faut notamment développer des mesures sylvicoles appropriées, délimiter les stations et les peuplements sensibles au climat et élaborer et mettre en œuvre les conventions-programmes adéquates, y compris le controlling.

Sur les trois postes à plein temps, un peut être compensé au sein de l'OFEV et deux (de durée illimitée) doivent être requis.

#### Augmentations

Département	Brève description	Charges de personnel CHF	Nombre de postes
DETEC (OFEV)	Protection contre les organismes nuisibles	180 000	1
DETEC (OFEV)	Changements climatiques (adaptation)	180 000	1

### 3.2

### **Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne**

Le projet de loi aura des conséquences pour les cantons. Celles-ci sont d'abord de nature financière. Aux termes de l'art. 7, let. c et d, de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (LSu)<sup>64</sup>, la Confédération ne peut allouer de subventions que si les cantons participent également aux coûts de façon appropriée. Les subventions fédérales dans le domaine forestier sont pour la plupart régies par des conventions-programmes pluriannuelles. Comme pour les actuelles subventions dans le domaine forestier, la part fédérale devrait avoisiner les 40 % du total des coûts, même pour les nouvelles aides financières et indemnités. Pour ce qui est des fonds fédéraux prévus en sus, de l'ordre de 22 millions de francs par an (2 pour les mesures de lutte contre les dommages aux forêts hors forêts protectrices, 10 pour les mesures d'adaptation aux changements climatiques en dehors des forêts protectrices et 10 pour les mesures d'adaptation aux changements climatiques dans les forêts protectrices), il faut en conséquence compter avec une dépense supplémentaire de quelque 30 millions de francs par an pour les cantons et les autres acteurs. Les cantons peuvent influencer sur l'ampleur des moyens à investir en plus au moment où sont élaborées les conventions-programmes y relatives. Lors des négociations sur les conventions-programmes, les cantons ont en effet exprimé ces dernières années des besoins qui dépassaient ce que la Confédération pouvait prendre en compte.

Vu les exigences accrues en matière de prévention et de lutte contre les dangers biotiques, il faut compter avec une augmentation des charges administratives liées à l'exécution des mesures de protection des végétaux.

L'adaptation des dispositions relatives aux exigences liées à une activité au sein d'un service forestier public (art. 29, al. 3, et 51, al. 2) donnera aux cantons plus de responsabilités et plus de latitude pour les recrutements. Vu le marché du travail actuellement asséché dans certaines régions, cette conséquence doit être considérée comme positive.

Le projet de loi aura des conséquences positives pour les communes qui possèdent des forêts ou exploitent des entreprises forestières. Ainsi le soutien aux mesures de lutte contre les perturbations (en dehors des forêts protectrices) et le reboisement en cas de dommages contribuent à garder la qualité de la forêt, ce qui a des répercussions positives sur ses différentes fonctions, comme la production de bois, la prestation de protection, la prestation de puits de carbone ou le filtrage de l'eau potable. De plus, les mesures d'adaptation aux changements climatiques augmentent la stabilité des peuplements et assurent les différentes fonctions forestières sur le long terme. Par ailleurs, il faut s'attendre à d'autres conséquences économiques favorables (cf. ch. 3.3) pour les communes qui sont propriétaires de forêts ou pour celles qui exploitent des entreprises forestières.

<sup>64</sup> RS 616.1

L'art. 25b, al. 5, complété de la loi sur la chasse (cf. ch. 2.6 ci-dessus) n'oblige pas chaque canton à créer sa propre structure pour mettre en œuvre la protection des troupeaux. Les conséquences organisationnelles et financières restent donc minimales pour les cantons. Une estimation détaillée des coûts de la protection des troupeaux dans son ensemble figure dans le rapport du 9 novembre 2013 du Conseil fédéral, en réponse à la motion 10.3242.

### **3.3 Conséquences économiques**

Les nouveautés essentielles du présent projet de loi ont été analysées selon la méthode de l'évaluation économique<sup>65</sup>. Les principaux résultats de cette analyse sont présentés ci-après.

#### **3.3.1 Prévention et lutte contre les dangers biotiques**

Le soutien aux mesures destinées à lutter contre les perturbations qui surviennent en dehors des forêts protectrices et à reboiser en cas de dommages contribue à la conservation qualitative des forêts. Le reboisement rapide des peuplements touchés a un impact positif sur les différentes fonctions forestières comme la production de bois, le maintien de la fonction de protection, l'effet de puits de carbone ou le filtrage de l'eau potable.

