

07.033

**Message
relatif à la modification de la loi fédérale sur les forêts et
à l'initiative populaire «Sauver la Forêt suisse»**

du 28 mars 2007

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous avons l'honneur de vous soumettre, en vous proposant de les adopter, le projet de révision partielle de la loi sur les forêts et un projet d'arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire «Sauver la Forêt suisse».

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) |
| 2004 | M | 02.3005 | Loi sur les forêts. Disparition de zones agricoles en raison de l'extension des forêts
(N 18.3.04, Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie CN, S 29.9.04) |

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

28 mars 2007

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

La loi fédérale de 1991 sur les forêts doit faire l'objet d'une révision partielle et être adaptée à l'évolution des conditions ces dernières années. La révision partielle proposée constitue le contre-projet indirect opposé à l'initiative populaire «Sauver la Forêt suisse».

Situation actuelle

Alors que les exigences en matière de prestations sylvestres ne cessent de croître, les revenus réalisés par les exploitations forestières et les aides financières à disposition s'inscrivent à la baisse. La révision partielle proposée permet d'adapter la loi fédérale sur les forêts de 1991 à un environnement en mutation rapide, fixant des priorités et précisant les intérêts de la Confédération.

Les bases de la future politique forestière de la Confédération ont été définies dans les années 2002/2003 avec le Programme forestier suisse, lequel contient les visions à terme, les objectifs, les stratégies et les mesures concernant l'avenir de la forêt suisse. Le Programme forestier suisse est le fruit d'un processus hautement participatif auquel ont pris part des associations, des représentants des milieux politiques, des experts reconnus et de nombreux professionnels des secteurs des forêts et du bois.

L'initiative populaire «Sauver la Forêt suisse», déposée par la fondation Helvetia Nostra, entend modifier l'art. 77 de la Constitution fédérale de manière que, à l'avenir, il appartienne à la Confédération et aux cantons de veiller globalement à la diversité biologique et d'organiser l'entretien de la forêt, et que la Confédération finance plus généreusement qu'aujourd'hui les mesures de conservation de la forêt et de remise en état des forêts endommagées. Cette initiative prévoit en outre d'introduire dans la Constitution une interdiction de défricher plus stricte qu'actuellement et une interdiction absolue de procéder à des coupes rases. L'initiative vise ainsi à renforcer la protection de la forêt et à restreindre les actuelles possibilités d'exploitation.

Le Conseil fédéral recommande de rejeter cette initiative. Il propose de lui opposer un contre-projet indirect, par une révision partielle de la loi sur les forêts.

Teneur de la révision partielle de la loi sur les forêts

La loi sur les forêts du 4 octobre 1991 a globalement fait ses preuves. Dès lors, seules sont introduites les modifications indispensables à la mise en œuvre de la nouvelle politique forestière prévue par le Programme forestier suisse. En particulier, la révision partielle de la loi sur les forêts garantit les prestations et l'économie forestières, qui profitent à l'ensemble de la collectivité. Voici les points principaux touchés par les modifications:

-
- *désormais, les limites statiques de forêts ne peuvent plus être fixées uniquement entre la forêt et les zones à bâtir, mais aussi entre la forêt et d'autres zones d'affectation et l'obligation de compenser tout défrichement est assouplie; tout cela en raison de la croissance actuelle de l'aire forestière;*
 - *des fonctions prioritaires sont fixées pour les forêts, et certaines surfaces forestières pourront être délimitées sur cette base; les prestations dans l'intérêt public ont alors la priorité;*
 - *des bases légales sont créées pour permettre aux propriétaires de forêts de négocier des certificats d'émission de CO₂ et de commercialiser la prestation de réduction fournie par la forêt conformément au Protocole de Kyoto. Ces mesures devraient inciter à atteindre l'objectif de réduction du CO₂ selon le Protocole de Kyoto;*
 - *l'introduction d'une appellation d'origine contrôlée (AOC) et de l'examen de la variante bois pour les constructions fédérales se traduira ponctuellement en incitation à promouvoir le bois. Le soutien aux mesures de publicité et de promotion des ventes prises en commun par l'économie forestière et l'industrie du bois est supprimé;*
 - *les exigences minimales d'une sylviculture proche de la nature, quel que soit le statut prioritaire de la forêt, doivent éviter les dégâts écologiques. Elles permettent également de montrer aux exploitants leur latitude d'action;*
 - *la répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les exploitants de forêts est accentuée par une restructuration des articles qui y ont trait;*
 - *la suppression des études d'ingénieur forestier à l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich et l'instauration d'un cursus de haute école spécialisée nécessitent quelques modifications dans l'article sur la formation professionnelle. Une nouvelle prescription doit accroître la sécurité au travail, en particulier dans les forêts privées.*

Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Afin de soutenir la nouvelle orientation de la politique forestière nationale, le Conseil fédéral a, dans un premier temps, prévu un financement annuel de départ de l'ordre de 100 millions de francs à compenser au sein même du département. Au cours de l'élaboration du projet, ce financement a toutefois été abandonné vu le contexte des restrictions budgétaires.

L'exécution des nouvelles tâches liées à une solution centralisée de fonds en matière de crédits d'investissement et à la politique de ressources pour le bois nécessite au total trois postes à plein temps.

Table des matières

Condensé	3630
1 Grandes lignes du projet	3634
1.1 Contexte	3634
1.1.1 Loi sur les forêts de 1991	3634
1.1.2 Fondements de la révision partielle de la loi sur les forêts	3634
1.2 Liens avec la réforme de la péréquation financière et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)	3634
1.3 Les changements proposés	3635
1.4 Solutions examinées	3637
1.5 Justification et évaluation de la solution proposée	3638
1.6 Corrélation entre les tâches et les ressources financières	3640
1.7 Droit comparé et rapport avec le droit européen	3640
1.8 Rapport avec le droit de l'OMC	3641
1.9 Application	3641
1.10 Classement d'interventions parlementaires	3642
2 Commentaire	3643
2.1 Chapitre 1 Dispositions générales	3643
2.2 Chapitre 2 Protection des forêts contre les atteintes de l'homme	3643
2.2.1 Section 1 Défrichement et constatation de la nature forestière	3643
2.2.2 Section 2 Forêts et aménagement du territoire	3646
2.2.3 Section 3 Accès aux forêts et circulation en forêt	3647
2.2.4 Section 4 Protection des forêts contre les autres atteintes	3647
2.3 Chapitre 3 Protection contre les catastrophes naturelles	3648
2.4 Chapitre 4 Entretien et exploitation des forêts	3648
2.4.1 Section 1 Gestion des forêts	3648
2.4.2 Section 3 (<i>nouvelle</i>) Puits de carbone conformément au Protocole de Kyoto	3653
2.5 Chapitre 5 Mesures d'encouragement	3655
2.5.1 Section 1 Formation professionnelle, vulgarisation, recherche, collecte de données	3655
2.5.2 Section 2 Financement	3657
2.5.3 Section 3 (<i>nouvelle</i>) Autres mesures	3659
2.6 Chapitre 6 Dispositions pénales	3660
2.7 Chapitre 7 Procédure et exécution	3660
2.7.1 Section 1 Procédure	3660
2.7.2 Section 2 Exécution	3661
2.8 Chapitre 8 Dispositions finales	3661
3 Initiative populaire fédérale «Sauver la Forêt suisse»	3662
3.1 Aspects formels et validité de l'initiative	3662
3.1.1 Texte de l'initiative	3662
3.1.2 Aboutissement et délais de traitement	3662
3.1.3 Validité	3663

3.2	Contexte dans lequel l'initiative a vu le jour	3663
3.2.1	Grandes lignes de la réglementation en vigueur	3663
3.2.2	Nécessité de procéder à des modifications	3664
3.2.3	Décisions politiques récentes	3664
3.2.4	Révision législative en cours	3664
3.3	Buts et teneur de l'initiative	3664
3.3.1	Buts de l'initiative	3664
3.3.2	Réglementation prévue par l'initiative	3664
3.3.3	Commentaire du texte de l'initiative	3665
3.4	Appréciation de l'initiative	3665
3.4.1	Appréciation des buts de l'initiative	3665
3.4.2	Conséquences en cas d'acceptation	3666
3.4.3	Mérites et lacunes de l'initiative	3667
3.5	Comparaisons entre l'initiative populaire, la loi en vigueur sur les forêts et le projet de révision de la loi sur les forêts	3667
3.6	Conclusions	3669
4	Conséquences de la modification de la loi fédérale sur les forêts	3669
4.1	Conséquences pour la Confédération	3669
4.1.1	Conséquences financières	3669
4.1.2	Effets sur l'état du personnel	3670
4.2	Conséquences pour les cantons et les communes	3670
4.3	Conséquences économiques	3671
4.3.1	Nécessité et possibilité d'une intervention étatique	3671
4.3.2	Conséquences pour les propriétaires de forêts et les entreprises forestières	3672
4.3.3	Effets sur l'industrie du bois et la consommation de bois	3673
4.3.4	Autres réglementations envisageables	3674
4.3.5	Aspects pratiques de l'exécution	3674
4.4	Conséquences sur le paysage et l'environnement	3674
5	Liens avec le programme de la législature et avec le plan financier	3675
6	Aspects juridiques	3675
6.1	Constitutionnalité	3675
6.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	3675
6.3	Forme de l'acte à adopter	3676
6.4	Frein aux dépenses	3676
6.5	Conformité à la loi sur les subventions	3676
6.6	Délégation de compétences législatives	3676
	Loi fédérale sur les forêts (Projet)	3677
	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «Sauver la Forêt suisse» (Projet)	3685

Message

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Loi sur les forêts de 1991

Depuis les années 50, la société a des exigences croissantes par rapport aux diverses prestations offertes par la forêt. La loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo)¹ a essayé de tenir compte de cet élément et, parallèlement, d'écarter les menaces pesant sur la productivité des forêts suisses du fait de l'apparition de nouveaux types de dégâts dès les années 80. Outre une conservation quantitative de la forêt (maintien de l'aire forestière), la loi a introduit la notion de conservation qualitative qui a pour but d'en préserver les fonctions protectrice, sociale et économique. C'est à cette occasion également que des principes de gestion ont été formulés pour la première fois. Par ailleurs, la loi sur les forêts vise à maintenir une économie forestière performante afin d'assurer la gestion indispensable à la conservation des forêts.

1.1.2 Fondements de la révision partielle de la loi sur les forêts

Le présent projet se fonde sur le Programme forestier suisse², élaboré en 2002/2003 et destiné à servir de base à la future politique forestière. Le Programme forestier propose des visions, des objectifs, des stratégies et des mesures pour l'avenir de la forêt suisse, lesquels découlent de divers travaux préparatoires destinés à évaluer la politique forestière menée jusqu'alors. Le Programme forestier suisse est le fruit d'un intense processus participatif auquel ont pris part des associations, des représentants des milieux politiques, des experts reconnus et de nombreux professionnels des secteurs de la forêt et du bois.

En plus du Programme forestier suisse, le projet tient également compte de l'évolution des secteurs liés à la forêt, par exemple de la création d'une formation forestière à un niveau de haute école.

1.2 Liens avec la réforme de la péréquation financière et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)

Le 6 octobre 2006, le Conseil national et le Conseil des Etats ont approuvé la loi fédérale concernant l'adoption et la modification d'actes dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et

¹ RS 921.0

² Programme Forestier Suisse (PFS) Programme d'action 2004 à 2015. Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Cahier de l'environnement n° 363, Berne 2004.

les cantons (RPT)³. La plupart des modifications apportées aux articles relatifs au financement dans la loi sur les forêts ont été reprises dans la présente révision partielle. L'entrée en vigueur de l'ensemble des lois et des ordonnances en matière de RPT est prévue pour le 1^{er} janvier 2008.

Bref aperçu des modifications de la loi sur les forêts découlant de la RPT

Les modifications découlant de la RPT concernent les articles sur le financement (35 à 38 et 41) de la loi sur les forêts. Elles prévoient que les indemnités et les aides financières aux cantons seront en règle générale versées sous forme de contributions globales sur la base de conventions-programmes. Ces dernières s'appuient sur les négociations entre la Confédération et les cantons et, conformément au projet d'art. 20a, al. 2, de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (Lsu)⁴, fixent les objectifs stratégiques à atteindre et les prestations à fournir par la Confédération. Désormais, seuls les cantons bénéficient encore de contributions fédérales dans le cadre des conventions-programmes. Ils sont dès lors seuls à traiter avec les fournisseurs de prestations. L'échelonnement des contributions en fonction de la capacité financière est supprimé.

Les actuels art. 37 («Prévention et réparation des dégâts aux forêts») et 38 («Gestion des forêts») de la loi sur les forêts prévoient des motifs de subvention dans les trois domaines suivants: forêts protectrices, biodiversité de la forêt et économie forestière. Afin que les conventions-programmes soient appliquées de manière plus efficace et davantage orientées vers les produits, et conformément à la RPT, ces deux articles ont donc été subdivisés en trois articles relatifs aux domaines précités. Cela n'a toutefois entraîné aucune modification quant aux motifs de subvention.

1.3 Les changements proposés

Pour l'essentiel, la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts a donné de bons résultats. Dès lors, seules les modifications indispensables à la mise en œuvre de la nouvelle politique forestière ont été entreprises.

Nouvelle politique en matière d'aire forestière: la croissance de l'aire forestière en montagne, consécutive à l'abandon de l'exploitation agricole, risque de poser des problèmes ponctuels, en particulier pour le tourisme, l'agriculture et le maintien de la biodiversité et de la diversité du paysage rural. La nouvelle politique en matière d'aire forestière permet de réagir au développement différencié du territoire forestier, à sa répartition et aux besoins régionaux de la population et de l'économie. Le projet de révision permet de fixer dans les régions où les cantons veulent empêcher une croissance trop forte de la forêt des limites statiques non seulement entre les forêts et les zones à bâtir, comme c'est obligatoire aujourd'hui, mais également entre les forêts et d'autres zones d'affectation.

Par ailleurs, l'obligation de compenser les défrichements est assouplie. Dans certains cas, il est possible de renoncer à la compensation en nature si des mesures visant à protéger la nature et le paysage permettent de favoriser la biodiversité et de préserver les paysages. Il est également possible de renoncer à la compensation en nature lorsque le défrichement est pratiqué sur des surfaces conquises ces 50 dernières

³ FF 2006 7907

⁴ RS 616.1

années par la forêt dans des zones à forte croissance forestière. Cela permet ainsi au propriétaire de réaffecter plus facilement à l'agriculture ses terres conquises par la forêt. En revanche, sur le Plateau, où l'aire forestière demeure soumise à d'importantes pressions, la compensation sera maintenue.

Surfaces ayant des fonctions prioritaires: la protection contre les dangers naturels et la biodiversité constituent des prestations qui profitent à l'ensemble de la population suisse. Ces prestations sont soutenues par la Confédération. Dans un but de gestion efficace et de transparence quant à l'emploi des fonds publics, les cantons doivent définir, dans les forêts, des surfaces destinées en priorité à la protection et à la biodiversité, c'est-à-dire des surfaces qui fournissent avant tout des prestations spécifiques de biodiversité ou de protection contre les dangers naturels. Les cantons restent libres de délimiter, en sus des forêts affectées aux priorités fixées par la Confédération, des surfaces ayant d'autres fonctions importantes, comme la détente, les loisirs, l'exploitation du bois et le captage d'eau potable.

Renforcement de l'utilisation du bois comme matière première et source d'énergie: il faut aménager les conditions pour les échanges de certificats d'émission de CO₂, ainsi que pour la prise de mesures destinées à augmenter la demande en bois. Un nouvel article prévoit par ailleurs l'introduction d'appellations d'origine contrôlées pour les produits issus de l'économie forestière. Il est en outre prévu que la Confédération examine, pour chacun de ses projets de construction, une variante de construction en bois.

