

Message
concernant la loi fédérale sur la conservation des forêts
et la protection contre les catastrophes naturelles
(Loi sur les forêts, LFo)

du 29 juin 1988

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons un projet de loi fédérale sur la conservation des forêts et la protection contre les catastrophes naturelles.

Nous vous proposons d'adopter ce projet et, simultanément, de classer les interventions parlementaires suivantes:

- 1964 P 8800 Rajeunissement des forêts (N 4. 3. 64, Leber)
- 1966 P 9395 Economie forestière (N 1. 7. 66, Grandjean)
- 1969 P 10044 Politique forestière (N 12. 3. 69, Grünig)
- 1976 P 76.402 Tordeuse du mélèze. Recherche (N 7. 10. 76, Schutz GR)
- 1980 P 79.498 Ouvrages de défense contre les avalanches. Protection des voies de desserte (N 25. 9. 80, Flepp-Cantieni)
- 1981 P 80.360 Police des forêts. Loi (N/E 1. 6. 81, Houmard)
- 1981 P 81.452 Dépérissement des ormes (N 18. 12. 81, Zwiygart)
- 1984 P 84.404 Stockage du bois. Création d'un fonds (N 22. 6. 84, Groupe AdI/PEP)
- 1985 P 83.911 Dommages aux forêts. Mesures d'urgence (N 6. 2. 85, Bundi; E 5. 3. 85)
- 1985 P 83.911 Dommages aux forêts. Mesures d'urgence (N 6. 2. 85, Bundi)
- 1985 M 83.925 Dommages aux forêts. Mesures en faveur de l'économie forestière et de l'industrie du bois (N 6. 2. 85, Houmard, E 5. 3. 85)
- 1985 P 83.925 Dommages aux forêts. Mesures en faveur de l'économie forestière et de l'industrie du bois (N 6. 2. 85, Houmard)
- 1985 M 84.436 Entretien des forêts de montagne (E 16. 12. 84, Lauber, N 18. 9. 85)
- 1985 M 84.432 Forêts protectrices en régions de montagne. Aide fédérale (N 22. 3. 85, Schmidhalter; E 19. 12. 85)

- 1985 P 84.509 Police des forêts. Révision de la loi
(N 22. 3. 85, Tschuppert)
- 1985 P 85.931 Soins donnés à la forêt. Coûts à assumer par les propriétaires
(E 5. 3. 86, Lauber)
- 1986 P 85.985 Forêts. Rapport sur les coupes forcées (N 21. 3. 86, Morf)
- 1986 P 86.946 Mesures exceptionnelles en faveur de la sylviculture
(N 19. 12. 86, Künzi)
- 1986 P 86.546 Desserte par câbles dans les forêts de montagne
(N 19. 12. 86, Rebeaud)
- 1987 P 86.130 Police forestière et aménagement du territoire. Coordination
(E 5. 3. 87, Genoud)
- 1987 P 86.133 Dépérissement des forêts. Mesures d'urgence
(N 16. 3. 87, Carobbio)
- 1987 P 87.529 Filière bois. Mesures (N 9. 10. 87, Houmard)
- 1987 P 87.587 Ouvrages paravalanches et entretien des forêts. Affectation du produit des droits sur les carburants
(E 17. 12. 87, Lauber)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

29 juin 1988

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Stich
Le chancelier de la Confédération, Buser

32318

Condensé

Elaborée à la fin du siècle dernier, à la suite de catastrophes naturelles et de destructions massives de forêts, la loi sur la police des forêts de 1902 (LFor, RS 921.0) contient certes toute une série de dispositions importantes, qui sont d'ailleurs reprises dans la nouvelle loi, mais n'est souvent plus adaptée à une situation qui a bien évolué. Pour combler les lacunes de la loi, de nombreux actes législatifs ont été édictés à divers niveaux au fil des ans, ce qui complique notablement la consultation des dispositions légales en la matière.

Le dépérissement des forêts apparu ces dernières années, l'augmentation de la pression que subissent les forêts en raison de l'occupation croissante de notre espace vital, la détérioration de la situation économique des entreprises forestières causée par une baisse des recettes, ainsi que la prise de conscience à laquelle on a assisté dans la population, qui commence aujourd'hui à se rendre réellement compte que les forêts ont une fonction importante à remplir comme espace vital, comme lieu de délasserment et comme protection contre les catastrophes naturelles, ont rendu une révision totale de la loi souhaitable. D'abord incluse dans le second train de mesures en vue d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, la révision en a été détachée en 1985.

L'article 24 de la constitution (cst.), qui conçoit la conservation des forêts comme une tâche générale de la Confédération, permet d'entreprendre la révision de la loi sans modification de la base constitutionnelle. Les articles 24^{sexies} et 24^{septies} cst. complètent et précisent le mandat en matière de protection de la nature, du paysage et de l'environnement. L'article 31^{bis} cst. pour sa part trace les grandes lignes de la politique d'encouragement fondée sur l'article 24 cst. et sert de base juridique aux mesures en vue de l'approvisionnement économique du pays.

Le projet a été élaboré compte tenu de toutes les mesures qui ont été prises ou que l'on envisage de prendre pour conserver les forêts. Il n'a en revanche pas été conçu pour permettre de lutter contre les dommages causés aux forêts par la pollution ambiante. La lutte contre de telles nuisances, en particulier contre les dommages provoqués par la pollution de l'air, fait l'objet d'autres actes législatifs et d'autres mesures, sans lesquels, il faut le reconnaître, les efforts entrepris pour conserver les forêts, seraient inutiles.

Nombreuses sont les lois édictées depuis 1902 pour protéger la nature et l'environnement, pour réglementer l'utilisation de notre espace vital, mais aussi pour améliorer la formation professionnelle ou pour rendre plus efficace l'organisation de l'administration. Le projet qui fait l'objet du présent rapport a donc essentiellement pour but d'harmoniser les dispositions des différents actes législatifs et de simplifier la procédure, là où cela est possible. Les dispositions relatives à la coordination et à la procédure, ainsi que celles délimitant les compétences entre la Confédération et les cantons occupent de ce fait relativement beaucoup de place.

Ce sont malgré tout les dispositions régissant le fond du problème qui, bien entendu, sont les plus importantes. Conformément au caractère de la loi, qui est un texte d'ordre général, elle contient uniquement une réglementation succincte des questions de

principe, et laisse aux cantons une marge de manœuvre importante dans les limites de critères minimums. Les principaux points régis par la loi sont les suivants:

- extension de la notion de conservation des forêts, qui jusqu'ici, ne recouvrait que l'aspect quantitatif du problème à l'aspect qualitatif afin d'assurer le maintien à long terme des fonctions protectrice, sociale et économique des forêts;
- définition de la forêt, qui reste dynamique. Il y a forêt partout où des surfaces recouvertes d'arbres ou d'arbustes forestiers sont à même d'exercer des fonctions forestières. Les cantons peuvent néanmoins délimiter les forêts de manière obligatoire par rapport à la zone à bâtir fixée conformément à la loi sur l'aménagement du territoire (LAT);
- maintien de l'interdiction de défricher. Comme jusqu'à présent, les dérogations ne sont accordées qu'à titre tout à fait exceptionnel et uniquement pour des raisons importantes. Le principe de l'obligation de fournir une compensation en nature est également maintenu;
- accessibilité des forêts, qui reste un principe généralement valable, bien que la circulation des véhicules à moteur soit limitée;
- le maintien des fonctions des forêts, ce qui présuppose en règle générale un entretien minimum. Les principes de gestion (entretien et exploitation) sont réglés de manière détaillée;
- le maintien d'une économie forestière performante sans laquelle la gestion des forêts ne pourrait plus être assurée. Lorsque les entreprises forestières ou les propriétaires de forêt doivent fournir des prestations dont le coût total n'est pas couvert, ceux-ci doivent être aidés par la Confédération;
- les tâches de formation, le service forestier et l'économie forestière ont en effet besoin de personnel qualifié à tous les niveaux;
- les conséquences graves que peuvent avoir les infractions à la loi sur les forêts; il est d'autant plus important d'augmenter les peines encourues que les amendes prévues dans les dispositions pénales en vigueur ont été réduites par l'inflation.

La distinction entre indemnités et aides financières a été faite conformément au projet de loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (FF 1987 I 365). L'indemnisation intégrale des prestations forestières qui sont dans l'intérêt général ne figure pas formellement dans le projet. Elle est cependant assurée de fait grâce au soutien financier très généreux qui est accordé au titre des mesures sylvicoles prises en forêt.

Message

1 Partie générale

11 Le point de la situation et les travaux préparatoires

111 La loi sur la police des forêts de 1902

La répartition géographique des forêts et la structure du paysage actuelles sont dans une très large mesure le résultat de la colonisation et des grands défrichements qui ont eu lieu durant le moyen âge. Pendant des siècles, les forêts ont été une source de matières premières et de nourriture absolument vitale. L'accroissement de la population, la construction de verreries et de fonderies, ainsi que d'autres facteurs ont eu pour conséquence un pillage général des forêts jusqu'au milieu du 19^e siècle. Il a fallu de graves catastrophes naturelles, consécutives à la destruction massive des forêts, pour que l'on reconnaisse la nécessité d'élaborer une loi fédérale sur les forêts.

C'est ainsi que la première loi fédérale en la matière, la loi sur la police des forêts dans les régions élevées, est entrée en vigueur le 24 mars 1876. Le champ d'application de ce texte, qui se limitait à l'origine aux cantons de montagne, a été étendu par arrêté fédéral du 15 avril 1898 à l'ensemble du territoire helvétique, après que l'on eut reconnu que les problèmes visés par la loi (crues, érosion, etc.) ne se posaient pas qu'en montagne. C'est sur cet acte législatif ainsi que sur l'article 24 cst. approuvé par le peuple et les cantons lors des votations du 11 juin 1897 que se fonde la loi sur la police des forêts de 1902 (LFor, RS 921.0), qu'il est prévu de remplacer par le projet qui fait l'objet du présent message.

Au fil des décennies, la loi sur la police des forêts a subi diverses révisions partielles. Elles ont été rendues nécessaires par les profonds changements qui sont venus bouleverser les conditions économiques de notre pays durant les années d'après-guerre: on s'est mis à construire de plus en plus, le tourisme s'est développé et le public a commencé à devenir plus exigeant envers les forêts tout particulièrement en matière de protection contre les dangers naturels.

Au début des années soixante, l'ordonnance d'exécution de la loi sur la police des forêts a été totalement révisée. Cette révision a permis de renouveler la réglementation de domaines importants, en particulier de la police des forêts. On y a aussi défini la «forêt» pour la première fois.

Pour souhaitable qu'ait été cette révision de l'ordonnance, la réglementation de questions essentielles n'en laissait pas moins à désirer. C'est néanmoins sur l'ordonnance du 1^{er} octobre 1965 (RS 921.01) et sur la loi sur la police des forêts qu'est fondée la révision totale du droit en vigueur.

112 Les bases sur lesquelles se fonde la révision de la loi

En 1971, le Conseil fédéral a chargé un groupe d'experts présidé par le professeur J. Steinlin d'élaborer une «conception globale d'une politique suisse en matière d'économie des forêts et du bois». Ce groupe a remis cette conception globale aux

autorités en 1975. Les mesures, directives et recommandations les plus importantes qui y étaient proposées sont les suivantes:

- poursuite de la politique de conservation des forêts menée jusqu'alors (pratique restrictive en matière d'octroi d'autorisations de défricher, l'obligation de compenser les défrichements par des reboisements et prélèvement de la totalité de la plus-value des terrains défrichés);
- obligation de demander une autorisation de reboiser;
- introduction, pour les propriétaires, d'une obligation générale de soigner et d'exploiter leurs forêts;
- mesures visant à protéger l'économie forestière en cas de catastrophes naturelles ou en cas de perturbations commerciales ou monétaires, dans le cadre des accords internationaux;
- mesures visant à améliorer la situation économique des entreprises forestières, avant tout par une augmentation de l'aide de l'Etat pour les améliorations structurelles;
- amélioration du matériel statistique et plus particulièrement établissement d'un vaste inventaire forestier national;
- encouragement de la recherche sur le bois et ses produits;
- création d'un Forum du bois.

Divers organes politiques et forestiers, tels que la Conférence des chefs des départements forestiers cantonaux et la Conférence des inspecteurs cantonaux des forêts ont examiné à fond la conception globale d'une politique suisse en matière d'économie des forêts et du bois et ont, de leur côté présenté des propositions en vue de définir la future politique forestière. Ils ont ainsi jeté les bases nécessaires à la révision de la loi.

En 1978, le conseiller fédéral Hürlimann a institué une commission à laquelle il a confié le mandat de préparer la révision du droit fédéral en matière des forêts. La commission était composée de parlementaires ainsi que de chefs des départements cantonaux des forêts et présidée par Monsieur L. Rippstein, conseiller national, alors président de l'Association suisse d'économie forestière. Le résultat des travaux de la commission peut être résumé dans les dix thèses suivantes:

- Thèse 1: Garantie d'une gestion minimale des forêts
- Thèse 2: Encouragement des mesures sylvicoles
- Thèse 3: Etablissement de statistiques sur l'économie forestière et l'industrie du bois; encouragement de la recherche
- Thèse 4: Mesures en cas de catastrophes forestières
- Thèse 5: Encouragement des regroupements en vue d'une gestion en commun
- Thèse 6: Interdiction des toxiques et des engrais en forêt
- Thèse 7: Régulation des effectifs de gibier
- Thèse 8: Interdiction des véhicules à moteur en forêt
- Thèse 9: Régime de taxes pour les autorisations forestières
- Thèse 10: Information sur la forêt.

113 Préparation de la révision

Sur la base des propositions présentées par la «Commission Rippstein», la révision de la loi sur la police des forêts a été incluse dans les Grandes lignes de la

politique gouvernementale 1979–1983 comme dossier de seconde priorité. En 1984, la commission d'étude a classé le domaine de l'économie forestière dans le second train de mesures en vue d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et a organisé une procédure de consultation. Divers députés sont alors intervenus pour demander que le projet de révision soit dissocié du second train de mesures en vue d'une nouvelle répartition des tâches, ce qui a été fait en 1985. Au milieu de l'année 1986, le Conseil fédéral a autorisé le Département fédéral de l'intérieur (DFI) à soumettre un avant-projet de loi aux cantons, aux partis politiques et aux organisations intéressées. En été 1987, il a pris connaissance des résultats de la procédure de consultation dont avait fait l'objet l'avant-projet et a chargé le DFI d'élaborer un projet de loi et un message à l'intention des Chambres fédérales.

12 La conservation des forêts, tâche de l'Etat

121 L'intérêt public

Depuis quelques années, la pollution de l'environnement et en particulier de l'air causée par l'homme est en forte progression. Dans de vastes parties de l'Europe, les dégâts aux forêts dus à la pollution sont de plus en plus fréquents. En Suisse, on observe depuis 1983, à des degrés divers, une multiplication de dégâts aux forêts d'un type nouveau.

Les résultats des inventaires Sanasilva des dégâts aux forêts, dressés de 1985 à 1987, montrent que la part des arbres endommagés en Suisse a passé de 36 pour cent (1985) à 50 pour cent (1986), puis à 56 pour cent (1987). C'est dans les Alpes et en particulier sur le versant sud des Alpes que l'augmentation des dégâts a été la plus forte. Des informations fournies par plusieurs cantons et l'analyse des vues aériennes à l'infrarouge montrent clairement que certaines forêts de montagne, sur de petites surfaces, sont déjà en état de délabrement. Les effets du dépérissement des forêts (provoqué en grande partie par des pollutions atmosphériques) sur les forêts de montagne, déjà exposées à la rudesse du climat, commencent à se faire sentir. Il est prouvé que les arbres affaiblis sont plus exposés aux maladies et aux ravageurs, d'où une mortalité accrue. Durant les années 1984 à 1987, des maladies infectieuses en nombre supérieur à la moyenne sont apparues dans les forêts suisses. Il a fallu procéder à de nombreuses exploitations forcées, surtout en montagne.

Ces dégâts menacent les forêts dans l'accomplissement à long terme de leurs multiples fonctions en tant que biocénose naturelle. Ils compromettent l'existence de nombreuses entreprises forestières et vont jusqu'à remettre en question la conservation même des forêts. Combinés avec les dangers naturels, ils peuvent même compromettre les résultats obtenus depuis la fin du siècle dernier. Etant donné qu'il faut parer au plus pressé et accorder la priorité à la lutte contre les dégâts et aux exploitations forcées, on peut craindre que les soins sylvicoles courants soient, par la force des choses, gravement négligés. Les structures des peuplements forestiers en pâtiront à long terme, ce qui pourrait menacer la fonction protectrice des forêts, surtout dans les régions de montagne. Aussi la conservation des forêts est-elle une question vitale. L'habitabilité de vallées

entières et même de notre pays dépend en grande partie de la capacité des forêts à assurer cette protection.

L'économie forestière a la lourde charge d'assurer notre approvisionnement en bois, qui est l'une des seules matières premières indigènes renouvelables. Le bois a par ailleurs l'avantage de ne pas être générateur de déchets difficiles à éliminer. L'économie forestière occupe 20 000 personnes, la plupart d'entre elles à temps partiel, dans un peu plus de 3000 entreprises publiques. Chaque année, plus de 4 millions de m³ de bois arrivent sur le marché suisse. La majeure partie est achetée par l'industrie du bois, qui les transforme pour en faire des produits semi-finis ou finis. L'industrie du bois, quant à elle, occupe plus de 80 000 personnes dans quelque 11 000 entreprises. Ces deux secteurs économiques, qui ont la responsabilité d'approvisionner notre pays en bois en temps normal et en période de crise, sont un élément important de notre économie.

Les effets du dépérissement des forêts ainsi que l'écart croissant entre le produit de la vente des bois et les coûts de production placent les entreprises forestières dans une situation dangereusement déficitaire. Elles n'ont ainsi plus les moyens d'accomplir leurs tâches les plus importantes, qui sont de sauvegarder la vitalité des forêts et ainsi que leurs fonctions protectrice et sociale. Cette évolution est préoccupante. Le maintien de toutes les fonctions importantes de la forêt, et avant tout de la fonction protectrice, est d'intérêt national et constitue une tâche qui ne peut plus être remplie par les seuls propriétaires de forêts.