Les besoins de moyens financiers fédéraux supplémentaires sont actuellement estimés à 2 millions de francs par an (sans catastrophe). C'est relativement peu, néanmoins il se peut que les besoins financiers augmentent si la fréquence et la violence des incendies de forêts, des tempêtes ou de la propagation d'organismes nuisibles s'accroît en raison des changements climatiques.

L'efficacité des coûts doit en outre être jugée en comparant avec une situation qui se produirait si aucune mesure n'était prise: quels coûts sont générés à long terme si aucun moyen n'était mis à disposition pour intervenir adéquatement. Vu l'ampleur des coûts induits et des pertes de recettes que peuvent occasionner par exemple le bostryche dans les forêts de résineux ou la forte propagation d'autres organismes nuisibles, il est probable que les mesures seront efficaces en termes de coûts.

Le rôle dévolu à l'État se justifie dans le cas de cette mesure. Les effets secondaires doivent être considérés comme comparativement faibles et essentiellement positifs.

#### **3.3.2 Adaptation aux changements climatiques**

Les soins ciblés aux jeunes forêts favorisent des peuplements stables et capables de s'adapter. Ces soins ne sont toutefois efficaces qu'en combinaison avec d'autres mesures comme le reboisement adapté à la station (p. ex. par rajeunissement naturel) ou les éclaircies dans les perchis.

<sup>65</sup> Pour que la politique de l'environnement soit la plus efficace possible, les mesures environnementales sont analysées selon la méthode de l'évaluation économique (VOBU), qui étudie les impacts sociaux, économiques et écologiques. Cf. [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch).



Les subventions fédérales supplémentaires d'un montant annuel de 20 millions de francs permettront de traiter 25 % de la surface des forêts protectrices critiques d'ici à 2040 et 25 % des peuplements sensibles au climat d'ici à 2020 (cf. 3.1.1). Il faut s'attendre à ce que la plus-value réalisée grâce aux soins aux jeunes peuplements (accroissement de la capacité de résistance des peuplements aux événements naturels extrêmes) dépasse les coûts annuels. Pour que les moyens soient utilisés efficacement, il est important de choisir soigneusement les surfaces à traiter et les soins qui renforcent l'adaptabilité des jeunes forêts.

L'encouragement des soins aux jeunes peuplements présente un intérêt public en raison de son impact positif sur diverses prestations forestières. Les répercussions sont aussi largement positives sur le plan économique (en particulier l'exploitation du bois), puisque la stabilité accrue des peuplements assure les différentes fonctions forestières sur le long terme. Si aucune mesure n'est prise, la réparation des dégâts qui se produiront à l'avenir coûtera plus cher que des mesures d'adaptation prises à temps. Les bénéfices accessoires doivent être considérés comme positifs.

### 3.3.3 Promotion du bois

Le nouvel article sur la promotion du bois (art. 34a) renforce la base de l'actuelle politique de la ressource bois de la Confédération<sup>66</sup>. Une utilisation accrue du bois présente un intérêt public, puisque son exploitation a un effet synergique avec d'autres fonctions de la forêt ainsi qu'avec des objectifs écologiques et sociétaux. Une exploitation durable du bois satisfaisant aux objectifs de la Politique forestière 2020 ne sera toutefois possible que si les conditions générales permettent l'existence de structures entrepreneuriales suffisamment compétitives. Au vu du système complexe formé par l'économie forestière et l'industrie du bois, avec leurs nombreux acteurs publics et privés, la création de telles conditions prendra un certain temps. Ce processus concerne non seulement les entreprises, mais également les pouvoirs publics (Confédération, cantons, communes), qui peuvent mettre en place les conditions de base et créer des incitations. L'encouragement d'une utilisation accrue du bois doit donc être envisagé comme une tâche à long terme.

Les estimations de l'OFEV et des principaux acteurs concernés montrent que la réalisation des objectifs de la politique de la ressource bois (à l'horizon 2020) est sur la bonne voie. Les mesures d'encouragement de la Confédération ont notamment permis de donner des impulsions décisives dans le domaine de la construction en bois (p. ex. protection contre les incendies et isolation acoustique).