Principes de gestion minimale: l'objectif visé par la révision de la loi, à savoir favoriser les incitations au moyen de mesures ponctuelles pour renforcer la filière du bois implique une économie forestière aux structures optimales permettant une récolte efficace du bois. L'économie forestière doit se déployer dans un environnement international et pouvoir répondre à la demande plus forte qui se profile sur la base des prévisions en matière de capacité des scieries et de demande en bois comme source d'énergie. Afin de ne pas compromettre l'aspect écologique du développement durable par l'utilisation du bois ou d'autres affectations, il est nécessaire de prévoir des principes obligatoires de gestion minimale sous forme d'exigences de base liées à une sylviculture proche de la nature. Cela permet de montrer de manière claire aux exploitants forestiers leur liberté d'action. Les exigences de base s'appliquent à l'ensemble des aires forestières gérées et leur mise en œuvre ne donne pas droit à des indemnités. La notion de «sylviculture proche de la nature» est déjà inscrite dans la loi en vigueur. Grâce à ce concept, le développement des forêts est canalisé de manière à atteindre des objectifs économiques, écologiques et sociaux. Une sylviculture proche de la nature s'articule autour des processus biologiques naturels. Sa mise en œuvre se fonde sur des bases pertinentes et des planifications en vigueur; elle est assurée par des spécialistes de la forêt. Les exigences de base ne définissent pas de manière exhaustive le concept d'une sylviculture proche de la nature, mais fixent les exigences minimales à respecter en vertu du Programme forestier suisse.

Nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons: la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons a nécessité certaines adaptations structurelles de la loi sur les forêts. Les tâches sont précisées et les responsabilités de la Confédération, des cantons et des propriétaires de forêts fixées et mises en évidence par le biais d'une restructuration des articles concernés.

Formation et sécurité au travail: la suppression de la filière de formation d'ingénieurs forestiers à l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ) et l'introduction d'une filière forestière dans les hautes écoles spécialisées nécessitent plusieurs modifications de l'article sur la formation. Une nouvelle disposition vise par ailleurs à augmenter la sécurité au travail, notamment dans les forêts privées.

1.4 Solutions examinées

Dans un premier temps, différentes solutions stratégiques ont été discutées en remplacement de la nouvelle réglementation proposée:

Indemnisation de l'ensemble des prestations destinées au public: l'une des possibilités discutées consistait à indemniser pleinement toutes les prestations offertes par la forêt et non susceptibles d'être financées par les recettes générées par le bois. Il ne s'agissait pas uniquement des prestations liées à la protection contre les dangers naturels et à la biodiversité, mais également des prestations liées à la détente, à la préservation de l'eau potable, à la protection contre le bruit, etc. Cette variante aurait impliqué des règles légales supplémentaires et des besoins complémentaires en matière de contributions fédérales. Elle aurait augmenté les revenus des propriétaires de forêts, fortement soutenu la filière du bois et créé des emplois supplémentaires. Une telle approche a été rejetée car jugée irréaliste, notamment en raison de la situation financière de la Confédération.

Renonciation à promouvoir l'utilisation du bois comme ressource naturelle: l'état actuel de la production de bois en Suisse se révélant défavorable (coûts salariaux élevés, prix du bois inférieur à celui pratiqué dans l'UE), et la pression de la concurrence étrangère, particulièrement en Europe de l'Est, étant très forte et vouée à se renforcer encore, la possibilité de renoncer complètement à soutenir financièrement l'utilisation du bois comme matière première renouvelable a été abordée. Dans le pire des cas, c'est-à-dire si la production ne parvenait plus à couvrir ses coûts, seules les forêts protectrices seraient encore entretenues en Suisse et seules seraient prises les mesures destinées à maintenir la biodiversité. Dans ces deux domaines – et il y a eu d'entrée de jeu un consensus sur ce point –, il s'agit de tâches que les pouvoirs publics doivent impérativement continuer à soutenir. Une telle variante aurait d'une part influencé le paysage, qui aurait porté l'empreinte croissante des forêts vieillissantes. D'autre part, la Suisse aurait ainsi renoncé à utiliser une ressource indigène renouvelable. Cette variante aurait impliqué la perte de nombreux emplois, avant tout dans les régions rurales. Elle aurait par ailleurs entraîné des effets négatifs à long terme sur le bilan de CO₂, le bilan environnemental sur la base des importations de bois, la balance du commerce extérieur, et que la biodiversité chez les espèces ayant besoin de lumière. Pour les raisons précitées, une telle variante a été rejetée, car considérée inappropriée.

Pas de prescriptions – pas de subventions: le 11 mai 2005, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication de rédiger un rapport complémentaire sur le projet de consultation relatif à la révision partielle de la loi sur les forêts. Ce rapport devait notamment montrer les conséquences de la variante qui prévoyait qu'aucune subvention ne devait plus être versée ni aucun acte législatif édicté dans le domaine des forêts. L'examen de cette variante a révélé que, faute de prescriptions générales et de subventions, le mandat constitutionnel ne pourrait être rempli et qu'il faudrait miser

sur les effets notables qu'ont d'autres lois fédérales sur le droit des forêts (notamment la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire [LAT]⁵ et le Code civil du 10 décembre 1907 [CC]⁶, et plus particulièrement le droit de pénétrer dans les propriétés et le droit de voisinage). En l'absence de loi sur les forêts faisant office de loi-cadre, il n'est pas possible de garantir en Suisse une réglementation homogène en matière de conservation des forêts. Par ailleurs, la suppression des subventions fédérales aurait pour conséquence que les cantons ne seraient plus en mesure de mener à bien leur tâche de conservation des forêts. Cela aurait d'importantes répercussions sur la sécurité, l'écologie, l'économie, le paysage, le tourisme, ainsi que des conséquences financières. Le projet de réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) a confirmé à plusieurs reprises que le secteur des activités forestières demeurerait une tâche commune⁷. Une variante «sans prescriptions ni subventions fédérales» la remettrait en question, de manière totalement inattendue pour les cantons. Cela irait à l'encontre des partenariats et des synergies entre la Confédération et les cantons. L'abrogation de la loi sur les forêts empêcherait également d'assurer le respect, à l'intérieur du pays, des engagements internationaux de la Suisse.

Révision totale: la possibilité d'une révision totale de la loi sur les forêts a également été envisagée. Néanmoins, du point de vue international, la Suisse possède depuis 1991 une loi sur les forêts citée en exemple; cette dernière doit donc être conservée sur le fond et modifiée uniquement sur certains points pour l'adapter à l'évolution et aux découvertes récentes.

1.5 Justification et évaluation de la solution proposée

La solution proposée se fonde sur le Programme forestier suisse, qui jouit d'une large acceptation auprès des milieux concernés. Elle répond par ailleurs aux exigences formulées lors de la consultation et dans l'initiative populaire «Sauver la Forêt suisse». Le projet de loi actuel tient compte des objectifs suivants: (1) nouvelle politique en matière d'aire forestière, (2) fonctions prioritaires, (3) principes d'une gestion minimale, (4) précision de la répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les propriétaires de forêts, et (5) incitations à renforcer de l'utilisation du bois comme matière première et source d'énergie.

La solution proposée se distingue des variantes présentées au chap. 1.4 en ce sens qu'elle s'appuie principalement sur la loi en vigueur, laquelle a fait ses preuves, tout en prévoyant, si nécessaire, des améliorations et des nouveautés ciblées en s'inspirant du Programme forestier suisse, qui est largement accepté. Le mandat constitutionnel demeure rempli. La solution proposée garantit que les prestations forestières essentielles pour le public en matière de protection et de biodiversité pourront être fournies; elle veille par ailleurs à ce que l'économie forestière y gagne en efficacité et en compétitivité et que le bois soit utilisé comme matière première indigène renouvelable. Enfin, la solution proposée sera mise en œuvre sans incidence sur le budget.

⁵ RS 700

⁶ RS 210

⁷ FF 2002 2155

Points de vue et prises de position exprimés lors de la procédure préparlementaire

Par arrêté fédéral du 29 juin 2005, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication a été habilité à lancer une consultation relative à la révision partielle de la loi sur les forêts. Celle-ci a duré du 4 juillet au 31 octobre 2005. Les cantons ont bénéficié d'une prolongation jusqu'à fin novembre 2005.

L'analyse de la consultation a montré que le projet du Conseil fédéral avait reçu un accueil extrêmement critique de toutes parts. Une grande majorité des participants à la consultation se sont montrés déçus par la révision proposée et ont demandé que le projet soit retravaillé. Outre le conflit habituel dans le contexte de la politique forestière entre les préoccupations des associations environnementales et celles des associations économiques, le projet s'est vu reprocher en particulier de ne pas transposer les connaissances tirées du Programme forestier suisse, ou de ne le faire que de manière insatisfaisante.

Environ la moitié des dispositions proposées a été acceptée sur le principe et l'autre moitié rejetée, quelques-unes sont restées controversées. En ce qui concerne l'appréciation de chacun des articles, ce sont les dispositions relatives aux principes de gestion, qui précisent les droits et les obligations des propriétaires de forêts, qui ont été le moins bien accueillies. La critique la plus souvent formulée portait sur le manque de clarté de la réglementation des responsabilités et des obligations de la Confédération, des cantons et des propriétaires de forêts, ainsi que sur l'insuffisance des allègements prévus pour la gestion, en raison précisément des nouvelles charges. La solution à la question de l'indemnisation des prestations de service public a été jugée insatisfaisante. De nombreux organes consultés ont exigé notamment un renforcement de la filière du bois, comme le prévoit le Programme forestier suisse.

Trois cantons ont accepté le projet du Conseil fédéral sur le principe. 18 cantons ont expressément jugé que le projet prévoyait une mise en œuvre insuffisante du Programme forestier suisse. La plupart des cantons ont exigé que le projet soit retravaillé. Quelques cantons ont purement et simplement rejeté la révision partielle, l'estimant inutile, voire rétrograde, ou considérant qu'elle n'apportait pas de solution adaptée.

La Conférence suisse des directeurs cantonaux des forêts escomptant que le projet serait remanié, a exigé que les objectifs prévus par le Programme forestier suisse soient réalisés. Elle a réclamé notamment un élargissement des crédits d'investissement forestiers (emprunts remboursables) au premier stade de transformation du bois, une répartition plus précise des tâches entre la Confédération et les cantons, et une délimitation plus claire entre souveraineté et droit de propriété.

Réaction aux prises de position exprimées lors de la procédure préparlementaire

Vu les réactions exprimées lors de la procédure préparlementaire, le Conseil fédéral a décidé que le projet serait remanié et qu'il devrait, à cette occasion, tenir compte des objectifs suivants prévus par le Programme forestier suisse: nouvelle politique en matière d'aire forestière, concept des surfaces ayant des fonctions prioritaires, principes de gestion minimale, précision de la répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les propriétaires de forêts, et incitations à renforcer l'utilisation du bois comme matière première et source d'énergie.

Le projet a été adapté en conséquence sur les points suivants: les articles relatifs à la gestion forestière sont restructurés; ils montrent désormais clairement la répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les propriétaires de forêts. Les possibilités de renoncer à une compensation en nature des défrichements sont élargies, mais les coupes rases restent interdites. La Confédération apporte comme auparavant un soutien limité aux bois matière première et agent énergétique. A cet égard, de nouveaux articles relatifs à l'utilisation du bois et aux puits de carbone sont proposés. Se fiant aux lois de l'économie de marché, le Conseil fédéral renonce en revanche aux aides financières accordées jusqu'à présent aux mesures de publicité et de promotion des ventes prises en commun par l'économie forestière et l'industrie du bois. Il renonce au même titre à l'intention initiale d'élargir les crédits d'investissement au premier stade de transformation du bois. Le Conseil fédéral est en effet d'avis qu'il s'agit là du domaine de responsabilité entrepreneuriale de l'industrie suisse du bois et que c'est donc à la profession de l'assumer.

1.6 Corrélation entre les tâches et les ressources financières

La présente révision partielle redéfinit les priorités de la Confédération par rapport à celles que prévoyait la loi sur les forêts de 1991 et permet d'adapter chacun des motifs de subvention. Les tâches et les flux financiers correspondent parfaitement aux objectifs de la réforme de la péréquation financière et à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).

Les moyens financiers fédéraux disponibles sont essentiellement affectés aux prestations forestières qui profitent à la population (protection contre les dangers naturels et biodiversité). Le rapport entre tâches et charge administrative est en général favorable. Dans le domaine de la protection contre les dangers naturels plus particulièrement, où l'accent est mis sur la prévention, le rapport coût-utilité des mesures proposées est intéressant. A efficacité de protection équivalente, l'entretien des forêts protectrices est de 10 à 20 fois moins onéreux que la construction d'ouvrages techniques de protection. De même, dans les domaines de la protection de l'eau potable et de la santé, par exemple, la forêt fournit des prestations bien moins coûteuses que si elles devaient être réalisées avec la technique.

1.7 Droit comparé et rapport avec le droit européen

Au sein de l'Union européenne (UE), la compétence en matière de politique forestière est à ce jour l'affaire des Etats membres. Au cours de l'été 2006, la Commission européenne a soumis son plan d'action en faveur des forêts pour les années 2007 à 2011 au Conseil de l'Europe et au Parlement européen. A l'heure actuelle, l'UE intervient déjà dans l'économie forestière, qui doit observer près de 300 ordonnances, directives et processus, notamment en rapport avec la politique de l'espace rural, la directive sur les eaux, la stratégie de protection du sol ou Natura 2000. Dans le seul cadre de la politique de l'espace rural, l'UE a mis à disposition des Etats membres un montant annuel de plus de 700 millions d'euros durant la période de planification 2000 à 2006. Pour la période 2007 à 2013, des montants sensiblement plus élevés sont prévus. En sus des fonds d'encouragement européens, sont allouées

des subventions nationales de montant très variable dans les Etats membres. Malgré l'atténuation procurée par ces subventions, les problèmes liés à la forêt et l'économie forestière et à l'industrie du bois sont, dans de nombreux pays de l'UE, similaires à ceux que connaît la Suisse – de même que les solutions proposées d'ailleurs. C'est ce qui ressort aussi bien du plan d'action 2007 à 2011 de l'UE en faveur des forêts que des divers programmes forestiers nationaux des Etats de l'UE (p. ex. Allemagne, Finlande, Autriche). Ces programmes présentent tous des parallèles avec le Programme forestier suisse. Il en ressort que la voie proposée par celui-ci, à savoir la concentration de l'Etat sur les intérêts publics – en particulier sur la protection contre les dangers naturels et la biodiversité – et le retrait accru du secteur privé est également suivie par d'autres Etats européens.

S'agissant des relations avec l'UE, dans la mesure où le soutien de l'Etat à l'économie forestière pour assurer les fonctions de la forêt ni distorsion de la concurrence, il est compatible avec nos engagements découlant de l'accord de libre-échange du 22 juillet 1972⁸ entre la Suisse et la Communauté européenne.

1.8 Rapport avec le droit de l'OMC

Conformément à l'art. 5 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (Annexe 1A.13 à l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce [OMC])⁹, aucun membre ne devrait causer, en recourant à l'une quelconque des subventions, d'effets défavorables pour les intérêts d'autres membres. Conformément à l'art. 25 de l'accord, il convient, dans le cadre de l'OMC, de notifier, notamment tous les deux ans les mécanismes de financement de l'économie forestière. Le Conseil fédéral estime que le soutien de l'Etat à l'économie forestière pour assurer les fonctions de la forêt n'a pas d'effets défavorables au sens de l'art. 5 de l'accord.

1.9 Application

La réglementation allégée au niveau des lois nécessite des prescriptions exhaustives au niveau des ordonnances. Les prescriptions nécessaires sont édictées dans le cadre d'une révision partielle de l'actuelle ordonnance du 30 novembre 1992 sur les forêts (OFo)¹⁰.