La forêt, qui recouvre une bonne partie du territoire national (27 %), est un élément important en matière de protection de la nature, du paysage et de l'environnement. Par son étendue et sa répartition géographique, protégées par une pratique restrictive en matière de défrichements, elle modèle le paysage suisse. Elle sert de milieu vital à une faune et à une flore variées et joue un rôle important pour l'homme en quête de détente, aux yeux duquel elle représente une oasis dans un monde technicisé. Enfin, grâce à une limitation très stricte de l'usage de produits chimiques et d'engrais en forêt, nous avons la garantie non seulement de disposer d'une eau potable d'excellente qualité, mais aussi de conserver la qualité des forêts au sens écologique du terme.

La contribution des forêts à l'amélioration de la qualité de la vie n'est pas mesurable. Il s'agit en effet là d'un apport immatériel, qu'une forêt saine fournit par sa seule présence. L'homme en bénéficie partout. Pour cette raison aussi, la conservation des forêts est une tâche de l'Etat.

122 Le mandat constitutionnel

Le projet de loi sur les forêts se fonde sur les articles 24, 24^{sexies}, 24^{septies} et 31^{bis} de la constitution. Ces dispositions ont la teneur suivante:

Art. 24

¹ La Confédération a le droit de haute surveillance sur la police des endiguements et des forêts.

² Elle concourra à la correction et à l'endiguement des torrents, ainsi qu'au reboisement des régions où ils prennent leur source. Elle décrètera les mesures

nécessaires pour assurer l'entretien de ces ouvrages et la conservation des forêts existantes.

Art. 24^{sexies}

- ¹ La protection de la nature et du paysage relève du droit cantonal.
- ² La Confédération doit, dans l'accomplissement de ses tâches, ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, ainsi que les curiosités naturelles et les monuments et les conserver intacts là où il y a un intérêt général prépondérant.
- ³ La Confédération peut soutenir par des subventions les efforts en faveur de la protection de la nature et du paysage et procéder, par voie contractuelle ou d'expropriation, pour acquérir ou conserver des réserves naturelles, des sites évocateurs du passé et des monuments d'importance nationale.
- ⁴ Elle est autorisée à légiférer sur la protection de la faune et de la flore.
- ⁵ Les marais et les sites marécageux d'une beauté particulière et présentant un intérêt national sont placés sous protection. Dans ces zones protégées, il est interdit d'aménager des installations de quelque nature que ce soit et de modifier le terrain sous une forme ou sous une autre. Font exception les installations servant à assurer la protection conformément au but visé et à la poursuite de l'exploitation à des fins agricoles.

Art. 24^{septies}, 1^{er} al.

¹ La Confédération légifère sur la protection de l'homme et de son milieu naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes qui leur sont portées. En particulier, elle combat la pollution de l'air et le bruit.

Art. 31^{bis}

- ¹ Dans les limites de ses attributions constitutionnelles, la Confédération prend des mesures propres à augmenter le bien-être général et à procurer la sécurité économique des citoyens.
- ² Tout en sauvegardant les intérêts généraux de l'économie nationale, la Confédération peut édicter des prescriptions sur l'exercice du commerce et de l'industrie et prendre des mesures en faveur de certaines branches économiques ou professions. Elle doit, sous réserve de l'alinéa 3, respecter le principe de la liberté du commerce et de l'industrie.
- ³ Lorsque l'intérêt général le justifie, la Confédération a le droit, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, d'édicter des dispositions:
 - a. Pour sauvegarder d'importantes branches économiques ou professions menacées dans leur existence, ainsi que pour développer la capacité professionnelle des personnes qui exercent une activité indépendante dans ces branches ou professions;
 - b. Pour conserver une forte population paysanne, assurer la productivité de l'agriculture et consolider la propriété rurale;
 - c. Pour protéger des régions dont l'économie est menacée;
 - d. Pour remédier aux conséquences nuisibles, d'ordre économique ou social, des cartels ou des groupements analogues;
 - e. Pour prendre des mesures de précaution en matière de défense nationale économique ainsi que pour assurer l'approvisionnement du pays en biens et en services d'importance vitale lors de graves pénuries auxquelles l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens.

La première loi fédérale de 1876 et la loi sur la police des forêts de 1902 se fondaient déjà sur l'article 24 cst. Cet article charge la Confédération de la haute surveillance sur la police des forêts et lui confie, de ce fait, la responsabilité des

forêts. Après les ravages de la fin du siècle dernier, dus aux coupes rases, la Confédération et les cantons ont d'abord dû restaurer les forêts détruites. Au cours des cent dernières années, une politique rigoureuse, ayant pour objectif la conservation de l'aire forestière, a permis de restaurer les forêts de telle sorte que, dans de vastes parties du pays, elles assurent une protection contre les dangers naturels. La loi sur les forêts répond à ce mandat constitutionnel dans les dispositions de police des forêts et vise à poursuivre cette politique.

L'article 24 cst. est une base suffisante pour permettre d'étendre la notion de «conservation des forêts» qui, pendant longtemps, n'a eu qu'une dimension quantitative, pour lui donner aussi une dimension qualitative. Au cours des quarante dernières années, ce concept de la conservation qualitative n'a cessé de gagner en importance et a été introduit dans la constitution. Notamment avec les articles 24^{scixies} (1962 et 1987), 24^{septies} (1971) et 31^{bis} (1947). L'article 24^{scixies} charge la Confédération de conserver intact l'aspect caractéristique du paysage et des localités et d'édicter des dispositions pour protéger la faune et la flore. La forêt, en tant qu'écosystème et habitat pour un grand nombre d'êtres vivants ainsi qu'en tant que partie de notre paysage, est elle aussi visée par ce mandat constitutionnel. La Confédération peut édicter des prescriptions pour protéger le milieu naturel sur la base de l'article 24^{septies} cst. Elle peut également édicter des dispositions concernant les forêts puisque celles-ci sont partie intégrante de notre milieu naturel. Cette tâche a récemment gagné en actualité et en importance en raison de l'augmentation des dégâts aux forêts. Si elle veut remplir le mandat constitutionnel la chargeant d'assurer la conservation quantitative et qualitative des forêts, la Confédération doit aussi participer au financement des mesures qu'il y a lieu de prendre à cet effet. Celles-ci doivent concorder avec l'article 31^{bis} cst., même si elles ne se fondent pas sur cette base constitutionnelle puisque leur but n'est pas économique.

En revanche, l'article 31^{bis} cst. sert de base constitutionnelle pour les mesures prises en matière de défense nationale économique, mesures que la Confédération est habilitée à décréter lorsqu'il s'agit d'assurer l'approvisionnement en bois (notre matière première indigène) en cas de grave pénurie.

En chargeant la Confédération de la haute surveillance sur la police des forêts, la constitution la désigne aussi comme autorité responsable des forêts. Le législateur doit tenir compte de ce principe, même si la loi est une loi à caractère général. Il convient donc d'inclure dans la loi des dispositions de principe régissant toutes les questions déterminantes pour la conservation des forêts. Les principales dispositions de l'actuelle loi sur la police des forêts ont été reprises dans le projet de la loi, qui ne donne par ailleurs pas à la Confédération des compétences sortant du cadre de la loi en vigueur et qui contient uniquement les dispositions absolument nécessaires à la conservation des forêts.

123 Nécessité de réviser la loi

Les autres pays nous ont souvent envié l'efficacité de notre loi sur la police des forêts. Chez nous, on l'apprécie parce que, malgré son âge, elle est, parmi tous les actes législatifs visant à protéger le milieu naturel, l'un des plus efficaces. C'est

précisément parce que la qualité de ce texte est généralement reconnue que diverses tentatives de réviser la loi sur la police des forêts faites depuis les années soixante ont échoué. Il a fallu le dépérissement des forêts ainsi que les connaissances approfondies récemment acquises sur les relations et les interactions entre la nature, l'environnement, l'économie et le bien-être social pour que les partisans de la révision l'importent sur le plan politique.

La loi sur la police des forêts de 1902 est la base juridique de la conservation quantitative des forêts. Quand bien même cette loi garde toute son efficacité, il faut déplacer les accents de l'aspect quantitatif à l'aspect qualitatif de la conservation. Si la conservation quantitative des forêts vise à préserver l'aire forestière et à garantir que la quantité de bois disponible ne diminue pas, selon le principe du rendement soutenu (équilibre entre exploitation et accroissement), la conservation qualitative, quant à elle, va bien au-delà de ces objectifs: elle vise à sauvegarder les forêts en tant qu'écosystème englobant une faune et une flore variées, en tant qu'élément du paysage géographiquement décentralisé et remplissant des fonctions à la fois protectrices et sociales. Dans la nouvelle loi, ces principes et objectifs sont harmonisés et regroupés, alors que sous l'empire du droit en vigueur ils sont disséminés dans différents actes (loi, arrêtés fédéraux, ordonnance et directives).

Pour assurer la conservation quantitative et qualitative des forêts, il faut des entreprises forestières viables. Le déséquilibre persistant entre coûts et rendement, ainsi que le ralentissement, à long terme, de la croissance des arbres en raison du dépérissement des forêts et les coupes prématurées qu'il implique font que les entreprises forestières enregistrent des déficits toujours plus importants. Actuellement, ni les bases juridiques ni les moyens financiers ne suffisent à garantir la viabilité des entreprises forestières et les soins indispensables pour permettre aux forêts de remplir leurs fonctions. La nouvelle loi exige donc de la Confédération davantage de moyens et prévoit un relèvement des taux des subventions.

Des questions capitales, qui devraient en fait être régies par une loi, sont réglées actuellement dans l'ordonnance d'exécution de la loi sur la police des forêts. C'est le cas de la définition de la forêt, des compétences en matière de défrichage, de la formation et du perfectionnement professionnels des forestiers et de l'organisation forestière, pour ne mentionner que les plus importantes. Ces points seront désormais réglés dans la loi.

Depuis l'adoption de la loi sur la police des forêts de 1902 et de l'ordonnance de 1965, de nombreuses lois nouvelles sont entrées en vigueur. Souvent, on constate un manque d'harmonie entre ces textes et le droit actuel sur la police des forêts. Le besoin impérieux de mieux coordonner ce dernier avec les lois fédérales sur la protection de l'environnement (LPE), sur l'aménagement du territoire (LAT), sur la protection de la nature et du paysage (LPN), sur la formation professionnelle (LFPr) et le projet de loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (LSu) est un autre motif de révision.

Ces dernières années, la conservation des forêts a été remise en cause par la pollution atmosphérique (dépérissement des forêts). Disons-le d'emblée, la nouvelle loi sur les forêts, pas plus que celle en vigueur, ne permet de réduire la

pollution atmosphérique, qui est la cause de dépérissement des forêts. Une réduction drastique des polluants atmosphériques – absolument indispensable – ne peut être obtenue que par le biais de la législation sur la protection de l'environnement. Ainsi donc, en luttant contre le dépérissement des forêts au moyen de mesures forestières, on s'attaque aux symptômes et non aux causes du mal.

13 Tableau comparatif des principales dispositions du droit en vigueur (LFor) et du nouveau droit (LFo)

Le tableau comparatif en annexe indique les dispositions reprises du droit actuel, celles auxquelles on a renoncé et celles qui sont nouvelles.

14 Résultats des procédures de consultation

Deux procédures de consultation successives ont eu lieu au sujet du nouveau régime forestier: la première dans le cadre du deuxième train de mesures en vue d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et la seconde, sur l'avant-projet de loi forestière, après que l'on a décidé de dissocier le nouveau régime forestier du deuxième train de mesure.

141 Résultats de la procédure de consultation concernant le second train de mesures en vue d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, partie relative à l'économie forestière

Achevée à la fin de septembre 1985, la procédure de consultation concernant les mesures préconisées par la commission d'étude du Département fédéral de justice et police (DFJP) d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons a donné les résultats suivants:

- a. La majorité des cantons, des associations et des autres organisations consultés ont approuvé les propositions suivantes de la commission d'étude:
 - suppression de la distinction entre forêt protectrice et forêt non protectrice;
 - harmonisation des normes s'appliquant aux forêts privées et aux forêts publiques;
 - maintien des compétences de la Confédération en matière d'autorisations de défrichements, mais élargissement des compétences déléguées aux cantons;
 - mesures d'encouragement là où la conservation et les fonctions de la forêt l'exigent.
- b. La majorité des cantons, associations et autres organisations consultés ont rejeté les propositions suivantes de la commission d'étude:
 - la Confédération ne doit se charger que de tâches écologiques;
 - la formation du personnel forestier est de la compétence des cantons.

- c. La majorité a répondu comme suit aux questions de la commission d'étude:
 - une obligation de gestion minimale doit également être introduite pour les forêts privées;
 - il convient de verser régulièrement des subventions (à prévoir dans le budget) pour l'entretien et l'exploitation de la forêt;
 - la définition de la forêt dans le droit fédéral doit être réduite au strict minimum;
 - pour encourager l'écoulement et l'utilisation du bois, il faut développer le fonds d'entraide.
- d. Les cantons, les associations et les autres organisations consultés ont en outre formulé toute une série de propositions dont ils souhaitaient que l'on tienne compte dans toute la mesure du possible lors de la révision de la loi:
 - régulation des effectifs de gibier;
 - limitation des dommages causés aux forêts lors de manifestations de masse;
 - obligation de demander une autorisation avant de reboiser bénévolement;
 - réglementation du trafic des véhicules à moteur sur les routes forestières;
 - interdiction des forêts aux véhicules à moteur et aux cavaliers;
 - augmentation de la distance minimale requise par rapport à la forêt;
 - élaboration de prescriptions sur la responsabilité s'appliquant aux constructions situées à proximité d'une forêt;
 - élaboration de prescriptions sur les constructions en forêt;
 - prélèvement de la plus-value;
 - renforcement des dispositions pénales;
 - participation des pouvoirs publics au financement de l'équipement forestier;
 - reconnaissance de la régénération comme compensation en nature en cas de défrichement;
 - réglementation et conservation des pâturages boisés.

142 Résultats de la procédure de consultation dont a fait l'objet l'avant-projet de loi sur les forêts

A la fin de l'année 1986, 216 cantons, partis, associations et autres intéressés invités à se prononcer avaient répondu à la consultation. Ces réponses peuvent être résumées de la manière suivante:

- Les *cantons* ont, d'une manière générale souhaité plus de compétences dans le domaine de la police des forêts et donc le plus de latitude possible pour élaborer leur propre législation. Ils exigeaient de plus que la Confédération s'engage à verser des contributions financières et que les fonctions protectrice et sociale des forêts donnent droit à des indemnités.
- Les *partis politiques* ont exprimé des avis très variés, mais ont, pour la plupart, demandé que l'on fasse une distinction entre les aides financières pour les prestations volontaires et les indemnités dues pour les travaux obligatoires.
- Les *associations de l'économie forestière* se sont d'une manière générale, opposées à l'introduction d'une obligation absolue de soigner et d'exploiter les

forêts. Elles ont demandé des aides financières pour les prestations volontaires et des indemnités pour les travaux obligatoires. Elles ont trouvé le projet un peu trop centralisateur.

- Les *associations de l'industrie du bois* ont applaudi à l'introduction d'une obligation générale de gestion et proposé l'octroi d'aides financières destinées à encourager la production. Elles ont, pour certaines, déploré que le projet n'embrasse pas les problèmes dans une optique économique globale mettant notamment l'accent sur la sauvegarde et le développement de la productivité des forêts. Elles ont estimé qu'on devrait permettre à l'avenir des méthodes d'exploitation plus rationnelles et à plus grande échelle.
- Les *associations agricoles* ont déploré que le projet ne tienne pas assez compte des besoins des régions de montagne. Elles considèrent la distinction entre forêts privées et publiques comme absolument indispensable dans certains domaines et se sont également prononcées en faveur d'une différenciation entre aides financières et indemnités.
- Les *associations écologiques et de protection de la nature* ont vu dans le projet une «loi de développement économique». Elles ont regretté que les auteurs du projet n'aient pas appréhendé les problèmes écologiques dans leur ensemble et, plus particulièrement, que les fonctions de protection de la nature et du paysage ne soient pas mentionnées explicitement dans certains articles. Elles ont exigé des subventions fédérales en cas de renonciation à l'utilisation agricole de terrains de valeur et refusé catégoriquement l'instauration d'une obligation générale de gestion. La plupart des représentants de ce groupe ont aussi critiqué l'absence d'une interdiction d'utiliser des pesticides et des engrais en forêt.
- Les représentants du *groupe chasse et gibier* ont aussi reproché au projet de trop peu tenir compte des impératifs de la sauvegarde de la faune et de la flore indigènes. Ils estiment que la loi sur les forêts n'a pas à s'occuper de la régulation des effectifs du gibier puisque la nouvelle loi sur la chasse résout ce problème d'une manière satisfaisante. En outre, la loi sur les forêts devrait absolument réglementer l'usage de pesticides et d'engrais en forêt.
- *Signalons également les points de vue exprimés par d'autres groupes d'intérêt:*
 1. Les *associations économiques* ont fait valoir en gros les mêmes opinions que l'industrie du bois.
 2. Les *associations sportives* ont insisté sur le fait qu'en réglementant l'accès aux forêts, il importe de tenir compte du fait de leur importance pour le délassement et l'exercice des sports de masse.
 3. Les auteurs des autres réponses ont exprimé les mêmes désirs que ceux du groupe nature et écologie.

Dans presque toutes les réponses, on a salué le fait que les principes éprouvés du droit actuel aient été repris dans l'avant-projet. En revanche, les avis recueillis lors de la consultation nous ont amenés à revoir les points suivants:

- *Délimitation des compétences de la Confédération et des cantons.* La loi sur les forêts devrait être conçue comme une loi-cadre qui fixe uniquement les

principes et qui laisse aux cantons le soin de régler les détails. D'aucuns ont estimé que, sur différents points, le projet était trop centralisateur, notamment parce que la Confédération se réserve le droit de régler certains détails par voie d'ordonnance.