## 3.4 Conséquences sanitaires et sociales

La population suisse a une bonne connaissance générale des diverses fonctions de la forêt et sait les apprécier<sup>67</sup>. Elle est en outre d'avis que les prestations forestières

<sup>66</sup> [www.bafu.admin.ch/wald/index.html?lang=fr](http://www.bafu.admin.ch/wald/index.html?lang=fr) > Politique forestière fédérale > Politique de la ressource bois

<sup>67</sup> OFEV et WSL (Éd.) 2012: La population suisse et sa forêt. Résultats de l'enquête sur le monitoring socioculturel des forêts (WaMos 2). Office fédéral de l'environnement (OFEV), Berne, et Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL), Birmensdorf.

d'intérêt général peuvent avoir un certain coût<sup>68</sup>. Toutes les fonctions forestières sont considérées comme importantes, voire très importantes. L'évaluation des fonctions prioritaires par la population coïncide avec la Politique forestière 2020 adoptée par le Conseil fédéral en août 2011.

Les présentes modifications destinées à mettre en œuvre la Politique forestière 2020 permettront à la forêt de fournir ses prestations sur le long terme et notamment de remplir sa fonction sociale.

### **3.5 Conséquences environnementales**

Le projet de loi améliore la protection de la forêt, puisqu'il renforce la prévention et la réparation des dégâts aux forêts, introduit, comme dans le domaine environnemental, le principe du pollueur-payeur et prévoit des mesures d'adaptation aux changements climatiques. Il a un impact positif sur l'équilibre écologique. Il améliore indirectement le bilan de carbone de la Suisse, puisque, en encourageant l'exploitation du bois sur la base des principes du développement durable, il réduit indirectement la consommation des ressources non renouvelables. L'encouragement des mesures d'adaptation aux changements climatiques diminue le risque de catastrophes environnementales. Ces mesures accroissent la capacité de résistance de la forêt. La fonction économiquement vitale de protection et les autres prestations de la forêt resteront ainsi assurées à l'avenir. Le projet de loi a donc dans l'ensemble des répercussions positives sur l'environnement.

## **4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral**

### **4.1 Relation avec le programme de la législature**

Le projet de loi n'est annoncé ni dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015<sup>69</sup>, ni dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015<sup>70</sup>. Par contre, le point «Régler les dossiers de politique forestière en suspens» figurait à titre d'objet des Grandes lignes dans le Programme de la législature 2007 à 2011<sup>71</sup> (art. 14, ch. 68). La modification de la loi sur les forêts décidée par l'Assemblée fédérale au printemps 2012 a permis de régler les dossiers de politique forestière en suspens concernant la surface forestière. La modification de la loi sur les forêts est en outre opportune, puisqu'elle est nécessaire pour mettre en œuvre la Politique forestière 2020, qui bénéficie d'un large soutien.

<sup>68</sup> Fiche WaMos2: Forêt multifonctionnelle. Communiqué aux médias de l'OFEV du 17 février 2012.

<sup>69</sup> FF 2012 349

<sup>70</sup> FF 2012 6667

<sup>71</sup> FF 2008 7750

## 4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

### 4.2.1 Politique forestière 2020

Le projet de loi se fonde sur la Politique forestière 2020 adoptée par le Conseil fédéral le 31 août 2011<sup>72</sup>. Celle-ci relaie le Programme forestier suisse (PFS), qui date de 2004, sur lequel se base l'actuelle politique forestière. Les principales nouveautés de la Politique forestière 2020 sont les objectifs fixés dans les domaines de l'exploitation du bois et des changements climatiques. Le potentiel d'exploitation durable du bois doit être mis à profit et la forêt doit être préservée en tant qu'écosystème capable d'adaptation, afin qu'elle puisse, même dans des conditions climatiques changeantes, fournir ses multiples prestations comme la protection contre les dangers naturels, l'approvisionnement de bois, la fourniture d'eau potable, la protection du climat (p. ex. par la prestation de puits de carbone), ainsi qu'en tant qu'habitat naturel d'animaux et de plantes et espace de détente. Les cantons, représentés par la Conférence des directeurs cantonaux des forêts, ont émis un avis globalement positif sur les grandes lignes de la Politique forestière 2020. Les acteurs des milieux de l'économie, de l'environnement, de la formation et de la recherche ont également été intégrés à son élaboration.

Avec le présent complément à la loi sur les forêts, le Conseil fédéral comble quelques points lacunaires de la loi afin de pouvoir mettre en œuvre la Politique forestière 2020, ce qui correspond à son objectif 23 pour l'année 2014<sup>73</sup>. Il a aussi examiné les mesures visant à améliorer l'accès aux ressources en bois hors forêts protectrices, mais considère que leur encouragement n'est pas une tâche fédérale. De plus, le Conseil fédéral a examiné des solutions pour indemniser la prestation de protection du climat que fournit la forêt et à l'améliorer à l'avenir; il rejette cependant d'arrêter une réglementation sur la question.