Conformément à l'art. 50 de la loi sur les forêts, les cantons exécutent la loi et édictent les dispositions nécessaires. Les exploitants forestiers veillent à leur application.

Les services responsables de l'exécution ont été entendus dans le cadre de la consultation menée du 4 juillet au 31 octobre 2005, et à l'occasion de deux séminaires qui ont eu lieu à l'automne 2006. L'applicabilité de la nouvelle réglementation n'a pas été mise en question sur le principe. Les propositions d'amélioration formulées durant la consultation ont été retenues et introduites dans le présent projet (cf. chap. 1.5).

⁸ RS 0.632.401

⁹ RS 0.632.20

¹⁰ RS 921.01

Les procédures applicables en matière d'autorisations et de droit administratif sont justifiées sur la base du principe constitutionnel de conservation des forêts et du maintien des fonctions forestières (p. ex. l'autorisation de défricher). Dans la mesure du possible, des simplifications sont proposées pour réduire la charge administrative. Ainsi, par exemple, l'obligation de marteler les bois en vue de la récolte a été réinterprétée. Désormais, la Confédération renonce également à toute exigence détaillée en ce qui concerne l'organisation forestière. L'élection visant à pourvoir les fonctions supérieures du service forestier public est supprimée.

Le nouveau certificat exigé au nom de la sécurité au travail et introduit par l'art. 23, al. 4, découle du mandat confié par l'arrêté du Conseil fédéral du 16 février 2002.

La forêt, en tant que domaine d'activités, reste une tâche commune avec la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Les expériences à venir dans son application seront enregistrées et examinées au fur et à mesure dans le cadre d'une étroite collaboration entre la Confédération et les cantons.

1.10 Classement d'interventions parlementaires

La motion de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-CN) du 19 février 2002 «Loi sur les forêts. Disparition de zones agricoles en raison de l'extension des forêts» (02.3005) peut être classée, car elle a été réalisée. La motion exige l'adaptation de la législation sur les forêts de telle manière que la transformation spontanée de surfaces agricoles en forêt puisse être enrayerée. Les art. 10 et 13 du projet répondent à cette requête. Désormais, la limite des forêts pourra être fixée non seulement entre la forêt et la zone à bâtir, comme à l'heure actuelle, mais également entre la forêt et les autres zones d'affectation, comme les surfaces agricoles. En outre, l'obligation de compenser les défrichements en nature est assouplie. L'art. 7, al. 3, permet de renoncer à la compensation en nature des défrichements pratiqués sur des surfaces conquises ces 50 dernières années par la forêt dans des zones à forte croissance forestière.

Le postulat Lustenberger du 5 octobre 2001 «Réhabilitation des chemins forestiers. Participation de la Confédération» (01.3628) peut également être classé, car il a été réalisé. Le postulat demande au Conseil fédéral d'examiner si, à la différence de la pratique actuelle, une aide financière de la Confédération ne devrait pas être versée non seulement pour la construction et la remise en état des routes forestières et rurales, mais aussi pour leur assainissement. La révision partielle de la loi sur les forêts est l'occasion de vérifier la pratique en matière de subventionnement des équipements de desserte en forêt. L'extension des motifs de subvention a été abandonnée en raison des priorités fixées par la Confédération, et parce que l'accent a été mis de ce fait sur les prestations forestières destinées au public; cela signifie qu'à l'avenir, l'aménagement, l'entretien et la réfection des routes forestières ne seront subventionnés que dans les forêts protectrices. Le soutien aux nouvelles constructions en dehors des forêts protectrices a déjà été supprimé avec le Programme d'allégement budgétaire 2003. Toute extension des motifs de subvention exigerait une augmentation des moyens, ce qui paraît irréaliste en raison de la situation financière actuelle de la Confédération.

Préambule

Le préambule est complété par un renvoi à l'art. 73 («Développement durable») de la Constitution fédérale du 18 avril 1999¹¹ et concorde ainsi tout à fait avec la section 4 de la Constitution fédérale («Environnement et aménagement du territoire»).

2.1 Chapitre 1 Dispositions générales

Art. 3 Conservation des forêts

Cet article est abrogé. Son contenu figure déjà à l'art. 1.

2.2 Chapitre 2 Protection des forêts contre les atteintes de l'homme

2.2.1 Section 1 Défrichement et constatation de la nature forestière

La protection et l'extension de l'aire forestière constituaient l'objectif principal de la loi fédérale sur la police des forêts de 1876 et de la loi sur la police des forêts de 1902. Si la première de ces deux lois était encore limitée aux régions de haute montagne, la seconde a étendu la protection de l'aire forestière à toute la Suisse. La loi sur les forêts de 1991 a maintenu la politique en la matière, car elle avait donné de bons résultats.

Au total, la Suisse est couverte de forêts sur 31 % de son territoire. Depuis 1870, l'aire forestière a augmenté de plus de 50 %. Une telle augmentation découle de la perte d'importance de la forêt en tant que ressource pour la détention d'animaux, pour la construction et pour le chauffage, sans oublier la politique rigoureuse en matière de conservation des forêts.

En 1995, l'Inventaire forestier national II¹² estimait l'aire forestière totale à 12 340 km², soit 476 km² ou 4 % de plus qu'en 1985. Durant la période concernée, la croissance de l'aire forestière n'a toutefois pas été régulière: elle a été plus prononcée dans les Alpes, où la forêt conquiert aujourd'hui les surfaces agricoles à rendement marginal (progression de la forêt). Sur le Plateau et dans les centres alpins (p. ex. en Haute Engadine) au contraire, l'aire forestière reste soumise à une forte pression.

Cette situation différenciée nécessite aussi des solutions distinctes. Une aire forestière sous pression doit rester protégée, et c'est pourquoi il convient en principe d'y maintenir une interdiction de défricher garantissant la préservation des surfaces forestières du Plateau et des centres alpins. En revanche, la progression continue

¹¹ RS 101

¹² Inventaire forestier suisse, Résultats du deuxième inventaire 1993 à 1995. Birmensdorf, Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage. Berne, Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage.

de la forêt sur les surfaces agricoles dans les Alpes doit être arrêtée, ou du moins freinée, grâce à de nouvelles solutions légales.

La cause réelle de la progression de la forêt dans les Alpes ne doit toutefois pas être imputée à la loi sur les forêts, mais à l'abandon de l'exploitation agricole. L'agriculture renonce à la fauche ou au pâturage lorsque ceux-ci ne sont plus rentables sur le plan économique. Afin d'arrêter la progression, tout à fait naturelle, de la forêt dans ces régions, il convient donc d'encourager les exploitants à continuer la fauche et le pâturage. Il ne leur reste toutefois pas beaucoup de temps. Conformément à la loi sur les forêts de 1991, une surface conquise par la forêt devient une forêt au sens juridique du terme après 10 ou 20 ans selon les cantons. Ce mécanisme est qualifié de «notion dynamique de la forêt». Sitôt que le peuplement a dépassé l'âge et peut remplir les fonctions d'une forêt, une autorisation de défricher est nécessaire pour supprimer la forêt ou pour changer l'affectation du sol forestier. Pareille autorisation ne peut cependant être accordée que dans des cas exceptionnels.

Art. 7 Compensation du défrichement

En vertu de la loi en vigueur, les défrichements doivent toujours être compensés, à une exception près. La compensation doit se faire en cascade: tout défrichement doit normalement être remplacé par un reboisement sur une superficie équivalente dans la même région. Exceptionnellement, la compensation en nature peut être réalisée dans une autre région ou encore, éventuellement, consister en mesures en faveur de la protection de la nature et du paysage. Ce mécanisme entraîne un reboisement considérable même dans des régions à forte croissance forestière.

C'est précisément dans les régions à forte croissance forestière que les nouvelles dispositions permettent davantage de déroger à l'obligation et de ne plus du tout compenser le défrichement. En contrepartie, les mesures en faveur de la protection de la nature et du paysage serviraient uniquement à épargner des surfaces agricoles privilégiées et des zones d'une grande valeur écologique ou paysagère. La possibilité de compenser en nature dans une autre région disparaît.

Al. 2: la compensation en nature dans une autre région a jusqu'ici eu pour conséquence que des régions à forte croissance forestière étaient de surcroît reboisées. Comme la répartition forestière ne doit pas être modifiée au détriment des régions dont les forêts sont de toute manière sollicitées, la règle de la compensation en nature dans une autre région disparaît. Les cas classiques, notamment le défrichement en vallée compensé par un reboisement en montagne, ne seront dès lors plus possibles. Une telle solution permet d'une part de préserver la répartition actuelle des surfaces forestières et d'autre part de ne pas encourager activement une croissance forestière indésirable dans les zones périphériques.

Il est possible de renoncer à la compensation en nature pour épargner des surfaces agricoles privilégiées et des zones d'une grande valeur écologique ou paysagère si, à la place, des mesures équivalentes sont prises en faveur de la protection de la nature ou du paysage. Sont considérées comme équivalentes uniquement les mesures qui ont un effet durable sur la biodiversité de la forêt ou sur la nature et le paysage. Les soins normaux aux biotopes dignes de protection selon la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN)¹³ ne sont pas concernés. Cependant, une mesure plus large peut être considérée comme équivalente si elle

¹³ RS 451

permet aux cantons de fournir une compensation pour plusieurs surfaces défrichées de moindres dimensions. Les surfaces d'assolement jouissent d'un niveau de protection élevé, raison pour laquelle ce n'est qu'à titre exceptionnel qu'on y exige une compensation en nature et des mesures en faveur de la protection de la nature ou du paysage.

Al. 3: cette disposition permet d'assouplir l'obligation de compenser le défrichement, plus particulièrement dans les Alpes, où la forêt a gagné du terrain en raison de l'abandon de l'exploitation agricole. La forêt peut s'étendre de manière indésirable, surtout dans les zones où l'homme a renoncé à une autre affectation du sol ou dans celles où les cultures ont été laissées à l'abandon. Désormais, en cas de défrichement de surfaces conquises par la forêt, il est permis de renoncer à la compensation en nature ou à d'autres mesures compensatoires dans des régions à forte croissance forestière si le peuplement a moins de 50 ans. L'âge du peuplement est important en raison de l'obligation constitutionnelle de conserver l'aire forestière. Dans de tels cas, la constatation de la nature forestière ne doit pas faire l'objet d'une procédure complexe. Au contraire, une interprétation des photos aériennes et un examen des arbres suffisent. Il est toutefois nécessaire de désigner auparavant les zones à forte croissance forestière en raison des conséquences juridiques qui y sont liées et de la nécessité de les coordonner avec les autres activités qui ont un impact sur l'aménagement du territoire. L'ordonnance sur les forêts prévoira une obligation correspondante pour les cantons. Le plan directeur cantonal désignera les secteurs à forte croissance forestière.

En plus des modifications légales proposées ci-dessus, il est prévu, à l'art. 1, al. 1, let. c, de l'ordonnance sur les forêts, de relever à 25 ans l'âge requis pour qu'il y ait forêt au sens juridique du terme.

Al. 4, let. a: les défrichements dans les zones riveraines de cours d'eau ou de plans d'eau ne sont plus compensés s'ils sont nécessaires au rétablissement de conditions proches de la nature (p. ex. revitalisation de zones alluviales) ou au maintien de la protection contre les crues. En revanche, les autres défrichements effectués dans ces zones doivent être compensés. La zone riveraine est définie de manière précise, notamment dans l'aide à l'exécution de 1997 de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP, aujourd'hui OFEV) «Rives et végétation des rives selon la LPN», et dans les directives de 2001 de l'Office fédéral des eaux et de la géologie (OFEG, aujourd'hui OFEV) «Protection contre les crues des cours d'eau».

Al. 4, let. b: dans les biotopes d'importance nationale, régionale ou locale, il n'y aura plus de compensation du défrichement, car, ici, le défrichement constitue lui-même une mesure de protection en faveur de la nature et du paysage. Cette disposition vise ainsi à encourager ces mesures écologiques.

Art. 8 *Taxe de compensation*

Dans la pratique, la taxe de compensation, c'est-à-dire la différence entre la compensation fournie et la compensation en nature équivalente, n'a pas donné de bons résultats. Désormais, l'art. 7 permet soit de renoncer purement et simplement à une compensation, soit d'exiger une compensation en nature équivalente. L'art. 8 devient superflu; il est donc abrogé.

Art. 10 Constatation de la nature forestière

Al. 2: la limite dynamique de la forêt peut désormais être supprimée, même en dehors des zones à bâtir, et remplacée par une limite statique dans des zones où les cantons veulent empêcher une forte croissance de l'aire forestière. Voici concrètement comment les choses se dérouleront: d'abord, le canton désigne les zones où la forêt s'est autrefois fortement étendue et où cette expansion est indésirable. Il procède à cette désignation dans le plan directeur. Sauf disposition contraire du canton, ce sont les autorités compétentes en matière de plans d'affectation qui décident finalement sur quelle partie du territoire communal seront introduites des limites statiques de forêts, même en dehors de la zone à bâtir. Pour ce faire, l'autorité cantonale doit dans tous les cas déterminer les limites actuelles de forêts dans le cadre de la constatation de la nature forestière. Les limites statiques ainsi fixées sont ensuite inscrites dans les plans d'affectation pour chaque parcelle.

La croissance forestière est considérée comme forte si elle rend difficile la réalisation des objectifs de l'aménagement du territoire. Les critères du cadre cantonal servant à désigner les zones à forte croissance forestière devront être précisés dans l'ordonnance sur les forêts.

2.2.2 Section 2 Forêts et aménagement du territoire

Art. 11 Défrichement et autorisation de construire

L'al. 2 est abrogé dans une optique d'allègement de la loi. Du point de vue juridique, il est possible de renoncer, dans la loi sur les forêts, aux réglementations qu'il contient et qui concernent la coordination entre l'autorisation de défrichement, d'une part, et l'autorisation exceptionnelle, d'autre part, car elle est déjà contenue dans les législations fédérale et cantonales sur l'aménagement du territoire.

Art. 13 Délimitation des forêts par rapport aux zones d'affectation

Al. 1: la réglementation introduite par la loi sur les forêts de 1991, selon laquelle les cantons devaient délimiter de manière contraignante la forêt par rapport aux zones à bâtir dans les plans d'affectation, a donné de bons résultats dans la pratique et doit dès lors être élargie. Selon la procédure décrite ci-dessus (commentaire de l'art. 10 LFo), les limites statiques de forêts même en dehors des zones à bâtir sont reportées dans les plans d'affectation par parcelle lorsque l'avance de la forêt dans certaines zones est indésirable et qu'elle doit être empêchée. Les nouveaux peuplements situés en dehors de ces limites ne sont pas considérés comme des forêts et peuvent donc être supprimés ultérieurement sans autorisation de défrichement, car ils ne constituent pas des forêts au sens juridique du terme. La zone peut ainsi retrouver l'affectation prévue par le plan d'affectation. Cet assouplissement devrait permettre de freiner l'expansion forestière actuelle et d'assurer un développement optimal du paysage.

L'ordonnance sur les forêts précisera les critères définissant les zones à forte croissance forestière.

2.2.3 Section 3 Accès aux forêts et circulation en forêt

Art. 14 Accès

Le complément introduit à l'al. 2, let. b, permet de contrôler les émissions importantes de bruit et de lumière en forêt. Une base légale est ainsi aménagée pour protéger la faune sauvage et permettre notamment, si nécessaire, d'empêcher des manifestations trop longues (nuit entière) et trop bruyantes (musique très forte), au moyen de l'autorisation obligatoire. Toute infraction, c'est-à-dire toute émission importante de bruit ou de lumière sans autorisation, sera poursuivie conformément à l'actuel art. 43, al. 1, let. c.