On s'est efforcé de tenir compte de ces remarques en réglant dans la loi le strict minimum tout en renonçant à prévoir expressément le droit de régler les détails par voie d'ordonnance.

- *Harmonisation des normes.* Même si l'uniformisation des dispositions applicables aux forêts privées et publiques a été saluée, il est apparu nécessaire d'opérer une différenciation entre ces deux types de forêts pour les partages et les ventes (art. 28).
- *Forêt et environnement.* Le fait que le projet ne part pas d'une conception d'ensemble des problèmes écologiques et que les auteurs ont trop peu tenu compte des fonctions naturelles de la forêt a été vivement critiqué. Le projet a donc été revu. On y a inclus des normes qui tendent à encourager la pratique d'une sylviculture aussi naturelle que possible, à fournir les bases juridiques pour la création de réserves naturelles, enfin à assurer une meilleure régulation de l'effectif du gibier.
- *Définition de la forêt.* Vu les avis en majeure partie positifs, la définition dynamique de la forêt a été conservée. En revanche, on a revu les dispositions réglant la délimitation des forêts par rapport à la zone à bâtir car elles n'étaient pas satisfaisantes.
- *Gestion de la forêt.* L'obligation générale de gestion, proposée dans l'avant-projet, a été refusée presque unanimement. Trop d'arguments de poids ont été invoqués contre cette obligation (libre disposition de la propriété, problèmes de responsabilité civile, pénurie de personnel, impossibilité politique de faire accepter cette idée) pour que l'on puisse la maintenir, même si elle avait été saluée précisément par les milieux de l'industrie du bois.
- *Mesures d'encouragement.* Le fait que la Confédération ait la faculté et non l'obligation d'octroyer des subventions a été unanimement critiqué. Quant à la forme à donner à cet encouragement, elle a été fortement controversée. Les articles y relatifs ont donc été revus de fond en comble et leur systématique totalement refondue. On en a profité pour introduire la distinction entre indemnités et aides financières, cela pour tenir compte du projet de loi fédérale en la matière (FF 1987 I 369).

2 Partie spéciale

21 Chapitre premier: Dispositions générales

Article premier But

Ce *premier article* reprend, dans toute son ampleur, la base légale de la constitution. La structure de l'article premier est l'expression du but de la loi, qui est double: elle vise non seulement à assurer la conservation des forêts (1^{er} al.), mais aussi à protéger de manière générale la population et les valeurs matérielles considérables contre les catastrophes naturelles (2^e al.).

La conservation des forêts dans leur étendue et leur répartition géographique, qui était déjà l'un des buts visés sous l'empire de la loi sur la police des forêts, figure aussi parmi les buts énoncés au 1^{er} alinéa. A cet objectif d'ordre *quantitatif*, à travers lequel on vise à conserver le résultat d'un siècle d'efforts (restauration de forêts endommagées ou détruites, création de nouvelles forêts et politique de défrichement très restrictive) vient s'ajouter aujourd'hui un objectif d'ordre *qualitatif*, qui est tout aussi important vu la menace qui pèse actuellement sur nos forêts. Quant aux *fonctions de la forêt*, implicites dans la LFor, elles sont expressément mentionnées à la lettre c :

- Les forêts exercent une *fonction protectrice* lorsqu'elles protègent la population ou des valeurs matérielles contre des *catastrophes naturelles* telles que les avalanches, les glissements de terrains, l'érosion et les chutes de pierres.
- Elles exercent une *fonction sociale* lorsque leur situation, leur structure, leur peuplement et leur aménagement leur permettent de servir de zone de délassément à la population, lorsque par leur forme, elles modèlent le paysage, lorsqu'elles protègent contre des nuisances telles que le bruit ou les immissions, qu'elles assurent des réserves d'eau de quantité et de qualité suffisantes ou encore qu'elles offrent à la faune et à la flore un habitat irremplaçable.
- Enfin, les forêts produisent toutes du bois. Selon la situation et les conditions climatiques, cette production peut varier entre 13 m³ par hectare et par an pour un peuplement de résineux de cinquante ans sur les meilleurs sols du plateau et 1 m³ par hectare et par an pour un peuplement sur sol aride dans les Alpes. La forêt exerce pour l'homme une *fonction économique* lorsque la matière première que représente le bois est exploitée. Dans notre pays, le volume de production est à peine supérieur à 4 millions de m³ par an. Or il ressort de l'inventaire forestier national (IFN) pour les années 1983 à 1985 que la forêt suisse permet, pendant les dix prochaines années, que l'on coupe chaque année quelque 6,5 millions de m³ de bois. Au vu du bilan international des matières premières et de l'énergie, l'exploitation de cette source de matière première indigène paraît souhaitable, d'autant plus que le bois est la seule matière première renouvelable de notre pays. En outre, le processus de production de cette matière a un effet favorable sur l'environnement (oxygène), et l'élimination des déchets ne pose pas de problèmes.

Les forêts, qui sont des *biocénoses* souvent encore relativement vastes, contribuent en outre à la protection de la nature et du paysage en permettant de mieux préserver la flore et la faune, les formations géologiques, les paysages naturels et des écosystèmes (let. b). Les forêts contribuent donc

- à préserver le milieu vital de la faune et la flore sauvages (protection de la nature);
- à protéger les habitats convenant particulièrement à certaines biocénoses ou à certaines espèces (protection des biotopes);
- à conserver les paysages d'un type ou d'une beauté particuliers (protection du paysage).

Cet objectif – la conservation des forêts – ne peut généralement être atteint que s'il existe un nombre suffisant d'exploitations forestières bien organisées et performantes, qui soient à même d'apporter aux forêts les soins dont elles ont

besoin et d'exécuter les coupes de bois indispensables. C'est de leur survie que dépend l'accomplissement du mandat constitutionnel (art. 24 cst.). C'est pourquoi la présente loi a aussi pour but (let. d) de *soutenir et de sauvegarder l'économie forestière*.

Comme dans le droit en vigueur, le *champ d'application* de la loi sur les forêts ne s'arrête pas à la lisière des forêts, mais englobe notamment aussi les zones de rupture d'avalanches et les bassins versants des cours d'eau. Là où les forêts ne remplissent plus leurs fonctions, la protection des localités et des voies de communication doit être assurée au moyen d'ouvrages de protection, pour lesquels il est prévu que la Confédération alloue des subventions en se fondant sur la nouvelle loi. Il est donc nécessaire non seulement de considérer la protection de l'homme et de son espace vital de manière globale, mais aussi de coordonner les différentes réglementations des domaines connexes. La délimitation par rapport à la loi sur la police des constructions hydrauliques, qui est très importante, est garantie dans le cadre de la pratique actuelle.

Art. 2 Définition de la forêt

La loi sur la police des forêts de 1902 ne donne pas de définition systématique de la forêt. Une telle définition n'apparaît que dans l'ordonnance d'exécution de 1965. Reconnue comme étant conforme à la loi par le Tribunal fédéral, elle a, jusqu'ici, donné entière satisfaction, de sorte que, mises à part quelques adaptations rédactionnelles, elle a été reprise dans la nouvelle loi.

La définition de la forêt se distingue par le fait qu'elle repose sur des critères qualitatifs et ne comprend aucune délimitation territoriale. Comme certaines portions de forêt peuvent apparaître ou disparaître au fil des ans, selon que les conditions qualitatives (fonctions forestières) sont remplies ou non, on parle de *définition dynamique de la forêt*.

Bien que la définition ait en principe donné satisfaction parce qu'elle tient le mieux compte des données naturelles, des conflits ont tout de même surgi çà et là. Ce sont ces conflits qu'il convient d'éviter à l'avenir. La restriction de la définition qui doit être apportée à cet effet figure dans la Section 2 (Forêts et aménagement du territoire) du chapitre 2. Toutefois l'origine d'une surface boisée, son mode d'exploitation et sa désignation au registre foncier demeurent des critères qui ne sont pas pertinents lorsqu'il s'agit de décider si un peuplement est ou non une forêt.

Lorsque la question de savoir si un peuplement particulier doit ou non être considéré comme forêt au sens de la loi donne lieu à un litige, celui-ci peut être réglé par une procédure de constatation de la nature forestière (art. 10). Pour faciliter le règlement de ces différends, des *critères d'appréciation* ont été élaborés par le Tribunal fédéral et par les cantons. Lorsque le peuplement en cause satisfait à ces critères, on considère du même coup qu'il remplit des fonctions forestières. Etant donné que la définition de la forêt relève du droit fédéral, il paraît justifié d'y fixer aussi des critères minimums afin d'éviter de trop grandes divergences dans la pratique des cantons (4^e al.). Dans les limites de ces critères, il est toutefois loisible aux cantons d'apporter des compléments.

La jurisprudence du Tribunal fédéral, sur laquelle doivent se baser les critères minimums à définir, peut être résumée par les trois points suivants:

- âge que doit avoir un peuplement sur une surface conquise par la forêt: plus de quinze ans;
- largeur minimum d'une surface boisée: 12 m;
- superficie minimum d'un peuplement: 500 m².

Toutefois, comme ce sont les critères qualitatifs qui sont déterminants, ces critères quantitatifs perdent leur pertinence lorsque les conditions sont particulières et que l'on se trouve par exemple en présence de végétations alluviales ou riveraines ou de brise-vent.

Certains cas particuliers sont réglés au 2^e alinéa.

Les *pâturages boisés*, les *forêts pâturées*, les *châtaigneraies* et les *noiseraies* sont des types de forêt dont le mode d'utilisation est réglé de manière déterminée: leur exploitation est à la fois forestière et agricole, sans qu'il y ait conflit d'utilisation. Dans une bonne partie du Jura ainsi que dans les Alpes et au sud des Alpes, ces forêts ont un rôle important à jouer et sont très caractéristiques des paysages locaux. Elles doivent donc être conservées sous leur forme actuelle.

Les parties non boisées des pâturages boisés et des forêts pâturés sont elles aussi considérées comme forêts au sens de la loi. Les groupes d'arbres dans les pâturages boisés ou les forêts pâturées peuvent en effet se déplacer ou subir certaines modifications au fil des ans, ce qui ne permet pas de distinguer une fois pour toutes entre surfaces boisées et non boisées. Ce qui devra rester constant, c'est le rapport entre surface boisée et surface non boisée.

Les *vides* sont des surfaces situées en forêt qui ont subi des dégâts et sont de ce fait provisoirement dénudées. Les clairières, par exemple, sont considérées comme *surfaces non boisées*, tandis que les bandes rocailleuses, les terrains humides, les éboulis, les petits cours d'eau, et autres surfaces de ce type, etc., sont des *surfaces improductives*.

Les *routes forestières* sont des équipements de desserte qui permettent d'entretenir et d'exploiter les forêts. Leurs dimensions et leurs tracés dépendent de l'intérêt que présente la forêt. Elles servent à la fois de voies pour le transport du bois extrait de la forêt et de lieu de travail. Elles sont praticables pour les camions.

Sont considérés comme *constructions et installations forestières* les ouvrages servant à protéger la population et les valeurs matérielles considérables (ouvrages paravalanches, digues, etc.) ainsi que ceux qui sont nécessaires à la conservation des forêts et dont l'emplacement doit être obligatoirement en forêt.

Enfin, les *surfaces faisant l'objet d'une obligation de reboiser* sont soit des surfaces destinées à être reboisées pour compenser un défrichement, soit de nouveaux boisements financés par des fonds publics, quelle que soit l'inscription figurant au registre foncier.

Au 3^e alinéa, la notion définie est délimitée par rapport à certaines formes particulières de peuplements, telles que les plantations d'arbres destinées à masquer des constructions, les peuplements temporaires plantés sur des décharges, les plantations aménagées sur des terrains industriels de réserve ou aménagements dans des zones urbanisées ou autres (espaces verts). Les surfaces

volontairement boisées pour apporter de la verdure dans les zones urbanisées ne doivent, par principe, plus être considérées comme forêts au sens de la loi. Les *cultures d'arbres* destinées à une exploitation à court terme sont des plantations qui sont à réaliser dans un laps de temps ne dépassant pas cinquante ans, par exemple cultures de peupliers ou plantations destinées à la production de bois de feu ou de sapins de Noël.

Art. 3 Conservation des forêts

Le principe fondamental de la conservation des forêts est énoncé à cet article, qui résume ainsi les dispositions contenues dans la Constitution fédérale et dans la loi sur la police des forêts. Il s'agit là d'une répétition de l'élément principal de l'article premier sous une forme contraignante.

Art. 4 Dérogations pour la défense générale

Des dérogations peuvent s'imposer dans l'intérêt de la défense générale, par exemple lors de l'acquisition de terrains ou de manifestations en forêt.

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

221 Section 1: Défrichement et constatation de la nature forestière

Art. 5 Définition du défrichement

La définition du défrichement n'est pas modifiée par rapport au droit en vigueur. Il y a en effet toujours défrichement lorsque le sol forestier est désaffecté de manière durable ou temporaire, qu'il y ait ou non modification du sol lui-même. L'utilisation ponctuelle ou négligeable du sol forestier pour de *petites constructions ou installations non forestières*, telles que modestes places de repos, foyers, sentiers à but sportif ou pédagogique, conduites et petits réseaux d'antennes mis sous terre, qui ne portent pas atteinte à la structure du peuplement, ne constitue pas un défrichement au sens de la loi.

Art. 6 Interdiction de défricher; dérogations

Les défrichements sont en principe interdits. Cette interdiction est la réponse logique aux dispositions sur la conservation des forêts (art. 1^{er} et 3). Les demandes de dérogation doivent être examinées dans une procédure en bonne et due forme.

La décision concernant un défrichement – octroi ou refus de la dérogation – sera ainsi toujours le résultat d'un examen de tous les intérêts en présence.

Etant donné que les conditions mises jusqu'ici à l'octroi d'une dérogation à l'interdiction de défricher ont donné satisfaction dans la pratique, ces conditions qui figuraient dans l'ordonnance d'exécution de la loi sur la police des forêts ont été reprises et complétées par des critères relevant de l'aménagement du territoire.

La première condition que doit remplir le requérant est de prouver que les raisons qui l'incitent à demander une autorisation de défricher priment l'intérêt à la conservation des forêts. Il doit, en d'autres termes, démontrer qu'il existe un intérêt public ou privé qui doit être placé au-dessus de l'intérêt que représente la

conservation des fonctions forestières. Dans la pratique, les demandes sont avant tout présentées pour les motifs suivants: approvisionnement en eau potable, approvisionnement en matières premières (gravier, sable, chaux, granit, etc.), décharges (élimination des déchets), voies de communication, installations touristiques, alimentation en énergie, défense nationale.

En outre, l'ouvrage pour lequel le défrichement est sollicité ne doit pouvoir être réalisé qu'à l'endroit prévu (gisements de matériaux, faisabilité, protection du paysage, etc. [let. a]).

L'aménagement du territoire revêt une importance toujours plus grande pour les projets ayant une incidence spatiale. En forêt aussi, tout projet doit, pour être légal, remplir les *conditions posées en matière d'aménagement du territoire*. Conformément à la lettre b, il faut qu'il existe des plans directeurs cantonaux, des programmes régionaux relatifs, par exemple, à l'approvisionnement, à l'élimination des déchets ou au tourisme, ou des plans d'affectation communaux. Ce sont ces documents qui, en règle générale, permettent d'apporter la preuve qu'il existe un intérêt public important, et sur lesquels se fonde ensuite l'examen des intérêts en présence, soit l'intérêt du requérant et l'intérêt à la conservation des forêts. Dans le cas d'un changement d'affectation ou d'utilisation d'une surface forestière, cette procédure permet de garantir une certaine coordination des décisions prises par les autorités compétentes de sorte qu'aucune autorisation de défrichement ne puisse être octroyée avant que les autorités responsables de l'aménagement du territoire ne se soient exprimées définitivement sur la demande de défrichement. Toutefois, comme la procédure en matière d'aménagement du territoire et la procédure d'autorisation des défrichements sont interdépendantes, il suffit que les conditions posées en matière d'aménagement du territoire soient remplies, quant au *fond*, c'est-à-dire que les autorités compétentes disposent des documents et soient certaines de l'approbation des autorités responsables de l'aménagement du territoire au moment de l'examen de la demande de défrichement.

La notion de «*sérieux dangers pour l'environnement*» figurant à la *lettre c* remplace celle de «*raisons de police*» utilisée jusqu'à présent et considérée comme désuète dans le langage juridique. Comme auparavant, les défrichements ne peuvent pas être autorisés s'ils risquent de causer ou de favoriser des catastrophes naturelles, telles qu'avalanches, érosion, éboulements, incendies ou dégâts dus au vent. De telles autorisations doivent aussi être refusées lorsque la réalisation de l'ouvrage prévu, par les immissions qu'elle entraînerait (pollution des eaux, bruit, poussière, vibrations), représenterait un danger pour l'environnement. Le nouvel énoncé tient mieux compte de cet aspect, et permet, du même coup, d'éliminer les failles qui subsistaient entre la législation sur la protection de l'environnement et la législation sur les forêts.

Comme jusqu'à présent, les *intérêts d'ordre financier* (2^e al.) invoqués à l'appui d'un projet de défrichement ne sont pas considérés comme raisons importantes au sens du 1^{er} alinéa.

En revanche, l'examen des intérêts en présence, devra se faire, comme jusqu'à présent, compte tenu des impératifs de la protection de la nature et du paysage (3^e al.).

Finallement, les autorisations de défricher devront être assorties d'un délai approprié afin que le défrichement soit exécuté rapidement (4^e al.). Ce délai ne devrait en règle générale pas dépasser trois ans.

Art. 7 Compétence

La Confédération continuera à déléguer aux cantons certaines compétences en matière de défrichements (1^{er} al.). La surface pour laquelle la décision ressortit aux cantons est portée de 3000 m² à 5000 m², conformément au souhait exprimé par les cantons lors de la consultation relative au second train de mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

Les conditions auxquelles une dérogation à l'interdiction de défricher peut être accordée ainsi que la réglementation des compétences sont fixées dans le droit fédéral. Lorsqu'ils exercent cette *compétence déléguée*, les cantons accomplissent donc une tâche de la Confédération, de sorte que l'article 7 (expertise obligatoire) et l'article 12 (voies de droit des associations pour la protection de la nature et du paysage) de la loi du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN, RS 451) sont applicables.

