

13.xxx

Rapport explicatif relatif à la modification de la loi fédérale sur les forêts

PROJET du 16 avril 2013

du ... 2013

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

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

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

2001 P 01.3628 Réhabilitation des chemins forestiers. Participation de la Confédération (N 14.12.01 Lustenberger)

2010 M 10.3124 Remplacement des projets de réserves naturelles démesurées par une exploitation de la forêt respectueuse du climat (N 18.06.2010, Flückiger-Bäni; S 16.06.2011)

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

... 2013

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le Président de la Confédération, Ueli Maurer

La Chancelière de la Confédération, Corina

Casanova

Condensé

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

Situation actuelle

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

En 2011, le Conseil fédéral a adopté la Politique forestière 2020. Elle relaie le Programme forestier suisse (PFS), qui date de 2004, base de l'actuelle politique forestière. Les principaux défis que cite la Politique forestière sont la mise à profit du potentiel d'exploitation du bois, les changements climatiques, la prestation de protection de la forêt, la biodiversité, la surface forestière et le danger que représentent les organismes nuisibles.

La biodiversité en forêt est aussi un thème traité par la « Stratégie Biodiversité Suisse » que le Conseil fédéral a adoptée le 25 avril 2012. La Confédération prépare avec les milieux concernés un plan d'action pour l'été 2014 qui précisera les objectifs et les mesures de la Stratégie Biodiversité et présentera un éventuel besoin financier supplémentaire en ce qui concerne la forêt. Le problème de la progression de la forêt a été abordé avec l'initiative de la CEATE-CE, intitulée « Flexibilisation de la politique forestière en matière de surface ». Les modifications de la loi qui y correspondent ont été adoptées au printemps 2012 et entrent en vigueur au printemps 2013, en même temps que la modification de l'ordonnance sur les forêts. Les objectifs de la Politique forestière 2020 s'agissant de la mise à profit du potentiel d'exploitation du bois, des changements climatiques, de la biodiversité et des dangers biotiques ne pourront toutefois être atteints qu'en modifiant certains points de la loi.

Teneur du projet de loi

La loi sur les forêts du 4 octobre 1991 a donné de bons résultats. Les principaux points contestés dans la proposition de 2008, à savoir résoudre le problème de l'accroissement de la surface forestière et garantir une sylviculture proche de la nature avec de nouvelles prescriptions de gestion, ne font pas partie du présent projet. Comme évoqué plus haut, les dispositions sur la surface forestière ont été

révisées entre-temps. La loi n'est ainsi modifiée que sur les aspects essentiels à la réalisation des principaux objectifs de la Politique forestière 2020:

- Les menaces biotiques qui pèsent sur la forêt augmentent, pour ne citer que le capricorne asiatique ou le cynips du châtaignier, dont l'introduction est imputable notamment au développement considérable du commerce international. Pareils ravageurs peuvent porter atteinte aux prestations et aux fonctions de la forêt. Les dispositions sur la prévention et sur la lutte sont parfois lacunaires et, de ce fait, insuffisantes pour combattre les menaces biotiques ou pour les contrôler convenablement. Elles sont complétées et précisées au besoin et inscrites dans la loi. En outre, la loi va permettre le financement urgemment nécessaire des mesures de prévention et de lutte hors forêts protectrices, ce qui supprimera la séparation entre les forêts protectrices et non protectrices qui détermine le subventionnement.*
- Les changements climatiques se produisent si rapidement que les processus naturels qui permettent à la forêt de s'adapter risquent de ne pas suffire. Les forêts protectrices comme les autres forêts ont donc besoin de mesures d'adaptation, telles que des soins spécifiques aux jeunes peuplements ou un rajeunissement anticipé de peuplements instables, pour assurer durablement les prestations forestières. Il faut donc une participation financière de la Confédération pour ce faire.*
- La forêt suisse est sous-exploitée depuis des décennies. Accroître l'exploitation du bois, à la fois matière première indigène et agent énergétique (la Suisse possède une des plus grandes réserves de bois sur pied en comparaison européenne), est non seulement judicieux et souhaitable en termes de politique énergétique comme de politique climatique, mais aussi nécessaire pour assurer une gestion durable de la forêt. Une nouvelle disposition sur la promotion de l'utilisation du bois va donc améliorer les conditions générales de la valorisation du bois.*
- Les modifications portant sur la biodiversité en forêt ressortent des dispositions sur l'adaptation aux changements climatiques et permettent une délimitation claire de la promotion en matière de biodiversité en forêt. Il n'est créé aucun nouveau fait donnant droit à encouragement.*
- Le projet de loi contient enfin des adaptations formelles pour améliorer la concordance avec d'autres textes législatifs. Il présente en outre une modification en matière de sécurité au travail, qui était incontestée dans le projet précédent, mais qui était restée en suspens après la décision de non-entrée en matière du Parlement.*

Table des matières

Condensé	2	
1	Présentation du projet	6
1.1	Contexte	6
1.1.1	La projet de modification de la loi sur les forêts de 2008	6
1.1.2	Raisons de la non-entrée en matière	6
1.1.3	Modifications de la loi sur les forêts depuis 2008	6
1.2	Dispositif proposé dans le cadre de la Politique forestière 2020	7
1.3	Appréciation de la solution retenue	9
1.4	Adéquation des moyens requis	11
1.5	Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	11
1.6	Mise en œuvre	12
1.7	Classement d'interventions parlementaires	13
2	Commentaire des dispositions	13
2.1	Préambule	13
2.2	Chapitre 2: Protection des forêts contre les atteintes de l'homme	14
2.2.1	Section 1: Défrichement et constatation de la nature forestière	14
2.2.2	Section 4: Protection des forêts contre d'autres atteintes	14
2.3	Chapitre 3: Protection contre les catastrophes naturelles	16
2.4	Chapitre 4: Entretien et exploitation des forêts	16
2.4.1	Section 1: Gestion des forêts	16
2.4.2	Section 2: Prévention et réparation des dégâts aux forêts	17
2.4.3	Adaptabilité de la forêt aux changements climatiques	23
2.5	Chapitre 5: Mesures d'encouragement	24
2.5.1	Section 1: Formation professionnelle, vulgarisation, recherche, collecte de données	24
2.5.2	Section 1a: Promotion du bois	24
2.5.3	Section 2: financement	27
2.6	Chapitre 7: Procédure et exécution	32
2.6.1	Section 1: Procédure	32
2.6.2	Section 2: Exécution	33
2.7	Chapitre 8: Dispositions finales	34
3	Conséquences	35

3.1	Conséquences pour la Confédération	35
3.1.1	Conséquences financières	35
3.1.2	Conséquences pour le personnel	36
3.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne	37
3.3	Conséquences économiques	38
3.3.1	Adaptabilité de la forêt aux changements climatiques	38
3.3.2	Prévention et réparation des dégâts en dehors des forêts protectrices	38
3.3.3	Promotion du bois	39
3.4	Conséquences sanitaires et sociales	39
3.5	Conséquences environnementales	40
4	Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	40
4.1	Relation avec le programme de la législature	40
4.2	Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	41
4.2.1	Politique forestière 2020	41
4.2.2	Stratégie Biodiversité Suisse	41
4.2.3	Stratégie pour le développement durable 2012-2015	41
4.2.4	Adaptation aux changements climatiques en Suisse	42
5	Aspects juridiques	42
5.1	Constitutionnalité et légalité	42
5.2	Compatibilité avec les obligations internationales	43
5.3	Forme de l'acte à adopter	44
5.4	Frein aux dépenses	44
5.5	Conformité à la loi sur les subventions	44
5.6	Délégation de compétences législatives	44
5.7	Conformité à la législation sur la protection des données	45

Titre (projet)

Rapport explicatif

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

1.1.1 La projet de modification de la loi sur les forêts de 2008

En 2008, le Parlement a pris la décision de ne pas entrer en matière sur la proposition du Conseil fédéral de modification de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo)¹, qui constituait le contre-projet indirect opposé à l'initiative populaire « Sauver la Forêt suisse ». Ce projet élaboré sur la base du Programme forestier suisse 2004 comportait principalement les points suivants²:

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

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

1.1.2 Raisons de la non-entrée en matière

La proposition de 2008 de modification de la loi sur les forêts était soutenue par les cantons, représentés par la Conférence des directeurs cantonaux des forêts. Les décisions du Conseil national et du Conseil des Etats de ne pas entrer en matière ont été d'autant plus brutales. Elles s'expliquent par plusieurs raisons. D'abord, certains milieux craignaient que les limites statiques des forêts et l'assouplissement de la compensation du défrichement n'affaiblissent la protection globale des forêts; d'autres s'opposaient aux nouvelles dispositions de gestion visant à garantir une sylviculture proche de la nature. Autre raison: les auteurs de l'initiative avaient signalé qu'ils retireraient probablement l'initiative si le Parlement n'entrait pas en matière. Ce fut une des raisons qui expliquent les décisions très nettes de non-entrée en matière³.

1.1.3 Modifications de la loi sur les forêts depuis 2008

Au cours des débats parlementaires sur la révision de la loi sur les forêts de 2008, il a été signalé de maintes parts que la non-entrée en matière ne supprimait pas un besoin évident de réviser la loi. De plus, le Parlement a complété le Programme de législation 2007 à 2011 avec le point suivant: « Régler les dossiers de politique

¹ RS 921.0

² FF 2007 3629 ss

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

forestière en suspens »^{4,5}.

Par la suite, le premier thème repris du projet de 2008, fut la possibilité de fixer des limites statiques aux forêts même en dehors des zones à bâtir, avec l'assouplissement de l'obligation de compenser les défrichements. Le 16 mars 2012, l'Assemblée fédérale décide, s'appuyant sur l'initiative « Flexibilisation de la politique forestière en matière de surface » (09.474) de la CEATE-CE, une modification en ce sens de la loi sur les forêts⁶: la compensation du défrichement est assouplie (art. 7, al. 2 et 3, LFo) et une limite statique peut désormais être fixée aux forêts, même en dehors des zones à bâtir, dans les régions où il faut empêcher une croissance de la surface forestière (art. 10, al. 2, LFo).

Autre thème remis sur le tapis politique: l'appellation d'origine contrôlée (AOC) pour le bois, en réponse à la motion 08.3247 « Protection AOP/IGP des produits de la sylviculture ». Un complément en ce sens à la loi sur les forêts (art. 41a [nouveau] LFo) figure au chapitre des modifications du droit actuel, sous modification de la loi sur la protection des marques (partie du projet Swissness), en cours de délibérations au Parlement.

1.2 Dispositif proposé dans le cadre de la Politique forestière 2020

Les défis forestiers majeurs cités par la Politique forestière 2020 adoptée par le Conseil fédéral le 31 août 2011 et publiée dans la Feuille fédérale⁷ sont la mise à profit du potentiel d'exploitation du bois, les changements climatiques, la prestation de protection de la forêt, la biodiversité, la surface forestière et l'augmentation des menaces biotiques.

La biodiversité en forêt est aussi un thème traité par la « Stratégie Biodiversité Suisse » que le Conseil fédéral a adoptée le 25 avril 2012⁸. La Confédération prépare pour l'été 2014, avec les milieux concernés, et en coordination avec la Politique forestière 2020, un plan d'action qui précisera les objectifs et les mesures de la Stratégie Biodiversité et identifiera les éventuels besoins financiers supplémentaires en ce qui concerne la forêt. Le problème de la progression de la surface forestière a été résolu grâce aux nouvelles dispositions de la loi sur les forêts arrêtées sur la base de l'initiative de la CEATE-CE intitulée « Flexibilisation de la politique forestière en matière de surface »⁹.

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

⁴ FF **2008** 7745

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

⁶ FF **2012** 3207

⁷ FF **2011** 8025

⁸ FF **2012** 6739

⁹ FF **2012** 3207

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

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

Adaptation aux changements climatiques: les changements climatiques se produisent si rapidement que les processus qui permettent à la forêt de s'adapter naturellement risquent de ne pas suffire. Tant les forêts protectrices que les autres forêts ont donc besoin de mesures d'adaptation axées sur le long terme comme la régénération anticipée des forêts instables et l'entretien des jeunes peuplements, ainsi que les incitations financières fédérales nécessaires. Les mesures doivent aider la forêt à pouvoir remplir durablement ses fonctions même dans un contexte de changements climatiques (art. 28a [nouveau]).