Art. 15 Circulation des véhicules à moteur

Selon le droit fédéral, les seules exceptions admises à l'interdiction de circuler en forêt avec un véhicule à moteur concernent les tâches prévues à l'art. 15, al. 1 (précisées à l'art. 13 de l'actuelle ordonnance sur les forêts). Les cantons accordent cependant régulièrement des dérogations même à des fins agricoles. La présente modification constitue une précision correspondant de fait à la pratique actuelle.

2.2.4 Section 4 Protection des forêts contre les autres atteintes

Art. 16 Exploitations préjudiciables

Al. 2: la loi fédérale du 18 juin 1999 sur la coordination et la simplification des procédures de décision¹⁴ change la réglementation régissant la compétence en matière de procédure et de défrichement. Selon le type de projet, la compétence décisionnelle était attribuée à l'autorité directrice fédérale ou à une autorité cantonale. Pour les projets relevant de la compétence fédérale, l'autorité qui a approuvé l'ouvrage délivre également toutes les autres autorisations requises selon le droit fédéral. Dans de tels cas, les autorisations cantonales ne sont pas nécessaires (art. 126 de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire¹⁵, art. 26 de la loi fédérale sur les routes nationales¹⁶, art. 16 de la loi fédérale sur les installations électriques¹⁷, art. 18 de la loi fédérale sur les chemins de fer¹⁸ et art. 2 de la loi fédérale sur les installations de transport par conduites¹⁹). L'art. 16 de la loi sur les forêts²⁰ n'a toutefois pas été modifié à l'époque. Afin de combler cette lacune, il convient de conférer aux autorités directives fédérales la compétence d'autoriser des exploitations préjudiciables.

¹⁴ RO 1999 3071; FF 1999 4660

¹⁵ RS 510.10

¹⁶ RS 725.11

¹⁷ RS 734.0

¹⁸ RS 742.101

¹⁹ RS 746.1

²⁰ RS 921.0

2.3

Chapitre 3 Protection contre les catastrophes naturelles

Art. 19

Depuis des décennies, des mesures de protection sont prises aussi bien dans la zone de rupture que dans la zone de transit ou la zone de dépôt, en fonction de leur utilité maximale. Or, la formulation actuelle de cet article ne correspond pas à la pratique en matière de protection contre les avalanches. L'art. 36 ne limite pas le financement des mesures de protection aux seules zones de rupture. La nouvelle formulation permet d'harmoniser les deux articles et d'éviter toute complication à l'avenir. La modification ne génère aucun coût supplémentaire, car elle se limite à inscrire la pratique dans la loi.

L'endiguement des torrents est déjà régi par la loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau²¹. Afin d'éviter les redondances, le terme «endiguement forestier des torrents» est remplacé, dans la loi sur les forêts, par un terme plus précis: «aménagement de ravines», qui n'entraîne aucune modification dans la pratique.

2.4 Chapitre 4 Entretien et exploitation des forêts

2.4.1 Section 1 Gestion des forêts

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) implique des modifications de la loi sur les forêts. Les tâches et les responsabilités de la Confédération, des cantons et des propriétaires de forêts doivent être précisées. Afin d'exposer de manière claire et transparente aux intéressés les droits et les obligations qui en découlent, les art. 20 à 24 ont été restructurés comme suit:

L'art. 20 contient non seulement l'actuel principe du développement durable, mais aussi les exigences de base liées à une sylviculture proche de la nature et les fonctions prioritaires. L'art. 21 définit les tâches du Conseil fédéral et l'art. 22 celles des cantons. L'art. 23 s'adresse expressément aux exploitants de forêts. L'art. 24 a été intégré dans la nouvelle structure; il est donc abrogé.

Art. 20 Principes

L'absence d'obligation générale de gestion restera un des principes de base. Cependant, celui qui gère une forêt doit s'assurer que cette dernière puisse pleinement et durablement remplir sa fonction. En édictant les prescriptions d'aménagement, les cantons veilleront à assurer le développement durable.

Al. 2, let. a: lors des procédures d'audition et de consultation relatives à la loi sur les forêts (automne 2005 et automne 2006), la majorité des représentations d'intérêts a demandé à plusieurs reprises et avec insistance que les exigences de base d'une sylviculture proche de la nature soient inscrites dans la loi. L'énumération exhaustive des critères de base est la réponse à cette requête:

²¹ RS 721.100

- (a) privilégier le rajeunissement naturel des peuplements,
- (b) préserver la fertilité du sol,
- (c) assurer une composition des essences conforme à la station, et
- (d) conserver le milieu naturel pour la faune et la flore indigènes.

Ces exigences de base ne sont pas plus rigoureuses – pour autant qu’il soit possible d’en juger – que les standards nationaux de certification du bois suisse (Forest Stewardship Council FSC et label Q/PEFC). Elles ne donnent aucun droit légal à une indemnisation financière par les pouvoirs publics, car il s’agit d’exigences minimales liées à l’aspect écologique du développement durable.

Dans le détail, cela signifie:

- (a) qu’en règle générale, les peuplements doivent rajeunir naturellement. Il convient pour cela notamment d’optimiser les conditions de pousse par des éclaircies qui ne créent pas de conditions comparables à des terres ouvertes. On ne doit planter qu’aux endroits où certains types d’arbres manquent naturellement et où des fonctions prioritaires spécifiques doivent être fournies, par exemple produire certaines essences comme des chênes destinés à l’industrie du bois de qualité;
- (b) que la conservation de la fertilité du sol va aussi de pair avec les protections chimique et physique du sol. Cela inclut l’interdiction d’épandre des engrais et des pesticides²², et les prescriptions techniques régissant l’accès motorisé aux peuplements forestiers à des fins de gestion forestière;
- (c) qu’il est nécessaire de privilégier les semenciers propres à la station lors de l’entretien des forêts et d’axer le rajeunissement sur des compositions d’essences conformes à la station, afin de préserver la qualité présente et future des forêts;
- (d) enfin, qu’il est indispensable de laisser une quantité suffisante de bois mort et d’arbres biotopes (c’est-à-dire d’arbres qui, de par leur nature ou leurs qualités, revêtent une importance particulière pour la faune et la flore). Dans les zones importantes pour la reproduction et l’élevage d’espèces rares ou menacées, il s’agit de respecter des périodes de tranquillité adaptées durant lesquelles le bois n’est pas récolté.

L’interdiction de faire pousser des plantes génétiquement modifiées est déjà prévue par la loi sur l’application du génie génétique au domaine non humain (loi sur le génie génétique, LGG)²³ et il n’est donc pas nécessaire de la mentionner encore une fois dans la loi sur les forêts.

En ce qui concerne la protection physique du sol, l’ordonnance sur les forêts devra montrer clairement aux exploitants la liberté d’action nécessaire à l’utilisation en forêt d’appareils de récolte modernes et donner des consignes pour la circulation motorisée dans les forêts aux fins de gestion. A cet égard, il faut veiller à ce qu’on ne puisse pas parcourir de grandes étendues de forêts, c’est-à-dire qu’on ne puisse pas circuler partout avec des engins. L’ordonnance doit fixer les critères de délimi-

²² Déjà réglementée dans l’ordonnance du DETEC du 28 juin 2005 relative au permis pour l’emploi de produits phytosanitaires dans l’économie forestière (OPer-Fo); RS **814.812.36**.
²³ RS **814.91**

tation technique, par exemple des règles de desserte fine. Toute infraction sera poursuivie conformément à l'art. 43, al. 1, let. e (nouvelle). Cette règle a été introduite à la demande expresse des cantons.

Al. 3: la gestion de la forêt doit être axée sur sa fonction prioritaire. Cela signifie que, sur une surface déterminée, la forêt doit fournir en priorité une prestation donnée. Ainsi, la fonction de protection est prioritaire dans les forêts protectrices où le bois ne constitue qu'un produit secondaire. Il ne s'agit pas de renoncer à la multifonctionnalité, mais de la réserver aux surfaces les plus petites («fonction prioritaire» ne signifie pas «fonction exclusive»). La Confédération exige de dissocier les fonctions prioritaires que sont protection et diversité biologique; l'art. 22, al. 2, permet aux cantons de créer des surfaces forestières ayant d'autres fonctions prioritaires, notamment pour l'utilisation aux fins d'exploitation du bois, de détente et de loisirs, ou de protection des eaux souterraines propres au captage d'eau potable.

Art. 21 Tâches du Conseil fédéral

La Confédération est responsable du maintien des surfaces forestières qui ont des fonctions protectrices et de la préservation de la diversité biologique et paysagère en forêt. Pour ce faire, elle pose des exigences spécifiques destinées à garantir ces fonctions. Elle aménage des conditions-cadre avantageuses et clairement définies pour les exploitants pour lesquels l'exploitation du bois (production de matière première) est prioritaire.

Let. a: les exigences de base d'une sylviculture proche de la nature sont définies afin de garantir l'aspect écologique du développement durable. Elles font l'objet d'une énumération exhaustive à l'art. 20, al. 2. L'ordonnance sur les forêts précisera les dispositions d'exécution nécessaires.

Let. b: afin d'atteindre ses objectifs en matière de forêts protectrices, la Confédération édicte des prescriptions sur la délimitation, la conservation et l'amélioration des forêts protectrices, et sur les mesures appropriées à prendre (entretien des forêts protectrices). Une forêt est qualifiée de protectrice si elle sert à protéger la population et les biens d'une valeur notable contre les dangers naturels. Cette définition est plus restrictive que celle de l'ancienne législation sur la police des forêts de 1902. A l'époque, la notion de forêt protectrice comprenait également toute forêt qui revêtait de l'importance en termes de maintien de la propreté de l'eau et d'approvisionnement en eau, de protection de l'air, de détente et de santé de la population, et de protection du paysage (cf. art. 2 de l'ordonnance d'exécution de 1965²⁴). Les critères de délimitation des forêts protectrices seront définis dans l'ordonnance sur les forêts.

Let. c: pour atteindre ses objectifs en matière de diversité biologique en forêt, la Confédération précise la manière de délimiter des réserves forestières d'une surface suffisante. L'ordonnance sur les forêts fixe les modalités. Est réputée suffisante une surface représentant 10 % de l'aire forestière suisse (soit environ 120 000 hectares).

Let. d: cette lettre correspond mot pour mot à l'actuel art. 24, al. 2.

²⁴ Ordonnance du 1^{er} octobre 1965 concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts; RO 1965 869, 1985 2022.

Art. 22 Tâches des cantons

Al. 1, let. a: pour une répartition claire des tâches, les cantons sont expressément tenus de veiller au respect des principes fixés à l'art. 20 concernant la gestion des forêts.

Al. 1, let. b: les cantons doivent délimiter les forêts protectrices selon les critères fixés par la Confédération. Par ailleurs, ils sont responsables du maintien de la fonction protectrice. La notion de soins minimaux comprend les soins nécessaires au maintien à long terme de la fonction protectrice (par analogie avec l'actuel art. 20, al. 5, de la loi sur les forêts); selon les circonstances, cela peut aussi signifier l'absence de toute intervention. Les cantons doivent appliquer les principes définis par la Confédération afin d'assurer une délimitation des forêts protectrices selon des critères uniformes.

Al. 1, let. c: les réserves forestières sont des surfaces forestières garanties à long terme par la loi, où soit le développement naturel de la forêt est à nouveau permis (réserves forestières naturelles), soit les interventions sont ciblées pour favoriser la diversité biologique (réserves forestières particulières). L'actuelle disposition facultative, qui invite les cantons à créer des réserves forestières d'une surface suffisante, est ainsi adaptée à l'évolution que les cantons connaissent depuis quelques années et devient une disposition impérative. Mis à part les réserves forestières, aucune autre surface ayant la biodiversité pour fonction prioritaire ne doit être créée de manière obligatoire.

Al. 2: l'énumération explicite d'autres prestations forestières importantes, notamment l'exploitation du bois, l'utilisation aux fins de détente ou l'amélioration de la protection des eaux souterraines propres au captage d'eau potable, permet de tenir compte de l'importance que ces prestations revêtent pour la société et l'économie.

Al. 3: il s'agit d'une modification de l'art. 20, al. 2. La Confédération ne garantit plus l'intérêt public qu'en prescrivant une planification commune à plusieurs entreprises. La planification au niveau de l'entreprise forestière relève de la compétence du propriétaire. Une coordination intercantonale minimale est nécessaire pour que la Confédération conserve une vue d'ensemble des forêts ayant des fonctions d'intérêt fédéral (forêts protectrices et réserves forestières) et pour que les fonctions concernées puissent aussi être mises en réseau de manière optimale. C'est pour cette raison qu'à l'avenir également, la Confédération exigera des cantons une planification régionale ou cantonale ayant caractère de plan directeur (p. ex. planification forestière). Il convient de veiller à ce que les cantons fassent concorder leurs dispositions d'exécution en matière de législation sur les forêts et sur l'aménagement du territoire. Les prescriptions financières correspondantes ont déjà été limitées à une planification commune à plusieurs entreprises dans le cadre du Programme d'allègement budgétaire 2003 (cf. art. 38, al. 2, let. a, de l'actuelle loi sur les forêts).

Les cantons sont désormais tenus d'édicter des dispositions en matière de planification et de gestion seulement en ce qui concerne les forêts ayant pour fonctions prioritaires la biodiversité et la protection de la population et des biens d'une valeur notable contre les dangers naturels (al. 1, let. b et c), et en ce qui concerne les forêts auxquelles ils ont attribué d'autres fonctions prioritaires (al. 2).

Art. 23 Conditions-cadre de l'exploitation

L'actuel art. 23 («Reboisement de vides») est supprimé. Les vides sont des surfaces temporairement dénudées en forêt à la suite d'un événement dommageable. Un vide ne remettant en général pas en cause la conservation de la forêt et pouvant même favoriser la biodiversité, la décision de procéder à un éventuel reboisement dans des forêts non protectrices doit être laissée à l'appréciation des propriétaires concernés, et ce, afin de clairement dissocier les prescriptions d'intérêt public et la liberté d'organisation des particuliers. En ce qui concerne les forêts protectrices, les cantons sont tenus de leur fournir des soins minimaux durables (art. 22, al. 1, let. b). La mention supplémentaire, dans un article séparé, du reboisement des vides dans les forêts protectrices afin de préserver la fonction de protection devient dès lors superflue.

Al. 1: par souci de clarté dans la répartition des tâches, il est ici précisé que la gestion est l'affaire des propriétaires de forêts et non de l'Etat. Il n'en découle toutefois aucune obligation de gestion. Cependant, celui qui décide de gérer doit respecter les principes énoncés à l'art. 20.

Al. 2: cet alinéa correspond à l'actuel art. 21 («Exploitation du bois»). La notion d'«autorisation générale» souligne qu'un marquage individuel des arbres n'est plus nécessaire. Le message²⁵ qui accompagnait la loi sur les forêts du 4 octobre 1991 supposait encore que le service forestier marquait en principe tous les arbres à abattre. La mise en œuvre de l'autorisation d'exploitation relève de la compétence cantonale afin de pouvoir tenir compte des différences entre cantons. Les cantons sont maintenant tenus d'aménager l'autorisation de manière à ce que les propriétaires de forêts bénéficient, dans le cadre du développement durable, de la plus grande liberté entrepreneuriale possible (p. ex. conventions pluriannuelles sous forme de concessions, approbation de plans de gestion ou autorisations d'abattage). Toutes ces possibilités doivent prendre en considération les bases d'une sylviculture proche de la nature et être aménagées de façon à permettre un contrôle. Les exploitations certifiées pourraient bénéficier d'une procédure simplifiée.