Pour déterminer la compétence (2^e al.), il convient, comme dans le droit actuel, d'additionner les surfaces de tous les défrichements sollicités pour le même ouvrage, indépendamment du but du défrichement. On considère qu'une demande de dérogation est présentée pour un *même ouvrage*, lorsqu'une autorisation de défrichement a déjà été requise pour un même projet, une même construction ou une même installation à l'intérieur d'un même canton.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la surface des défrichements sollicités antérieurement doit être additionnée à celle des nouveaux défrichements requis pour un même ouvrage, sauf si les autorisations accordées antérieurement sont échues sans avoir été utilisées.

Si la surface à défricher est située sur le territoire de plusieurs cantons, la compétence de décision reviendra à la Confédération, afin d'éviter que les cantons ne prennent des décisions contradictoires et de garantir la coordination des procédures (3^e al.).

Art. 8 Compensation du défrichement

Le principe de la conservation des forêts implique que l'on continue à exiger à l'avenir que tout défrichement soit *compensé en nature dans la même région*. Cette compensation en nature doit d'abord être quantitative et fournie sous forme de nouveaux boisements, en préservant des peuplements âgés de moins de quinze ans qui sont situés sur des surfaces gagnées par la forêt ou en affectant à la forêt des boisements volontaires âgés de moins de quinze ans et qui *n'ont pas* été subventionnés. Elle doit cependant aussi être qualitative, dans ce sens qu'il s'agit aussi de compenser les fonctions de la forêt défrichée. Une forêt alluviale, par exemple, devra ainsi être compensée par une forêt du même type. On s'efforcera de favoriser les rajeunissements naturels par des arbres et des buissons indigènes en station, en tenant particulièrement compte de la structure et du tracé de la lisière de la forêt.

On considère que la compensation a été apportée dans la même région lorsqu'elle a eu lieu dans une station comparable, à la même altitude et dans la même contrée.

Etant donné les controverses que suscite la raréfaction du sol dans notre pays, il était nécessaire d'assouplir quelque peu les dispositions sur la compensation en nature dans la nouvelle loi. Comme l'expérience l'a montré, c'est en particulier la disposition prescrivant que la compensation doit avoir lieu dans la même région qui peut être génératrice de conflits avec d'autres intérêts publics importants, notamment avec l'intérêt à la conservation de surfaces agricoles privilégiées ou de zones d'une grande valeur écologique ou paysagère (2^e al.). Il ne s'agit pas ici d'affaiblir le principe de la compensation en nature, mais de permettre des dérogations lorsque des intérêts publics importants s'opposent au reboisement de surfaces dans la même région.

Sont considérées comme *surfaces agricoles privilégiées* notamment les terres arables et les surfaces d'assolement. Sont considérées comme zones d'une grande valeur écologique ou paysagère les régions protégées en vertu des dispositions sur la protection de la nature et du paysage et les réserves naturelles, les biotopes ainsi que d'autres zones d'importance régionale ou suprarégionale qui sont protégées par les plans d'aménagement du territoire ou des règlements de protection.

Les mesures en faveur de la protection de la nature et du paysage et la compensation en espèces mentionnées au 3^e alinéa, qui peuvent remplacer totalement ou partiellement la compensation en nature, doivent, quant à elles, absolument rester l'exception.

Les mesures en faveur de la protection de la nature et du paysage peuvent consister en la création, la conservation et l'entretien de biotopes ainsi que de surfaces de compensation écologique, que ce soit dans une forêt ou à l'extérieur.

Une *compensation en espèces* peut être fournie, par exemple, si la surface du défrichement qui doit être compensée est très petite ou si ce défrichement a été entrepris pour permettre la construction de grands ouvrages d'importance nationale et qu'une compensation en nature n'est pas possible ou n'apparaît pas judicieuse après examen des intérêts en présence. Tel peut notamment être le cas, dans des régions qui sont très riches en forêts ou en éboulis. Les montants perçus au titre de la compensation doivent être utilisés pour des mesures de conservation des forêts.

Art. 9 Prélèvement de la plus-value

Le fait qu'un terrain forestier fasse l'objet d'une autorisation de défricher et qu'il puisse donc être affecté à d'autres fins peut produire une *plus-value* considérable. Celle-ci doit être prélevée par le canton.

La *plus-value* qui doit être prélevée est égale à la différence entre la valeur du terrain défriché et la valeur initiale du sol forestier.

Il y a un peu plus de dix ans, l'idée du prélèvement de la plus-value avait suscité de vives discussions en rapport avec l'aménagement du territoire et avait finalement été rejetée. Contrairement à l'aménagement du territoire, qui a pour but de gérer

au mieux notre sol pour le bien de tous, l'autorisation de défricher ou plus précisément la dérogation à l'interdiction de défricher est *toujours*, comme son nom l'indique, une exception faite dans un cas particulier, à laquelle nul ne peut prétendre. Le défrichement ne peut se justifier que par le caractère de l'ouvrage qui doit être réalisé ainsi que par la nécessité de le construire à l'endroit prévu. Il est dit expressément que les intérêts financiers ne sont pas reconnus comme étant un motif de défrichement (art. 6, 2^e al.). L'autorisation de défricher représente donc en soi déjà un bienfait pour le requérant. Il serait par conséquent choquant qu'il puisse obtenir en plus un avantage financier par rapport à un tiers qui doit acquérir un terrain beaucoup plus cher en dehors de la forêt pour réaliser son ouvrage.

Un tel avantage serait d'autant plus choquant que l'Etat dépense des millions de francs pour assurer la conservation des forêts. Ce n'est donc que justice si les plus-values créées par un changement d'affectation du sol forestier profitent aux forêts et viennent ainsi décharger l'Etat. En ce sens, le prélèvement de la plus-value vient compléter la compensation en nature. Plusieurs cantons connaissent du reste déjà le principe du prélèvement de la plus-value; tel est notamment le cas des cantons de Berne (art. 18, 2^e al., de la loi cantonale sur les forêts), Jura (art. 18 de la loi cantonale sur les forêts), Uri (art. 28 de l'ordonnance sur les forêts) et Unterwald-le-Bas (§ 27 de l'ordonnance sur les forêts).

Art. 10 Constatation de la nature forestière

La procédure de constatation de la nature forestière ne figure pas formellement dans la législation en vigueur, mais a été développée par le Tribunal fédéral, qui s'est inspiré de la procédure en matière de défrichements. Elle revêt une importance croissante, surtout lorsqu'il s'agit de délimiter la forêt par rapport aux terrains à bâtir. Il paraît donc justifié de régler cette question dans la loi.

Cette procédure consiste pour les autorités forestières cantonales à se rendre sur le terrain pour déterminer si un bien-fonds ou des parties de celui-ci doivent ou non être considérés comme forêt au sens de la loi. Cette appréciation d'un peuplement se fait en fonction des critères énoncés dans la définition de la forêt selon l'article 2 de la loi.

Alors que la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons correspond actuellement à celle qui a été choisie pour la procédure en matière de défrichement, la nouvelle loi prévoit d'accorder plus de compétences aux cantons.

La question de savoir qui a qualité pour exiger une constatation de la nature forestière est également réglée dans cet article. Comme il s'agit d'une procédure de constatation au sens de l'article 25, 2^e alinéa, de la loi sur la procédure administrative (RS 172.021), toute personne qui souhaite savoir si un peuplement déterminé doit être considéré comme forêt au sens de la loi *doit prouver qu'elle a un intérêt digne de protection*. L'autorité cantonale compétente en matière de forêt s'assurera donc d'abord de l'existence d'un tel intérêt, avant d'examiner la demande quant au fond.

Etant donné que toute personne ayant qualité pour adresser un recours de droit administratif au Tribunal Fédéral contre des décisions cantonales de dernière instance en matière de constatation de la nature forestière d'un bien-fonds doit en

principe pouvoir être partie à la procédure en première instance déjà, le cercle des personnes ayant qualité pour demander une procédure de constatation a été élargi. Cette décision paraît justifiée, car la question de la nature d'un peuplement n'intéresse en général pas seulement les voisins, mais aussi les communes, dans le cadre de la planification régionale ou de la protection de la nature et du paysage. Pour ces raisons, la légitimation est mise en accord avec la qualité pour recourir.

Il est encore à relever que la preuve d'un intérêt digne de protection agit comme un filtre et empêche les abus.

Les demandes de constatation de la nature forestière sont souvent directement liées à des demandes de dérogation à l'interdiction de défricher. Dans de tels cas, la compétence doit être réglée de telle sorte que la procédure puisse être rationalisée au maximum (2° al.).

222 Section 2: Forêts et aménagement du territoire

Il n'y a, à l'heure actuelle aucune coordination entre la législation forestière et le droit en matière d'aménagement du territoire. L'article 18, 3° alinéa, de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire en est la preuve puisqu'il dit que l'aire forestière est définie et protégée par la législation sur les forêts.

La mise à contribution variée et toujours croissante de l'espace disponible en Suisse a entraîné une augmentation du nombre des conflits d'intérêt entre forêts et aménagement du territoire et cela bien que les compétences respectives soient clairement délimitées. Ces conflits n'ayant pas été prévus dans la loi, la jurisprudence en la matière n'a cessé de s'enrichir, en particulier celle du Tribunal fédéral. Depuis un certain temps déjà, celui-ci ne cesse de devoir se préoccuper de problèmes de coordination entre aménagement du territoire et forêts. L'un des objectifs premiers de la nouvelle loi est donc de redéfinir la limite entre ces deux domaines et de coordonner les procédures à appliquer lorsqu'une collaboration entre les deux est indispensable.

Art. 11 Défrichement et autorisation de construire

En principe, la forêt n'est pas un objet dont se préoccupe l'aménagement du territoire puisque son affectation est fixe. Toutefois, lorsqu'une surface est détachée de l'aire forestière par suite d'une autorisation de défricher, elle doit être affectée à un certain usage et devient dès lors objet de l'aménagement du territoire. Cette modification de l'affectation implique soit une révision des plans de zones (une autorisation de construire ordinaire selon l'art. 22 LAT doit alors être demandée) soit l'obtention d'une autre autorisation exceptionnelle au sens de l'article 24 LAT (constructions en dehors de la zone à bâtir).

Art. 12 Insertion de la forêt dans les plans directeurs et dans les plans d'affectation

Bien que l'on continue de vouloir éviter toute réduction de l'aire forestière et d'interdire les défrichements, l'expérience montre qu'il est toujours des projets publics ou privés qui doivent absolument être réalisés en forêt. De tels besoins sont généralement connus longtemps à l'avance, de sorte qu'il est judicieux de les

signaler aussi tôt que possible. Les plans directeurs cantonaux permettent de le faire sans anticiper sur l'examen des intérêts en présence qui devra être effectué dans le cadre de la procédure de défrichement. Il convient donc de signaler dans ces plans les empiétements prévisibles sur la forêt, que ce soit pour des centrales électriques, des décharges, des carrières, des gravières ou d'autres ouvrages de ce genre. Ces plans doivent être justifiés et commentés au moyen d'études de besoin, de considération sur le choix de l'emplacement et d'analyses concernant les priorités à accorder.

Lorsque le projet se concrétise au point que le plan directeur doit être converti en un plan d'affectation, il faut procéder à l'examen définitif des intérêts en présence et accepter ou refuser le défrichement (2° al.). Etant donné que le plan directeur est un plan général de développement territorial d'un canton, qui doit être coordonné avec les plans correspondants des cantons voisins, il serait faux de vouloir exclure les forêts qui font partie de ce territoire, de cette planification. Contrairement à ce que craignent certains, cette manière de procéder ne saurait toutefois entraîner une planification à outrance des forêts mais constituera au contraire un instrument utile à ceux qui seront chargés d'examiner les intérêts en présence dans le cadre de la procédure de défrichement.

Art. 13 Délimitation des forêts par rapport à la zone à bâtir

La définition dynamique de la forêt, à laquelle la loi reste en principe fidèle, a donné lieu à plusieurs reprises à des problèmes de délimitation, en particulier par rapport à la zone à bâtir. Afin de garantir la sécurité du droit, il importe de donner aux cantons la possibilité de délimiter la zone urbanisée par rapport aux forêts dans les plans d'affectation et dans le cadre de la procédure d'aménagement local. Le tracé de la lisière des forêts doit être déterminé par les autorités forestières cantonales et inscrit de manière précise pour chaque parcelle dans les plans d'affectation. Au cas où le tracé de la lisière donnerait lieu à litige lors de la mise à l'enquête des plans, le différend devra être réglé au moyen d'une procédure formelle de constatation de la nature forestière (art. 10). Il est bien évident que cette procédure de délimitation n'a un sens que si les zones à bâtir sont conformes à la LAT.

De même qu'il serait faux de vouloir délimiter les forêts une fois pour toutes, il est inimaginable de concevoir l'aménagement du territoire comme quelque chose de définitif. Selon le 2° alinéa, la délimitation doit donc être vérifiée et si besoin est, adaptée au plus tard après quinze ans. Il paraît justifié en l'occurrence de soumettre l'affectation des surfaces gagnées par la forêt à la décision coordonnée des autorités cantonales compétentes en matière de forêts et d'aménagement du territoire. En effet, il faut examiner si le bien-fonds concerné a été affecté à juste titre à la zone à bâtir.

223 Section 3: Accès aux forêts et circulation en forêt

Art. 14 Accès

Le principe selon lequel chacun a libre accès aux forêts et pâturages d'autrui, conformément à l'usage local, est consacré par l'article 699 CC (RS 210). Selon la

doctrine et la jurisprudence, cette règle de droit constitue une double norme: elle présente en même temps des caractères de droit public et de droit privé et peut de ce fait être imposée soit par la voie civile, soit par la voie administrative.

Les précisions apportées à la définition de l'accessibilité des forêts dans la loi concernent exclusivement l'aspect de droit public, mais ne changent rien à la réglementation de droit privé. Comme l'usage local joue un rôle considérable, en particulier en ce qui concerne les manifestations tolérées en forêt, la compétence pour imposer des restrictions est déléguée aux cantons.

Les restrictions au libre accès, par exemple les clôtures, sont justifiées notamment pour des raisons de protection de la nature, *pour protéger les recrûs, les installations militaires ou les centrales électriques*, ou encore pour protéger le public contre des dangers (let. a).

Les *cavaliers* peuvent être confinés aux chemins stabilisés ainsi qu'aux chemins spéciaux qui leur sont réservés.

L'autorisation d'une manifestation peut être refusée pour des raisons de *protection de la nature, pour éviter les conflits que provoquerait une telle utilisation*, mais aussi pour des *raisons de responsabilité* (let. b). Les manifestations organisées pour des véhicules à moteur sont interdites en forêt et sur les routes forestières.

Art. 15 Circulation des véhicules à moteur

En principe, seule la circulation indispensable à l'économie forestière est autorisée en forêt et sur les routes forestières. Autrement dit, les véhicules à moteur ne sont admis que s'ils servent à la gestion ou à l'entretien des forêts, à la vente ou au débardage des bois. Font exception à cette règle les véhicules militaires, s'ils circulent dans l'intérêt de la défense nationale, ainsi que les ambulances et les véhicules de pompiers ou de police.

Il est fréquent que les routes forestières servent aussi à l'agriculture et plus particulièrement à l'exploitation des alpages. C'est pourquoi les cantons sont habilités à admettre, au besoin, d'autres catégories d'usagers sur les routes forestières (2° al.).

224 Section 4: Protection des forêts contre d'autres atteintes

Art. 16 Exploitations préjudiciables

Sont notamment considérées comme exploitations préjudiciables: le fait de faire pâturer le bétail en forêt qui entrave ou empêche le rajeunissement naturel de celle-ci et peut causer des dégâts au peuplement, la récolte de litière qui perturbe le cycle des substances nutritives et entraîne, à long terme, un appauvrissement du sol forestier, la taille des arbres à une certaine hauteur, là où la pénétration des cimes dans les lignes électriques aériennes ne peut être admise pour des raisons de sécurité, là où l'apparition de futaies dans le profil des eaux doit être évitée pour des raisons de police des eaux ainsi que là où la hauteur des arbres est réduite pour qu'ils ne prennent pas la vue. Sont également considérées comme étant préjudiciables pour les forêts les conditions de propriété défavorables, telles que le droit de superficie, c'est-à-dire la séparation entre la propriété du fonds et celle

des arbres. Les cantons peuvent autoriser de telles exploitations lorsque des raisons impérieuses l'exigent et que les fonctions forestières ne s'en trouvent pas trop affectées. Si ces dernières ne sont plus assurées, il y a lieu d'extraire le bien-fonds en question de l'aire forestière en demandant une dérogation à l'interdiction de défricher.

Les petites constructions et installations non forestières, déjà mentionnées dans le commentaire ci-dessus relatif à l'article 5 constituent également des exploitations préjudiciables.

Art. 17 Distance par rapport à la forêt

Les dispositions concernant la distance par rapport à la forêt sont reprises pour l'essentiel de l'ordonnance sur la police des forêts (art. 29).

La distance par rapport à la forêt doit permettre d'y avoir accès et de la gérer de façon appropriée, de la protéger contre les incendies et de préserver les lisières qui ont une grande valeur écologique. Cette distance minimale permet aussi de protéger les constructions et installations contre les dangers pouvant venir de la forêt (ventis, humidité, etc.).

Les prescriptions sur la distance minimale qui doit séparer les constructions et installations de la forêt varient d'un canton à l'autre, de sorte que l'on a renoncé à régler cette question dans la loi. En règle générale, cette distance ne devrait toutefois pas être inférieure à 15 m, quelle que soit l'exposition et la hauteur prévisible du peuplement.