Prévention et lutte contre les menaces biotiques: les menaces biotiques qui pèsent sur la forêt augmentent, par exemple organismes exotiques tels que le capricorne asiatique ou le cynips du châtaignier, dont l'introduction est due notamment au développement considérable du commerce international. Pareils ravageurs peuvent porter gravement atteinte aux prestations et aux fonctions de la forêt. Les dispositions sur la prévention et sur la lutte sont parfois lacunaires et, de ce fait, insuffisantes pour combattre les menaces biotiques ou pour les contrôler convenablement. La refonte de la section « Prévention et réparation des dégâts aux forêts » complète et précise au besoin les dispositions sur la prévention et la lutte contre les menaces biotiques (art. 26 et 27 LFo et ordonnance du 27 octobre 2010 sur la protection des végétaux (OPV)¹⁰) et les inscrit dans la loi. En outre, le nouvel art. 37a LFo permettra le financement urgemment nécessaire des mesures de prévention et de lutte hors forêts protectrices, ce qui supprimera dans ce domaine la distinction entre forêts protectrices et non protectrices qui prévaut en matière de subventionnement.

Autres modifications: les modifications portant sur la biodiversité en forêt (art. 38)

¹⁰ RS 916.20

tière. La Politique forestière 2020 définit onze objectifs¹⁶; la réalisation de quatre d'entre eux requiert des adaptations législatives:

- la protection contre les organismes nuisibles,
- l'adaptation aux changements climatiques,
- la mise à profit du potentiel d'exploitation durable du bois,
- la préservation et l'amélioration de la biodiversité.

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

Si la prévention et la lutte contre les dangers biotiques ne sont pas améliorées, les organismes nuisibles venant de zones situées hors des forêts protectrices risquent de remettre en cause de façon accrue les prestations de ces dernières. D'autres prestations forestières pourraient aussi être menacées (p. ex. production du bois, puits de carbone, détente), voire la conservation même des forêts situées dans les régions atteintes par des organismes nuisibles. Les dégâts et les répercussions financières seraient considérables et plus élevés que si l'on intervient en temps voulu.

Si les mesures d'adaptation aux changements climatiques proposées ne sont pas prises, des prestations essentielles de la forêt comme la protection contre les dangers naturels ne seraient pas assurées sur le long terme. Il faudrait aussi s'attendre à des répercussions négatives sur l'économie forestière et sur l'industrie du bois. Des fonds insuffisants retarderaient la mise en œuvre des mesures d'adaptation requises. Les risques liés aux changements climatiques (dégâts de tempête, incendies de forêts, forêts protectrices instables, etc.) augmenteraient de façon démesurée et entraîneraient des dommages induits plus importants. Aux termes de l'art. 77, al. 1, Cst., la Confédération doit veiller à ce que les forêts puissent remplir leurs fonctions protectrice, économique et sociale. Les mesures d'adaptation aux changements climatiques décrites dans le présent projet sont indispensables pour mener à bien cette tâche.

Si la promotion du bois n'est pas renforcée, la Confédération perdra un instrument majeur dans l'optique d'une politique forestière intégrale, tout comme dans celle d'une politique efficace en matière de climat et d'énergie. La fonction économique de la forêt au sens de l'art. 77, al. 1, Cst. n'est remplie que si la matière première bois est effectivement exploitée¹⁷. Sans une meilleure promotion du bois, cette fonction continuera à perdre de l'importance et l'objectif d'une mise à profit du potentiel d'exploitation durable du bois ne pourra pas être atteint. La gestion fores-

¹⁶ Le potentiel d'exploitation durable du bois est mis à profit; les changements climatiques sont atténués et l'adaptation à ces changements est assurée; la fonction protectrice de la forêt est assurée; la biodiversité est préservée et améliorée de façon ciblée; la surface forestière est conservée; la capacité de production de l'économie forestière est améliorée; les sols forestiers, l'eau potable et la vitalité des arbres ne sont pas en danger; les forêts sont protégées contre les organismes nuisibles; l'équilibre forêt-gibier est assuré; les activités de loisirs et de détente ménagent les forêts; la formation, la recherche et le transfert des connaissances sont assurés.

¹⁷ FF 1988 III 172

tière, qui garantit que les forêts remplissent leurs fonctions protectrice, économique et sociale inscrites dans la Constitution fédérale (art. 77, al. 1, Cst.), serait remise en cause sur le long terme.

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

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

Points de vue et avis émis dans le cadre de la procédure de consultation

La solution proposée a été évaluée de la façon suivante par les milieux intéressés:

[...]

Points sur lesquels subsistent encore des divergences de point de vue.

[...]

1.4 Adéquation des moyens requis

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

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

1.5 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Dans l'Union européenne (UE), la compétence en matière de politique forestière incombe aux Etats membres. Au niveau de l'UE, il existe une stratégie forestière 2009 et un plan d'action en faveur des forêts jusqu'en 2011. Ces deux instruments font actuellement l'objet d'une révision; la Commission européenne soumettra au printemps 2013 sa nouvelle stratégie forestière au Conseil de l'Europe et au Parle-

ment européen et, d'ici à 2014, un nouveau plan d'action de l'Union européenne en faveur des forêts pour la période 2015-2020.

L'économie forestière des Etats membres de l'UE est cependant beaucoup plus fortement influencée indirectement par les activités (législatives) européennes dans d'autres secteurs. On peut mentionner à cet égard la politique de l'espace rural qui, depuis 2007, met chaque année plusieurs centaines de millions d'euros à la disposition des Etats membres, auxquels viennent s'ajouter les subventions nationales, dont les montants varient selon les priorités, mais qui, au total, dépassent encore les subventions européennes. Parmi les instruments qui influent sur la forêt, on peut citer la directive-cadre sur l'eau (DCE), la stratégie pour la protection des sols, la directive sur les énergies renouvelables, le règlement sur le bois de l'Union européenne, qui entre en vigueur en mars 2013, la stratégie de la biodiversité pour 2020 (notamment avec des consignes relatives aux plans de gestion des forêts) et le réseau Natura 2000 (directive Habitat Faune Flore), avec de nouvelles directives distinctes spécifiques aux forêts. D'autres directives et règlements ayant une incidence sur les forêts sont en préparation pour 2013, p. ex. ceux relatifs aux espèces exotiques envahissantes ou au matériel de reproduction végétal.

En outre, 46 pays de la région paneuropéenne (Europe y c. Russie, Europe de l'Est et du Sud-Est) devraient présenter pour fin 2013 des propositions prêtes à être signées en vue d'un accord juridiquement contraignant sur la promotion de la gestion forestière durable dans l'espace paneuropéen. Les projets élaborés à ce jour permettent de penser que la législation forestière suisse remplira entièrement les exigences de cet accord.

1.6 Mise en œuvre

Conformément à l'art. 49 LFo, le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution relatives à la loi sur les forêts. La mise en œuvre de la présente révision requiert de nouvelles dispositions d'exécution dans l'ordonnance du 30 novembre 1992 sur les forêts (OFo)¹⁸, en particulier en ce qui concerne la promotion du bois et les autres dispositions en matière de subventions. Les nouveautés dans le domaine de la prévention et de la lutte contre les dangers biotiques nécessitent une adaptation de l'ordonnance sur la protection des végétaux et de l'ordonnance sur les forêts. Ces adaptations devront avoir été effectuées au plus tard au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

Conformément à l'art. 50 LFo, les cantons exécutent la loi sur les forêts et édictent les dispositions nécessaires. Une mesure importante consistera à fusionner les services phytosanitaires existants pour l'agriculture et pour la forêt en un service phytosanitaire cantonal unique compétent pour les deux domaines.

Les services responsables de l'exécution ont été entendus dans le cadre de la consultation menée du [X] au [Y] et dans celui de la Conférence des directeurs cantonaux des forêts, [au printemps 2013]. [L'applicabilité de la nouvelle réglementation ...]. Les propositions d'amélioration formulées durant la consultation ont été retenues et intégrées dans le présent projet (cf. chap. [X]).

¹⁸ RS 921.01

1.7 Classement d'interventions parlementaires

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

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

2 Commentaire des dispositions

2.1 Préambule

Le préambule en vigueur doit être adapté à la Constitution fédérale révisée du 18 avril 1999 et à la nouvelle pratique. Conformément à la décision de la Commission de rédaction du Parlement, le préambule des lois fédérales édictées avant l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale doit être modifié sur le plan formel, à l'occasion de révisions partielles. Selon la pratique actuelle, seules les dispositions constitutionnelles attributives de compétences autorisant à légiférer figurent dans le préambule d'une loi fédérale; s'il ne s'agit pas d'un article complet, mais uniquement de certains alinéas ou de certaines lettres, seuls ces alinéas ou lettres sont mentionnés. Les dispositions constitutionnelles matérielles qui doivent être concrétisées ou sont applicables au domaine juridique en question ne font pas partie des bases juridiques. Cette pratique doit également être appliquée à la loi sur les forêts; seuls l'art. 77, al. 2, et l'art. 95, al. 1, Cst. doivent être mentionnés en bonne et due forme à titre de dispositions constitutionnelles attributives de compétences.

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

Art. 7 Compensation du défrichement

Cette modification concerne uniquement le texte français.

La loi sur la protection des eaux fait la distinction entre les eaux (art. 38a de la loi du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux¹⁹ [LEaux]) et les cours d'eau (art. 37 et 38 LEaux). L'art. 38a oblige les cantons à revitaliser (toutes) les eaux. Le 16 mars 2012, le Parlement a adopté le nouvel art. 7, al. 3, let. b, LFo, qui permet de renoncer à la compensation du défrichement pour assurer la protection contre les crues et la revitalisation des cours d'eau²⁰. Or, il faut permettre aussi la revitalisation des plans d'eau. Par conséquent, la version française, entachée d'une erreur rédactionnelle, est corrigée en conséquence.

Art. 10 Constatation de la nature forestière

Al. 3: aux termes de l'art. 10, al. 1, la constatation de la nature forestière est en principe de la compétence des cantons. L'al. 3, en vertu duquel cette compétence est régie par l'art. 6 lorsque la constatation est liée à une demande de défrichement, avait encore tout son sens lorsque la Confédération, représentée par l'office spécialisé de l'époque (Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage [OFEP]), avait compétence pour tous les défrichements à partir de 5000 m²²¹. Depuis l'édiction de la loi fédérale du 18 juin 1999 sur la coordination et la simplification des procédures de décision (ci-après loi sur la coordination)²², la Confédération ne peut, en vertu de l'art. 6, al. 1, let. a, accorder des autorisations de défrichement que lorsque le projet relève de sa compétence. Conformément au principe de coordination, ces dérogations sont accordées par l'autorité directrice fédérale en même temps que la décision principale. Dans la pratique, il s'est avéré que, dans les cas où il n'est pas possible d'établir exactement l'étendue de l'aire forestière au sens de la loi, les autorités directrices fédérales compétentes en matière d'octroi d'autorisation de défrichement ne sont pas en mesure ni ne veulent procéder elles-mêmes à une constatation de la nature forestière comme l'exige l'al. 3. Pour cette raison, l'al. 3 est complété conformément au principe de coordination, à savoir que l'autorité fédérale compétente décide de constater la nature forestière dans le cadre d'une décision globale, sur la base d'une proposition de l'autorité cantonale compétente. L'autorité cantonale compétente est également consultée en cas d'une procédure d'opposition ou de recours.