Al. 3: cet alinéa correspond à l'actuel art. 22 («Interdiction des coupes rases»). Les cantons peuvent accorder des dérogations pour permettre l'exécution de travaux sylvicoles particuliers. Ici, la proposition initiale d'autoriser, pour des motifs économiques, les coupes rases dont la superficie ne dépasse pas deux hectares a été abandonnée. Cette proposition a été très mal accueillie lors de la consultation et ne trouve pas de grâce auprès de la population. L'abandon de cette proposition permet en outre d'accéder à la requête de l'initiative populaire «Sauver la Forêt suisse».

Al. 4: pour garantir la sécurité au travail, les travaux de récolte du bois en forêt contre rémunération sont désormais réservés aux seuls titulaires d'un diplôme d'une formation reconnue par la Confédération. Le mandat d'évaluation du 20 février 2002 du Conseil fédéral, lié au message sur la remise en état des forêts suite aux dégâts causés par l'ouragan Lothar, est ainsi rempli. Les cours reconnus par la Confédération destinés au personnel sans formation forestière seront désormais proposés dans tout le pays sous forme de modules. Les modules ou les parties de modules sont accessibles à tous. Ils s'adressent spécialement aux personnes qui travaillent dans les forêts dites paysannes et dans les forêts privées.

²⁵ FF 1988 III 157

Les travaux de récolte du bois en forêt consistent d'une part à abattre, ébrancher et tronçonner des arbres entiers ou des parties d'arbres à la tronçonneuse, et d'autre part, à débiter le bois à la machine. Cela vaut également pour les travaux de déblaiement des chablis. Il s'agit avant tout des travaux effectués contre indemnisation financière, par exemple dans le cadre d'un mandat, mais également de la récolte du bois si celui-ci est vendu et qu'il génère un revenu. La formulation «contre rémunération» concerne en particulier les personnes qui effectuant leur service militaire, de protection civile ou civil, et qui, à ce titre, exécutent des travaux de récolte du bois et ont droit à une allocation pour perte de gain.

Les seuls motifs de sécurité au travail suffiraient certes à exiger le diplôme de formation pour tous les travaux de récolte du bois; il semble néanmoins défendable de les limiter aux seuls travaux effectués contre rémunération.

L'ordonnance sur les forêts devra fixer les critères d'obtention du diplôme de formation (cours de formation sous forme de modules ou équivalences pour les personnes bénéficiant d'une expérience professionnelle suffisante).

Art. 24 Plants et semences d'essences forestières

Cet article est abrogé. Le contenu de son al. 1 est intégré à l'art. 20, al. 2, let. c, relatif à la garantie d'une composition des essences conforme à la station (mélange des essences); il sera précisé dans l'ordonnance sur les forêts. Les dispositions de l'al. 2 se trouvent, inchangées, à l'art. 21, let. d.

2.4.2 Section 3 (nouvelle) Puits de carbone conformément au Protocole de Kyoto

Cette section rend compte de l'importance des forêts et de leur gestion pour la protection du climat. Selon le Protocole de Kyoto du 11 décembre 1997 à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (Protocole de Kyoto)²⁶, les puits de carbone – forêts gérées (végétation et sol) qui absorbent le CO₂ – peuvent être imputés aux objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre. Le Conseil national et le Conseil des Etats ont décidé²⁷ que la Suisse prendrait en compte ses puits de carbone (motion de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-CN) du 24 février 2003: «Prise en compte des puits de carbone dans le Protocole de Kyoto» [03.3012])²⁸. Par arrêté du Conseil fédéral du 8 novembre 2006, la Suisse a informé le Secrétariat de la Convention climat qu'elle prendrait en compte la gestion forestière comme activité de puits de carbone. Conformément aux dispositions d'exécution du Protocole de Kyoto, cela présuppose que les forêts soient gérées. L'économie forestière a ainsi fait valoir ses droits aux prestations concernées. La

²⁶ RS 0.814.011

²⁷ Décisions du 18 mars 2004 (Conseil national) et du 29 septembre 2004 (Conseil des Etats)

²⁸ La motion Hess (04.3572, «Promouvoir le bois pour atteindre les objectifs de Kyoto») ne peut, en raison des décisions prises par les Parties contractantes, déployer d'effets qu'au terme de la première période d'engagement, soit après 2012.

législation sur les forêts déterminera de quelle manière et à quelles conditions les propriétaires de forêts seront indemnisés pour la prestation de puits de carbone.

Le Protocole de Kyoto et le négoce de droits d'émission qui en découle attribuent une valeur marchande à une prestation forestière plus particulièrement sociale, à savoir absorber le CO₂ de l'atmosphère. Les propriétaires de forêts doivent en principe avoir la possibilité de valoriser une telle prestation, mais ils doivent d'abord remplir certaines conditions. Cela signifie en particulier qu'ils peuvent non seulement obtenir et vendre des droits d'émission, mais qu'ils doivent aussi compenser d'éventuelles émissions de CO₂ issues de leur forêt. L'art. 28a en fixe les conditions générales.

Les propriétaires de forêts suisses ne peuvent toutefois pas être globalement tenus d'axer la gestion de leur forêt sur le respect du Protocole de Kyoto. L'absorption de carbone par des forêts dont les propriétaires ne s'engagent pas et ne peuvent, pour cette raison, faire valoir aucun droit pour avoir fourni une prestation de réduction du CO₂, permet à la Suisse de prendre en compte cette prestation pour elle-même sans devoir indemniser les propriétaires. Si en revanche, ces forêts deviennent source de CO₂ à cause de la gestion ou suite à des événements naturels, la Confédération doit, en tant que partie contractante au Protocole de Kyoto, ordonner des mesures qui garantissent à leur tour le respect des engagements.

Il y a lieu de souligner ici qu'une utilisation accrue du bois comme ressource naturelle, telle que la prévoit le Programme forestier suisse, et l'aménagement d'un effet de puits de carbone important grâce aux forêts suisses constituent des objectifs antinomiques. La hausse qui se dessine de la demande en bois présage d'une augmentation de la récolte du bois par les propriétaires de forêts. C'est aussi un risque accru de voir les forêts se transformer en source de CO₂, que la Suisse devra compenser par une réduction supplémentaire des émissions ou par l'achat de certificats.

Art. 28a

L'al. 1 précise que les propriétaires ont la possibilité de recevoir des droits d'émission négociables pour les effets de puits de carbone s'ils s'engagent à gérer leur forêt selon les dispositions du Protocole de Kyoto sur l'augmentation des stocks de carbone. L'autorité de surveillance du climat des Nations Unies n'octroie de droits d'émission à la Suisse que si les effets de puits sont recensés et attestés dans l'inventaire des émissions de gaz à effet de serre des forêts suisses. Les effets de puits de carbone sont vérifiés lors d'un processus de révision. Il incombe ensuite à la Suisse d'octroyer des droits d'émission sous forme de droits négociables aux ayants droit qui ont rempli leurs engagements; ce qui aura lieu pour la première fois en 2011, pour l'année 2008. Si la Suisse souhaite faire prendre en compte ses effets de puits de carbone par l'autorité internationale de surveillance du climat, elle doit alors acheter les émissions négociables aux propriétaires.

La prise en compte de l'activité des puits de carbone résultant de la gestion forestière a été réglemantée par la Conférence des Parties au Protocole de Kyoto pour la première période d'engagement qui va de 2008 à 2012. Dès lors, il suffit de définir la mise en œuvre sur le plan national pour la même période. Pourtant, la prise en compte des puits de carbone engage l'économie forestière sur le long terme. Même après 2012, il faudra rendre compte de l'évolution des stocks de carbone en forêt.

Le Conseil fédéral édictera des dispositions sur l'application des prescriptions concernant les effets des puits de carbone. Il y précisera les droits et les obligations des propriétaires concernés. Un tel engagement de gestion durable doit être axé sur le long terme.

L'al. 2 vise l'hypothèse où une forêt dont les propriétaires se sont engagés à remplir les principes mentionnés, devient source de CO₂, que ce soit en raison de la gestion ou suite à des dommages causés par une tempête ou des coléoptères. Dans pareil cas, les propriétaires concernés doivent compenser cette source en restituant les droits d'émission négociables ou en acquérant de nouveaux droits. Afin de prévenir les événements inattendus, responsables d'importants dégâts aux forêts, on peut envisager une assurance qui prendrait en charge les coûts d'acquisition des droits d'émission nécessaires.

Al. 3: c'est aux propriétaires qu'il incombe de prouver l'existence de leurs puits de carbone. Ils doivent également rendre des comptes sur le respect des engagements qu'ils ont pris. Ils peuvent aussi se regrouper pour faire le recensement de leurs prestations et rendre un rapport commun. Plus la surface forestière est grande, plus la charge supplémentaire diminue. Il faut en tous les cas fournir des indications sur les quantités exploitées. Pour les très grandes surfaces, le calcul de la croissance peut se faire par l'inventaire forestier national suisse, au lieu de mesures individuelles coûteuses.

2.5 Chapitre 5 Mesures d'encouragement

2.5.1 Section 1 Formation professionnelle, vulgarisation, recherche, collecte de données

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

Al. 1: cet alinéa correspond largement à l'ancien art. 29, al. 1. Conformément à l'art. 65 de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr)²⁹, la haute surveillance sur l'exécution de cette dernière incombe à la Confédération. Cette tâche est assumée, depuis 2004, par l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (la réglementation porte sur la formation professionnelle des forestiers-bûcherons avec certificat de capacité fédéral, des contremaîtres-forestiers avec brevet fédéral, des conducteurs de machines forestières avec brevet fédéral, des spécialistes câble-grue avec brevet fédéral et des gardes forestiers ES). C'est pour cette raison que le terme «surveillance» est supprimé dans la loi sur les forêts. En complément des filières couvertes par la loi sur la formation professionnelle, la loi sur les forêts veille à la formation des ouvriers forestiers, c'est-à-dire des personnes qui ne disposent pas d'une formation forestière de base et qui ne sont dès lors pas soumises à la loi sur la formation professionnelle, à la formation continue et aux stages au niveau d'une haute école, qui ne sont pas prévus par les lois sur les hautes écoles.

Al. 2: aux termes de l'art. 1 de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les hautes écoles spécialisées (LHES)³⁰, la Confédération est également investie de certaines tâches en la matière. Dans le domaine de l'économie forestière, elle promeut les hautes écoles spécialisées, notamment en réglementant leurs tâches, en reconnaissant leurs diplômes et en leur fournissant une aide financière. La Haute école suisse d'agronomie à Zollikofen (HESA) a créé une filière «foresterie». En automne 2003, l'École polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ) a introduit un bachelor en sciences de l'environnement qui prévoit notamment une spécialisation en «forêt et paysage». Par ailleurs, un cursus de master, «Master of environmental sciences», est en préparation. Ce cursus comprend une spécialisation en gestion forestière et paysagère (Forest and landscape management), qui reprend les éléments clés de l'ancien cycle de sciences forestières. La modification de l'al. 2 tient compte de cette évolution puisque, dans le cadre de sa collaboration selon l'art. 1 LHES, la Confédération ne veille plus expressément à une formation initiale ni à une formation continue dans les EPF, mais elle y veille de manière générale au niveau des hautes écoles. Cette tâche s'effectue en collaboration avec les cantons et les associations professionnelles forestières, conformément à la pratique actuelle, qui a donné de bons résultats.

Al. 3: dans le domaine de la formation forestière de niveau universitaire, que la loi sur la formation professionnelle ne régit pas, formellement l'éligibilité instituée à un emploi forestier supérieur dans l'administration publique est supprimée car, avec la suppression du statut de fonctionnaire, elle ne correspond plus aux conditions actuelles d'engagement ni à la vérification correspondante de bonnes vie et mœurs. Afin de continuer à garantir aux diplômés des hautes écoles l'expérience professionnelle pratique qu'ils acquéraient jusqu'alors en devenant éligibles, la Confédération prévoit de proposer un stage sur une base volontaire.

L'éligibilité supprimée, les articles correspondants de l'ordonnance devront également être modifiés.

Art. 33 Relevés

L'al. 1 est complété par le «bilan de CO₂ des forêts et du bois». Ce bilan renseigne sur la quantité de CO₂ absorbé et émis par la forêt. Il donne en outre des indications sur le stockage de carbone dans les produits durables en bois et sur l'utilisation énergétique du bois en lieu et place des énergies fossiles. Dans le cadre de la mise en œuvre et du développement du Protocole de Kyoto, de telles informations seront indispensables à l'avenir.

Au besoin, les relevés périodiques pourront être réalisés annuellement et résumés dans un rapport publié à des intervalles plus longs.

³⁰ RS 414.71

2.5.2 Section 2 Financement

Les art. 35 à 38, 40 et 41 ont été modifiés dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)³¹, et un nouvel art. 38a a été ajouté.³² A l'exception des dispositions figurant aux art. 38 et 38a, les nouveautés apportées par la RPT sont reprises telles quelles.

Art. 38 Diversité biologique des forêts

Al. 1, let. b: les soins aux jeunes peuplements constituent l'un des investissements les plus importants pour l'avenir d'un boisement. Aujourd'hui, il convient d'indiquer la voie à suivre pour promouvoir de manière ciblée les arbres de valeur, en tenant compte de leur fonction prioritaire. Les soins aux jeunes peuplements revêtent une grande importance pour la diversité biologique. Ils sont également déterminants, par exemple, pour encourager la pousse de bois de feuillus, pour la fonction prioritaire liée à l'eau potable et pour la production de bois de qualité (fonction prioritaire liée à l'exploitation du bois). Les connaissances les plus récentes en la matière justifient ainsi de supprimer les soins aux jeunes peuplements à l'art. 38 en tant que motif de subvention et de les introduire désormais à l'art. 38a sous le thème de la gestion forestière. Les soins aux jeunes peuplements dans les forêts protectrices ne sont pas touchés par ce changement, puisqu'ils continuent d'être régis par l'art. 37 (version selon RPT³¹).

Al. 2, let. a: adaptation de la forme due aux modifications de l'al. 1.

Art. 38a Economie forestière

Al. 1, let. b^{bis}: voir commentaire de l'art. 38, al. 1, let. b.

Al. 1, let. c: la demande accrue en bois, comme matière première ou agent énergétique, permet au Conseil fédéral de penser qu'il est possible de renoncer aux mesures de publicité et de promotion des ventes prises en commun par l'économie forestière et l'industrie du bois. La lettre c est donc définitivement abrogée.

Al. 2: adaptation de la forme (let. a) et abrogation (let. b) dues aux modifications à l'al. 1.

Art. 39 Formation professionnelle

Al. 3, let. b: malgré la disparition des prescriptions sur l'éligibilité, la Confédération conserve la possibilité de financer une formation forestière à concurrence de 50 % des coûts. Elle garantit ainsi la formation pratique des diplômés des hautes écoles, point indispensable, car seul le personnel qualifié peut veiller à ce que l'écosystème forestier ne subisse aucun dommage à long terme.

³¹ Loi fédérale concernant l'adoption et la modification d'actes dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), FF 2006 7907.

³² voir chap. 1.2

Le crédit d'investissement forestier (CI)³³ a fait ses preuves; un audit de rentabilité du Contrôle fédéral des finances³⁴ juge les résultats globalement positifs: l'aide à l'acquisition de véhicules, de machines et d'outillage forestiers, et à la construction d'installations destinées à l'exploitation forestière fournit la contribution attendue à l'économie forestière. A la fin de l'exercice 2005, près de 86 millions de francs étaient engagés en prêts à l'investissement dans l'économie forestière. L'agriculture utilise par ailleurs avec succès ce même instrument. Cependant, à la différence de l'économie forestière, elle dispose d'un fonds de roulement qui comptabilisait en 2003 un avoir d'environ 2 milliards de francs.

Cette réorientation permet à la Confédération de tenir compte des propositions d'optimisation de l'exécution fédérale formulées par le Contrôle fédéral des finances afin d'en améliorer l'efficacité.