Art. 18 Substances dangereuses pour l'environnement

Afin que la forêt reste une biocénose aussi naturelle que possible, l'utilisation de produits chimiques (pesticides et engrais) en forêt a été frappée d'une interdiction de principe. Les exceptions, nécessaires par exemple pour les produits phytosanitaires servant au traitement du bois sur une place de dépôt appropriée, dans les pépinières forestières, pour l'engazonnement des talus en forêt, ou pour l'afforestation ou le reboisement dans des conditions particulièrement difficiles, sont réglées dans l'ordonnance du 9 juin 1986 sur les substances dangereuses pour l'environnement (RS 814.013) ainsi que dans l'ordonnance du 16 octobre 1956 sur la protection des forêts (RS 921.541).

23 Chapitre 3: Protection contre les catastrophes naturelles

Le troisième et le quatrième chapitres sont consacrés à la description des interventions qui sont nécessaires ou souhaitables pour protéger la population et les valeurs matérielles considérables ou pour entretenir et exploiter les forêts. Ces interventions sont largement soutenues par la Confédération. Afin d'améliorer la lisibilité de la loi, les auteurs ont structuré le chapitre 5 de façon rigoureusement parallèle aux chapitres 3 et 4, de sorte qu'à chaque article des chapitres 3 et 4, dans lesquels sont décrits les interventions susmentionnées, correspond, dans le même ordre, un article du chapitre 5 réglant les mesures d'encouragement correspondantes.

Art. 19

Les catastrophes naturelles frappent indistinctement l'homme, son espace vital et les régions abandonnées à la nature. La *nature* ne pouvant pas être protégée contre de telles catastrophes, il est clair que la loi ne se préoccupe que de la protection de la population et des valeurs matérielles considérables.

En règle générale, une planification globale est nécessaire pour assurer la sécurité des eaux et des régions où se déclenchent des phénomènes dévastateurs. S'il est vrai qu'un grand nombre de mesures de protection de la population et des valeurs matérielles considérables incombe aux autorités forestières, la planification et l'action ne peuvent cependant s'arrêter à la lisière des forêts. Il convient au contraire de procéder à une étude globale, afin de combiner au mieux les moyens sylvicoles et techniques et d'éviter ou de diminuer ainsi les effets directs ou indirects des catastrophes naturelles.

Comme par le passé, cette tâche doit être accomplie de concert par les autorités chargées de la police des eaux et par les autorités forestières, qui coordonneront leurs activités avec l'aménagement du territoire dans les zones de dangers.

Cet article montre bien que la protection de la population et des valeurs matérielles considérables contre les catastrophes naturelles est une tâche qui incombe aux pouvoirs publics et notamment aux cantons, qui se chargent de l'exécution. Etant donné que les mesures sylvicoles et techniques sont généralement trop coûteuses pour que des particuliers ou des communes en supportent la totalité des frais, la Confédération et les cantons participent dans une large mesure à leur financement (art. 36).

24 Chapitre 4: Entretien et exploitation des forêts

241 Section 1: Prévention et réparation des dégâts aux forêts

Art. 20 Mesures de la Confédération

Les mesures dont il est question au 1^{er} alinéa peuvent toutes être considérées comme des mesures de *protection des forêts*. Il s'agit de toutes les mesures visant à protéger les forêts contre les parasites, les maladies et d'autres dangers qui peuvent nuire à sa santé et à sa vitalité. Outre les traditionnels dégâts biotiques et abiotiques, il s'agit aujourd'hui de prévenir et de combattre les dégâts d'un genre nouveau (dépérissement des forêts), dont l'ampleur s'est fortement accrue ces derniers temps.

Les catastrophes forestières sont des destructions à l'échelon régional ou national causées par le vent, la tempête ou d'autres phénomènes dévastateurs.

Les mesures que la Confédération doit prendre sont décrites plus en détail à l'article 37.

Au 2^e alinéa, le Conseil fédéral se voit conférer la compétence d'édicter des prescriptions de lutte contre les parasites et les maladies s'attaquant aux plantes à l'extérieur des forêts, pour autant que le danger menace l'ensemble du pays. Cette disposition vient combler un vide juridique existant actuellement entre les champs d'application des dispositions sur la protection des végétaux en forêt et dans

l'agriculture. La nouvelle disposition sera utile pour combattre des maladies telles que le chancre du platane.

Le *service phytosanitaire forestier* (3^e al.) sera comme jusqu'à présent, organisé en étroite collaboration avec les cantons et d'autres milieux intéressés, tels que les propriétaires de forêt, les centres de recherche, et les établissements d'enseignement, etc. Ses tâches seront les suivantes:

- contrôler l'importation, le transit et l'exportation de bois, de plantes et de parties de plantes qui peuvent être porteurs d'organismes nuisibles;
- surveiller les diverses sources de dangers qui menacent les forêts de notre pays;
- conseiller et informer les milieux intéressés sur les mesures de prévention et de lutte;
- émettre les directives nécessaires ainsi que planifier les mesures qui s'imposent.

Art. 21 Mesures des cantons

L'exécution des prescriptions et des mesures de lutte contre les causes et les effets des dégâts aux forêts, selon l'article 20, est du ressort des cantons.

Dans de nombreuses parties de la Suisse, en particulier dans les Alpes et dans les Préalpes, la prolifération du gibier est un problème particulier dans le contexte de la conservation des forêts et mérite donc d'être réglé dans la loi (2^e al). Les dégâts d'abrouissement et de frayure dus à une surpopulation de chevreuils, de chamois, de cerfs élaphe et parfois même de bouquetins, compromettent ou rendent même impossible la régénération de la forêt.

La conservation des forêts et de leurs multiples fonctions doit passer avant celle des populations d'animaux très denses et importantes. Les cantons, qui sont responsables du règlement de la chasse, doivent donc veiller à ce que le rajeunissement des forêts soit assuré de façon naturelle. Cela vaut tout particulièrement dans les régions de montagne, et surtout dans les endroits escarpés, où la pression de la neige et les chutes de pierres ne permettent pas de poser des clôtures pour prévenir les dégâts causés par le gibier. Dans les endroits très fréquentés par le gibier, par exemple dans les lieux choisis par les bêtes pour passer l'hiver, il ne sera toutefois guère possible d'éviter totalement les dégâts. Des mesures de protection particulières devront donc être prises (conservation des biotopes, clôtures, protections individuelles, en cas d'extrême nécessité, tir d'animaux provoquant des dégâts, etc.).

La chasse doit être planifiée et organisée en fonction de recensements des effectifs. Les bases légales pertinentes se trouvent dans la loi fédérale du 20 juin 1985 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (RS 922.0, art. 3 et 12).

Art. 22 Mesures extraordinaires en cas de catastrophe forestière

Selon leur étendue et la situation du marché, les catastrophes forestières en Suisse et à l'étranger, en particulier les tempêtes, peuvent mettre en péril l'économie forestière et de l'industrie du bois. Or la sauvegarde de ces dernières est indispensable en raison de leur importance économique, ainsi qu'en raison des tâches que leur confère la loi fédérale du 8 octobre 1982 sur l'approvisionnement économique du pays (RS 531). Diverses mesures entrent en ligne de compte pour

permettre aux entreprises de surmonter de telles situations extraordinaires: réduction des exploitations, subventionnement du stockage, encouragements à l'exportation, subventions aux transports pour favoriser l'équilibre entre les régions, réduction des prix du bois suisse, aides aux investissements. Exceptionnellement, on pourrait aussi envisager de prendre des mesures commerciales temporaires à la frontière, pour autant que les accords de libre-échange le permettent.

242 Section 2: Gestion des forêts

Art. 23 Principes de gestion

Le but de la gestion des forêts est défini au 1^{er} alinéa, tandis que les alinéas suivants contiennent des précisions concernant les compétences dans ce domaine, les méthodes de gestion ainsi que l'étendue de celle-ci.

La gestion a pour but de maintenir les fonctions forestières de façon durable. Dans un sens large, on entend par là que les forêts doivent être en mesure de remplir sans relâche leurs fonctions protectrices, sociales et économiques (rendement soutenu).

Le maintien des fonctions protectrices et sociales ne doit cependant pas forcément être lié à une obligation de gestion. Lorsqu'une forêt, du fait de la stabilité de la structure de son peuplement, est à même de remplir ces fonctions à long terme et sans interruption et sans soins cultureux ni exploitation, sa gestion n'est pas impérative. En revanche, lorsque la fonction économique d'une forêt est prioritaire et que l'on met l'accent sur sa productivité, des interventions culturelles et des éclaircies régulières, selon le principe du rendement soutenu, sont indispensables. Les forêts de ce type permettent de mettre judicieusement en valeur la matière première qu'est le bois et constituent la base d'approvisionnement de l'industrie indigène du bois, sans qu'il y ait contradiction pour autant avec la sylviculture naturelle.

La mise en pratique des principes de gestion ressortit aux cantons (2^e al.). Ils organisent la gestion des forêts conformément aux méthodes éprouvées de l'aménagement forestier et de la sylviculture en accordant une attention particulière à la pratique d'une sylviculture naturelle. Là où le type de peuplement ou sa situation l'exigent (par exemple dans le profil des eaux), il est possible de prévoir des formes de gestion particulières (p. ex. limitation de la hauteur des arbres) pour réduire les risques.

Sont considérées comme mesures sylvicoles toutes les mesures qui sont nécessaires à la conservation des forêts, des soins cultureux jusqu'aux coupes de régénération. La sylviculture naturelle, c'est-à-dire douce et respectueuse de l'équilibre écologique, est pratiquée compte tenu de la faune et de la flore, ainsi que la protection de la nature et du paysage. Dans les plans d'aménagement sylvicole, on tente donc d'harmoniser les souhaits que des tiers émettent à ce sujet, avec les objectifs du propriétaire. On peut en conséquence s'attendre à ce que la cohabitation entre protection de la nature et approvisionnement en matières premières s'améliore encore à l'avenir.

L'un des éléments importants de la gestion forestière est l'aménagement forestier ou, comme on l'appelle maintenant, la *planification forestière*. Cette notion recouvre à la fois la détermination des objectifs, l'élaboration des plans, la prise des décisions, l'exécution et le contrôle des travaux ainsi que la collecte d'informations. Dans un sens plus restreint et selon une tradition de longue date, l'aménagement forestier consiste dans l'élaboration proprement dite du plan d'aménagement sur la base d'enquêtes sur l'état des forêts et les modifications qu'elles subissent. Les mesures éconocées dans le plan d'exploitation sont contraignantes et devraient être le meilleur moyen de parvenir à conserver durablement les fonctions des forêts.

Dans leurs plans d'exploitation, les cantons peuvent prévoir de renoncer à la gestion de certains peuplements forestiers d'une grande valeur écologique, esthétique ou génétique ou de se limiter à une gestion extensive bien déterminée (élimination d'arbres dangereux, entretien des chemins pédestres, maintien des structures traditionnelles, etc., 3^e al.). On peut aussi envisager de renoncer à la gestion d'une forêt pour des raisons économiques, par exemple dans le cas de peuplements où l'accroissement est faible, où l'exploitation du bois n'est pas rentable et où la conservation des forêts le permet.

Dans tous les cas où l'on renonce à gérer une forêt, ce choix doit être motivé dans le plan d'aménagement. Lors de la délimitation de peuplements qui ne sont pas gérés, il convient en outre de veiller à éviter les effets nuisibles que cela pourrait avoir sur les biens-fonds voisins.

Les cantons, enfin, doivent aussi avoir la possibilité de délimiter des réserves forestières, avec l'approbation du propriétaire de forêt (4^e al.).

Les réserves forestières ne sont pas forcément des réserves naturelles. Selon la loi sur la protection de la nature et du paysage, ces dernières peuvent toutefois aussi être créées en forêt. L'allocation de subventions pour les réserves forestières n'est pas prévue dans la loi sur les forêts, mais peut être obtenue conformément à la LPN, pour autant que les conditions soient remplies.

Les cantons doivent assurer des soins minimaux (5^e al.) là où les forêts remplissent des fonctions protectrices particulières en préservant la population ou des valeurs matérielles importantes des catastrophes naturelles. C'est le cas notamment d'une grande partie des forêts des vallées des Alpes et des Préalpes, ainsi que des forêts du Jura dans des situations extrêmes qui protègent des agglomérations et surtout des voies de communication (chemins de fer, routes, lignes à haute tension, etc.). Sont considérés comme soins minimaux toutes les interventions qui contribuent à augmenter ou maintenir la stabilité des peuplements.

Les soins culturaux sont généralement apportés aux forêts par le propriétaire à la requête du canton. Si le propriétaire néglige cette tâche, le canton exécute lui-même les mesures prescrites ou confie cette tâche à des tiers (p. ex. CFF ou Centrale électrique, etc.). L'indemnisation des coûts qui en découlent est régie par l'article 38, 1^{er} alinéa, du projet.

Art. 24 Exploitation du bois

Cette disposition vise à perpétuer la pratique actuelle. Avant l'exécution de coupes de bois, les arbres doivent être marqués par le service forestier, qui donne

ensuite l'autorisation d'exécuter la coupe. Certaines forêts privées ne tombent cependant pas sous le coup de cette disposition car divers cantons permettent au propriétaire d'y abattre librement des quantités limitées de bois pour ses propres besoins.

Art. 25 Interdiction des coupes rases

La coupe rase est l'enlèvement complet du peuplement sur une surface non rajeunie, de telle sorte que la surface exploitée soit assimilable à un terrain dénué. Ce type de coupes était interdit jusqu'ici et le restera dans la nouvelle loi. Des dérogations pourront cependant être accordées pour le rajeunissement d'essences de lumière (chênes, pins, etc.) ou pour la conversion de taillis sous futaie et de taillis en futaies, ou inversement, à condition que la fertilité du sol, le régime des eaux, ainsi que les fonctions protectrices et sociales de la forêt n'en pâtissent ni sérieusement ni durablement. Dans des cas exceptionnels, on admettra aussi l'exécution de coupes rases ou le nettoyage complet de peuplements dans le lit des crues des cours d'eau pour des raisons de sécurité. Contrairement aux effets que produit un défrichement, l'assiette d'une coupe rase reste forêt au sens de la loi et peut donc être reboisée.

Art. 26 Reboisement de vides

La définition des vides a été donnée dans les explications relatives à l'article 2. A basse altitude, les vides sont généralement vite reboisés par régénération naturelle, à condition que le gibier ne soit pas trop abondant. A plus haute altitude, le reboisement naturel des vides peut en revanche prendre plusieurs décennies. Lorsque la stabilité ou la fonction protectrice de la forêt est compromise, il faut donc raccourcir ce délai par la plantation de jeunes arbres d'origine appropriée et convenant à la station.

Art. 27 Plants et semences

La notion de plants et semences comprend les cônes, les fruits, les semences, les boutures et autres parties de plantes, qui sont destinés à produire des plants forestiers, de même que les plants forestiers eux-mêmes.

Les mesures prises dans ce domaine ont pour but d'assurer l'approvisionnement des propriétaires de forêts et les services forestiers en matériels de reproduction appropriés, ainsi que de sauvegarder la diversité génétique de nos forêts.

La *diversité génétique* est un facteur important lorsqu'il s'agit de conserver la stabilité de l'écosystème que constitue une forêt. Pour sauvegarder au mieux cette diversité, il importe d'encourager le rajeunissement naturel, de stocker des semences de diverses provenances pour la production de plants, ainsi que de créer des réserves génétiques.

L'organisation de l'approvisionnement en plants et semences d'essences forestières incombe aux cantons. La Confédération n'assume que les tâches de coordination et d'information.

La Confédération surveille en revanche le commerce international des plants forestiers et des semences (2^e al.).

Art. 28 Vente et partage

Etant donné les menaces qui pèsent sur les forêts, la différence faite dans la législation actuelle entre forêts privées et forêts publiques ne se justifie plus et va donc, à une exception près, disparaître dans le nouveau droit.

Cette exception concerne *la vente et le partage de forêts*. Alors qu'il est prévu que le partage de forêts soit, comme jusqu'à présent, limité dans tous les cas et soumis à une autorisation cantonale, la *vente d'une forêt privée* en un seul lot sera possible sans autorisation des services forestiers. En revanche, les *forêts appartenant à des communes ou à d'autres collectivités publiques* ne pourront être vendues qu'avec l'autorisation du canton. Les forêts domaniales ne doivent pas non plus être aliénées, mais une réglementation particulière n'est pas nécessaire dans ce cas, puisqu'il s'agit là de forêts appartenant au canton.

Les restrictions imposées dans ce domaine se justifient car le morcellement de la propriété peut être nuisible aux forêts. Les pouvoirs publics dépensent en effet chaque année des sommes considérables pour remembrer des forêts morcelées et permettre ainsi qu'elles soient traitées et gérées de manière uniforme.

Etant donné que, selon le projet de loi fédérale sur le droit foncier rural, le partage ou la vente de terrains agricoles qui peuvent aussi comprendre des forêts est également soumis à autorisation, il y a lieu, par souci d'efficacité, de réunir les procédures d'autorisation et de prendre une décision globale (2^e al.).

25 Chapitre 5: Mesures d'encouragement

251 Section 1:

Formation professionnelle, vulgarisation, recherches, développement et enquêtes

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

Pour conserver les forêts, il faut non seulement organiser le service forestier de façon judicieuse, mais aussi donner la possibilité au personnel forestier d'acquérir une formation professionnelle, de se perfectionner et de bénéficier d'une formation continue. Cette affirmation est vraie pour l'ensemble de la main-d'œuvre forestière, de l'ingénieur forestier diplômé EPF, au simple ouvrier forestier sans formation (1^{er} al.), en passant par toutes les étapes de la formation (formation élémentaire, apprentissage et poursuite de la formation) prévues par la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr) autrement dit, les travailleurs forestiers spécialisés, les bûcherons, les gardes forestiers.

Si l'on veut disposer d'un nombre suffisant de spécialistes bien formés, la Confédération doit encourager et coordonner la formation professionnelle forestière à tous les échelons.

Comme jusqu'à présent, seule la formation de base et le perfectionnement des ingénieurs forestiers dans les Ecoles polytechniques fédérales dépendront directement de la Confédération, de même que leur formation continue assurée par l'Office fédéral (2^e al.). Le perfectionnement et la formation continue acquerront à l'avenir une importance accrue.