2.2.2 Section 4: Protection des forêts contre d'autres at-

¹⁹ RS 814.20

²⁰ FF 2012 3207

²¹ cf. FF 1988 III 177

²² RO 1999 3071; FF 1999 4660

teintes

Art. 16 Exploitations préjudiciables

Al. 2: la loi sur la coordination a redéfini le régime des compétences en matière d'octroi d'autorisations de défricher. Selon le type de projet, la compétence de décision a été attribuée à une autorité directrice fédérale ou à une autorité cantonale. Pour les procédures de compétence fédérale, l'autorité chargée d'approuver le projet délivre également toutes les autres autorisations requises selon le droit fédéral, conformément au principe de coordination sur lequel se fonde la loi sur la coordination. Dans de tels cas, aucune autorisation cantonale n'est nécessaire (art. 126 de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire²³, art. 26 de la loi fédérale sur les routes nationales²⁴, art. 16 de la loi fédérale sur les installations électriques²⁵, art. 18 de la loi fédérale sur les chemins de fer²⁶ et art. 2 de la loi fédérale sur les installations de transport par conduites²⁷). C'est par erreur que l'art. 16, al. 2, LFo relatif à l'autorisation exceptionnelle des exploitations préjudiciables n'a pas été adapté. Selon le principe de coordination cependant, une éventuelle dérogation pour exploitation préjudiciable au sens de l'art. 16, al. 2, LFo doit aussi pouvoir être accordée dans le cadre des procédures directrices fédérales (p. ex. pour limiter la hauteur des arbres pour une installation à câbles). Afin de combler cette lacune juridique, les cantons sont, dans l'art. 16, al. 2, remplacés par les autorités d'exécution. Dans le cas d'une procédure directrice fédérale, l'autorité cantonale doit être consultée par l'autorité directrice fédérale. Pour une autorisation d'exploitation préjudiciable, il convient d'exposer les motifs et de procéder à une pesée des intérêts. Le résultat de ces considérations doit être consigné en conséquence.

Art. 17 Distance par rapport à la forêt

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

²³ RS 510.10

²⁴ RS 725.11

²⁵ RS 734.0

²⁶ RS 742.101

²⁷ RS 746.1

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

2.3 Chapitre 3: Protection contre les catastrophes naturelles

Art. 19

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

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

L'endiguement des torrents est déjà régi par la loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau²⁸. Afin d'éviter les redondances, la notion d'« endiguement forestier des torrents » est remplacée par celle plus précise d'« aménagement des ravines », ce qui n'entraîne aucun changement dans la pratique.

2.4 Chapitre 4: Entretien et exploitation des forêts

2.4.1 Section 1: Gestion des forêts

Art. 21a (nouveau) Sécurité au travail

Il est malheureusement de plus en plus fréquent que des personnes qui travaillent en forêt sans avoir suivi de formation professionnelle forestière soient victimes d'accidents. Les travailleurs sans formation ne sont pour la plupart pas sous contrat de travail direct (car exécutant des travaux de récolte du bois dans leur propre forêt) et ne sont donc pas non plus soumis aux règles de l'assurance-accidents relatives au travail forestier. Les statistiques montrent que les accidents mortels sont quatre fois plus nombreux dans les forêts privées que dans les exploitations et les entreprises forestières²⁹. Tragiques sur le plan humain, ces accidents ont des conséquences économiques négatives pour l'économie forestière et lui posent un problème d'image.

²⁸ RS 721.100

²⁹ Campagne de l'OFEV avec la Suva, l'Economie forestière Suisse et le Service de prévention des accidents dans l'agriculture. Documentation téléchargeable à l'adresse: www.holzerkurse.ch

Certains cantons disposent déjà de prescriptions en matière de sécurité au travail pour la main-d'œuvre forestière sans contrat de travail (p. ex. Berne, Zurich, Grisons et Soleure).

Afin de mieux garantir la sécurité au travail dans l'ensemble des forêts suisses, les travaux de récolte du bois en forêt contre rémunération sont désormais réservés aux seuls titulaires d'un certificat de formation reconnu 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 Lothar³⁰, est ainsi rempli. Des cours facultatifs destinés au personnel sans formation forestière et reconnus par la Confédération sont déjà proposés dans tout le pays sous forme de 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 ou les forêts privées.

Les travaux de récolte du bois en forêt comprennent l'abattage, l'ébranchage et le débitage d'arbres à l'aide d'une tronçonneuse, l'écorçage d'arbres abattus à l'aide de machines ou d'outils et le débardage de bois à l'aide d'un véhicule. Ils englobent aussi les travaux de déblaiement des chablis. Sont visés les travaux effectués contre rémunération, par exemple dans le cadre d'un mandat, mais également de la récolte de bois destiné à être vendu. La formulation « contre rémunération » concerne aussi les personnes qui effectuent leur service militaire, civil ou de protection civile et qui, à ce titre, sont admis à des travaux de récolte du bois en forêt et ont droit à une allocation pour perte de gain.

Du seul point de vue de la sécurité au travail, il serait judicieux d'introduire un certificat de formation obligatoire pour tous les travaux de récolte du bois, et donc aussi pour ceux exécutés gratuitement. En vertu de l'art. 95, al. 1, Cst., la Confédération ne peut cependant légiférer que sur l'exercice des activités économiques lucratives privées et non dans le domaine des activités de loisirs à risque. Aussi la disposition doit-elle se limiter aux seuls travaux effectués contre rémunération.

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

2.4.2 Section 2: Prévention et réparation des dégâts aux forêts

Les menaces biotiques sur les forêts suisses peuvent survenir sous la forme d'organismes nuisibles pathogènes (virus, bactéries, nématodes, insectes, champignons) ou lorsque des plantes vasculaires parasitaires infestent d'autres plantes ou leur nuisent. Les organismes envahissants peuvent aussi représenter un danger biotique lorsque leur introduction et/ou leur propagation provoquent des dégâts sévères de l'écosystème forestier ou remettent en cause des prestations forestières essentielles. Les études montrent que les principales causes des dangers biotiques vont s'accroître³¹. L'accroissement du commerce mondial et la mobilité globale, combinés aux changements climatiques, contribuent à la propagation des organismes

³⁰ FF 2000 1206

³¹ FF 2011 8037

nuisibles et augmentent les dangers potentiels en particulier sur les forêts. Par sa situation géographique et ses liens avec le commerce international, la Suisse est particulièrement exposée.

A titre d'exemple de dangers biotiques croissants, on peut citer les infestations par le capricorne asiatique survenues en 2011 et 2012, un organisme nuisible répertorié comme particulièrement dangereux à l'annexe 1, part. A, chap. 1, let. a, ch. 4.1, OPV, qui peut s'attaquer à presque toutes les essences de feuillus. Au total, sept cantons ont signalé la présence de capricornes asiatiques. Dans la plupart des cas, les coléoptères se trouvaient dans les emballages en bois de produits en pierre importés d'Asie. Le plus grave cas d'infestation d'arbres vivants s'est produit à Winterthur en juillet 2012. Il a nécessité l'abattage de plus de 60 arbres d'une allée, dont le bois a ensuite été broyé et éliminé dans une usine d'incinération. Les arbres situés dans un rayon de deux kilomètres doivent être régulièrement surveillés ces quatre prochaines années.

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

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

- Les dispositions légales existantes (art. 26 et 27) constituent, pour les mesures de prévention et de lutte, une base certes large, mais peu concrète. En comparaison avec la loi du 29 avril 1988 sur l'agriculture (LAgr)³², les dispositions de la loi sur les forêts ne sont pas assez efficaces et insuffisamment axées sur des objectifs et une stratégie.
- L'obligation d'éliminer les organismes nuisibles nouvellement apparus manque dans la loi et est insuffisamment précisée au niveau de l'ordonnance.
- Il faut que la loi prévoie une organisation ayant la compétence d'ordonner sans délai des mesures lorsqu'un nouvel organisme nuisible présentant un risque pour les forêts commence à se propager en Suisse. Les dispositions en vigueur sont insuffisantes.
- Actuellement, la Confédération ne peut allouer des indemnités aux cantons que pour des mesures destinées à empêcher les dégâts dans les forêts protectrices (art. 37 LFo), alors que la Constitution l'oblige à encourager les mesures de conservation des forêts (art. 77, al. 3, Cst.).
- Il manque un cadre juridique et constitutionnel valable pour les réglementations dans le domaine des menaces biotiques sur la forêt. Conformément à l'art. 182, al. 1, Cst., le Conseil fédéral peut édicter des dispositions

³² RS 910.1

fixant des règles de droit à l'échelon de l'ordonnance seulement dans la mesure où la loi l'y autorise. L'art. 26 LFo, en tant que seule norme de délégation, ne suffit pas pour toutes les dispositions de l'actuelle ordonnance sur la protection des végétaux, qui est plus que supplétive en matière forestière. Selon le droit administratif général, la délégation législative « doit se limiter à une certaine matière exactement décrite » et « les points essentiels de la question qui fait l'objet de la délégation, c'est-à-dire les principales réglementations, doivent être décrits dans la loi ». A cet égard, la loi sur l'agriculture est un bon exemple. En effet, la réglementation en matière de protection des végétaux y est beaucoup plus précise que celle de la loi sur les forêts (cf. art. 149 à 157 LAgr).

Les modifications des dispositions existantes et les nouvelles dispositions de cette section comblent les lacunes de la législation actuelle en matière de prévention et de lutte contre les dangers biotiques et permettent de réaliser l'objectif 4.8 de la Politique forestière 2020³³. Les art. 26 et 27 complètent et précisent les mesures que doivent prendre la Confédération et les cantons. L'art. 27a (nouveau) fixe les mesures de lutte contre les organismes nuisibles, désigne les destinataires des mesures et fournit, pour les mesures contraignantes pour les propriétaires fonciers, une base légale satisfaisant aux exigences fondées sur le droit. L'art. 48a (nouveau) décharge les propriétaires forestiers et les autorités d'exécution en introduisant le principe du pollueur-payeur pour la prise en charge des frais des mesures de prévention et de lutte contre les organismes nuisibles.

Art. 26 Mesures de la Confédération

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

L'al. 1, let. a, cite, à titre d'exemple des principaux dangers abiotiques, les événements naturels comme les tempêtes, les incendies ou la sécheresse. La loi ne mentionne plus le terme de « catastrophe forestière », qui désignait, selon le message du Conseil fédéral de 1988, les destructions à l'échelle régionale ou nationale causées par le vent, les tempêtes ou d'autres phénomènes dévastateurs³⁴.

L'al. 1, let. b, indique à titre d'exemple les principaux groupes d'organismes nuisibles. En ce qui concerne la forêt, il faut partir du principe que toute apparition d'un

³³ FF 2011 8037

³⁴ FF 1988 III 184

nouvel organisme peut représenter un risque – il ne s’agit donc pas seulement des organismes nuisibles particulièrement dangereux mentionnés aux annexes 1 et 2 OPV, mais aussi des nouveaux organismes envahissants visés par l’ordonnance du 10 septembre 2008 sur la dissémination dans l’environnement (ODE)³⁵ ou mentionnés sur la liste noire et la « Watch-List » pour la Suisse³⁶ ou dans le rapport « Protection des forêts – Vue d’ensemble » publié par l’Institut fédéral des recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL)³⁷. La classification des organismes nuisibles (particulièrement dangereux, dangereux, exotiques, envahissants, etc.) doit être réglementée dans les dispositions d’exécution (ordonnance sur la protection des végétaux, ordonnance sur la dissémination dans l’environnement et, le cas échéant, ordonnance sur les forêts). Une réglementation au niveau des ordonnances permet en effet de réagir rapidement aux évolutions actuelles.

L’existence ou non d’une menace importante pouvant mettre les fonctions de la forêt en danger doit être appréciée de cas en cas sur la base de critères objectifs. La grave menace pour l’écosystème forêt ne peut pas venir des seuls organismes nuisibles particulièrement dangereux selon l’OPV, mais elle vient aussi des organismes indigènes ou exotiques, et dans ce dernier cas, de ceux que cite aussi l’ordonnance sur la dissémination dans l’environnement. Pour déterminer contre quels organismes nuisibles il faut développer des stratégies en priorité, la Confédération peut obtenir des informations sur les dégâts potentiels qu’ils causent en enquêtant auprès des cantons et des experts de la protection des forêts et les évaluer selon des critères objectifs.