Les let. a, b et c sont abrogées. Les affectations possibles ne sont plus énumérées. L'octroi de crédits d'investissement doit désormais reposer sur des bases de gestion d'entreprise, par exemple sur un plan d'exploitation. L'ordonnance mentionnera les motifs de gestion d'entreprise qui fondent la décision d'octroyer un crédit d'investissement. L'ordonnance définira ce motif de subvention ainsi que la pratique à suivre compatible avec les engagements issus de l'accord de libre-échange entre la Suisse et la Communauté européenne.

Al. 3: une organisation décentralisée du crédit d'investissement, comme à l'heure actuelle, n'est plus indiquée³⁵. En effet, les cantons ne disposent pas tous des ressources ni du savoir-faire nécessaires. Un modèle d'organisation centralisé permet de réaliser une économie globale sur les frais administratifs. Par ailleurs, la récolte et la logistique du bois se déroulent de plus en plus sur un plan supracantonal, ce qui plaide également en faveur d'une centralisation. La garantie d'une application professionnelle suppose l'existence d'un service spécialisé et compétent, faisant appel à des experts. L'examen, l'autorisation et le contrôle des projets doivent dès lors être centralisés.

Pour plus d'efficacité, un fonds de roulement (fonds CI) sera créé, qui réinvestira directement les fonds remboursés. Ce fonds sera alimenté par les remboursements des emprunts que les cantons effectuent chaque année et par les trois millions maximum tirés des ressources déjà inscrites au plan financier, jusqu'à hauteur de 100 millions de francs. Dans l'hypothèse où la loi révisée sur les forêts entre en vigueur en 2010, une première extrapolation montre que le fonds aura atteint le montant escompté, à savoir 100 millions de francs, en 2022. Il ne faudrait donc plus solliciter de fonds fédéraux.

Les cantons n'auront plus qu'une fonction subsidiaire de soutien (savoir-faire régional, éventuellement co-financement). Leur participation sera définie dans l'ordonnance sur les forêts ou dans un règlement de fonds. Ils resteront associés au pro-

³³ Les crédits d'investissement sont des prêts remboursables limités dans le temps accordés par la Confédération à des conditions favorables (sans intérêts ou moyennant un taux d'intérêt très bas).

³⁴ Contrôle fédéral des finances (2003): Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) – Politique forestière. Audit de rentabilité des crédits d'investissement.

³⁵ Contrôle fédéral des finances (2003): Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) – Politique forestière. Audit de rentabilité des crédits d'investissement

cessus de vérification des demandes. Les modalités de collaboration seront définies dans le cadre de la mise en œuvre.

Outre les résultats de l'audit effectué en 2003 par le Contrôle des finances, la solution du fonds est également justifiée par la prise en compte croissante de projets aux niveaux régional et national, et par l'intervention des entreprises forestières au niveau supracantonal. La solution d'un fonds au niveau fédéral permet de garantir l'uniformité des critères d'appréciation des demandes.

2.5.3 Section 3 (*nouvelle*) Autres mesures

Art. 41a Désignation

Ce nouvel article crée les conditions nécessaires à l'introduction d'une appellation d'origine contrôlée (AOC) permettant de protéger les produits de l'économie sylvicole et les produits sylvicoles transformés.

Al. 1: l'AOC, désignation jusqu'alors réservée aux produits agricoles (cf. art. 14 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture; LAgr)³⁶, pourra aussi être utilisée dans le cadre de la commercialisation de produits sylvicoles et de produits sylvicoles transformés (bois et produits du bois) venant de régions qui restent à préciser, et offrir ainsi de nouveaux débouchés.

Al. 2: la procédure d'enregistrement et la protection des appellations d'origine sont régis par la législation sur l'agriculture. S'appliquent notamment l'art. 16 de la loi sur l'agriculture, l'ordonnance du 28 mai 1997 concernant la protection des appellations d'origine et des indications géographiques des produits agricoles et des produits agricoles transformés (ordonnance sur les AOP et les IGP)³⁷, ainsi que les mesures administratives, les dispositions d'exécution et les dispositions pénales de la loi sur l'agriculture. Conformément à l'art. 8, al. 2, de l'ordonnance sur les AOP et les IGP, l'Office fédéral de l'environnement est entendu, en sa qualité d'autorité fédérale concernée, par l'Office fédéral de l'agriculture dans le cadre de la procédure d'enregistrement.

Art. 41b Utilisation du bois

Un aménagement durable de la forêt suisse nécessite une récolte de bois plus importante qu'aujourd'hui. Par ailleurs, l'utilisation du bois en tant que ressource naturelle est neutre en termes de CO₂ et ménage l'exploitation des ressources non renouvelables. C'est la raison pour laquelle la Confédération s'engage, à différents niveaux, à promouvoir l'utilisation du bois. Afin de donner le bon exemple, un nouvel article est introduit qui oblige la Confédération à examiner une variante en bois pour ses propres projets de construction et à considérer l'utilisation du bois comme source d'énergie. Il lui est en revanche impossible d'obliger quiconque à utiliser le bois indigène, en raison du principe de non-discrimination inscrit dans les accords internationaux³⁸.

³⁶ RS 910.1

³⁷ RS 910.12

³⁸ Cf. ch. 1.7 et 1.8 avant

2.6

Chapitre 6 Dispositions pénales

Le 1^{er} janvier 2007 sont entrées en vigueur les modifications du 13 décembre 2002 du Code pénal du 21 décembre 1937 (CP)³⁹. Ces modifications concernent en particulier le système des sanctions, à savoir qu'une peine privative de liberté remplace les peines de réclusion, d'emprisonnement ou d'arrêts. La révision partielle de la loi sur les forêts permet de l'adapter aux nouvelles dispositions du Code pénal. L'harmonisation du droit pénal accessoire est régie par la norme de transformation de l'art. 333 CP.

Art. 42 Délits

Au lieu de la prison jusqu'à un an ou d'une amende jusqu'à 100 000 francs, l'art. 333 CP prévoit désormais pour les délits une peine privative de liberté jusqu'à un an ou une peine pécuniaire. Cette dernière est calculée en jours-amende selon l'art. 34 CP.

Art. 43 Contraventions

La menace des arrêts inscrite à l'al. 1 disparaît, car l'art. 103 CP ne prévoit plus que l'amende en cas de contravention.

Al. 1, let. e: la disposition pénale d'origine de l'al. 1, let. e, est élargie et s'applique désormais non seulement à l'abattage d'arbres sans autorisation (art. 23, al. 2), au non-respect de l'interdiction de coupes rases (art. 23, al. 3), à l'absence d'attestation d'une formation reconnue (art. 23, al. 4), mais aussi à la violation flagrante des principes de gestion des forêts selon l'art. 20 (art. 23, al. 1). La nouvelle disposition pénale est indispensable à l'application de l'art. 23 et nécessaire pour réduire le nombre d'accidents mortels et graves du personnel temporaire travaillant en forêt et du personnel sans formation forestière.

2.7

Chapitre 7 Procédure et exécution

2.7.1

Section 1 Procédure

Art. 47 Validité des autorisations et autres décisions

Par arrêté du 20 décembre 2006⁴⁰, la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN)⁴¹ a été complétée par un art. 12e qui permet le début des travaux avant la fin de la procédure en cas de recours des communes et des organisations selon les art. 12 ss LPN, pour autant que l'issue de cette procédure ne puisse pas avoir d'incidence sur ces travaux. Cette disposition n'est formellement pas compatible avec l'art. 47 de la loi sur les forêts, 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. L'incompatibilité formelle est résolue par l'ajout d'une réserve dans une deuxième phrase à l'art. 47 de

³⁹ RS 311.0

⁴⁰ FF 2007 9

⁴¹ RS 451

la loi sur les forêts. Cette réserve ne modifie ni le sens ni le but de la première phrase, car la suppression de l'effet suspensif des voies de droit ordonnée à l'art. 12e LPN ne s'applique expressément que pour autant que l'issue de la procédure ne puisse pas avoir d'incidence sur les travaux ni les remettre en question (p. ex. le défrichement d'une forêt).

2.7.2 Section 2 Exécution

Art. 51 Organisation forestière

Vu les modifications apportées à la formation dispensée par les hautes écoles, et vu la suppression des prescriptions sur l'éligibilité, il suffit d'instaurer, en plus d'une organisation forestière judicieuse, une obligation générale d'employer des spécialistes disposant d'une formation appropriée. L'al. 1 est complété en conséquence, et les exigences détaillées de l'al. 2 sont supprimées.

L'ordonnance sur les forêts définira ce qu'il faut entendre par «organisation judicieuse du service forestier». Est déterminant à cet égard le fait que l'organisation est suffisante aussi bien en période normale qu'en cas de catastrophe.

Art. 52 Approbation des dispositions d'exécution cantonales

La structure des art. 20 à 24 ayant été modifiée, l'approbation de l'actuel art. 20, al. 2, concerne désormais l'art. 22, al. 3. Son contenu demeure identique.

2.8 Chapitre 8 Dispositions finales

Art. 56 Dispositions transitoires

Al. 2: la réglementation transitoire relative aux autorisations de défrichement illimitées dans le temps est abrogée, car elle est devenue obsolète. Cette réglementation transitoire étant applicable depuis 1993 et toutes les autorisations de défrichement délivrées entre-temps étant désormais limitées dans le temps conformément à l'art. 7, al. 1, let. c, de l'ordonnance sur les forêts, il n'y a maintenant plus aucune autorisation illimitée dans le temps.

Art. 56a (nouveau) Dispositions transitoires de la modification du ...

Le nouveau concept de crédit d'investissement prévoit une exécution fédérale centrale. Désormais, les cantons se contenteront d'apporter leur soutien en collaborant à l'examen des demandes, alors que le droit actuel leur impute l'entière responsabilité de l'octroi du crédit. Ils n'occupent dès lors plus la position de «cautions» d'éventuels débiteurs à l'égard de la Confédération. Selon cette disposition transitoire, les prêts accordés avant l'entrée en vigueur de cette modification seront, comme auparavant, remboursés à la Confédération par les cantons en cas de défaillance du débiteur, et ce, conformément à la responsabilité endossée par les cantons dans le cadre de l'octroi des crédits.

Référendum et entrée en vigueur

L'al. 2 régit et assure la coordination entre les articles constitutionnels et la loi fédérale en rapport avec l'initiative populaire «Sauver la Forêt suisse». En cas de rejet ou de retrait de l'initiative, la voie du référendum facultatif sera ouverte à l'encontre de la révision partielle de la loi sur les forêts. En cas d'acceptation de l'initiative, le projet de révision partielle de la loi sur les forêts devra en principe être retravaillé.

3 Initiative populaire fédérale «Sauver la Forêt suisse»

3.1 Aspects formels et validité de l'initiative

3.1.1 Texte de l'initiative

L'initiative populaire «Sauver la Forêt suisse» a la teneur suivante:

«La Constitution fédérale du 18 avril 1999 est modifiée comme suit:

Art. 77

¹ *La Confédération et les cantons veillent à ce que les forêts puissent remplir simultanément et durablement leurs fonctions protectrice, économique, sociale et de maintien de la biodiversité. Ils organisent l'entretien de la forêt.*

² *La Confédération fixe les principes applicables à la protection des forêts.*

³ *Elle encourage les mesures de conservation des forêts ainsi que la réparation des forêts endommagées.*

⁴ *L'aire forestière de la Suisse est protégée dans son intégralité; les défrichements sont interdits. La loi peut prévoir, moyennant compensation, des exceptions dans des buts d'utilité publique.*

⁵ *La pérennité de la couverture boisée est assurée par une pratique sylviculaire proche de la nature; la coupe rase est interdite.»*

L'initiative populaire ne contient pas de dispositions transitoires.

3.1.2 Aboutissement et délais de traitement

L'initiative populaire a fait l'objet le 13 avril 2004⁴², d'un examen préliminaire par la Chancellerie fédérale où elle a été déposée le 14 octobre 2005, munie des signatures nécessaires.

Par décision du 28 octobre 2005, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative populaire, pourvue de 115 464 signatures valables, avait abouti sur le plan formel⁴³.

⁴² FF 2004 1905

⁴³ FF 2005 6195

L'initiative est présentée sous la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral soumet un contre-projet indirect. Conformément à l'art. 97, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement; LParl)⁴⁴, le Conseil fédéral a jusqu'au 14 avril 2007 au plus tard pour soumettre aux Chambres un projet d'arrêté fédéral accompagné d'un message. Conformément à l'art. 100 de la l'Assemblée fédérale a jusqu'au 14 avril 2008 pour décider si elle recommande au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative populaire ou de la rejeter. Aux termes de l'art. 105 de la LParl, elle peut proroger ce délai d'un an.

3.1.3 Validité

L'initiative respecte les exigences concernant la validité, précisées à l'art. 139 (nouveau), al. 2, de la Constitution fédérale. Elle est formulée comme un projet rédigé de manière complète et satisfait au principe de l'unité de la forme. Il existe un lien objectif entre les différentes parties de l'initiative. Il y a donc lieu d'admettre que celle-ci remplit les conditions de l'unité de la matière. L'initiative ne viole aucune disposition impérative du droit international public. Elle est donc conforme à ce droit et doit être déclarée valable.

3.2 Contexte dans lequel l'initiative a vu le jour

3.2.1 Grandes lignes de la réglementation en vigueur

L'actuel art. 77 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 a la teneur suivante:

¹ La Confédération veille à ce que les forêts puissent remplir leurs fonctions protectrice, économique et sociale.

² Elle fixe les principes applicables à la protection des forêts.

³ Elle encourage les mesures de conservation des forêts.

L'al. 1 inscrit les fonctions fondamentales de la forêt dans la Constitution. La forêt protège contre les catastrophes naturelles, revêt une importante fonction régulatrice pour l'atmosphère, le climat et le bilan hydrique et, enfin, constitue le milieu naturel de la flore et de la faune. Elle sert les intérêts de la population aussi bien en sa qualité d'espace de détente qu'au titre de source de production de l'industrie du bois.

L'al. 2 régit la compétence de la Confédération dans le domaine de la législation sur les forêts. La compétence législative fédérale est limitée à l'édition de principes.

L'al. 3 oblige la Confédération à s'engager activement en faveur de la conservation des forêts.

3.2.2 Nécessité de procéder à des modifications

L'actuelle disposition constitutionnelle est équilibrée et constitue une base suffisante en matière de politique forestière. Sa qualité de fondement n'a été remise en cause ni lors de l'élaboration de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), ni lors de la révision partielle de la loi sur les forêts. Une modification de l'art. 77 de la Constitution fédérale n'est pas indiquée à l'heure actuelle.

3.2.3 Décisions politiques récentes

Les discussions relatives au Programme forestier suisse et le Programme d'allègement budgétaire 2003 ont contribué à la naissance de l'initiative populaire. D'une part, les discussions menées dans le cadre du processus largement participatif d'élaboration d'une politique forestière suisse ont éveillé la crainte que les intérêts économiques prennent le pas sur la forêt et qu'ils puissent entraîner des dommages écologiques. D'autre part, la nécessité généralisée de faire des économies, et plus particulièrement les restrictions dans le domaine des forêts dues au Programme d'allègement budgétaire 2003, ont généré une inquiétude au sujet des emplois.

3.2.4 Révision législative en cours

Lorsque l'initiative populaire a été déposée, la présente révision partielle de la loi sur les forêts était déjà en consultation. Les réflexions qui ont présidé à la suite de l'élaboration du projet tiennent compte tant des résultats de la consultation que des souhaits formulés par l'initiative populaire.