En plus de la formation universitaire, essentiellement théorique, un certificat d'éligibilité restera comme par le passé nécessaire pour accéder à un emploi forestier supérieur dans l'administration (3^e al.). Ce certificat est délivré aux personnes qui ont accompli avec succès un stage forestier et réussi l'examen de fin d'études (ordonnance du 23 mars 1973 concernant l'éligibilité des agents forestiers supérieurs, RS 921.231 et règlement du 23 mai 1973 concernant le stage forestier, RS 921.231.1).

La réglementation de la formation professionnelle du personnel forestier au 4^e alinéa est nouvelle. Selon la réglementation en vigueur, les articles 6 à 45, 49 à 57 ainsi que 63 et 64 de la loi fédérale sur la formation professionnelle sont applicables par analogie à la formation professionnelle des forestiers-bûcherons. Or cette façon d'appliquer la LFPr n'est juridiquement pas tout à fait irréprochable et n'est de ce fait pas reprise dans la nouvelle loi.

Les exigences professionnelles toujours plus nombreuses dans le domaine forestier appellent une révision de la politique en matière de formation professionnelle. Il conviendra en particulier d'étudier la question de la spécialisation et d'envisager la création de nouveaux types de formation. D'où l'opportunité de soumettre la formation professionnelle, le perfectionnement et la formation continue du personnel forestier à la loi fédérale sur la formation professionnelle. Cela devrait être possible malgré le fait que la base constitutionnelle est un peu faible car le mauvais état des forêts justifie, pour des raisons de police, que la Confédération édicte des dispositions dans le domaine de la formation professionnelle forestière. De nombreuses tâches importantes, qui, dans d'autres branches professionnelles, sont assumées par les associations professionnelles, incombent en l'occurrence au DFI (surveillance des examens de fin d'apprentissage, matériel didactique, programme de formation professionnelle). La diversité de la formation professionnelle ne peut être maintenue que si la Confédération continue de s'en charger.

Bien que la loi fédérale sur la formation professionnelle doive être applicable en principe, il convient, compte tenu des particularités de la formation professionnelle forestière, de réserver la possibilité d'émettre des dispositions dérogatoires. Une telle solution a été prévue à l'article 77 LFPr pour la formation ménagère.

Art. 30 Tâches des cantons dans le domaine de la formation professionnelle

Cet article règle tout d'abord la formation professionnelle de la main-d'œuvre forestière qui n'est pas régie par la loi fédérale sur la formation professionnelle. Il s'agit là en particulier des travailleurs forestiers sans qualification, des agriculteurs qui travaillent temporairement en forêt, ainsi que d'autres travailleurs indigènes et étrangers occupés occasionnellement en forêt. Cette formation est axée avant tout sur la sécurité du travail et la prévention des accidents.

Les cantons doivent aussi intensifier et institutionnaliser la vulgarisation à l'intention des propriétaires de forêts. Un soutien financier au développement de cette activité est déjà prévu dans l'arrêté fédéral sur des mesures extraordinaires pour la conservation des forêts (AF du 25 novembre 1987, FF 1988 I 257).

Art. 31 Recherche et développement

Cet article a pour but de servir de base légale à la recherche et au développement dans le domaine de l'économie forestière et de l'industrie du bois et de venir compléter ainsi les dispositions de portée générale contenues dans la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la recherche (RS 420.1). Ceci vaut notamment pour les instituts de recherche tels que

– l'Institut pour l'étude de la neige et des avalanches, Weissfluhjoch-Davos, ou
– le Fonds pour les recherches forestières et l'utilisation du bois, qui ne font pas partie du domaine des Conseils des écoles comme l'Institut de recherche sur la forêt et le bois de l'EPFZ et l'Institut fédéral de recherches forestières.

Cet article doit en outre permettre, au besoin, de créer de nouveaux centres de recherche dans le domaine de la forêt et du bois.

Les études permettant de prendre les décisions indispensables à la conservation des forêts et à la sauvegarde de leurs fonctions ne cesseront de gagner en importance. Cet article doit donc aussi servir de base légale pour la réalisation des travaux scientifiques nécessaires à l'accomplissement des tâches légales.

Art. 32 Soutien aux associations

La possibilité pour la Confédération d'allouer des subventions à des associations d'importance nationale œuvrant en faveur de la conservation des forêts se justifie du fait de l'importance qu'a cette tâche pour la collectivité.

Art. 33 Enquêtes

Cet article permet de donner une base légale uniforme à l'Inventaire forestier national (IFN), aux enquêtes effectuées dans le cadre de Sanasilva (inventaire des dégâts aux forêts), à la statistique forestière fédérale et aux enquêtes sur la consommation de bois.

Les enquêtes sont très importantes aussi bien pour l'information nationale et internationale qu'en tant que base de décision pour une utilisation optimale des fonds fédéraux, que ce soit en cas de catastrophe ou en temps normal.

Art. 34 Information

L'obligation pour la Confédération et les cantons de veiller à l'information du public est une disposition nouvelle. Ces dernières années, les contacts avec les administrés n'ont cessé de gagner en importance. C'est le grand intérêt manifesté par le public pour la conservation des forêts qui a fait apparaître la nécessité d'une information approfondie.

252 Section 2: Financement

Art. 35 Principes

Les dispositions sur les mesures d'encouragement ont été élaborées en fonction du projet de loi fédérale concernant les aides financières et les indemnités. Une différence y est notamment faite entre les contributions versées au bénéficiaire

pour l'accomplissement de tâches prescrites par le droit fédéral ou qui lui ont été confiées par la Confédération (*indemnités*) et celles qu'un administré peut recevoir pour l'accomplissement de tâches qu'il a choisies lui-même (*aides financières*). Alors que les indemnités doivent obligatoirement être versées par la Confédération, les aides financières ne le sont que dans les limites des fonds mis à la disposition de la Confédération. Les domaines que la Confédération doit soutenir sont énumérés à l'article 35.

Toutes les prestations financières de la Confédération sont subordonnées à des conditions communes, qui doivent être préalablement remplies. Ces conditions ne sont pas nouvelles puisqu'on y reprend des éléments du droit en vigueur qui ont donné satisfaction.

Les subventions sont versées à celui qui fournit la prestation souhaitée ou en assume le coût. Dans le cas des mesures forestières, il s'agit en général de l'entreprise forestière ou de propriétaire de forêt, dans le cas de la construction d'ouvrages de protection, du maître d'œuvre.

Les subventions fédérales ne sont versées que pour les travaux accomplis. Les prestations personnelles du bénéficiaire d'une aide fédérale correspondent au solde des frais qu'il doit prendre en charge. Elles dépendent jusqu'à un certain point de sa capacité financière.

Une attention particulière doit être accordée à la condition qui veut que les conflits, s'il y en a, soient réglés durablement et de manière à assurer, si possible, la conservation des forêts (2^e al., let. e).

Les mesures forestières ne peuvent en effet donner de bons résultats que si les litiges quant à l'utilisation sont réglés (problèmes causés par le gibier ou par les pâturages, ainsi que les litiges provoqués par une exploitation touristique). S'il n'est pas possible de trouver une solution, la Confédération peut réduire ou refuser ses prestations financières.

Les conditions pour l'annulation ou la restitution de prestations financières déjà versées par la Confédération seront réglées en détail dans la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (cf. FF 1987 I 369 451 ss).

Les 3^e et 4^e alinéas de cet article 35, qui règlent la question pour la loi sur les forêts, pourront donc être purement et simplement biffés dès l'approbation de la loi sur les aides financières et les indemnités par le Parlement.

Les mesures décrites aux *articles 36 à 38, 1^{er} alinéa*, visent à protéger la population et les valeurs matérielles considérables, ainsi qu'à conserver les forêts là où elles sont éminemment protectrices, là où elles sont particulièrement menacées dans leur existence. Les mesures se fondent directement sur la législation fédérale et sont ordonnées ou prises par les cantons, auxquels incombe l'exécution des prescriptions. Les montants que la Confédération alloue pour encourager ces mesures représentent de ce fait des *indemnités*.

Comme ces mesures revêtent une très grande importance pour la protection de notre espace vital et la conservation de nos forêts, le taux de subventionnement, qui peut atteindre 80 pour cent des frais, est relativement élevé. On tient ainsi compte de la situation financière difficile des régions de montagne qui sont particulièrement touchées. Bien entendu, les taux applicables aux différents types

de mesures que l'on se propose de soutenir seront échelonnés de façon détaillée dans l'ordonnance.

Les contributions allouées sous forme d'aides financières pour des prestations facultatives de l'économie forestière sont elles aussi assez élevées puisqu'elles peuvent atteindre 60 pour cent des frais (art. 38, 2^e al.). L'état inquiétant des forêts suisses et la mauvaise situation financière de nombreuses entreprises forestières qui en résulte justifient toutefois un accroissement des moyens mis à disposition par la Confédération: il s'agit surtout de permettre le traitement et la gestion des forêts même lorsque cela n'est pas rentable. L'encouragement de telles mesures, moins étendu, il est vrai, que ce qui est prévu dans la nouvelle loi, se fait actuellement dans le cadre de l'arrêté fédéral sur des mesures extraordinaires pour la conservation de la forêt.

Art. 36 Protection contre les catastrophes naturelles

L'éventail des mesures de protection contre les catastrophes naturelles est décrit à l'article 19.

La Confédération contribue au financement d'ouvrages et d'installations destinés à protéger l'homme et son espace vital: ouvrages paravalanches (permanents ou temporaires), ouvrages de déviation, de freinage de protection d'un objet (tels que coins brise-avalanches et galeries), abris, déplacement de bâtiments menacés à des endroits à l'abri des avalanches, travaux de protection contre les chutes de pierres (y compris les ouvrages de retenue), drainage des éboulis, protections contre les glissements de terrains, correction de torrents, protection contre les incendies, y compris installations de desserte indispensables.

Ces mesures devront si possible être combinées avec des mesures d'ingénierie biologique et des mesures sylvicoles. Elles doivent aussi être harmonisées avec les mesures prises dans le domaine des constructions hydrauliques et des améliorations foncières afin que la planification soit globale et complète.

Art. 37 Prévention et réparation des dégâts aux forêts

Cet article reprend une partie de l'arrêté fédéral sur des mesures extraordinaires pour la conservation de la forêt.

Les mesures de prévention des dégâts en forêt comprennent l'acquisition et l'utilisation d'engins et d'installations destinées à la lutte contre les parasites et les maladies de la forêt, ainsi que l'encouragement des efforts visant à neutraliser les substances nocives, et à conserver la vitalité des forêts et du sol forestier.

Par exploitations forcées, on entend l'exploitation non prévue d'arbres à terre ou sur pied qui sont déjà morts ou tellement endommagés qu'ils avaient déperé rapidement.

Art. 38 Gestion des forêts

Conformément à l'article 23, 5^e alinéa, les forêts qui exercent une fonction protectrice particulière doivent bénéficier d'un *traitement minimum*.

Les interventions sylvicoles au sens du 1^{er} alinéa doivent être réalisées dans le cadre de *projets* et limitées aux mesures absolument indispensables pour améliorer

ou préserver la stabilité des forêts. Il n'est pas possible d'y inclure des mesures qui ne sont souhaitables que du point de vue de la gestion d'entreprise.

La lettre b permet d'intégrer dans le droit ordinaire les projets sylvicoles pour lesquels des subventions fédérales sont déjà versées aujourd'hui sur la base d'une interprétation large de l'article 42^{bis} LFor.

Les mesures au sens du 2^e alinéa, qui pourront être encouragées au moyen d'aides financières sont essentiellement de nature économique. Les entreprises forestières et les propriétaires de forêts sont libres de les prendre ou non et, le cas échéant, d'en déterminer l'ampleur. A l'exception des mesures visées aux lettres a, f et aussi b pour certaines, elles peuvent déjà être subventionnées en vertu du droit en vigueur.

Toutes les mesures encouragées trouvent leur légitimation dans le mandat constitutionnel contenu dans l'article 24 cst., selon lequel les forêts doivent être conservées. Bien qu'elles ne soient pas désignées ainsi, les aides financières allouées sur la base des dispositions du 2^e alinéa représentent en fait un *dédommagement partiel si non intégral des prestations d'intérêt public fournies par les propriétaires de forêts et les exploitants*. Peuvent être considérées comme prestations d'intérêt public les multiples fonctions forestières (art. 1^{er}) que les forêts et, indirectement, leurs exploitants mettent gratuitement au service de la collectivité. L'une des possibilités envisageables pour l'indemnisation des prestations d'intérêt public consiste à verser des contributions générales à la surface. On y a cependant renoncé car les indemnités et les aides financières doivent être versées en fonction des prestations fournies. Si les contributions à la surface étaient liées au principe de la prestation, l'exploitant de forêts devrait, pour bénéficier des subventions, fournir précisément les prestations qui sont encouragées séparément dans le projet. L'encouragement par le biais de mesures isolées permet en outre de mieux tenir compte des différences entre les besoins des diverses régions et de la situation des forêts et des fonctions qu'elles remplissent. Cela n'exclut pas que les contributions pour certaines mesures (selon la let. b par exemple) puissent être versées en fonction de la surface, sur la base de prestations par unité de surface. Peut donc bénéficier d'une telle aide financière toute personne qui fournit des prestations propres à contribuer à la conservation des forêts s'il ne parvient pas à rentabiliser ces prestations. L'encouragement de telles prestations particulières devrait permettre d'améliorer quelque peu la situation financière précaire des entreprises forestières et des propriétaires de forêts et avoir ainsi un effet bénéfique sur toute l'industrie du bois, sans qu'il soit nécessaire de prendre, sur la base de l'article 31^{bis} cst., des mesures dirigistes incompatibles avec les lois du marché.

Sont considérés comme bases de la planification forestière, au sens de la lettre a, l'aménagement forestier, les avant-projets, des études et enquêtes d'ordre général. L'aménagement forestier, instrument de la gestion d'entreprise, ainsi que l'élaboration des plans et la préparation des projets forestiers exigent souvent un engagement financier considérable de la part des propriétaires de forêts. Nombre d'entre eux ne sont pas en mesure de fournir à temps les moyens nécessaires. Afin d'assurer une utilisation aussi efficace que possible des fonds publics, il y a donc

lieu de leur offrir la possibilité d'élaborer les bases de planification et de décision appropriées en temps voulu et de façon aussi complète que possible.

Selon la lettre b, peuvent être indemnisées toutes les mesures sylvicoles dont les frais ne sont pas totalement couverts et qui ont été arrêtées dans les plans d'exploitation, conformément aux prescriptions cantonales en matière d'aménagement et de gestion. Les propriétaires de forêts privées qui entendent prétendre à une indemnisation devront impérativement discuter des mesures qu'ils entendent prendre avec l'ingénieur forestier compétent. Les délais sont fixés dans la planification sylvicole. Là encore, le but premier est de maintenir la stabilité et le rendement soutenu des peuplements forestiers, dans toute la mesure où des mesures sylvicoles soigneusement étudiées le permettent. Il est prévu que les contributions de la Confédération seront échelonnées et versées sur présentation d'une preuve que la prestation a été fournie, comme cela se fait déjà pour l'allocation d'indemnités en vertu de l'arrêt fédéral du 4 mai 1984 sur les subventions à des mesures extraordinaires contre les dégâts aux forêts (RS 921.515).

En vertu des dispositions figurant à la lettre c, on entend subventionner les sécheries de graines, les banques de semences ainsi que les appareils pour la récolte de graines.

La sylviculture ne peut être pratiquée de manière douce et écologique que si la desserte des forêts est suffisante et appropriée (let. d). La densité des équipements de desserte doit être fonction des besoins de traitement sylvicole, étant entendu que la desserte dépend toujours fortement des conditions topographiques. En montagne, une desserte de base comprenant quelques routes forestières et des câbles suffit généralement. En plaine, la desserte de base doit être complétée par des chemins permettant le passage de machines. Il est évident que dans un cas comme dans l'autre le paysage doit être ménagé le plus possible.

L'amélioration des conditions de gestions mentionnée à la lettre e inclut le remaniement parcellaire de forêts, déjà encouragé jusqu'à présent. Etant donné que les remaniements parcellaires ne permettent pas toujours, à eux seuls, de résoudre les problèmes de gestion des forêts de manière optimale – en particulier les problèmes de gestion des forêts privées – il y a lieu à l'avenir de soutenir aussi les regroupements en communautés de gestion. Dans une telle communauté, les membres emploient la main-d'œuvre en commun, de même qu'ils se mettent ensemble pour acquérir et utiliser les machines et les outils.

On entend finalement par réglementation du parcours du bétail la séparation totale, partielle ou temporaire de la forêt et du pâturage par la pose de clôtures.

Sur la base de la lettre f, il est prévu de soutenir les mesures de promotion des ventes mises en œuvre en cas de surproduction exceptionnelle de bois. Cette disposition ne permet en revanche pas de réduire les prix du bois, par exemple en subventionnant le transport, en facilitant les exportations, en intervenant de toute autre manière dans les mécanismes du marché, ou en prenant des mesures à la frontière. La notion de surproduction exceptionnelle de bois désigne aussi bien la production de quantités extrêmement importantes que l'existence de stocks difficilement commercialisables.

Art. 39 Encouragement de la formation professionnelle

Si la loi fédérale sur la formation professionnelle est en principe applicable en ce qui concerne les questions de fond, elle doit l'être aussi en ce qui concerne les subventions.

Les conditions particulières à la formation professionnelle forestière exigent cependant que la Confédération contribue comme jusqu'à présent à couvrir certaines dépenses supplémentaires spécifiques (2^e et 3^e al.). En l'occurrence, il s'agit d'allouer des aides financières notamment pour

- réduire les frais de transport, de logement et de nourriture que doivent supporter les participants à des cours de formation professionnelle, de perfectionnement ou de formation continue, ou les élèves d'établissements de formation (écoles de gardes forestiers), ainsi que les frais occasionnés par l'élaboration de matériel pédagogique;
- encourager la formation professionnelle des ouvriers forestiers;
- la formation pratique des ingénieurs forestiers en vue de leur admission à l'éligibilité.