Al. 2: afin d’harmoniser les bases légales dans le domaine de la protection des végétaux et d’améliorer le fondement juridique de l’ordonnance sur la protection des végétaux dans le domaine de la forêt, les let. b à f reprennent les normes de délégation de la loi sur l’agriculture destinées au Conseil fédéral (art. 152, al. 2, let. a à e, LAgr). Ces normes ont donné de bons résultats dans la pratique et constituent une base légale pour la protection des végétaux dans l’agriculture. Afin de pouvoir identifier à temps les organismes nuisibles et les combattre efficacement avant qu’ils ne se soient trop propagés, le Conseil fédéral peut, en vertu de la let. a, assujettir à l’obligation de déclarer toute constatation de certains organismes nuisibles. Cette disposition correspond à l’art. 151 LAgr (concrétisé par l’art. 6 OPV) aux termes duquel tous les organismes nuisibles particulièrement dangereux doivent être déclarés.

Al. 3: à l’instar de la loi sur l’agriculture (art. 152, al. 3, LAgr), la loi sur les forêts doit charger le Conseil fédéral de veiller, par voie d’ordonnance, à ce que le matériel végétal forestier destiné à l’exportation réponde aux exigences du droit international applicable à la Suisse.

Al. 4: l’exécution de la loi sur les forêts incombe en principe aux cantons, tout comme la prévention et la réparation des dégâts aux forêts. L’al. 4, 1^{re} phrase désigne les mesures dont les cantons ne peuvent toutefois pas se charger et pour lesquelles la Confédération reste compétente, par exemple les mesures aux frontières

³⁵ **RS 814.911**

³⁶ Les deux listes peuvent être téléchargées à l’adresse: http://www.cps-skew.ch/francais/plantes_exotiques_envahissantes/liste_noirewatch_list.html

³⁷ Téléchargeable à l’adresse: www.wsl.ch/ > Prestations et produits > Protection de la forêt suisse > Information sur la protection des forêts > Protection des forêts: Vue d’ensemble

nationales. L'al. 4, 2^e phrase, correspond à l'actuel art. 26, al. 3. Il constitue la base légale de l'actuel « Service phytosanitaire fédéral (SPF) », l'organe dirigé conjointement par l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), qui coordonne l'exécution des prescriptions phytosanitaires aux plans national et international (art. 54 OPV). L'objectif du SPF est d'empêcher l'introduction et la propagation d'organismes nuisibles particulièrement dangereux en Suisse. Le SPF est subordonné à l'OFEV en ce qui concerne les forêts.

Al. 5: cette disposition correspond à l'art. 157 LAgr. Les contrôles des emballages en bois aux frontières nationales sont particulièrement complexes et ne peuvent pas être effectués par les seuls collaborateurs du service phytosanitaire. La Confédération doit donc ponctuellement faire appel à des spécialistes externes pour assurer l'exécution des mesures.

Art. 27 Mesures des cantons

Al. 1: cette disposition correspond à l'actuel al. 1 et fixe la responsabilité des cantons en ce qui concerne la mise en œuvre. Ils doivent notamment évaluer s'il existe un danger qui risque de compromettre les fonctions forestières. A cette fin, ils ont à assurer la surveillance du territoire pour détecter la présence ou l'apparition d'organismes nuisibles. Le terme « forestier » est supprimé afin de ne pas limiter les mesures de lutte possibles contre les organismes nuisibles. Les cantons prennent les mesures nécessaires à l'exception de celles incombant à la Confédération en vertu de l'art. 26, al. 4.

Al. 3: actuellement, la protection des végétaux en forêt incombe aux délégués cantonaux à la protection des forêts, alors que dans le domaine agricole, elle est assurée par les services phytosanitaires cantonaux (SPC), dont la base légale est l'art. 150 LAgr. Même si ces structures fonctionnent bien, la séparation organisationnelle des deux domaines n'est plus opportune. Une organisation unique permettra d'améliorer la coordination entre les deux domaines et de générer des synergies. A l'échelon fédéral, le service phytosanitaire unique a parfaitement fait ses preuves. Le nouvel al. 3 oblige donc les cantons à créer, pour leur territoire, un service phytosanitaire cantonal (SPC) unique qui sera responsable aussi bien de l'agriculture que de la forêt. Le SPC devra mettre en œuvre les mesures contre les organismes nuisibles prescrites par la Confédération selon l'art. 26, al. 2, ainsi que les mesures énoncées à l'art. 27, al. 1, et 27a (nouveau), al. 2. Ces principes consistent notamment à surveiller le territoire pour détecter la présence ou l'apparition d'organismes nuisibles ainsi qu'à les éliminer et à les confiner selon les directives du SPF. L'ordonnance sur la protection des végétaux mentionne encore d'autres obligations (en particulier l'art. 56). Conformément au principe du financement en fonction des compétences, les coûts du SPC sont pris en charge par les cantons, qui ont cependant droit à des indemnités de la Confédération en vertu du nouvel art. 37a.

Art. 27a (nouveau) Mesures de lutte contre les organismes nuisibles

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

Al. 2: dans cette nouvelle disposition, le législateur fixe les principes techniques à suivre pour prendre les mesures liées aux organismes nuisibles risquant de provoquer des dommages compromettant les fonctions forestières. L'application de ces principes incombe au Conseil fédéral et aux cantons.

Al. 2, let. a à c: une stratégie graduée est mise en place pour faire face aux dangers biotiques. Elle s'appuie sur le plan d'action de l'Union européenne (UE), destiné à combler d'ici à 2012 « avec un instrument législatif spécialement développé » les lacunes du droit européen en matière de lutte contre les organismes exotiques envahissants³⁸⁻³⁹. Cette stratégie englobe notamment des mesures visant à:

- a) éliminer rapidement les organismes nuisibles nouvellement constatés,
- b) confiner les organismes nuisibles établis si l'utilité qu'on peut attendre de cette mesure l'emporte sur le coût de la lutte contre ces organismes,
- c) surveiller, éliminer ou confiner les organismes nuisibles même hors forêts protectrices.

Les mesures préventives sont prioritaires (empêcher l'introduction d'organismes nuisibles et surveiller le territoire). Si elles sont mises en œuvre correctement, ces mesures présentent un très bon rapport coûts/utilité. Il est capital d'éliminer immédiatement les organismes nouvellement détectés, car leur propagation accroît fortement les coûts de la lutte et rend leur élimination presque impossible (let. a). Dans les cas où un organisme nuisible s'est établi, il faut déterminer par une évaluation du rapport coûts/utilité si des mesures de confinement s'imposent (let. b). La let. c de la nouvelle réglementation permet de mettre en œuvre les mesures même en dehors de l'aire forestière, par exemple dans l'horticulture ou les espaces verts publics (jardins, parcs, surfaces de compensation écologique situées à l'intérieur de zones d'habitat), où les compétences n'étaient jusqu'ici pas clairement définies. Comme pour les mesures prises en forêt, les mesures préventives efficaces sont également prioritaires en dehors de l'aire forestière. L'actuelle limitation des mesures prises hors des forêts aux maladies et aux parasites pouvant mettre la forêt en danger dans l'ensemble du pays (art. 26, al. 2) peut être abolie, puisque l'al. 2 garantit une approche conforme au principe de la proportionnalité.

La formulation relativement ouverte de la stratégie (let. a à c) permet aux autorités d'exécution de tenir compte au cas par cas de la très grande diversité des conditions des différents groupes d'organismes nuisibles (selon l'art. 26, al. 1, let. b). Si les mesures selon les let. a à c sont ordonnées, le futur cadre légal de l'UE devra être pris comme référence.

Al. 3: pour des raisons de droit constitutionnel (art. 26 en relation avec l'art. 36 Cst.), il faut une base légale suffisante pour que la Confédération et les cantons puissent intervenir dans la propriété d'autrui afin d'éliminer les organismes nuisibles. Les détenteurs d'arbres, de buissons, de cultures, de matériel végétal, d'agents de production ou d'objets qui sont ou pourraient être contaminés par des

³⁸ EU Biodiversity Strategy to 2020, décembre 2011, Target 5, Action 16

³⁹ Les trois mesures mentionnées par l'UE correspondent aux mesures 1 à 4 de la stratégie à cinq niveaux (cf. la Communication de la Commission au Conseil, au parlement, etc. Vers une stratégie de l'Union européenne relative aux espèces envahissantes, COM(2008), 789, p. 7). Le 5^e niveau de la stratégie est déjà en partie inscrit dans la loi sur les forêts à l'art. 23 intitulé « Reboisement des vides ».

organismes nuisibles, doivent soit en tolérer la surveillance, l'isolement, le traitement ou la destruction, soit procéder eux-mêmes à ces mesures sur ordre des autorités compétentes. Des dispositions allant dans le même sens se trouvent à l'art. 153, let. b et c, LAgr. Les interventions doivent respecter le principe de la proportionnalité. L'intervention et le résultat escompté doivent être mis en balance. La destruction intégrale d'une grande zone boisée ne pourrait être autorisée que dans la mesure où elle permet de réduire efficacement une menace présumée grave par des organismes nuisibles particulièrement dangereux.

Al. 4: il oblige les détenteurs de biens-fonds à collaborer avec le SPF et le SPC et à suivre leurs instructions. Les mesures de lutte contre les organismes nuisibles en forêt pouvant se révéler très lourdes, cette obligation doit être mentionnée dans la loi (art. 36 Cst.). Comme les mesures de lutte contre les organismes nuisibles dans les cultures agricoles requièrent la plupart du temps un investissement moindre, une réglementation inscrite au niveau de l'ordonnance suffit (art. 43 OPV). Sont aussi considérés comme détenteurs de biens-fonds les propriétaires fonciers et les fermiers forestiers.

Al. 5: outre la lutte contre les organismes nuisibles (al. 4), les détenteurs de biens-fonds peuvent aussi être tenus de remettre des surfaces forestières en état si la forêt concernée est gravement atteinte dans ses fonctions.

2.4.3 Adaptabilité de la forêt aux changements climatiques

La forêt et ses prestations sont considérablement touchées par les changements climatiques. Sa fonction de puits de carbone lui permet de contribuer à les atténuer. Cela étant, les modifications climatiques auront d'importantes incidences sur les écosystèmes forestiers. Il faut s'attendre à une recrudescence des événements extrêmes comme les tempêtes ou les canicules ainsi qu'à la multiplication des facteurs susceptibles d'endommager la forêt. Les risques d'incendies ou de dégâts provoqués par les insectes s'accroissent. L'évolution des conditions climatiques se produira probablement à une vitesse qui dépassera les capacités d'adaptation naturelle des arbres et des forêts. Des mesures d'adaptation préventives sont donc nécessaires.

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

Art. 28a (nouveau) Adaptabilité de la forêt aux changements climatiques

L'art. 28a (nouveau) inscrit dans la loi le principe voulant que la Confédération et les cantons prennent des mesures de prévention destinées à adapter la forêt aux changements climatiques et à lui permettre de remplir ses fonctions sur le long terme. L'allocation des subventions est régie par l'art. 38b (nouveau).

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: cette disposition correspond dans une large mesure à l'actuel art. 29, al. 1. Conformément à l'art. 65 de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les hautes écoles spécialisées (LHES)⁴⁰, la haute surveillance sur l'exécution de cette dernière incombe déjà à la Confédération. Cette tâche est assumée, depuis 2004, par l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (depuis le 1^{er} janvier 2013 Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et l'innovation)⁴¹. Le terme « surveillance » figurant dans la loi actuelle sur les forêts est donc superflu et peut être supprimé.