3.3 Buts et teneur de l'initiative

3.3.1 Buts de l'initiative

La formulation de l'initiative populaire élargit le champ de l'actuel art. 77 de la Constitution fédérale en ce sens qu'il renforce la protection des forêts. Les thèmes liés à la protection, qui sont actuellement réglementés au niveau législatif, acquièrent ainsi un rang constitutionnel. Certains éléments, comme les exceptions à l'interdiction de défricher et la pratique des autorisations de défrichement qui en découle, sont en revanche plus stricts que dans l'actuelle loi sur les forêts. Une partie du mandat constitutionnel est explicitement déléguée aux cantons.

3.3.2 Réglementation prévue par l'initiative

L'initiative entend modifier la Constitution fédérale de manière à ce que la Confédération et les cantons soient à l'avenir responsables en commun pour que la forêt puisse remplir simultanément et durablement ses fonctions. A cet égard, le maintien de la diversité biologique est explicitement mentionné, et Confédération et cantons sont chargés d'organiser l'entretien de la forêt (al. 1). La Confédération est tenue

d'encourager la réparation des forêts endommagées (al. 3). Le texte constitutionnel actuel est par ailleurs complété par une interdiction de défricher plus large (al. 4) et par l'obligation de pratiquer une sylviculture proche de la nature et assortie d'une interdiction totale de procéder à des coupes rases (al. 5).

3.3.3 Commentaire du texte de l'initiative

L'initiative est soutenue par le «Comité de soutien des amis de la forêt», fondé à cette fin. Il découle de la documentation fournie par ce comité que l'initiative repose sur les éléments suivants:

- la multifonctionnalité de la forêt suisse doit être garantie (différentes fonctions forestières doivent être remplies simultanément sur les mêmes surfaces);
- l'assurance doit être établie que les forêts sont entretenues selon le principe d'une sylviculture proche de la nature;
- le maintien de la diversité biologique devient une fonction forestière en plus des fonctions économique, protectrice et sociale;
- l'accent est mis sur la responsabilité commune de la Confédération et des cantons, chargés de veiller à ce que la forêt puisse remplir ses fonctions;
- l'organisation de l'entretien de la forêt relève explicitement de la Confédération et des cantons, et les services publics travaillent en étroite collaboration avec les propriétaires de forêts;
- l'assurance d'un dédommagement financier doit être faite aux propriétaires en cas de dégâts subis par leurs forêts;
- l'aire forestière suisse doit être protégée de manière plus efficace.

3.4 Appréciation de l'initiative

3.4.1 Appréciation des buts de l'initiative

D'une part, l'initiative interprète l'article constitutionnel actuel (maintien de la diversité biologique, responsabilité commune de la Confédération et des cantons pour le maintien des fonctions de la forêt remplies simultanément et durablement) et, d'autre part, elle confère un rang constitutionnel à des réglementations qui existent déjà au niveau législatif (interdiction de défricher, interdiction des coupes rases, obligation de pratiquer une sylviculture proche de la nature, encouragement de mesures destinées à l'élimination des dégâts subis par les forêts).

Par rapport au texte constitutionnel actuellement en vigueur, il convient de relever que les points forts ont été redéfinis comme suit:

- l'accent est mis sur la conservation de la forêt en termes de surface et sur un renforcement important de l'interdiction de défricher;
- l'accent est mis sur la pratique d'une sylviculture proche de la nature;
- la diversité des espèces est inscrite dans la Constitution.

Les buts de l'initiative correspondent aux valeurs générales de la Constitution fédérale. Aucune nouvelle conception de politique étatique n'y est développée. Bien au contraire, l'article constitutionnel prévu cristallise, de manière très détaillée, l'approche actuelle de la forêt et ne permet pas d'appliquer une politique forestière souple et susceptible de s'adapter aux besoins de l'Etat et de la société.

3.4.2 Conséquences en cas d'acceptation

La nouvelle définition des points forts prévue par l'initiative populaire, qui privilégie la conservation des forêts, la biodiversité et une sylviculture proche de la nature, détruirait l'équilibre de l'actuel article constitutionnel. Ce dernier prend déjà en compte de manière équilibrée les préoccupations d'ordre écologique, économique et social. Par ailleurs, la liberté d'action des propriétaires de forêts s'en trouverait restreinte, un développement flexible de l'aire forestière deviendrait impossible et les mesures d'encouragement destinées à l'élimination des dégâts subis par les forêts généreraient pour la Confédération des coûts supplémentaires de 25 millions de francs par an, voire de 100 millions de francs en cas de tempête. Il est vrai que, si elle était acceptée, l'initiative créerait quelque 600 emplois supplémentaires parce qu'elle renforcerait l'entretien des forêts; cependant, une interdiction plus stricte de défricher ne permettrait pas d'avoir une approche judicieuse de l'aire forestière en termes d'aménagement du territoire et aurait une influence néfaste sur l'économie. L'interdiction totale de coupes rases empêcherait de stimuler l'économie forestière et l'industrie du bois.

La modification requise de la Constitution nécessiterait de changer les règles de réparation des dégâts aux forêts, d'interdiction de défricher et d'interdiction des coupes rases. Dans le détail, cela signifie ce qui suit:

Réparation des dégâts aux forêts

Le Programme d'allègement budgétaire 2003 a eu pour conséquence de concentrer sur les forêts protectrices l'engagement des fonds fédéraux destinés à la réparation des dégâts causés aux forêts. L'initiative exige en revanche que la Confédération s'engage sans réserve à réparer les forêts endommagées, ce qui impliquerait de revenir sur l'engagement ciblé des fonds en faveur des forêts protectrices. Les finances fédérales seraient ainsi grevées de coûts supplémentaires de 25 millions de francs en moyenne par an, voire 100 de millions de francs en cas de tempête.

Interdiction de défricher

L'article constitutionnel proposé entraînerait une restriction sensible des conditions liées à l'octroi des autorisations de défricher, ce qui irait à l'encontre de la pratique actuelle. Les autorisations ne pourraient plus être délivrées sur la base d'intérêts essentiellement privés, même si elles sont justifiées par des motifs économiques. La suppression d'une telle possibilité diminuerait d'environ un tiers la totalité de la surface défrichée en Suisse (actuellement 1,4 km² par an), ce qui engendrerait des pertes économiques annuelles de 40 à 100 millions de francs.

Interdiction des coupes rases

D'après la formulation de l'initiative, il existe un rapport étroit, également de nature textuelle, entre l'interdiction des coupes rases et l'obligation de pratiquer une sylviculture proche de la nature. Il en découle que des dérogations ne seraient plus admises que de manière très restrictive, notamment lorsqu'elles ne compromettent pas le principe d'une sylviculture proche de la nature. Tout assouplissement de l'interdiction des coupes rases fondé sur des considérations avant tout économiques serait en revanche exclu. Il deviendrait ainsi impossible de rationaliser réellement la production dans les forêts gérées des Préalpes et des Alpes. La compétitivité économique de ces régions serait désavantagée par rapport à celle des pays voisins.

L'initiative populaire ne déploierait d'effets ni sur les rapports de droit international, ni sur les rapports avec l'Union européenne, puisqu'elle concerne uniquement des réglementations internes.

3.4.3 Mérites et lacunes de l'initiative

En restreignant les dérogations à l'interdiction de défricher, l'initiative populaire renforce la protection des forêts. Cela implique toutefois de renoncer sciemment à une solution active au problème de la croissance de l'aire forestière. L'importance des autres thèmes, dont quelques-uns sont déjà réglementés au niveau législatif (interdiction de défricher, interdiction des coupes rases, obligation de pratiquer une sylviculture proche de la nature, encouragement des mesures destinées à la réparation des dégâts aux forêts), est certes accrue par leur inscription dans la Constitution, mais il n'en résultera aucun changement pour la forêt et l'économie forestière. Les restrictions dont les finances fédérales font actuellement l'objet ne seront pas levées pour autant si ces thèmes sont cités au plan constitutionnel. En revanche, les développements technologiques, par exemple, qui pourraient accroître la rentabilité sans solliciter davantage l'environnement, seraient alors limités.

Les dispositions sur l'organisation de l'entretien des forêts et sur l'interdiction des coupes rases, notamment, n'ont pas un contenu de rang constitutionnel.

3.5 Comparaisons entre l'initiative populaire, la loi en vigueur sur les forêts et le projet de révision de la loi sur les forêts

Les exigences présentées ci-après, formulées par l'initiative populaire, sont déjà remplies, du moins sur le plan législatif:

- L'initiative désigne explicitement non seulement la Confédération, mais aussi les cantons comme responsables des fonctions protectrice, économique et sociale de la forêt. La répartition des compétences n'est donc en rien modifiée. Il s'agissait déjà d'une tâche commune de la Confédération et des cantons. La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) n'entraînera pas de changement sur ce point.

- Par rapport à la formulation actuelle, le texte de l’initiative souligne que les trois fonctions forestières, à savoir protectrice, économique et sociale, doivent être remplies simultanément et durablement, ce qui est déjà le cas. L’art. 77, al. 1, de la Constitution fédérale accorde la même importance à chacune de ces trois fonctions. Par ailleurs, le maintien des fonctions forestières sur la durée découle de l’art. 20, al. 1, de la loi sur les forêts qui, avec d’autres dispositions, met en œuvre l’art. 77, al. 1, de la Constitution fédérale et reste inchangé malgré la révision partielle de la loi sur les forêts.
- L’al. 3 de l’initiative exige non seulement l’encouragement de mesures visant à conserver la forêt, mais aussi l’encouragement de mesures en vue d’éliminer les dégâts aux forêts. La loi actuelle sur les forêts ne l’admet que dans les forêts protectrices.
- Le texte de l’initiative populaire mentionne expressément l’obligation pour la Confédération et les cantons de veiller au maintien de la diversité biologique en forêt. Or cette tâche leur incombe déjà. Conformément à l’art. 73 de la Constitution fédérale, la Confédération et les cantons sont tenus d’œuvrer au développement durable. Cette disposition transversale s’applique également aux forêts. L’art. 78, al. 4, de la Constitution fédérale charge la Confédération de légiférer sur la protection de la faune et de la flore et sur le maintien de leur milieu naturel dans sa diversité, et de protéger les espèces menacées d’extinction. Cette disposition s’applique également aux forêts. Certes, la loi sur les forêts de 1991 ne mentionne pas explicitement la notion de diversité biologique; le message qui accompagne cette loi expose toutefois très clairement que la diversité biologique fait partie de la notion de bien-être. Le texte de l’initiative met l’accent sur le maintien de la biodiversité et charge le législateur d’accorder une attention particulière à cet aspect. Il ne contient toutefois ni de nouveau principe sur le fond, ni d’élargissement de la compétence fédérale.
- L’initiative populaire complète l’art. 77, al. 1, de la Constitution fédérale en ce sens qu’il incombe à la Confédération et aux cantons d’organiser l’entretien des forêts, ce qui est déjà le cas. Une disposition constitutionnelle conforme au texte de l’initiative n’induirait donc aucun changement, mais le principe de l’engagement de la Confédération en matière d’organisation de l’entretien des forêts serait codifié.
- Aux fins de garantir la pérennité de la couverture boisée, le texte de l’initiative prescrit une sylviculture proche de la nature. La loi en vigueur sur les forêts tend déjà vers une gestion des forêts proche de la nature. La révision partielle de la loi sur les forêts vise à renforcer la mise en œuvre de cet objectif et nomme explicitement les quatre exigences de base d’une sylviculture proche de la nature, propres à garantir l’aspect écologique du développement durable.
- L’al. 5 de l’initiative populaire contient une interdiction des coupes rases. Le projet mis en consultation prévoyait au contraire un assouplissement de cette interdiction pour des motifs économiques. Un tel assouplissement ayant été majoritairement rejeté lors de la consultation, le projet actuel y renonce donc et, sur ce point, abonde dans le sens de l’initiative.

3.6 Conclusions

La disposition constitutionnelle actuelle est équilibrée et constitue une base suffisante en matière de politique forestière. Le renforcement de la protection prévu par l'initiative populaire créée, au niveau constitutionnel, un déséquilibre entre les piliers du développement durable que sont l'écologie, l'économie et le social. L'initiative populaire empêche en outre tout développement en souplesse de la solution à apporter au problème de la croissance de l'aire forestière et freine les impulsions favorables à l'économie forestière et à l'industrie du bois, avec l'interdiction des coupes rases. Elle rend par ailleurs impossible tout processus de gestion plus rationnel, qui profiterait surtout aux Alpes et aux Préalpes. La réparation des dégâts aux forêts engendrerait pour la Confédération des coûts supplémentaires de l'ordre de 25 millions de francs par an, pouvant même atteindre 100 millions en cas de tempête. La marge de manœuvre des propriétaires de forêts s'en trouverait encore réduite, ce qui est paradoxal lorsqu'on sait que la Confédération dispose de moins en moins de fonds d'encouragement. L'article constitutionnel prévu cristallise en détail la manière dont on aborde le domaine de la forêt et empêche toute politique forestière pouvant s'adapter en souplesse aux besoins de l'Etat et de la société. L'actuel art. 77 de la Constitution fédérale n'ayant été remis en cause ni lors de l'élaboration de la nouvelle péréquation financière, ni par le Programme forestier suisse, ni enfin au titre de fondement de la révision partielle de la loi sur les forêts, une modification n'est pas indiquée à l'heure actuelle.

Pour ces raisons, le Conseil fédéral recommande de rejeter l'initiative populaire «Sauver la Forêt suisse» et lui oppose la révision partielle de la loi sur les forêts à titre de contre-projet indirect.

4 Conséquences de la modification de la loi fédérale sur les forêts

4.1 Conséquences pour la Confédération

4.1.1 Conséquences financières

Le projet de révision partielle de la loi sur les forêts élaboré par le Conseil fédéral n'ayant pas recueilli une approbation suffisante lors de la procédure de consultation, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication a été chargé, par arrêté du Conseil fédéral du 5 juillet 2006, d'élaborer un contre-projet indirect s'inspirant fortement du Programme forestier suisse, contrairement au projet du 4 juillet 2005 qui a fait l'objet de la consultation, et de donner ainsi suite aux requêtes formulées dans le cadre de la consultation. Afin de soutenir cette nouvelle orientation de la politique forestière nationale, dans un premier temps, durant une période transitoire de 10 ans, un financement annuel de départ de la Confédération de l'ordre de 10 millions de francs était prévu, soit un total de 100 millions de francs. Ces sommes auraient été compensées au sein du département. Or, dans le contexte des restrictions budgétaires, l'idée de financement de départ a été abandonnée au cours des travaux.

Comme les emprunts seront remboursés au fonds de roulement, et non pas à la caisse fédérale, le compte d'Etat accusera d'ici à 2022 une perte de recettes de l'ordre de 65 millions de francs au total. Cette perte sera compensée par la possi-

bilité de supprimer le poste budgétaire de 3 millions de francs au plus par an pour crédits d'investissement à partir de 2022.

A la différence de la loi de 1991, la Confédération est, depuis les adaptations de lois dues au PAB 03, déchargée des subventions pour les «récoltes de bois déficitaires dans les forêts de production», pour la «réparation des dégâts aux forêts non productives», pour la «construction d'installations de desserte dans les forêts de production» et pour les «plans de gestion». Les finances fédérales ont ainsi réalisé des économies. La présente révision partielle s'en tient à cette politique de rigueur et ne propose aucun nouveau motif de subvention susceptible de générer des surcoûts.

4.1.2 Effets sur l'état du personnel

Trois nouveaux postes à plein temps seront nécessaires à l'exécution des tâches nouvellement attribuées en rapport avec la solution d'un fonds central pour les crédits d'investissement et la politique de promotion du bois. Vu la nécessité de faire des économies de personnel, un poste et demi sur les trois requis sera compensé au sein de l'office, ce qui implique la création d'un poste et demi seulement.

La création d'un fonds central pour les crédits d'investissement en faveur de l'économie forestière implique une direction professionnelle de ce fonds. Un poste doit être créé à cette fin. (Les administrations cantonales n'étant toutefois plus sollicitées, il en résulte en définitive d'importantes économies pour les pouvoirs publics.)