### 4.2.2 Stratégie Biodiversité Suisse

La Stratégie Biodiversité Suisse<sup>74</sup> a été adoptée par le Conseil fédéral le 25 avril 2012. Elle doit garantir une biodiversité riche et capable de réagir aux changements, ainsi que la conservation de ses services écosystémiques à long terme. À cet effet, elle fixe dix objectifs stratégiques. Dans le domaine de l'économie forestière et des autres secteurs d'exploitation, l'objectif est que, d'ici à 2020, les principes de la durabilité régissent l'utilisation des ressources et limitent les pressions exercées sur celles-ci, de manière à préserver les écosystèmes et les services écosystémiques ainsi que les espèces et la diversité génétique<sup>75</sup>. Les champs d'action définis pour l'économie forestière concordent avec les objectifs, les lignes stratégiques et les mesures de la Politique forestière 2020 en matière de biodiversité. La présente révision de la loi sur les forêts ne préjuge pas défavorablement de la mise en œuvre de la Stratégie Biodiversité Suisse, avec laquelle elle est donc compatible.

<sup>72</sup> FF 2011 8025

<sup>73</sup> Objectifs du Conseil fédéral 2014. Volume I. Chancellerie fédérale suisse.

<sup>74</sup> FF 2012 6739

<sup>75</sup> FF 2012 6975

### 4.2.3 Stratégie pour le développement durable 2012–2015

La Stratégie pour le développement durable 2012–2015 adoptée le 27 janvier 2012 par le Conseil fédéral<sup>76</sup> relève que la forêt suisse est sous-exploitée, alors qu'en-dehors de l'Europe, il est prioritaire de protéger les forêts contre la surexploitation. Selon le Conseil fédéral, il serait par conséquent judicieux, en termes de politique énergétique et climatique, de valoriser la filière du bois indigène en exploitant davantage cette matière première et cette source d'énergie<sup>77</sup>. L'art. 34a permettra de réaliser cet objectif. La Stratégie pour le développement durable 2012–2015 renvoie, dans le chapitre «Mesures en cours», à la Politique forestière 2020 et la politique de la ressource bois<sup>78</sup>. Les modifications de la loi sur les forêts permettront de préserver l'équilibre entre les trois dimensions du développement durable et entre les différentes fonctions de la forêt. Ces adaptations s'accordent donc avec la Stratégie pour le développement durable 2012–2015.

### 4.2.4 Adaptation aux changements climatiques en Suisse

La stratégie du Conseil fédéral fixe le cadre d'une démarche coordonnée des offices fédéraux pour l'adaptation aux changements climatiques. Le premier volet de la stratégie, adopté par le Conseil fédéral le 2 mars 2012, contient les objectifs, les défis et les champs d'action de l'adaptation aux changements climatiques<sup>79</sup>. Le deuxième volet, adopté par le Conseil fédéral le 9 avril 2014, indique comment la Suisse entend atteindre ces objectifs et relever ces défis. Les mesures d'adaptation en forêt mentionnées dans le premier volet doivent permettre de réduire les risques existants, d'accroître la capacité d'adaptation par des régénérations ciblées et de diminuer les risques à venir. La stratégie prévoit que la mise en œuvre à l'échelon fédéral se déroulera dans le cadre de la Politique forestière 2020 de la Confédération et d'une adaptation de la loi sur les forêts. Le projet de loi répond aux exigences formulées dans la stratégie, puisqu'il permet d'encourager les mesures de prévention et de lutte contre les organismes nuisibles en dehors des forêts protectrices. Les soins aux jeunes peuplements seront en outre davantage axés sur les impératifs liés aux changements climatiques et étendus en fonction de l'importance des surfaces à traiter (forêts protectrices incluses).

## 5 Aspects juridiques

### 5.1 Constitutionnalité et légalité

La constitutionnalité de l'art. 21a (sécurité au travail) découle de l'art. 95, al. 1, Cst., qui autorise la Confédération à réglementer l'exercice des activités économiques

<sup>76</sup> Conseil fédéral suisse, Stratégie pour le développement durable 2012–2015, 25 janvier 2012, téléchargeable à l'adresse: [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch) > Développement durable > Stratégie pour le développement durable

<sup>77</sup> Conseil fédéral suisse, Stratégie pour le développement durable 2012–2015, 25.01.2012, p. 35.