Al. 2: aux termes de l'art. 1 de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les hautes écoles spécialisées (LHES)⁴², la Confédération est également investie de certaines tâches en la matière. Dans le domaine de l'économie forestière, elle encourage les hautes écoles spécialisées, notamment en réglementant leurs tâches, en reconnaissant leurs diplômes et en leur octroyant une aide financière. Aujourd'hui, la Haute école des sciences agronomiques, forestières et alimentaires (HAFL) à Zollikofen offre une formation forestière de base sous la forme d'une filière bachelor « foresterie » et d'un cursus de master dans le domaine agricole et forestier. L'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ) offre depuis quelques années une filière bachelor et un cursus de master en sciences de l'environnement avec une spécialisation en « forêt et paysage » (bachelor) et en « gestion forestière et paysagère » (master); le cursus de master reprend les éléments clés de l'ancien cycle en sciences forestières. La modification de l'actuel al. 2 tient compte de cette évolution puisque, dans le cadre de la collaboration prévue par l'art. 1a LHES, la Confédération ne veille plus expressément à ce qu'une formation initiale et une formation continue dans le domaine forestier soient dispensées à l'EPFZ, mais qu'elle y veille de manière générale au niveau des hautes écoles. Cette tâche s'effectue en collaboration avec les cantons et les associations professionnelles, conformément à la pratique actuelle, qui a donné de bons résultats.

2.5.2

Section 1a: Promotion du bois

Le bois est une ressource naturelle importante: il est une matière première renouvelable, sans incidence climatique, et valorisable aussi bien du point de vue matériel qu'énergétique. Au vu de la problématique liée au CO₂ et de l'ambitieuse politique climatique et énergétique de la Confédération, le bois possède un potentiel considé-

⁴⁰ RS 414.71

⁴¹ Est concernée la formation professionnelle des forestiers-bûcherons avec certificat fédéral de capacité, contremaîtres forestiers avec brevet fédéral, conducteurs d'engins forestier avec brevet fédéral, spécialistes câble-grue avec brevet fédéral et gardes forestiers ES.

⁴² RS 414.71

nable et les forêts suisses peuvent fournir à cet égard une contribution importante⁴³. A l'avenir, le bois pourrait également revêtir toujours plus d'importance en tant que biomasse à base de carbone pour l'industrie chimique et pharmaceutique.

Malgré ces avantages, les forêts de notre pays sont sous-exploitées depuis des décennies (notamment les forêts privées et les forêts de montagne). La Suisse a l'un des plus importants volumes sur pied d'Europe, alors qu'au niveau mondial, il est prioritaire de protéger les forêts contre la surexploitation. Selon le Conseil fédéral, il serait judicieux, en termes de politique énergétique et climatique, de valoriser la filière du bois indigène en exploitant davantage cette matière première et cette source d'énergie⁴⁴. Pour ce faire, il convient de mieux mettre à profit le potentiel d'exploitation durable⁴⁵ des forêts suisses, de renforcer la capacité d'innovation de la filière bois et d'améliorer la coordination avec les autres politiques sectorielles et les autres acteurs.

L'art. 77, al. 1, Cst. charge la Confédération de veiller à ce que les forêts puissent remplir leurs fonctions protectrice, économique et sociale. A cet égard, la fonction économique de la forêt n'est remplie que si la matière première bois est effectivement exploitée⁴⁶. L'objectif de mettre à profit le potentiel d'exploitation durable du bois énoncé dans la Politique forestière 2020 du Conseil fédéral⁴⁷ s'inscrit dans le prolongement de cette disposition. De plus, une exploitation accrue du bois n'est pas en contradiction avec l'amélioration de la biodiversité. Il en ressort de précieuses synergies, comme la création de forêts claires riches en espèces ou une mosaïque de peuplements variés, si l'exploitation du bois suit les principes du développement durable et que des mesures sont prises pour favoriser la biodiversité, comme délimiter des réserves forestières.⁴⁸

Aux termes de l'art. 1, al. 1, let. d, la loi sur les forêts a en outre pour but de maintenir et promouvoir l'économie forestière. Mais pour que les forêts suisses soient gérées durablement au sens de l'art. 20, al. 1, il faut y récolter davantage de bois qu'aujourd'hui. Des forêts trop vieilles et des forêts possédant un volume sur pied trop important vont à l'encontre d'une gestion durable et affaiblissent la stabilité des forêts et leur capacité à fournir leurs prestations.

Les bases légales actuelles se limitent au subventionnement de mesures temporaires de publicité et de promotion des ventes prises en commun par l'économie forestière et l'industrie du bois en cas de surproduction exceptionnelle (art. 38a, al. 1, let. c). Des mesures s'appuyant sur cette disposition ont été prises dans le cadre du Plan d'action bois 2009-2012 dans les domaines des données de bases, de l'information et

⁴³ La forêt suisse est gérée selon les principes du développement durable. Le bois suisse est exploité de manière durable et dans le respect des législations (réponse du Conseil fédéral à l'Interpellation 10.3032 et à l'Interpellation 09.4026).

⁴⁴ Rapport du 27 janvier 2012 du Conseil fédéral suisse, Stratégie pour le développement durable 2012-2015, téléchargeable à l'adresse: www.are.admin.ch > Développement durable > Stratégie pour le développement durable

⁴⁵ Hofer P. et al. 2011: Potentiels d'exploitation dans la forêt suisse. Scénarios d'exploitation et évolution des forêts. Office fédéral de l'environnement, Berne. Connaissance de l'environnement n° 1116: 78 p.

⁴⁶ FF 1988 III 172

⁴⁷ FF 2011 8029

⁴⁸ Hintermann & Weber AG 2010: Biodiversität und Holznutzung – Synergien und Grenzen.

de la sensibilisation (propriétaires forestiers, population et consommateurs finaux institutionnels), de la valorisation des feuillus, des systèmes de construction en bois pour les grands volumes et de l'amélioration des conditions générales. Une évaluation du Plan d'action bois effectuée par un organe externe à l'administration a conclu à un bon niveau de réalisation des objectifs. La réalisation des objectifs quantitatifs fixés à l'horizon 2020 est sur la bonne voie. L'encouragement d'une utilisation accrue du bois devant être considéré comme une tâche à long terme⁴⁹, il a été décidé de reconduire le plan d'action bois.

L'économie forestière et l'industrie du bois se trouvent dans une situation difficile. Le franc fort continue notamment à peser sur ces secteurs. Des fonds publics destinés à encourager la construction avec du bois issu des forêts suisses peuvent contribuer à améliorer cette situation⁵⁰. La Confédération étant tenue d'œuvrer pour le développement durable en vertu de l'art. 73 Cst., elle doit encourager l'utilisation du bois comme matériau renouvelable et durable.

La nouvelle disposition sur la promotion du bois complète, sous la forme d'une nouvelle section al. 1a, le chapitre « Mesures d'encouragement ». Elle permet d'inscrire durablement dans la loi la politique de la ressource bois, les mesures nécessaires dans les domaines de l'innovation et de l'information ainsi que l'utilisation accrue du bois. Elle contribue ainsi à réaliser l'objectif 4.1 de la Politique forestière 2020⁵¹ (mise à profit du potentiel d'exploitation durable du bois).

Art. 34a (nouveau)

Cet article inscrit durablement la politique de la ressource bois et les mesures nécessaires dans la loi sur les forêts. La politique de la ressource bois vise à assurer un approvisionnement durable et une utilisation efficiente du bois issu des forêts suisses. Sa mise en œuvre comprend l'élaboration de stratégies et de plans ainsi que le soutien de projets innovants dans la recherche, le développement et le transfert des connaissances en lien avec le bois et sa valorisation. Ce programme est placé sous l'égide de l'OFEV. Sa mise en œuvre incombe conjointement à la Confédération, aux cantons, à l'économie forestière et à l'industrie du bois. Le plan d'action actuel se concentre sur six thématiques prioritaires⁵²; il est affiné en permanence. Afin d'éviter les distorsions de concurrence, il se concentre sur les aspects préconcurrentiels et transversaux.

L'utilisation du bois dans la construction est pertinente non seulement du point de vue écologique, mais également du point de vue énergétique et constructif, grâce à d'importants développements techniques et à de nouveaux modes de construction. Le bois issu des forêts suisses joue un rôle déterminant pour réaliser les objectifs

⁴⁹ Brugger und Partner AG, 2012, Zürich, Programmevaluation Aktionsplan Holz (2009-2012), Schlussbericht, p. 66 et 67 (en allemand).

⁵⁰ Brugger und Partner AG, 2012, Zürich, Programmevaluation Aktionsplan Holz (2009-2012), Schlussbericht, p. 68 (en allemand).

⁵¹ FF 2011 8029

⁵² Mesures prioritaires du Plan d'action bois, téléchargeables à l'adresse <http://www.bafu.admin.ch/aktionsplan-holz/10300/index.html?lang=fr> > Mesures prioritaires.

visionnaires d'une société à 2000 watts (p. ex. l'énergie grise)⁵³.

2.5.3 Section 2: financement

Art. 37 Forêts protectrices

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

Art. 37a (nouveau) Mesures contre les dégâts aux forêts hors forêts protectrices

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

Aussi l'art. 37a institue-t-il un nouveau fait constitutif donnant droit à subvention destiné à aider financièrement les cantons à remplir leurs tâches liées aux dégâts aux forêts dus à des causes biotiques ou abiotiques hors forêts protectrices. Comme dans les autres domaines de subventionnement, l'aide prendra la forme d'indemnités globales allouées dans le cadre de conventions-programmes (al. 1). La Confédération ne pourra allouer d'indemnités aux cantons par voie de décision que lorsque des mesures très onéreuses exigeront ce traitement au cas par cas (al. 2). L'al. 3 fixe les critères pour déterminer le montant des indemnités. Leur montant exact fait l'objet d'une négociation entre la Confédération et les cantons, comme c'est habituellement

⁵³ Conseil fédéral suisse, Stratégie pour le développement durable 2012-2015, 25.01.2012, téléchargeable à l'adresse: www.are.admin.ch > Développement durable > Stratégie pour le développement durable

le cas des subventions allouées dans le cadre des conventions-programmes.

Art. 37b (nouveau) Indemnisation des frais

Al. 1: les mesures contre les dégâts aux forêts prises hors forêts protectrices par les propriétaires fonciers en vertu de l'art. 27a (nouveau), al. 3 à 5, par exemple la destruction d'arbres infestés ordonnée par les autorités compétentes, peuvent engendrer des frais importants (travaux accomplis, manque à gagner, plantations, etc.). Il n'est pas toujours possible d'identifier l'auteur des dommages au sens de l'art. 48a (nouveau) et de lui en faire porter la responsabilité. Il peut donc arriver que des particuliers doivent prendre en charge des coûts pour des mesures d'intérêt public, ce qui est injuste. Selon l'art. 37a (nouveau) toutefois, la Confédération ne peut que soutenir les mesures des cantons. C'est pourquoi cette disposition permet aux destinataires des mesures de lutte contre les organismes nuisibles au sens de l'art. 27a, al. 3 à 5, de recevoir une indemnisation équitable des frais qui ne sont pas pris en charge selon l'art. 48a (nouveau). Cette disposition vise en premier lieu les cas de rigueur hors de l'aire forestière.

La disposition correspond à l'art. 156, al. 1, LAgr.

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

Art. 38 Diversité biologique en forêt

La qualité écologique des forêts s'est améliorée au cours des dernières décennies, et atteint dans l'ensemble un niveau élevé en comparaison d'autres écosystèmes. Plusieurs indicateurs de la qualité des biotopes forestiers révèlent une tendance légèrement positive: la diversité des structures croît, le rajeunissement des forêts s'effectue en grande partie et de plus en plus de manière naturelle, et la part du bois mort a augmenté⁵⁴.

La biodiversité forestière présente néanmoins des déficits. Il subsiste une sous-représentation des structures diversifiées, par exemple les lisières étagées, les forêts clairsemées, les stations humides, les pâturages boisés et les selves, ainsi qu'une insuffisance de vieux bois et de bois mort, surtout sur le Plateau et dans le Jura. Ces déficits entraînent un recul des espèces rares et menacées appréciant la lumière et la chaleur ainsi que des espèces spécialisées dans les milieux naturels arrivés à des stades de développement biologique avancés⁵⁵.