Deux postes à plein temps à l'échelon fédéral sont nécessaires au développement et à la mise en œuvre efficaces d'une politique cohérente d'utilisation du bois comme ressource dans le cadre des art. 31 («Recherche et développement») et 38a («Gestion des forêts»), al. 1, let. c.

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes

La révision partielle de la loi fédérale sur les forêts nécessite des modifications des lois cantonales sur les forêts. Celles-ci doivent de toute manière être révisées, car elles sont parfois trop normatives.

L'art. 22, al. 1, let. a, exige des cantons qu'ils veillent à ce que les exploitants forestiers respectent les principes de l'art. 20. Cette disposition correspond largement à la pratique en place et ne devrait donc vraisemblablement entraîner aucun surcroît de charges pour les cantons.

L'art. 22, al. 1, let. c, fait de la possibilité de créer des réserves forestières une obligation. Cela signifie que certains cantons, qui n'ont pas été actifs jusqu'alors dans ce domaine, devront agir.

Art. 22, al. 3: la Confédération exige désormais des cantons qu'ils n'édicte plus que des prescriptions de planification et de gestion pour les forêts qui servent la protection et le maintien de la diversité biologique et pour celles auxquelles il a été attribué une fonction prioritaire à l'échelon cantonal.

Les explications relatives à l'art. 23, al. 2, précisent expressément que l'autorisation ne nécessite plus le martelage individuel des arbres avant de procéder à l'abattage, mais une autorisation accordée «sous forme d'autorisation générale», soit, par exemple, des conventions conclues pour plusieurs années sous forme de concessions, d'approbation de plans de gestion ou d'autorisations d'abattage. Cela permet de décharger le service public forestier et de poser les conditions d'une procédure d'autorisation de récolte du bois rapide et non bureaucratique.

Art. 40: la proposition d'un fonds pour les crédits d'investissement retire aux cantons l'administration des crédits d'investissement accordés par la Confédération. Cela décharge d'autant les services forestiers cantonaux.

Art. 51: en renonçant à diviser le territoire, la Confédération permet aux cantons de jouir d'une plus grande liberté d'aménagement et de s'organiser en fonction de leurs besoins.

La révision partielle de la loi sur les forêts a également des incidences sur les communes en tant que propriétaires de forêts avec les entreprises forestières en tant qu'exécutants sur le terrain. L'ensemble des dispositions, s'adressant explicitement ou implicitement aux exploitants forestiers, s'applique dès lors aussi à ces communes (voir chap. 4.3.2).

4.3 Conséquences économiques

La réglementation proposée améliore les conditions globales auxquelles sont soumis les exploitants. Elle renforce la compétitivité et l'aspect économique du développement durable. L'interdiction des coupes rases ne sera pas du tout assouplie, puisque la consultation et l'initiative populaire l'ont nettement rejetée. Sur les conséquences possibles, voir le chap. 3.4.2.

Le Programme d'allègement budgétaire 2003 (PAB 03) ayant déjà supprimé l'aide à la construction de nouvelles installations de desserte dans les forêts non protectrices, la pression financière est déplacée sur d'autres domaines politiques, notamment l'agriculture et ses investissements dans les routes forestières et rurales.

4.3.1 Nécessité et possibilité d'une intervention étatique

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) confirme que les soins aux forêts demeureront une tâche commune. Dans le cadre de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, la première se voit attribuer un rôle stratégique et renonce aux activités entrepreneuriales. Les cantons restent responsables de la mise en œuvre opérationnelle.

Plusieurs objectifs du Programme forestier suisse 2004 à 2015 nécessitent une intervention étatique. Ainsi, la population de montagne n'est pas la seule bénéficiaire des prestations fournies par les forêts protectrices, et la population vivant à proximité directe des forêts n'est pas seule à profiter du maintien de la biodiversité. L'ensemble de la population suisse en profite. La nouvelle réglementation proposée concentre les subventionnements prévus sur les intérêts clés nationaux suivants:

(1) l'entretien des forêts qui protègent la population et les biens d'une valeur notable, par exemple les infrastructures, contre les dangers naturels (forêts protectrices);

(2) le maintien et l'encouragement à maintenir la biodiversité dans les forêts suisses.

Les propriétaires de forêts ne peuvent pas assumer seuls les coûts de telles prestations (diminution des risques, maintien de la diversité génétique) et doivent donc recevoir une aide financière de la collectivité. L'exploitation et l'utilisation du bois continuent d'être régies par l'économie privée. Toutefois, pour des raisons écologiques et sociales (le bois se substitue à des matériaux de construction très énergivores et à des matières premières non renouvelables; le bois et les produits du bois nécessitent moins de transports; il s'agit d'un secteur économique capable de surmonter même une situation d'urgence telle que l'ouragan «Lothar»), il existe également un intérêt public à ce que le bois, en tant que matière première renouvelable, soit exploité et utilisé. Le projet vise donc également à améliorer les conditions globales de l'économie forestière et l'écoulement du bois. Ce n'est toutefois possible que dans certaines limites, car d'autres lois, notamment la loi fédérale du 19 décembre 1997 concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (LRPL)⁴⁵, la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)⁴⁶ ou la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)⁴⁷, ont plus d'incidences sur ces conditions que la loi sur les forêts.

Comme l'objectif initial de la loi sur les forêts était de protéger l'aire forestière, il n'existe aucune base légale pour contenir l'actuelle expansion de la forêt. Cette lacune est désormais comblée par le projet présenté.

4.3.2 Conséquences pour les propriétaires de forêts et les entreprises forestières

En raison de la nouvelle réglementation introduite avec la révision partielle de la loi sur les forêts d'une part, et de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), d'autre part, les propriétaires en viendront de plus en plus à présenter et commercialiser leurs prestations de travail séparément en produits et services d'économie de marché et d'économie générale. En cas de défaut de paiement ou si les prix obtenus sont trop faibles, ils mettront fin à la production et à l'offre de ces prestations. Une mise en valeur des prestations de service public devient ainsi possible pour les prestations destinées à la collectivité (p. ex. les travaux de mise en état pour répondre à la demande de la clientèle de loisirs et de détente). Il faut dès lors partir de l'idée que, pour résister à la concurrence internationale en matière de récolte du bois, les propriétaires forestiers et les entreprises du secteur compenseront les désavantages structurels en procédant à des rationalisations. Ces processus d'amélioration structurelle porteront avant tout sur la taille des unités forestières à gérer et sur la récolte technique du bois. Les conditions globales auxquelles sont soumises les gestionnaires de forêts seront améliorées par une autorisation générale de récolte délivrée par le service forestier. Il faut toutefois s'attendre à un certain désavantage concurrentiel par

⁴⁵ RS 641.81

⁴⁶ RS 814.01

⁴⁷ RS 700

rapport aux pays voisins, puisque le projet concède l'interdiction des coupes rases aux auteurs de l'initiative populaire.

La création d'unités de gestion plus grandes et l'utilisation accrue de machines pour la récolte du bois présagent certainement de la perte de plusieurs centaines d'emplois (on compte actuellement environ 3000 entreprises forestières publiques employant près de 5000 personnes, la tendance étant à la baisse) dans les cinq à dix ans à venir, surtout chez les propriétaires publics. Il faut toutefois supposer que cette perte sera en partie compensée par la création de nouveaux emplois dans les entreprises forestières privées (on compte à l'heure actuelle environ 500 entreprises forestières privées employant près de 2000 personnes, la tendance étant à la hausse). Les entreprises forestières privées qui utilisent leurs machines de manière optimale pourront s'imposer sur le marché, ce qui signifie qu'un nombre croissant de propriétaires aura recours à ces entreprises. Avec les articles de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) relatifs au financement, le présent projet constitue une base permettant à la Confédération de contribuer par un soutien temporaire à empêcher une rupture structurelle et donc d'aménager une restructuration tenant compte des impératifs sociaux.

La définition des exigences de base d'une sylviculture proche de la nature permet de garder le principe traditionnel avéré de gestion durable des forêts suisses. Ce qui peut sembler constituer, à court terme, une restriction de la liberté de gestion sert, à long terme, grâce à la gestion durable de la forêt en tant que ressource, non seulement l'intérêt du pays mais aussi celui des propriétaires et des exploitants. Hormis ces exigences de base, qui laissent une grande latitude de gestion, les propriétaires décident librement de la manière dont ils souhaitent exploiter leurs forêts, pour autant qu'il n'existe aucune autre restriction d'intérêt public (p. ex. des exigences spécifiques en matière d'entretien des forêts protectrices).

4.3.3 Effets sur l'industrie du bois et la consommation de bois

L'engouement pour les matériaux naturels suscite un intérêt grandissant pour le bois et ses produits dérivés. L'utilisation du bois gagne également en importance en ce qui concerne la réduction de CO₂. La demande de bois et de produits en bois existe certes en Suisse, mais les lois du marché ne favorisent pas le bois a priori. C'est pourquoi la révision partielle donnera la possibilité d'augmenter les chances de commercialiser le bois suisse par une appellation d'origine. En outre, la Confédération examinera la variante bois comme matériau de construction et comme agent énergétique pour ses projets de construction. Elle jouera ainsi un rôle d'exemple qui, d'après les lois du marché, stimulera cette demande en bois.

Une quantification fiable de ces effets, que ce soit en termes de réduction des coûts, d'augmentation du chiffre d'affaires ou de création d'emplois, n'est cependant guère possible. En effet, les facteurs déterminants (avant tout les prix du bois qui seront largement influencés par les marchés internationaux, ou encore la mise en place de capacités de traitement dans l'UE) échappent au champ d'application de la loi sur les forêts. Avec les mesures qu'elle propose, la Confédération donne cependant un signal significatif.

4.3.4 Autres réglementations envisageables

Voir à ce sujet le chap. 1.4.

4.3.5 Aspects pratiques de l'exécution

La loi sur les forêts reste avant tout une loi-cadre. Les détails de l'exécution seront fixés dans les ordonnances et les aides à l'exécution. L'exécution relève de la compétence des cantons. La Confédération proposera à ces derniers quelques aides à l'exécution afin de garantir une exécution aussi homogène que possible.

Jusqu'alors, l'exécution de la loi sur les forêts était l'affaire du service forestier suisse. Ce dernier couvre tout le territoire et permet un échange rapide d'informations entre la Confédération et les propriétaires de forêts, notamment en cas de catastrophe. L'obligation d'organiser le service forestier de manière appropriée est donc maintenue; les modalités de l'organisation sont toutefois laissées aux cantons afin qu'ils puissent prendre en compte leurs propres besoins.

Les procédures d'autorisation et de droit administratif applicables sont justifiées par le principe constitutionnel de la conservation des forêts et par la garantie des fonctions forestières (p. ex. l'autorisation de défricher). L'autorisation de récolter du bois sera désormais octroyée normalement sous la forme d'une autorisation générale (art. 23, al. 2); cela permettra de simplifier la procédure et de réduire le travail administratif. La Confédération renonce également à exiger l'éligibilité pour les emplois supérieurs du service forestier.

S'il faut désormais, conformément à l'art. 23, al. 4, prouver une formation reconnue, cela découle de l'arrêté du Conseil fédéral selon lequel il convient de réglementer, dans la loi et l'ordonnance sur les forêts, la sécurité au travail des personnes qui récoltent sporadiquement le bois en forêt.

4.4 Conséquences sur le paysage et l'environnement

Le présent projet rend justice aux trois aspects du développement durable. Il propose en effet un compromis qui tient compte des exigences aussi bien économiques qu'écologiques et sociales. Les effets sur le paysage et l'environnement peuvent découler autant de mesures favorisant l'écologie que de mesures favorisant l'économie ou la société.

Les exigences de base d'une sylviculture proche de la nature permettent de garantir que les exploitations futures ne détruiront ni ne mettront en péril les bases de production et les fonctions forestières.

L'obligation de créer des réserves forestières entraînera une croissance de la surface occupée par ces réserves dans toute la Suisse. Les réserves intégrales (aucune intervention humaine) reprendront peu à peu un aspect plus sauvage.

5 Liens avec le programme de la législature et avec le plan financier

Le projet est annoncé dans le rapport sur le Programme de législature 2003 à 2007, où il figure en tant qu'objet des Grandes lignes (Ch. 4.2, Objectif 2: «Préserver l'espace vital conformément au développement durable»; «Préserver les ressources naturelles»)48.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Le projet s'appuie sur l'art. 77 de la Constitution fédérale, qui oblige la Confédération à veiller à ce que les forêts remplissent leurs fonctions protectrice, économique et sociale et l'habilité, à cette fin, à arrêter les principes applicables à la protection des forêts et à encourager les mesures de conservation des forêts.

La constitutionnalité de l'art. 23, al. 4 (attestation d'une formation pour les travaux de récolte du bois en forêt contre rémunération), découle de l'art. 95, al. 1, de la Constitution fédérale, qui autorise la Confédération à prendre des mesures de police économique afin de protéger la vie et la santé de la population.

La constitutionnalité de la protection de l'appellation d'origine pour les produits de l'économie forestière résulte du principe de conservation des forêts (art. 77, al. 3, Cst.), qui englobe également la promotion et le maintien de l'économie forestière selon l'art. 1, al. 1, let. d, de la loi sur les forêts.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

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 aux niveaux local, national et global, sans pour autant porter préjudice à d'autres écosystèmes49. En signant la Convention du 5 juin 1992 sur la diversité biologique50, la Suisse s'est engagée à maintenir et à favoriser la diversité biologique en tant que ressource de valeur. Le Programme forestier suisse et le présent projet sont conformes à ces engagements.

48 FF 2004 1035

49 Définition générale d'une gestion des forêts durable (Résolution H1, Helsinki, 1993)

50 RS 0.451.43

L'obligation de créer des réserves forestières permet aussi de satisfaire à l'échelon fédéral aux principes du Protocole d'application dans le domaine des forêts de montagne (signé mais non encore ratifié)⁵¹ relatif à la Convention du 7 novembre 1991 sur la protection des Alpes (Convention alpine)⁵². Selon l'art. 10, al. 1, de ce protocole, les parties s'engagent à délimiter un nombre et une étendue suffisants de réserves de forêt naturelle. Néanmoins, dans la pratique, les cantons tiennent déjà suffisamment compte de cette exigence.

En ce qui concerne la compatibilité avec l'accord de libre-échange du 22 juillet 1972 conclu entre la Suisse et la Communauté européenne ainsi qu'avec le droit de l'OMC, il convient de se référer aux points 1.7 et 1.8.

6.3 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 22, al. 1, de la loi sur le Parlement, l'Assemblée fédérale édicte sous la forme d'une loi fédérale toutes les dispositions importantes fixant des règles de droit.

6.4 Frein aux dépenses

La présente révision partielle de la loi sur les forêts ne génère ni de nouvelles dépenses récurrentes supérieures à 2 millions de francs ni de dépenses uniques dépassant les 20 millions de francs. Il ne faut donc soumettre aucun article de la loi sur les forêts au frein aux dépenses.

6.5 Conformité à la loi sur les subventions

Les modifications de la loi prévues dans le cadre de la révision de la loi sur les forêts correspondent aux consignes fixées par la loi sur les subventions.

6.6 Délégation de compétences législatives

La présente révision partielle de la loi sur les forêts n'introduit aucune norme de délégation pour édicter une ordonnance autonome. Conformément aux modifications, en particulier des art. 7, 10, 13, 14, 15, 19, 20, 21, 22, 23, 28a, 29, 38a, 40, 41a, 41b et 51, le Conseil fédéral précisera cependant, conformément à sa compétence d'édicter des dispositions d'exécution (art. 49, al. 3), les détails nécessaires dans l'ordonnance sur les forêts.

⁵¹ FF 1997 IV 679

⁵² RS 0.700.1