Art. 40 Crédits d'investissement

Le champ d'application des dispositions en vigueur est étendu en ce sens que les crédits d'investissement (CI) pourront désormais être obtenus par toutes les entreprises forestières du pays. Ils devront en outre pouvoir être octroyés non seulement, comme jusqu'à présent, pour couvrir le solde des frais occasionnés par la construction d'ouvrages et d'installations de protection ainsi que par l'entretien et l'exploitation des forêts, mais aussi sous forme de crédits de construction, indépendamment de projets forestiers et de l'octroi de subventions. La couverture des frais de gestion courants au moyen des crédits d'investissement est en revanche exclue. Sont aussi considérés comme constructions et installations destinées à l'exploitation forestière les ateliers et les dépôts de bois, pour autant qu'ils correspondent aux besoins de l'économie forestière.

Art. 41 Mise à disposition de fonds

En prévision du cas dans lesquels la Confédération allouera d'abord des indemnités ou des aides financières à des projets particuliers, l'Assemblée fédérale devra déterminer dans chaque budget un crédit d'engagement (crédit annuel de garantie). Les crédits à disposition pourront ainsi être mieux répartis sur les diverses nouvelles tâches.

Quant au montant maximal des crédits consacrés aux mesures de réparation des dégâts causés aux forêts, ainsi qu'aux éventuelles mesures communes de l'économie forestière et de l'industrie du bois pour la promotion des ventes, il sera fixé pour plusieurs années par arrêté fédéral simple (enveloppe financière).

26 Chapitre 6: Dispositions pénales

Les dispositions pénales du droit forestier en vigueur ont été révisées pour la dernière fois en 1955. Par leur structure, leur contenu matériel et les sanctions prévues, elles ne correspondent plus aux exigences actuelles et ont de ce fait été

remaniées. Sur le plan formel, le projet de loi sur les forêts fait une distinction entre délits et contraventions. Il prévoit en outre une gradation en fonction de la culpabilité (intention ou négligence).

Quant au fond, les dispositions permettent non seulement d'infliger des peines plus lourdes mais aussi de mieux nuancer les sanctions encourues pour les différents types d'infractions. Les peines prévues dans le droit en vigueur ont presque totalement perdu leur effet dissuasif en raison de la dépréciation de l'argent; elles peuvent même inciter à enfreindre la loi dans la mesure où les avantages que l'on peut obtenir, par exemple, en défrichant illicitement un terrain forestier sont combien plus importants que l'amende encourue (20 à 50 fr. d'amende pour chaque are de forêt illégalement défrichée). La menace qui plane sur les forêts et l'importance accrue que la société accorde à la protection et à la conservation de la nature justifient une telle adaptation.

Art. 42 Délits

Seront dorénavant considérés comme délits les défrichements illicites, l'obtention frauduleuse de prestations de l'Etat, ainsi que l'inexécution ou le fait d'empêcher l'exécution d'un reboisement prescrit. Ces délits, s'ils ont été commis intentionnellement, seront punis de l'emprisonnement jusqu'à un an ou d'une amende pouvant atteindre 100 000 francs.

Il est justifié de classer ces infractions dans la catégorie des délits sanctionnés à une *peine maximale plus élevée* si l'on songe aux avantages pécuniaires qu'ils peuvent procurer à leur auteur. Dans le cas de défrichements illicites d'une certaine envergure, plusieurs actes de ce genre ont malheureusement été commis ces derniers temps, les avantages obtenus atteignent rapidement des sommes correspondant au maximum de l'amende. Il en va de même lorsqu'un propriétaire n'exécute pas un reboisement prescrit afin de pouvoir utiliser le sol à d'autres fins.

Ces dernières années, les fonds publics consacrés au traitement des forêts ainsi qu'au soutien de l'économie forestière et de l'industrie du bois ont été considérablement augmentés. Parallèlement, la procédure d'octroi de ces fonds aux ayants-droit a été simplifiée dans toute la mesure du possible. D'où l'absolue nécessité que les bénéficiaires soient honnêtes. L'obtention frauduleuse de prestations doit donc être sanctionnée très sévèrement, dans l'intérêt de la collectivité et des requérants honnêtes.

Si ces infractions sont commises par *négligence*, la peine sera une amende jusqu'au montant maximum de 40 000 francs fixé à l'article 48 du code pénal (CP, RS 311.0).

Art. 43 Contraventions

Les infractions énumérées au premier alinéa, si elles ont été commises intentionnellement et sans droit, seront punies des arrêts ou d'une amende jusqu'à 20 000 francs au plus. Là aussi, le maximum de l'amende dépasse les 5000 francs fixés à l'article 106 du code pénal. Le montant de l'amende est toutefois justifié lorsque l'on songe aux avantages pécuniaires qu'il est possible de se procurer par ces infractions ainsi qu'à la valeur des biens et intérêts à protéger.

Par désaffectation de constructions ou d'installations forestières (let. a), on entend, par exemple, l'utilisation régulière de cabanes en forêt comme locaux de réunion de clubs.

Celui qui enclôt la forêt, par exemple, *limite l'accès à celle-ci* (let. b). Est aussi passible d'une sanction, celui qui ne respecte pas les *limitations d'accès* prévues, par exemple, pour les soins aux jeunes peuplements ou la protection des biotopes (let. c), et celui qui *circule en forêt ou sur des routes forestières avec des véhicules à moteur* (let. d). La circulation à vélo ou l'équitation en forêt ou sur des routes forestières ne sont en revanche pas sanctionnées dans la législation fédérale.

Selon l'article 24, l'abattage d'arbres en forêt est soumis à certaines conditions, qui doivent être respectées si l'on veut protéger les forêts (let. e).

La lettre f revêt elle aussi une grande importance, car l'efficacité des enquêtes effectuées en vue d'assurer la conservation des forêts (Sanasilva, Inventaire forestier national) et le service de l'économie forestière et de l'industrie du bois (recensement des entreprises, statistique forestière, etc.) dépendent de la fiabilité des informations recueillies.

Celui qui commet de telles infractions par *négligence* (2^e al.) encourt une amende de 5000 francs au plus, ce qui correspond au maximum prévu dans le code pénal (art. 106 CP).

La compétence de menacer d'une peine les personnes qui auront contrevenu aux dispositions d'exécution que le Conseil fédéral aura édictées est déléguée à celui-ci (3^e al.).

Au niveau des contraventions, la *tentative et la complicité* sont punissables uniquement si la loi le prévoit expressément (art. 104, 1^{er} al., CP).

Etant donné que les contraventions à la présente loi peuvent impliquer des actes de nature très diverse, il a toutefois été prévu, au 4^e alinéa, que la tentative et la complicité sont punissables.

Contrairement aux délits, qui sont réglés de manière exhaustive dans le droit fédéral, les cantons peuvent allonger la liste des infractions qu'ils se proposent de sanctionner (5^e al.).

Art. 44 Contraventions et délits commis par des sociétés commerciales

L'expérience a montré que des infractions de différente nature, telles que le défrichement illicite ou l'obtention frauduleuse de subventions sont aussi commises ou ordonnées par des personnes morales ou par des sociétés commerciales, ou encore par des entreprises ou des collectivités de droit public. Comme de tels actes ne peuvent pas être sanctionnés en vertu du code pénal suisse, bien qu'ils constituent des infractions au droit public de la Confédération, il paraît opportun de déclarer applicables à la présente loi les dispositions des articles 6 (Infractions commises dans une entreprise, par un mandataire, etc., 1. Règle) et 7 (2. Réglementation pour les amendes n'excédant pas 5000 fr.) de la loi fédérale sur le droit pénal administratif (RS 313.0). Etant donné le fait qu'une grande partie des propriétaires de forêts sont organisés sur le plan du droit public, il y a lieu d'étendre le champ d'application de la loi précitée aux entreprises, collectivités et établissements de droit public.

Art. 45 Poursuite pénale

Il est précisé pour mémoire que la poursuite pénale est du ressort des cantons.

27 Chapitre 7: Procédure et exécution

271 Section 1: Procédure

Art. 46 Voies de recours

La loi renvoie aux dispositions générales en matière de justice administrative fédérale, soit à la loi fédérale sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) lorsque l'instance de recours est une autorité administrative, soit à la loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ, RS 173.110) lorsqu'il s'agit de recours contre des décisions de dernière instance prises par des autorités cantonales ou fédérales.

En vertu de la constitution fédérale, la Confédération a la responsabilité d'appliquer la loi de manière uniforme (art. 24, 1^{er} al., cst.). Les compétences des cantons, en particulier les compétences pour l'octroi d'autorisations de défricher et pour les constatations de la nature forestière, découlent de la présente loi, donc du droit fédéral. Si certaines décisions cantonales s'éloignent trop de la jurisprudence de la Confédération en la matière, les autorités fédérales sont tenues d'intervenir, afin d'assurer une application cohérente des lois. Etant donné que les cantons sont autonomes dans l'exercice des compétences qui leur ont été déléguées pour l'application du droit fédéral et que la Confédération n'a aucun pouvoir administratif de donner des instructions aux autorités cantonales, la Confédération en est réduite à user de son droit de recours contre des décisions cantonales de dernière instance (art. 103, let. b, OJ). Les autres possibilités d'intervention prévues à l'article 102, chiffre 2, de la constitution, soit l'abrogation des dispositions cantonales se fondant sur le droit fédéral, ne sont utilisées que dans les cas les plus graves. Le contrôle administratif exercé après coup par la voie du droit de recours est donc d'une importance décisive pour la surveillance de l'application directe du droit fédéral par les cantons.

L'exercice du droit de recours ne pose pas de problème particulier dans les cantons qui, comme les Grisons ou le Tessin, ne connaissent qu'une seule instance de recours cantonale.

Il en va autrement dans les cantons qui délèguent d'abord l'application du droit fédéral à des organes administratifs subordonnés. Dans ces cantons, toutes les possibilités de recours jusqu'à la dernière instance cantonale sont régies par le droit cantonal. Il reste donc à savoir si, en se fondant sur la présente loi, la Confédération a qualité pour recourir contre les décisions d'instance inférieures. Tandis que le canton de Berne a admis une telle procédure à plusieurs reprises, le canton d'Argovie l'a récemment rejetée. Le Tribunal fédéral, quant à lui, a renoncé à trancher la question (entretemps, une décision cantonale de dernière instance avait été prise), tout en recommandant à la Confédération de régler ce problème dans la loi.

Il serait en effet très peu satisfaisant que les cantons aient le pouvoir de priver la Confédération de son droit de recours en intercalant une instance intermédiaire, et de l'empêcher ainsi de remplir le devoir de surveiller l'application des lois qui

lui incombe en vertu de la constitution, ou au moins d'en entraver l'accomplissement. Il serait en outre intolérable que la Confédération doive attendre et espérer, comme dans le cas argovien, qu'un autre recourant épuise les voies de recours cantonales avant de pouvoir recourir à son tour.

Dans le domaine de la protection de l'environnement, par exemple, (art. 56 LPE, RS 814.01) la Confédération a qualité pour user des voies de recours prévues par le droit cantonal. Ce droit, appelé *droit de recours des autorités*, doit aussi être accordé en vertu de la présente loi (2^e al.).

Le 3^e alinéa n'est en fait qu'un renvoi. La référence au *droit de recours des cantons, des communes et des associations* rappelle l'applicabilité de l'article 12 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN, RS 451). Afin de dissiper toute incertitude qui pourrait subsister quant aux possibilités d'attaquer telle ou telle décision, le législateur a énuméré les principaux articles visés.

Art. 47 Effet suspensif du recours

Etant donné que cela peut durer des années, voire des décennies, jusqu'à ce que des atteintes aux forêts soient réparées, il paraît justifié d'accorder, de par la loi, un effet suspensif aux recours. Les autorités de recours sont libres de lever cet effet suspensif si une demande fondée leur est présentée.

Art. 48 Expropriation

Il peut arriver que l'expropriation de biens-fonds ou de servitudes soit indispensable à la conservation des forêts ou à la construction de bâtiments et d'installations de protection contre les catastrophes naturelles. Dans ces cas, c'est l'intérêt public qui prime. Les cantons sont donc habilités à exproprier les biens-fonds et les droits nécessaires. Ils peuvent déclarer applicable le droit d'expropriation cantonal ou fédéral. Par contre, seul le droit fédéral est applicable lorsque l'objet de l'expropriation est situé sur le territoire de plusieurs cantons.

272 Section 2: Exécution

Art. 49 Confédération

C'est à la Confédération qu'incombe, en dernier lieu, la responsabilité de veiller à une exécution conforme à la loi. Aussi a-t-elle la compétence de concrétiser les dispositions de la loi dans la mesure où cela lui paraît nécessaire.

Art. 50 Cantons

La loi forestière est une loi-cadre. Comme dans le droit actuellement en vigueur, son *exécution* incombe en principe aux cantons. Ils ont donc la compétence et l'obligation d'édicter les dispositions nécessaires à cet effet. En conséquence, ils doivent également être habilités à intervenir, en présence d'une situation contraire au droit (2^e al.). Pour restaurer l'état légal, ils peuvent par conséquent percevoir des cautions et ordonner l'exécution d'office.

Art. 51 Organisation forestière

La compétence d'exécuter la loi implique l'obligation d'organiser efficacement cette exécution. Comme jusqu'à présent, cela se fera d'une manière uniforme pour l'ensemble de la Suisse, par la subdivision des cantons en arrondissements et en triages forestiers, ainsi que par une organisation rationnelle des services forestiers, qui seront dotés de personnel qualifié.

Art. 52 Approbation des dispositions d'exécution cantonales

Etant donné que la loi sur les forêts est une loi-cadre, elle laisse beaucoup de compétences aux cantons. La Confédération fera par conséquent un usage très prudent de sa compétence de refuser certaines dispositions d'exécution cantonales. Seules les dispositions d'exécution relatives aux exploitations préjudiciables (art. 16, 1^{er} al.), à la distance par rapport à la forêt (art. 17, 2^e al.) et à l'aménagement et à la gestion (art. 23, 2^e al.) devront par conséquent être soumises au Département fédéral de l'intérieur pour approbation. La décision du DFI peut faire l'objet d'un recours au Conseil fédéral. Les dispositions précitées ne seront valables qu'à partir du moment où elles auront été approuvées par le département.

Art. 53 Communication obligatoire

Afin que la Confédération puisse exercer sa responsabilité et garantir une application uniforme de la loi, toutes les dispositions cantonales d'exécution doivent être communiquées à la Confédération avant leur mise en vigueur (1^{er} al.). Les décisions et prononcés cantonaux les plus importants doivent également lui être transmis (2^e al.).

28 Chapitre 8: Dispositions finales

Art. 54 Abrogation du droit en vigueur

La révision totale de la législation forestière permet de regrouper les dispositions actuellement dispersées dans divers lois et arrêtés fédéraux, si bien que ceux-ci peuvent être abrogés.

Art. 55 Modification du droit en vigueur

La loi sur la formation professionnelle doit être modifiée car, jusqu'à présent, le domaine de l'économie forestière en était expressément exclu. La subordination de la formation forestière à la loi sur la formation professionnelle exige que l'on en adapte l'article premier, 3^e alinéa.

De plus, il faut également saisir l'occasion d'adapter l'article 21 de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (RS 742.101). Les voies ferrées sont de plus en plus souvent menacées par des arbres isolés en mauvais état. A ce jour, la loi sur les chemins de fer ne connaît aucune disposition permettant d'exiger l'enlèvement de tels arbres. Ce projet de loi sur les forêts propose de remédier à cette situation en modifiant l'article 21 de la loi sur les chemins de fer. On renonce toutefois à introduire la responsabilité causale du propriétaire. En conséquence, les chemins de fer continueront de supporter les coûts d'enlèvement de tels arbres

tant qu'ils n'auront pas prouvé qu'un tiers responsable a eu un comportement fautif.

Art. 56 Dispositions transitoires

Relevons que toutes les anciennes autorisations de défricher qui avaient été accordées pour une durée indéterminée seront frappées de péremption deux ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi (2^e al.). Depuis la révision de l'ordonnance d'exécution de la loi fédérale concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts, du 25 août 1971, toutes les autorisations de défricher doivent être de durée limitée (art. 27^{bis} OFor). Dans des cas dûment motivés et si les conditions de défrichement sont encore remplies, un délai supplémentaire pourra être accordé. Les demandes dans ce sens devront être fondées et déposées à temps.

3 Conséquences

31 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

311 Confédération

Bien que la loi sur les forêts soit une loi-cadre qui laisse aux cantons le soin d'exécuter une grande partie de ses dispositions, les tâches qu'elle implique sont plus nombreuses que par le passé. Il y a donc lieu de prévoir du personnel et des moyens financiers supplémentaires, avant tout dans les domaines de la conservation des forêts et des tâches de protection, ainsi que pour la formation professionnelle, la vulgarisation et les études de base. Conscient que de nouvelles tâches s'imposent, on a, il est vrai, déjà innové en créant la nouvelle catégorie de «projets de restauration sylvicole» et le nouvel arrêté fédéral sur des mesures extraordinaires pour la conservation de la forêt (message du 25 novembre 1987, FF 1988 I 257). Outre les quatre postes déjà demandés dans cet arrêté, l'exécution de la loi forestière demandera la création de quelque dix nouveaux postes.

L'accroissement des dépenses qu'entraînera la nouvelle loi est dû aux mesures nouvelles qui y sont prévues d'une part, et au relèvement des taux maximums de subvention d'autre part. L'extension de l'aide fédérale ne sera cependant pas générale mais au contraire très différenciée; l'échelonnement des subventions pour les diverses mesures sera détaillé dans l'ordonnance.

L'augmentation de l'aide financière apportée par la Confédération sera financée en partie selon le principe de la causalité par les recettes des droits d'entrée perçus sur les carburants. Le projet de loi tient ainsi compte d'une exigence formulée lors de débats parlementaires sur les forêts et sur l'utilisation des droits d'entrée sur les carburants. De ce fait, l'augmentation des subventions versées permettra non seulement de réduire les frais restants à la charge des cantons, des communes et des tiers, mais accroîtra aussi la part des dépenses totales financées selon le principe du pollueur-payeur.