A la protection et à l'entretien des réserves forestières et des autres milieux naturels précieux sur le plan écologique, s'ajoute leur création (al. 1, let. a), qui implique de délimiter des réserves forestières et d'autres habitats forestiers écologiquement précieux, ce qui correspond à la pratique actuelle. Autre nouveauté, les mesures

⁵⁴ FF 2011 8032

⁵⁵ FF 2012 6780

visant à conserver la diversité des espèces et la diversité génétique (al. 1, let. b) remplacent les soins aux jeunes peuplements, lesquels sont placés dans la nouvelle disposition sur l'adaptation aux changements climatiques (art. 38b).

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

Al. 1, let. a: la protection et l'entretien des réserves forestières et des autres milieux naturels précieux sur le plan écologique sont complétées avec la création de ces milieux, ce qui implique de les délimiter. Cette précision vient dissiper un flou terminologique dans la pratique actuelle.

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

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

Les mesures visant à conserver la diversité des espèces et la diversité génétique en forêt sont mentionnées à l'al. 1, let. b, à la place des soins aux jeunes peuplements. La Confédération pourra ainsi continuer à soutenir financièrement les mesures visant à conserver la diversité biologique sur l'ensemble de la surface forestière, ce qui correspond aux modalités d'encouragement actuellement prévues dans le cadre de la convention-programme en matière de biodiversité en forêt. On peut citer à titre d'exemple la conservation du chêne et des essences rares.

Al. 1, let. e: les mesures destinées à la production de plants et de semences d'essences forestières sont de plus en plus en relation avec les changements climatiques et doivent être développées en conséquence. Cette évolution justifie de transférer l'alinéa en question dans le nouvel art. 38b (adaptation aux changements climatiques). Ce changement n'a aucune répercussion sur le plan financier.

Art. 38a Gestion forestière

Titre: les explications ne concernent que l'allemand.

Phrase introductive: conformément à l'art. 20, al. 1, les forêts doivent être gérées de

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

Al. 1, let. b^{bis}: désormais, la formation professionnelle des ouvriers forestiers est elle aussi encouragée au moyen de contributions globales allouées sur la base de conventions-programmes. Les cantons participent aux coûts. Le terme « ouvriers forestiers » désigne la main-d'œuvre sans formation forestière, p. ex. les agriculteurs qui travaillent temporairement en forêt. Conformément à l'art. 30, la formation est du ressort des cantons. Les cours de formation organisés par les cantons en collaboration avec les organisations agricoles et forestières portent en priorité sur la sécurité au travail et la prévention des accidents. Ils servent donc les intérêts de l'économie forestière (cf. 2.4.1). Les cours ne durent que quelques jours, ils garantissent seulement une formation minimale. Ils se différencient donc clairement de la formation du personnel forestier au sens propre visée à l'art. 39, al. 1 et 2, qui est elle basée sur la loi fédérale sur la formation professionnelle. De plus, les cours sont proposés chaque année dans tout le pays. Pour ces raisons, il est plus opportun de faire figurer le subventionnement sous le titre « Gestion forestière » que dans la disposition sur la formation professionnelle comme c'est le cas actuellement (art. 39, al. 3, let. a). Ce changement n'a aucune répercussion sur le plan financier.

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

Art. 38b (nouveau) Adaptation aux changements climatiques

Comparé à la lenteur des processus à l'œuvre dans la forêt (croissance, dissémination, capacité d'adaptation génétique, etc.), les changements climatiques risquent fort de s'accomplir à une vitesse qui dépasse ses capacités d'adaptation naturelle. Des prestations forestières comme la protection contre les dangers naturels pourraient être amoindries ou ne plus être assurées du tout. Il faut aussi s'attendre à des conséquences sur les prestations de puits de carbone de la forêt et sur la production du bois, dont dépendent actuellement près de 80 000 emplois dans les secteurs de l'économie forestière et de l'industrie du bois⁵⁶. L'objectif de la Politique forestière 2020 est que la forêt suisse reste un écosystème résilient et capable de s'adapter, et qu'elle puisse fournir, même dans des conditions climatiques modifiées, les prestations qu'en attend la société⁵⁷.

Les mesures d'adaptation requises sont axées sur les lignes stratégiques suivantes⁵⁸:

⁵⁶ OFEV, 2012, Adaptation aux changements climatiques en Suisse, Objectifs, défis et champs d'action, Premier volet de la stratégie du Conseil fédéral du 2 mars 2012, p. 32.

⁵⁷ Politique forestière 2020, approuvée par le Conseil fédéral le 31 août 2011 (FF 2011 8030)

⁵⁸ Politique forestière 2020, approuvée par le Conseil fédéral le 31 août 2011 (FF 2011 8031)

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

Par ailleurs, les méthodes de sylviculture seront développées et les effets des changements climatiques (tempêtes, sécheresse, etc.) sur la forêt seront identifiés de façon plus précise dans le cadre d’un programme de recherche.

Al. 1: l’art. 38*b* (nouveau) instaure un nouveau motif de subvention qui permet de soutenir par des aides financières globales les mesures favorisant l’adaptabilité de la forêt aux changements climatiques. Sont expressément mentionnées comme mesures la production de plants et de semences d’essences forestières et les soins aux jeunes peuplements.

Al. 1, let. a: les mesures pour la production de plants et de semences d’essences forestières (actuellement mentionnées à l’art. 38, al. 1, let. e) seront désormais financées en vertu de l’article sur l’adaptation aux changements climatiques. Elles sont de plus en plus en relation avec ces derniers et doivent être développées en conséquence.

Al. 1, let. b: les soins aux jeunes peuplements sont déjà soutenus en vertu du droit en vigueur. Du fait de leur importance croissante pour l’adaptation aux changements climatiques, ils sont transférés de l’art. 38 dans la présente disposition. Ces soins comprennent aussi la régénération de la forêt, dans la mesure où elle n’engendre pas de produits en bois commercialisables (domaine préconcurrentiel sans possibilité de recettes).

Les mesures d’adaptation préventives prévues par la let. b entraîneront des dépenses supplémentaires pour la Confédération (cf. 3.1.1). Ces investissements sont nécessaires pour empêcher des dommages et des coûts induits nettement plus élevés à l’avenir.

Les aides financières de la Confédération soutiennent les mesures librement consenties par les cantons. Il faut donc distinguer l’art. 38*b* (nouveau) de l’art. 37, qui régit l’indemnisation des mesures destinées au maintien des forêts protectrices que les cantons sont tenus de prendre en vertu de la loi sur les forêts. Les mesures de régénération et de soins aux jeunes peuplements dans les forêts protectrices sont donc indemnisées selon l’art. 37.

Comme dans les autres domaines d’encouragement, le subventionnement se fera au moyen d’aides financières globales sur la base de conventions-programmes. Les aides financières destinées aux mesures pour la production de plants et de semences d’essences forestières ne seront donc plus allouées par décision de l’office.

Al. 2: le montant des aides financières doit être déterminé en fonction de l’efficacité des mesures. Leur montant exact fait l’objet d’une négociation entre la Confédération et les cantons, comme c’est habituellement le cas des subventions allouées dans le cadre des conventions-programmes.

Art. 39 Formation

Al. 3: comme l’encouragement de la formation des ouvriers forestiers fera partie de

l'encouragement de la gestion forestière conforme aux principes du développement durable (cf. 2.5.3, art. 38a), il est supprimé dans l'actuel art. 39, al. 3.

Le domaine de la formation ayant profondément changé au cours des dernières années, la loi parlera désormais des titulaires d'un diplôme d'une haute école et non plus des ingénieurs forestiers (cf. 2.5.1, art. 29).

2.6 Chapitre 7: Procédure et exécution

2.6.1 Section 1: Procédure

Art. 46 Voies de recours

Al. 3: par arrêté du 20 décembre 2006⁵⁹, l'art. 12 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN)⁶⁰ a été révisé et complété par les art. 12a à 12g LPN. La référence que comporte la première phrase de l'al. 3 est modifiée en conséquence.

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

Art. 47 Validité des autorisations et autres décisions

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

⁵⁹ FF 2007 9

⁶⁰ RS 451

Art. 48a (nouveau) Prise en charge des frais

Cette nouvelle disposition inscrit le principe de causalité (pollueur-payeur) dans la loi sur les forêts. Comme pour l'art. 59 de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)⁶¹, l'art. 48a, al. 1, met à la charge de l'auteur les frais des mesures que les autorités prennent ou ordonnent pour lutter contre un danger ou une atteinte qui menacent la forêt de manière imminente, ainsi que pour en faire le constat et l'éliminer. Cette répercussion des coûts sur l'auteur est dans l'intérêt d'une prise en charge équitable des frais. Cette disposition est particulièrement pertinente par rapport au nouvel art. 27a sur les mesures de lutte contre les organismes nuisibles: si les autorités doivent ordonner la destruction notamment d'arbres ou autre matériel, les frais qui en résultent doivent en être supportés par l'auteur, qui en l'occurrence est notamment l'importateur de produits en bois qui sont contaminés par des organismes nuisibles et qui vont ensuite causer des dommages ou risquent de le faire. Peu importe toutefois à cet égard si l'auteur a connaissance de la contamination de sa marchandise et s'il a respecté ou non les dispositions en vigueur sur la protection des végétaux. A la lumière de l'art. 26, le principe du pollueur-payeur n'est cependant pas applicable aux seules mesures de lutte contre des organismes nuisibles, mais aussi à la lutte contre les événements naturels. Ainsi, l'auteur négligent d'un incendie de forêt doit supporter les frais des travaux d'extinction de l'incendie et de déblaiement subséquent entrepris par les autorités.

Il sera souvent difficile dans la pratique d'établir un lien de causalité suffisant entre le comportement de l'auteur potentiel et les mesures prises. Il faut souligner ici que l'obligation de supporter les frais peut découler non seulement d'une action mais aussi d'une omission. De plus, l'auteur peut aussi bien être un perturbateur par comportement (p. ex. introduire des organismes nuisibles, causer un incendie de forêt à cause d'un mégot de cigarette) qu'un perturbateur par situation (propriétaire d'un bien-fonds d'où partent des dangers pour la forêt). Indépendamment de la question de la justiciabilité, il importe, au nom de la prévention générale, d'inscrire aussi le principe de causalité explicitement dans la loi sur les forêts.

En application de l'al. 2, est libérée de l'obligation de supporter les frais selon l'al. 1 la personne qui prouve que l'atteinte ou le danger sont dus à une force majeure ou à une faute grave d'une autre personne. Autrement dit, la force majeure ou la faute grave de l'auteur ou d'un tiers font du lien de causalité en soi naturel un lien de causalité inadéquat et ont pour effet de décharger l'auteur. Cette possibilité de disculper est analogue à d'autres règles de responsabilité dans le droit de l'environnement, comme celle de l'art. 59a, al. 3, LPE.

2.6.2 Section 2: Exécution

Art. 49 Confédération

Al. 1^{bis}: aux termes de l'art. 49, al. 1, la Confédération veille à l'exécution de la loi sur les forêts. Pour pouvoir assurer pleinement cette fonction de surveillance, elle doit, par analogie avec l'art. 38 LPE, être habilitée à coordonner les mesures

⁶¹ RS 814.01

d'exécution des cantons et des services fédéraux concernés. Dans la pratique, cette manière de faire est appliquée depuis longtemps.

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

2.7 Chapitre 8: Dispositions finales

Art. 55, ch. 4 (nouveau) Modification de la loi sur la chasse

La loi du 20 juin 1986 sur la chasse (LChP)⁶² aussi doit être complétée par une disposition analogue à l'art. 26, al. 5, de la loi sur les forêts, qui permet à la Confédération de charger des organisations privées d'organiser des contrôles ou d'autres mesures d'exécution, contre rémunération.