<sup>78</sup> Conseil fédéral suisse, Stratégie pour le développement durable 2012–2015, 25.01.2012, p.36.

<sup>79</sup> FF 2012 3517

lucratives privées et à prendre des mesures de police économique afin de protéger la vie et la santé de la population.

Les autres dispositions de ce projet de loi s'appuient sur l'art. 77 Cst., qui oblige la Confédération à veiller à ce que les forêts remplissent leurs fonctions protectrice, économique et sociale (al. 1) et l'habilite, à cette fin, à arrêter les principes applicables à la protection des forêts (al. 2) et à encourager les mesures de conservation des forêts (al. 3).

L'exploitation accrue du bois renforce l'économie forestière et correspond au but de la loi sur les forêts, qui englobe la promotion et le maintien de l'économie forestière (art. 1, al. 1, let. d). Elle favorise la régénération de la forêt et constitue la condition préalable à une gestion durable des forêts, à des forêts suffisamment stables et à des fonctions forestières garanties dans le temps. L'art. 77 Cst. fournit par conséquent une base constitutionnelle suffisante à l'art. 34a sur la promotion du bois. La disposition encourageant le développement de débouchés et la valorisation du bois est compatible avec l'art. 94, al. 1, Cst., puisqu'elle ne prévoit que des instruments sans incidence sur la concurrence (cf. ch. 2.4.2).

## 5.2 Compatibilité avec les obligations internationales

Lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Sommet de Rio en 1992), la Suisse s'est engagée en faveur d'une gestion durable des forêts en signant la Déclaration de principes relatifs aux forêts (*forest principles*) et le chapitre 11 du Programme d'action Agenda 21. Cela signifie concrètement que la gestion et l'exploitation des forêts et des surfaces boisées doivent être exercées d'une manière et dans une mesure qui permettent de maintenir leur biodiversité, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur capacité à remplir, tant à l'heure actuelle qu'à l'avenir, les fonctions écologiques, économiques et sociales correspondantes au niveau local, national et global, sans pour autant porter préjudice à d'autres écosystèmes<sup>80</sup>. En signant la Convention du 5 juin 1992 sur la diversité biologique<sup>81</sup>, la Suisse s'est engagée à maintenir, à favoriser et à utiliser de façon durable la diversité biologique en tant que ressource de valeur. La Politique forestière 2020 et le présent projet sont conformes à ces engagements, notamment avec le Plan stratégique pour la diversité biologique 2011–2020 et les Objectifs d'Aichi<sup>82</sup>.

S'agissant des relations avec l'UE, l'accord de libre-échange du 22 juillet 1972 conclu entre la Suisse et la Communauté européenne<sup>83</sup> précise que les parties contractantes renoncent à toute aide publique qui fausse ou menace de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions dans les échanges entre la Communauté et la Suisse. La mise en œuvre des nouvelles dispositions légales sur la promotion du bois doit être conçue de manière non discriminatoire et sans incidence pour la concurrence.

<sup>80</sup> Définition générale d'une gestion durable des forêts (Résolution H1, Helsinki 1993)

<sup>81</sup> RS 0.451.43

<sup>82</sup> [www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-EN.pdf](http://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-EN.pdf)

<sup>83</sup> RS 0.632.401

Avec l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles<sup>84</sup>, la Suisse s'est engagée à réduire les obstacles techniques du secteur phytosanitaire au commerce des produits agricoles. C'est l'annexe 4 sur le secteur phytosanitaire qui est déterminante ici (art. 5, al. 1). Les art. 26 ss du présent projet de loi sont compatibles avec les dispositions correspondantes. En particulier, vu les efforts communs de lutte contre les organismes exotiques envahissants, il est toujours exact que la Suisse et l'UE disposent de législations similaires concernant les mesures de protection contre l'introduction et la propagation d'organismes nuisibles par des végétaux, produits végétaux ou autres objets (annexe 4, ch. 1, accord agricole). Vu l'objectif dudit accord de réduire les obstacles techniques au commerce, les interdictions inscrites à l'art. 26, al. 2, LFo, qui peuvent aussi comporter des interdictions d'importer, sont la mesure la plus radicale. Toutefois, la loi sur l'agriculture donne déjà au Conseil fédéral la possibilité explicite d'interdire certaines importations dans certains cas (art. 152, al. 2, let. d, LAgr). Les exigences contenues dans l'ordonnance sur la protection des végétaux garantissent une mise en œuvre des principes légaux de protection des végétaux qui est compatible avec l'accord européen. Cela restera le cas.