Avec la motion 10.3242, le Conseil fédéral est chargé d'encourager la protection des animaux de rente contre les dommages dus aux grands prédateurs (protection des troupeaux). Les enseignements tirés des dernières années nous ont appris que la protection par des chiens de protection des troupeaux doit être la mesure principale pendant l'estivage. Pour créer la base légale correspondante, l'alinéa suivant issu de la Politique agricole 2014-17 a été inséré dans la loi sur la chasse (et approuvé par les deux chambres): « *La Confédération encourage et coordonne les mesures des cantons visant à prévenir les dommages causés aux animaux de rente par les grands prédateurs.* » (art. 12, al. 5, LChP). D'après cet alinéa, l'exécution de la protection des troupeaux incombe aux cantons, alors que l'encouragement de ces mesures incombe à l'OFEV, ce qui correspond aussi à la motion 10.3242. Pour alléger l'organisation des fonds fédéraux et en unifier l'emploi, il faut compléter l'art. 12, al. 5, LChP pour assurer que l'OFEV peut charger des organisations privées de coordonner et assurer la protection des troupeaux, contre rémunération. Dans le cadre de la réglementation légale actuelle selon l'art. 10, al. 4, de l'ordonnance du 29 février 1988 sur la chasse (OChP)⁶³, qui permet d'encourager des projets régionaux de protection des troupeaux, et de l'art. 10^{bis}, let. g, OChP, qui exige la coordination intercantonale des projets, quelques organisations se chargent de certaines tâches quand bien même non souveraines, comme la Centrale de vulgarisation agricole AGRIDEA, qui conseille les cantons et les agriculteurs en matière de protection des troupeaux et encourage des mesures concrètes; ou l'Association Chiens de protection des troupeaux Suisse, qui informe et instruit les détenteurs de chiens sur l'utilisation légale des chiens de protection des troupeaux. Avec cet ajout, la pratique avérée doit être élargie à la tâche souveraine

⁶² RS 922.0

⁶³ RS 922.01

d'encouragement généralisé de la protection des troupeaux de l'OFEV. Cette délégation de tâches souveraines à des organisations externes doit permettre notamment de verser, sur mandat de l'OFEV, des contributions de la Confédération à des éleveurs ou détenteurs de chiens de protection des troupeaux, tout en vérifiant que ces chiens donnent droit à subvention (élevage, éducation), comme réglementé par l'OFEV dans ses directives, et en contrôlant la gestion du risque (détention et utilisation des chiens). Ces directives doivent en particulier minimiser les conflits et les risques que comporte l'utilisation de ces chiens, au sens de la motion 10.3242. La délégation prévue à des organisations qualifiées bénéficiant du savoir nécessaire simplifiera l'encouragement et la coordination de la protection des troupeaux tout en l'améliorant.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

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

- Régénération de la forêt (adaptation des peuplements dans les stations sensibles au climat): besoins supplémentaires d'un montant de 10 millions de francs. Ces fonds permettront de traiter environ 25 % des peuplements sensibles au climat d'ici à 2020 (surface totale 50 000 ha selon les estimations de l'OFEV sur la base des données de l'IFN3, ce qui représente 4,1 % de la surface forestière globale). Il s'agit par exemple des pinèdes déjà dépérissantes situées dans les Alpes centrales, qui possèdent une grande quantité de bois sec sur pied et où le risque d'incendies est élevé (p. ex. vallées du Rhône et du Rhin) ou des stations majoritairement sèches dans le Jura ou au sud des Alpes. Les régénérations anticipées sont nécessaires pour assurer les diverses prestations forestières. Une accentuation du réchauffement climatique peut accroître le nombre des stations sensibles au climat.
- Soins aux jeunes peuplements hors forêts protectrices: 11 millions de francs. Ce montant correspond aux dépenses actuelles dans le domaine des soins aux jeunes peuplements. Elles permettent des interventions sylvicoles en fonction du climat sur environ 11 000 ha de jeune forêt (0,9 % de la surface forestière globale). Ces mesures comprennent les soins consistant à favoriser et à planter des essences capables de s'adapter.

Les mesures d'adaptation et de prévention dans les forêts protectrices (art. 37) requièrent une augmentation des fonds actuels de 10 millions de francs par an au

total. Ces moyens supplémentaires permettront de traiter environ 25 % de la surface des forêts protectrices critiques d'ici à 2040 (68 000 ha selon l'IFN⁶⁴, ce qui représente 5,6% de la surface forestière globale). L'idée est de régénérer de manière anticipée les peuplements instables. Le financement des mesures d'adaptation en forêts protectrices doit être augmenté; s'il ne l'est pas, la part des forêts protectrices critiques risque de s'accroître, ce qui entraînerait des coûts économiques considérables.

Les indemnités pour les mesures contre les dégâts aux forêts hors forêts protectrices (art. 37a [nouveau]) et l'indemnisation des frais (art. 37b [nouveau]) représentent un supplément de dépenses de 2 millions de francs par an pour la Confédération. Ces dépenses peuvent varier d'une année à l'autre selon les infestations. L'instrument des conventions-programmes de quatre ans permet d'équilibrer les coûts et d'aplanir les pics.

La mise en œuvre de l'article 34a (nouveau) sur la promotion du bois continuera à coûter 4 millions par an (poursuite des mesures telles que le plan d'action bois).

3.1.2 Conséquences pour le personnel

La mise en œuvre de la loi sur les forêts révisée implique pour l'OFEV une charge de personnel supplémentaire de durée illimitée équivalant à trois postes à plein temps dans les domaines de la protection contre les organismes nuisibles (deux postes à plein temps), des changements climatiques (un poste à plein temps; cf. aussi ch. 1.3).

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

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

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

Augmentations

⁶⁴ Brändli, U.-B. (Réd.) 2010: Inventaire forestier national suisse. Résultats du troisième inventaire 2004-2006. Birmensdorf, Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage WSL. Berne, Office fédéral de l'environnement, OFEV, p. 247.

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

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

Le projet de loi aura des conséquences pour les cantons. Celles-ci sont d'abord de nature financière. Aux termes de l'art. 7, let. c et d, de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (LSu)⁶⁵, la Confédération ne peut allouer des subventions que si les cantons participent également aux coûts de façon appropriée. Les aides financières et les indemnités fédérales ne peuvent couvrir que 45 % des dépenses totales nécessaires pour réaliser les objectifs visés par les mesures subventionnées. Les coûts restants doivent être pris en charge par les cantons, les propriétaires de forêts et les autres acteurs, p. ex. par l'économie forestière dans le domaine du potentiel d'exploitation du bois.

Les cantons doivent par conséquent également compter avec des dépenses supplémentaires d'un montant de 22 millions de francs par an; ce montant correspond au total des aides financières et des indemnités supplémentaires de la Confédération prévues par le projet (2 millions pour les mesures contre les dégâts aux forêts hors forêts protectrices, 10 millions pour les mesures d'adaptation aux changements climatiques hors forêts protectrices et 10 millions pour les mesures d'adaptation aux changements climatiques dans les forêts protectrices). Lors des négociations sur les conventions-programmes, les cantons ont exprimé des besoins qui dépassaient ce que la Confédération pouvait envisager.

Le projet de loi aura également des conséquences sur le plan organisationnel. En vertu de l'art. 27, al. 3, les cantons devront chacun gérer un service phytosanitaire qui sera compétent pour les mesures de lutte contre les organismes nuisibles aussi bien pour la forêt que pour l'agriculture. Ils devront pour ce faire réorganiser les structures actuellement distinctes pour ces domaines (cf. 2.4.2, art. 27). A moyen terme, cette fusion permettra des optimisations et une plus grande efficacité.

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

Le projet de loi aura des conséquences positives pour les communes qui possèdent des forêts et exploitent des entreprises forestières (cf. 3.3).

Le complément ajouté à l'art. 12, al. 5, 2^e phrase, de la loi sur la chasse (cf. ch. 2.7

⁶⁵ RS 616.1

ci-dessus) n'oblige pas chaque canton à créer sa propre structure pour mettre en œuvre la protection des troupeaux. Les conséquences organisationnelles et financières des cantons restent donc minimales. Une estimation détaillée des coûts de la protection des troupeaux dans son ensemble sera établie à part dans un rapport par le Conseil fédéral, en réponse à la motion 10.3242.

3.3 Conséquences économiques

Les nouveautés essentielles du présent projet de loi ont été analysées selon la méthode de l'évaluation économique⁶⁶. Les principaux résultats de cette analyse sont présentés ci-après.

3.3.1 Adaptabilité de la forêt aux changements climatiques

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

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

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

3.3.2 Prévention et réparation des dégâts en dehors des forêts protectrices

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

⁶⁶ Pour que la politique de l'environnement soit la plus efficace possible, les mesures environnementales sont analysées selon la méthode de l'évaluation économique (VOBU), qui étudie les impacts sociaux, économiques et écologiques. Cf. www.bafu.admin.ch.

Les besoins de moyens financiers fédéraux supplémentaires sont actuellement estimés à 2 millions de francs par an. C'est relativement peu, puisque d'autres mesures de soutien permettent de faire face aux perturbations d'ampleur suprarégionale et à celles touchant les forêts protectrices. Il se peut cependant que les besoins financiers augmentent si la fréquence des incendies de forêts, des tempêtes locales ou de la propagation d'organismes nuisibles s'accroît du fait des changements climatiques.

Pour apprécier l'efficacité des coûts, il faut se demander ce qui se passerait à long terme si aucuns moyens n'étaient mis à disposition pour intervenir adéquatement. Au vu de l'ampleur des coûts induits et des pertes de recettes que peuvent occasionner par exemple le bostryche dans les forêts de résineux ou la forte propagation d'autres organismes nuisibles, il est probable que les mesures seront efficaces en termes de coûts.

Le façonnage des chablis et du bois bostryché n'est pas sans danger. Elle permet cependant de générer davantage de plus-value et de créer plus d'emplois que de ne rien faire. Le fait que le reboisement immédiat empêche un processus naturel est à considérer comme un aspect plutôt négatif. Les perturbations peuvent en effet avoir des effets positifs sur la biodiversité et sur le développement de niches écologiques. Les mesures doivent donc être adaptées au cas par cas aux différentes fonctions forestières.

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

3.3.3 Promotion du bois

Le nouvel article sur la promotion du bois (art. 34a) renforce la base de l'actuelle politique de la ressource bois de la Confédération⁶⁷. Une utilisation accrue du bois présente un intérêt public, puisque son exploitation a un effet synergique avec d'autres fonctions de la forêt ainsi qu'avec des objectifs écologiques et sociétaux. Une exploitation durable du bois satisfaisant aux objectifs de la Politique forestière 2020 ne sera toutefois possible que si les conditions générales permettent l'existence de structures entrepreneuriales suffisamment compétitives. Au vu du système complexe formé par l'économie forestière et l'industrie du bois, avec leurs nombreux acteurs publics et privés, la création de telles conditions prendra un certain temps. Ce processus concerne non seulement les entreprises, mais également les pouvoirs publics (Confédération, cantons, communes), qui peuvent mettre en place des conditions de base et créer des incitations. L'encouragement d'une utilisation accrue du bois doit donc être envisagé comme une tâche à long terme.

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

3.4 Conséquences sanitaires et sociales

La population suisse a une bonne connaissance générale des diverses fonctions de la

⁶⁷ www.bafu.admin.ch/wald/index.html?lang=fr > Politique forestière fédérale > Politique de la ressource bois

forêt et sait les apprécier⁶⁸. Elle est en outre d'avis que les prestations forestières d'intérêt général peuvent avoir un certain coût⁶⁹. Toutes les fonctions forestières sont considérées comme importantes à très importantes. L'évaluation des fonctions prioritaires par la population coïncide avec la Politique forestière 2020 adoptée par le Conseil fédéral en août 2011.

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

3.5 Conséquences environnementales

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

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

4.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet de loi n'est annoncé ni dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015⁷⁰, ni dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015⁷¹. Par contre, le point « Régler les dossiers de politique forestière en suspens » figurait déjà à titre d'objet des Grandes lignes dans le Programme de la législature 2007 à 2011⁷² (art. 14, ch. 68). La modification de la loi sur les forêts décidée par l'Assemblée fédérale au printemps 2012 a permis de régler les dossiers de politique forestière en suspens concernant la surface forestière. La modification de la loi sur les forêts est en outre opportune, puisqu'elle est nécessaire pour mettre en œuvre la Politique forestière 2020 qui bénéficie d'un large soutien.

⁶⁸ OFEV et WSL (Ed.) 2012: La population suisse et sa forêt. Résultats de l'enquête sur le monitoring socioculturel des forêts (WaMos 2). Office fédéral de l'environnement (OFEV), Berne, et Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL), Birmensdorf.

⁶⁹ Fiche WaMos2: Forêt multifonctionnelle. Communiqué aux médias de l'OFEV du 17.2.2012.

⁷⁰ FF 2012 349

⁷¹ FF 2012 6667

⁷² FF 2008 7750

4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

4.2.1 Politique forestière 2020

Le projet de loi se fonde sur la Politique forestière 2020 adoptée par le Conseil fédéral le 31 août 2011⁷³. Celle-ci relaie le Programme forestier suisse (PFS), qui date de 2004, sur lequel se base l'actuelle politique forestière. Les principales nouveautés de la Politique forestière 2020 sont les objectifs fixés dans les domaines de l'exploitation du bois et des changements climatiques. Le potentiel d'exploitation durable du bois doit être mis à profit et la forêt doit être préservée en tant qu'écosystème capable d'adaptation, afin qu'elle puisse, même dans des conditions climatiques changeantes, fournir ses multiples prestations comme la protection contre les dangers naturels, l'approvisionnement de bois, la fourniture d'eau potable, la séquestration du carbone, ainsi qu'en tant qu'habitat naturel d'animaux et de plantes et espace de détente. Les cantons, représentés par la Conférence des directeurs cantonaux des forêts, ont émis un avis globalement positif sur les grandes lignes de la Politique forestière 2020. Les acteurs de l'économie, de l'environnement, de la formation et de la recherche ont également été intégrés à son élaboration.

Avec la présente modification de la loi sur les forêts, le Conseil fédéral s'en tient pour l'essentiel à la Politique forestière 2020. Il a aussi examiné les mesures visant à améliorer l'accès aux ressources en bois hors des forêts protectrices, mais considère que leur encouragement n'est pas une tâche fédérale.

4.2.2 Stratégie Biodiversité Suisse

La « Stratégie Biodiversité Suisse »⁷⁴ a été adoptée par le Conseil fédéral le 25 avril 2012. Elle doit garantir une biodiversité riche et capable de réagir aux changements, ainsi que la conservation de ses services écosystémiques à long terme. A cet effet, elle fixe dix objectifs stratégiques. Dans le domaine de l'économie forestière et des autres secteurs d'exploitation, l'objectif est que, d'ici à 2020, les principes de la durabilité régissent l'utilisation des ressources et limitent les pressions exercées sur celles-ci, de manière à préserver les écosystèmes et les services écosystémiques ainsi que les espèces et la diversité génétique⁷⁵. Les champs d'action définis pour l'économie forestière concordent avec les objectifs, les lignes stratégiques et les mesures de la Politique forestière 2020 en matière de biodiversité. La présente révision de la loi sur les forêts ne va pas à l'encontre de la mise en œuvre de la « Stratégie Biodiversité Suisse » avec laquelle elle est compatible.

4.2.3 Stratégie pour le développement durable 2012-2015

La Stratégie pour le développement durable 2012-2015 adoptée le 27 janvier 2012 par le Conseil fédéral⁷⁶ relève que la forêt suisse est sous-exploitée, alors qu'au niveau mondial il est prioritaire de protéger les forêts contre la surexploitation. Selon

⁷³ FF 2011 8025

⁷⁴ FF 2012 6739

⁷⁵ FF 2012 6975

⁷⁶ Conseil fédéral suisse, Stratégie pour le développement durable 2012-2015, 25.01.2012, téléchargeable à l'adresse: www.are.admin.ch > Développement durable > Stratégie pour le développement durable

le Conseil fédéral, il serait par conséquent judicieux, en termes de politique énergétique et climatique, de valoriser la filière du bois indigène en exploitant davantage cette matière première et cette source d'énergie⁷⁷. L'art. 34a (nouveau) permettra de réaliser cet objectif. La Stratégie pour le développement durable 2012-2015 renvoie, dans le chapitre « Mesures en cours », à la Politique forestière 2020 et la politique de la ressource bois⁷⁸. Les modifications de la loi sur les forêts permettront de préserver l'équilibre entre les trois dimensions du développement durable et entre les différentes fonctions de la forêt. Ces adaptations s'accordent donc avec la Stratégie pour le développement durable 2012-2015.

4.2.4 Adaptation aux changements climatiques en Suisse

La stratégie du Conseil fédéral fixe le cadre d'une démarche coordonnée des offices fédéraux pour l'adaptation aux changements climatiques. Le premier volet de la stratégie, adopté par le Conseil fédéral le 2 mars 2012, contient les objectifs, les défis et les champs d'action de l'adaptation aux changements climatiques⁷⁹. Le deuxième volet, qui sera achevé fin 2013, indiquera comment la Suisse entend atteindre ces objectifs et relever ces défis. Les mesures d'adaptation en forêt mentionnées dans le premier volet doivent permettre de réduire les risques existants, d'accroître la capacité d'adaptation par des régénérations ciblées et de diminuer les risques à venir. La stratégie prévoit que la mise en œuvre à l'échelon fédéral se déroulera dans le cadre de la Politique forestière 2020 de la Confédération. Le projet de loi répond aux exigences formulées dans la stratégie, puisqu'il permet d'encourager les mesures de prévention et de lutte contre les organismes nuisibles en dehors des forêts protectrices. Les soins aux jeunes peuplements seront en outre davantage axés sur les impératifs liés aux changements climatiques et étendus en fonction de l'importance des surfaces à traiter (forêts protectrices incluses).

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

La constitutionnalité de l'art. 21a (nouveau) (sécurité au travail) découle de l'art. 95, al. 1, Cst., qui autorise la Confédération à réglementer l'exercice des activités économiques lucratives privées et à prendre des mesures de police économique afin de protéger la vie et la santé de la population.

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

L'exploitation accrue du bois renforce l'économie forestière et correspond au but de la loi sur les forêts qui englobe la promotion et le maintien de l'économie forestière

⁷⁷ Conseil fédéral suisse, Stratégie pour le développement durable 2012-2015, 25.01.2012, p.35.

⁷⁸ Conseil fédéral suisse, Stratégie pour le développement durable 2012-2015, 25.01.2012, p.36.

⁷⁹ FF 2012 3517

(art. 1, al. 1, let. d). Elle favorise la régénération de la forêt et constitue la condition préalable à une gestion forestière durable, à des forêts suffisamment stables et à des fonctions forestières garanties dans le temps. L'art. 77 Cst. fournit par conséquent une base constitutionnelle suffisante à l'art. 34a (nouveau) sur la promotion du bois. La disposition encourageant la vente et de la valorisation du bois est compatible avec l'art. 94, al. 1, Cst., puisqu'elle ne prévoit que des instruments sans incidence sur la concurrence (cf. 2.5.2).

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales

Lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Sommet de Rio en 1992), la Suisse s'est engagée en faveur d'une gestion durable des forêts en signant la Déclaration de principes relatifs aux forêts (*forest principles*) et le chapitre 11 du Programme d'action Agenda 21. Cela signifie concrètement que la gestion et l'exploitation des forêts et des surfaces boisées doivent être exercées d'une manière et dans une mesure qui permettent de maintenir leur biodiversité, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur capacité à remplir, tant à l'heure actuelle qu'à l'avenir, les fonctions écologiques, économiques et sociales correspondantes au niveau local, national et global, sans pour autant porter préjudice à d'autres écosystèmes⁸⁰. En signant la Convention du 5 juin 1992 sur la diversité biologique⁸¹, la Suisse s'est engagée à maintenir, à favoriser et à utiliser de façon durable la diversité biologique en tant que ressource de valeur. La Politique forestière 2020 et le présent projet sont conformes à ces engagements, notamment avec le Plan stratégique pour la diversité biologique 2011–2020 et les Objectifs d'Aichi⁸².

S'agissant des relations avec l'UE, l'accord de libre-échange du 22 juillet 1972 conclu entre la Suisse et la Communauté européenne⁸³ précise que les parties contractantes renoncent à toute aide publique qui fausse ou menace de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions dans les échanges entre la Communauté et la Suisse. La mise en œuvre des nouvelles dispositions légales sur la promotion du bois doit être conçue de manière non discriminatoire et sans incidence pour la concurrence.

Avec l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles⁸⁴, la Suisse s'est engagée à réduire les obstacles techniques du secteur phytosanitaire au commerce des produits agricoles. C'est l'annexe 4 sur le secteur phytosanitaire qui est déterminante ici (art. 5, al. 1). Les art. 26 ss du présent projet de loi sont compatibles avec les dispositions correspondantes. En particulier, vu les efforts communs de lutte contre les organismes exotiques envahissants, il est toujours exact que la Suisse et l'UE disposent de législations similaires concernant les mesures de protection contre l'introduction et la propagation d'organismes nuisibles par des végétaux, produits végétaux ou autres objets (annexe 4, ch. 1, accord agricole). Vu l'objectif dudit accord de réduire les obstacles techniques au commerce, l'interdiction d'importer

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

⁸¹ RS **0.451.43**

⁸² www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-EN.pdf

⁸³ RS **0.632.401**

⁸⁴ RS **0.916.026.81**

inscrite à l'art. 26, al. 2, let. e, LFo, est la mesure la plus radicale. Toutefois, la loi sur l'agriculture donne déjà au Conseil fédéral la possibilité explicite d'interdire certaines importations dans certains cas (art. 152, al. 2, let. d, LAgr). Les exigences contenues dans l'ordonnance sur la protection des végétaux garantissent une mise en œuvre des principes légaux de protection des végétaux qui est compatible avec l'accord européen. Cela restera le cas.

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

5.3 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 22, al. 1, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement⁸⁶, l'Assemblée fédérale édicte sous la forme d'une loi fédérale toutes les dispositions importantes fixant des règles de droit comme c'est le cas de celles faisant l'objet du présent projet.

5.4 Frein aux dépenses

Avec les art. 37a (nouveau) et 38b (nouveau), le projet de loi contient deux dispositions qui entraînent de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs et qui, pour cette raison, sont soumises au frein aux dépenses en vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst. Les dépenses découlant de l'art. 37b (nouveau) ne dépasseront pas ce seuil. Les autres dispositions relatives aux subventions n'entraînent pas de nouvelles dépenses, mais sont seulement plus clairement précisées dans la loi (promotion du bois, cf. art. 34a) ou modifient la forme des dépenses existantes (convention-programme au lieu de décision individuelle, cf. art 38a, al. 1, let. b^{bis}).

5.5 Conformité à la loi sur les subventions

Avec les art. 37a (nouveau) et 38b (nouveau), le projet de loi contient deux nouvelles dispositions relatives aux subventions. Celles-ci permettent d'indemniser les mesures cantonales contre les organismes nuisibles en dehors des forêts protectrices et de soutenir, par des aides financières, les mesures d'adaptation aux changements climatiques. Les nouveaux motifs de subvention sont indispensables pour assurer sur le long terme les trois fonctions de la forêt et sa conservation (cf. 2.5.3, art. 37a [nouveau] et art. 38b [nouveau]).

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

5.6 Délégation de compétences législatives

Pour mieux garantir la sécurité au travail dans toute la forêt suisse, l'art. 21a (nou-

⁸⁵ RS 0.916.20

⁸⁶ RS 171.10

veau), al. 1, LFo introduit l'obligation d'une formation professionnelle attestée et reconnue par la Confédération pour exécuter des travaux de récolte du bois en forêt contre rémunération. Ce qui, selon l'art. 21a (nouveau), al. 2, LFo, implique une norme de délégation pour définir les exigences à remplir pour obtenir cette attestation. Le Conseil fédéral définit les exigences de cette formation. L'exécution est du ressort des cantons.

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

5.7 Conformité à la législation sur la protection des données

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