Les art. 26 ss du présent projet de loi sur la protection des végétaux sont également conformes à la Convention internationale du 6 décembre 1951 pour la protection des végétaux (CIPV)<sup>85</sup>, qui exige des parties contractantes qu'elles assurent une action commune et efficace contre la diffusion et l'introduction des ennemis des végétaux et produits végétaux et qu'elles promeuvent l'adoption de mesures à cet effet (art. I). La convention prévoit aussi la possibilité de réglementer l'importation de végétaux et de produits végétaux afin de lutter contre l'introduction de leurs ennemis sur son territoire (art. VI, ch. 1).

### **5.3 Forme de l'acte à adopter**

Conformément à l'art. 164, Cst. et à l'art. 22, al. 1, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement<sup>86</sup>, l'Assemblée fédérale édicte sous la forme d'une loi fédérale toutes les dispositions importantes fixant des règles de droit comme c'est le cas de celles faisant l'objet du présent projet.

### **5.4 Frein aux dépenses**

Avec les art. 34a, 37a et 38a, al. 1, let. f, le projet de loi contient trois nouveaux points qui entraînent de nouvelles dépenses périodiques de plus de deux millions de francs et qui, pour cette raison, sont soumises au frein aux dépenses en vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst. Les dépenses découlant de l'art. 37b ne dépasseront pas ce seuil. Les autres dispositions relatives aux subventions n'entraînent pas de nouvelles dépenses, mais ne font que modifier la forme des dépenses existantes

<sup>84</sup> RS 0.916.026.81

<sup>85</sup> RS 0.916.20

<sup>86</sup> RS 171.10

(convention-programme au lieu de décision individuelle, cf. art. 38a, al. 1, let. e) ou transférer des domaines de subventionnement dans un article sur le financement (soins aux jeunes peuplements de l'art. 38, al. 1, let. b, vers l'art. 38a, al. 1, let. f).

## **5.5 Conformité à la loi sur les subventions**

Avec les art. 37a et 38a, al. 1, let. f, le projet de loi contient deux nouvelles dispositions relatives aux subventions. Celles-ci permettent d'indemniser les mesures cantonales contre les organismes nuisibles en dehors des forêts protectrices et de soutenir, par des aides financières, les mesures d'adaptation aux changements climatiques. Les nouveaux motifs de subvention sont indispensables pour assurer sur le long terme les fonctions de la forêt et sa conservation et ils sont aussi efficaces qu'effectifs (cf. ch. 2.4.3, Commentaire des articles au ch. 2, 1.2 à 1.6, 2.3 à 2.5, 3.1 à 3.5, 4.2 et 5.1). Les principales nouveautés du présent projet de loi ont été soumises à l'appréciation économique VOBU. Les résultats sont présentés au ch. 3.3.

Aux termes de l'art. 16, al. 3, LSu, les aides financières et les indemnités sont en règle générale allouées aux cantons sur la base de conventions-programmes. Les art. 37a et 38a, al. 1, let. f, sont conformes à cette exigence.

## **5.6 Délégation de compétences législatives**

Pour mieux garantir la sécurité au travail dans toute la forêt suisse, l'art. 21a, al. 1, introduit l'obligation pour les mandataires d'attester que les personnes qui exécutent des travaux de récolte du bois en forêt possèdent une formation reconnue par la Confédération. Selon l'art. 21a, al. 2, cette obligation implique une norme de délégation pour définir les exigences à remplir en vue d'obtenir cette attestation. Le Conseil fédéral définit les exigences de cette formation. L'exécution est du ressort des cantons.

En vertu de sa compétence d'édicter les dispositions d'exécution (art. 182, al. 2, Cst. et 49, al. 3, LFo), le Conseil fédéral procédera aux autres précisions requises par les modifications, en particulier des art. 26, 27a et 28a, notamment dans l'ordonnance sur les forêts et l'ordonnance sur la protection des végétaux.

## **5.7 Conformité à la législation sur la protection des données**

La mise en œuvre du projet de loi ne requiert pas le traitement de données personnelles ni d'autres mesures qui pourraient avoir des conséquences sur la protection des données.