Par rapport aux mesures prévues dans la loi sur la police des forêts, dans l'arrêté du Conseil fédéral du 26 novembre 1986 concernant Sanasilva 1988-1991 et dans l'arrêté fédéral sur des mesures extraordinaires pour la conservation de la forêt

(message du 25 novembre 1987, FF 1988 I 257), la loi sur les forêts qui fait l'objet du présent rapport entraînera au total des dépenses supplémentaires de 125 millions de francs, réparties comme il suit:

- protection contre les catastrophes naturelles (+ 40 mio. de fr.);
- subventions pour l'exploitation et l'entretien des forêts (+ 60 mio. de fr.);
- encouragement de l'amélioration des conditions de gestion pour les propriétaires de forêts (+ 12 mio. de fr.);
- encouragement de la recherche et du développement ainsi que de la formation professionnelle; enquêtes (+ 3 mio. de fr.);
- crédits d'investissement/crédits de construction (+ 10 mio. de fr.).

Dans le plan financier du 18 janvier 1988 établi pour la législature, on est parti du principe que la nouvelle loi entrerait en vigueur avant la fin de la législature en cours. Les dépenses supplémentaires susmentionnées ont donc été en grande partie prises en considération dans le plan financier. Il faut s'attendre, en plus, à des coûts supplémentaires dans les domaines «amélioration des conditions de gestion» et «encouragement de la recherche».

Ces chiffres ne représentent toutefois que des estimations. Au vu de l'incertitude qui plane sur l'avenir de l'économie forestière et de l'industrie du bois, il est en effet impossible d'indiquer des chiffres exacts.

312 Cantons et communes

En vertu de l'article 50 du projet, l'exécution de la loi incombe aux cantons. La charge supplémentaire qui en résultera variera d'un canton et d'une commune à l'autre, étant donné les dimensions variables des services forestiers. Pour répondre à la multiplication des compétences que la Confédération leur délègue en matière de police des forêts, de mesures d'encouragement, de protection forestière et de formation professionnelle, les cantons seront toutefois contraints d'engager du personnel supplémentaire. Étant donné les différences d'organisation et de structures, il n'est pas possible de fournir des indications chiffrées.

Les cantons, comme la Confédération, doivent s'attendre à voir augmenter leurs dépenses. Pour la protection contre les catastrophes naturelles, l'exploitation et l'entretien des forêts, l'infrastructure des propriétaires, la protection forestière et la formation professionnelle, ces besoins supplémentaires s'élèveront à au moins 100 millions de francs par an pour l'ensemble des cantons.

32 Effets sur le paysage et l'environnement

A travers ses objectifs, la loi sur les forêts contribue à la conservation des forêts en tant que biocénoses naturelles. Important élément du paysage qu'elle modère, la forêt ne doit pas seulement être conservée dans son étendue mais également dans sa répartition géographique. En outre, le projet tend à une gestion minimale, prudente et naturelle des forêts, dont il convient de conserver la substance écologique et biologique. La meilleure façon d'atteindre cet objectif est de conserver et de créer des peuplements étagés et naturels.

Le projet de loi prévoit aussi que les populations de gibier doivent être réglées de manière à permettre un rajeunissement naturel, conforme à la station. Il permet d'exclure de la gestion des parties de forêts ou des éléments qui ont une valeur particulière du point de vue scientifique ou de les soumettre à une gestion spécifique, appropriée au but visé.

En matière de construction de routes forestières pouvant être utilisées par des camions, il y a lieu de faire preuve de retenue là où elles risquent d'entrer en conflit avec les intérêts de la protection de la nature et en particulier de la protection des espèces et des biotopes. Les mesures techniques de protection doivent être limitées au minimum et appliquées uniquement lorsqu'elles sont indispensables pour protéger la population et des valeurs matérielles considérables. Les autres effets sur le paysage et l'environnement ont déjà été mentionnés dans les commentaires des différentes dispositions.

4 Programme de la législature 1987–1991

Le projet est annoncé dans le rapport sur le programme de la législature 1987–1991 (FF 1988 I 353, ch. 2.22).

5 Rapport avec le droit européen

Jusqu'à présent, les compétences en matière de politique forestière n'ont pas été transférées aux organes de la CE. Les divers pays membres continuent donc de déterminer leur politique forestière de façon tout à fait autonome. Le mémorandum d'économie forestière de 1986 a été le premier document de politique forestière jamais discuté par la CE. Indirectement, les organes centraux ont toujours plus d'influence sur l'économie forestière, en particulier à travers:

- le programme de recherche sur le bois,
- la politique de reboisement des surfaces agricoles en friche, en vue de réduire la production agricole,
- les groupes de travail et symposiums sur la politique forestière.

Dans la perspective de l'ouverture du grand marché européen de 1992, les secteurs suivants de l'économie forestière doivent être adaptés aux normes européennes qui existent:

- mesures phytosanitaires à la frontière,
- contrôle de l'importation et de l'exportation de plants et de semences.

Les dispositions du traité de libre-échange avec la CE s'appliquent au marché et au commerce du bois depuis 1972. L'importation et l'exportation de bois ne doivent pas être limitées par des mesures à la frontière. Afin qu'il soit possible d'invoquer une clause de protection de ce traité en cas de nécessité, c'est-à-dire en cas de catastrophes forestières, l'article 22 du présent projet prévoit une norme adéquate.

Si le marché de la CE s'ouvrait sans que les entrepreneurs suisses bénéficient du même traitement en matière de conditions de transport, de conditions monétaires

et de poids des camions, l'économie suisse des forêts et du bois s'en trouverait gravement désavantagée. Il faudrait alors rétablir leur compétitivité par des mesures appropriées. D'un autre côté, l'accroissement du trafic international et l'augmentation de la pollution de l'air qui en découle représentent une grave menace pour nos forêts.

6 Constitutionnalité

La loi se fonde en premier lieu sur l'article 24 cst., qui oblige la Confédération à édicter les dispositions nécessaires à la conservation des forêts. Ce mandat implique des mesures aussi bien quantitatives que qualitatives et constitue également la base pour leur encouragement financier.

La loi tient en outre compte des articles 24^{sexies} et 24^{septies}, qui précisent les tâches de la Confédération en matière de protection de la nature et du paysage. Elle ne prévoit pas d'atteinte à la garantie de la propriété allant au-delà de ce qui est prévu dans la constitution.

Quant aux mesures d'encouragement prévues, elles ne constituent pas une atteinte au principe de la liberté de commerce et d'industrie puisqu'elles sont motivées par l'objectif de conservation des forêts et limitées, de ce fait, dans leur étendue.

D'un côté, l'article 31^{bis} cst. est déterminant pour l'aménagement des mesures d'encouragement; d'un autre côté, il sert de base constitutionnelle pour les mesures de précaution en matière de défense nationale économique.

Enfin, la réglementation de la formation du personnel forestier à laquelle il est prévu d'appliquer en principe la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr, RS 412.10) n'est pas en contradiction avec l'article 34^{1er}, 1^{er} alinéa, lettre g, cst. L'augmentation du nombre des personnes employées dans le secteur forestier qui ne bénéficient pas d'un contrat de travail de droit public justifie l'application de la LFPr. Etant donné que les examens professionnels seront reconnus par l'OFIAMT, cette extension du champ d'application de la LFPr permettra en même temps de rendre les professions forestières plus attractives.

Tableau récapitulatif des principales dispositions dans le droit en vigueur (LFor) et dans le nouveau droit (LFo)

Domaine	LFor	Loi sur les forêts (LFo)
<i>Définition de la forêt</i>	Réglé au niveau de l'ordonnance (art. 1) Définition dynamique	Art. 2 En principe: dynamique; à proximité des zones à bâtir: délimitation des lisières des forêts
<i>Principe de la conservation des forêts</i>	Art. 31	Art. 3
<i>Catégories de forêts</i>	Art. 2 à 4 Distinction entre forêts publiques et forêts privées, ainsi qu'entre forêts protectrices et forêts non protectrices	Plus de distinction entre les différentes catégories de forêts, sauf lors de la vente de forêts publiques (art. 28)
<i>Défrichements et obligation de fournir une compensation</i>	Loi: art. 31 Ordonnance: art. 25, 25 ^{bis} , 25 ^{ter} , 26, 26 ^{bis} , 27, 27 ^{bis}	Art. 5, 6, 7, 8 En principe, le reboisement de compensation se fait dans la même région Assouplissement de l'obligation concernant - la même région - la compensation en nature
	Obligation stricte de procéder à un reboisement de compensation	Compétences des cantons en matière de défrichements: jusqu'à 5000 m ²
	Compétences des cantons en matière de défrichements: jusqu'à 3000 m ²	
<i>Prélèvement de la plus-value</i>	Pas de dispositions	Art. 9
<i>Constatation de la nature forestière</i>	Pas de dispositions	Art. 10
<i>Forêts et aménagement du territoire</i>	Pas de dispositions	Art. 11, 12 et 13 Délimitation de la forêt par rapport à la zone à bâtir dans les plans d'affectation
<i>Accès aux forêts et circulation en forêt</i>	Ordonnance: (art. 3), renvoi à l'art. 699 CC	Art. 14 et 15 Réglementation plus restrictive de la circulation des véhicules à moteur et des manifestations en forêt

Domaine	LFor	Loi sur les forêts (LFo)
<i>Exploitations préjudicables et distance par rapport à la forêt</i>	Loi: <i>art. 21 à 24</i> Ordonnance: <i>art. 18, 18^{bis}, 19 et 29</i>	<i>Art. 16 et 17</i> Les cantons sont chargés de fixer une distance minimum entre les constructions et installations et la lisière de la forêt
<i>Protection contre les catastrophes naturelles</i>	<i>Art. 36</i> Limité aux forêts protectrices	<i>Art. 19</i> Importante extension par rapport à la LFor
<i>Protection des forêts</i>	<i>Art. 32^{bis}, 39 et 39^{bis}</i> Arrêté du Conseil fédéral concernant la protection des forêts (RS 921.541) et ordonnance y relative du DFI (RS 921.541.1) Arrêté du Conseil fédéral concernant la provenance et l'utilisation de semences forestières et de plants forestiers (RS 921.552) et ordonnance y relative du DFI (RS 921.552.1) Ordonnance sur la lutte contre le chancre de l'écorce du châtaignier (RS 921.542)	<i>Art. 18, 20 à 22 et 27</i> Pour l'utilisation en forêt de substances dangereuses pour l'environnement: renvoi à la législation sur la protection de l'environnement Plants et semences (<i>art. 27</i>)
<i>Dégâts causés par le gibier</i>	Loi: <i>art. 37^{ter}</i> Ordonnance: <i>art. 20</i>	<i>Art. 21, 2^e al.</i>
<i>Gestion de la forêt</i>	<i>Art. 18 à 20, 29 et 32</i> Obligation d'aménagement seulement dans les forêts publiques. Coupes rases interdites uniquement dans les forêts protectrices. Délai de trois ans pour le reboisement des vides	<i>Art. 23 à 26</i> Obligation d'apporter des soins minimums uniquement lorsque la fonction protectrice l'exige. Possibilité de créer des réserves forestières. Interdiction des coupes rases. Pas de délai pour le reboisement des vides; encouragement des rajeunissements naturels
<i>Partage et vente</i>	<i>Art. 26^{ter}, 33, 34 et 35</i> Autorisation obligatoire pour le partage et la vente dans les forêts publiques uniquement. Dans les forêts privées, seul le partage de parcelles regroupées est soumis à une autorisation	<i>Art. 28</i> Le partage de forêts est soumis à autorisation, de même que la vente de forêts publiques

Domaine	LFor	Loi sur les forêts (LFo)
<i>Formation</i>	<p><i>Art. 9, 10 et 12</i> Ordonnance concernant l'éligibilité des agents forestiers supérieurs</p> <p>Réglé dans une large mesure au niveau de l'ordonnance (<i>art. 6 ss</i>)</p>	<p><i>Art. 29 et 30</i> On a innové en déclarant la loi fédérale sur la formation professionnelle applicable à la formation forestière non universitaire.</p> <p>Mesures d'encouragement plus étendues en matière de formation professionnelle, de perfectionnement et de formation continue.</p>
<i>Recherche et développement</i>	Pas de dispositions	<i>Art. 31</i>
<i>Enquêtes, information et aide aux associations</i>	La question de la statistique forestière est réglée dans l'ordonnance (<i>art. 39</i>) et dans l'ordonnance du DFI (RS 921.211)	<i>Art. 32 à 34</i> Ces trois articles sont nouveaux. Ils servent de base légale à l'IFN, Sanasilva, le programme d'impulsions bois, la statistique forestière, l'information du public et l'aide aux associations
<i>Mesures d'encouragement et financement</i>	<p><i>Art. 26, 26^{bis}, 28, 37, 37^{bis}, 41, 42, 42^{bis}, 42^{ter}, 43 et 44</i> Arrêté fédéral concernant la participation de la Confédération à la reconstitution des forêts atteintes par le chancre de l'écorce du châtaignier</p> <p>Arrêté fédéral du 4 mai 1984 sur des subventions fédérales à des mesures extraordinaires contre les dégâts aux forêts</p> <p>Mesures sylvicoles de restauration selon les Prescriptions concernant les projets forestiers du 18 avril 1978</p>	<p><i>Art. 35 à 39</i> Distinction entre aides financières et indemnités. Les mesures d'encouragement qui ont donné satisfaction jusqu'à présent ont été reprises dans la loi et étendues au domaine de la gestion des forêts</p> <p>L'arrêté fédéral est repris dans le droit ordinaire</p> <p>Repris dans le droit ordinaire</p>
<i>Crédits d'investissement</i>	Loi fédérale concernant des crédits d'investissement pour l'économie forestière en montagne (RS 921.91)	<i>Art. 40</i> N'est plus limité aux régions de montagne. C I comme crédits de constructions C I en faveur des entrepreneurs forestiers
<i>Mise à disposition de fonds</i>	Pas de dispositions	<i>Art. 41</i>

Domaine	LFor	Loi sur les forêts (LFo)
<i>Dispositions pénales</i>	<i>Art. 46 à 48</i> Amendes pas élevées	<i>Art. 42 à 45</i> Le montant maximum des amendes a été considérablement augmenté
<i>Procédure</i>	Pas de dispositions	<i>Art. 46 et 47</i> Le droit de recours est précisé. Introduction du droit de recours des autorités
<i>Expropriation</i>	<i>Art. 21, 22, 25, 38 et 45</i>	<i>Art. 48</i>
<i>Organisation forestière</i>	<i>Art. 5 à 7</i> sinon largement réglé dans l'ordonnance (art. 4 et 5)	<i>Art. 51</i> La réglementation actuelle est maintenue
<i>Exécution</i>	<i>Art. 49 et 50</i> et ordonnance du DFI (RS 921.211)	<i>Art. 49, 50, 52 et 53</i>
<i>Dispositions finales</i>	<i>Art. 51 et 52</i>	<i>Art. 54 à 57</i>

32318

Loi fédérale sur la conservation des forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (Loi sur les forêts, LFo)

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu les articles 24, 24^{sexies}, 24^{septies} et 31^{bis} de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 29 juin 1988¹⁾,
arrête:

Chapitre premier: Dispositions générales

Article premier But

¹ La présente loi a pour but:

- a. D'assurer la conservation des forêts dans leur étendue et leur répartition géographique;
- b. De protéger les forêts en tant que milieu naturel;
- c. De garantir que les forêts puissent remplir leurs différentes fonctions, notamment leurs fonctions protectrice, sociale et économique (fonctions de la forêt);
- d. De soutenir et de sauvegarder l'économie forestière.

² Elle a en outre pour but de contribuer à protéger la population et les valeurs matérielles considérables contre les avalanches, les glissements de terrain, l'érosion et les chutes de pierres (catastrophes naturelles).

Art. 2 Définition de la forêt

¹ Sont considérées comme forêts toutes les surfaces recouvertes d'arbres ou d'arbustes forestiers à même d'exercer des fonctions forestières. Leur origine, leur mode d'exploitation et la mention au registre foncier ne sont pas pertinents.

² Sont également considérés comme forêts:

- a. Les forêts pâturées, les pâturages boisés, les noiseraies et les châtaigneraies;
- b. Les surfaces non boisées ou improductives d'un bien-fonds forestier, telles que les vides ou les surfaces occupées par des routes forestières ou d'autres constructions ou installations forestières;
- c. Les biens-fonds faisant l'objet d'une obligation de reboiser.

³ Ne sont pas considérés comme forêts les groupes d'arbres ou d'arbustes isolés, les haies, les allées, les jardins, les parcs et les espaces verts, les cultures d'arbres en terrain nu destinées à une exploitation à court terme ainsi que les buissons et les arbres situés sur ou devant des installations de barrage.

¹⁾ FF 1988 III 157

⁴ Les cantons peuvent préciser la largeur, la surface et l'âge minimums que doit avoir un peuplement sur une surface conquise par la forêt ainsi que la largeur et la surface minimums que doit avoir un autre peuplement pour être considérés comme forêt. Le Conseil fédéral limite la marge de manœuvre des cantons en la matière. Les critères cantonaux ne sont pas déterminants si le peuplement en question exerce une fonction sociale ou protectrice particulièrement importante.

Art. 3 Conservation des forêts

L'aire forestière ne doit pas être diminuée.

Art. 4 Dérogations pour la défense générale

Dans la mesure où des dérogations aux dispositions de la présente loi sont nécessaires pour les besoins de la défense générale, le Conseil fédéral les règle par voie d'ordonnance.

Chapitre 2:

Protection des forêts contre les atteintes de l'homme

Section 1: Défrichement et constatation de la nature forestière

Art. 5 Définition du défrichement

Est considéré comme défrichement tout changement durable ou temporaire de l'affectation du sol forestier.

Art. 6 Interdiction de défricher; dérogations

¹ Les défrichements sont interdits. Ils peuvent toutefois être autorisés si le requérant demande une dérogation pour des raisons importantes qu'il peut prouver et qui priment l'intérêt à la conservation de la forêt et si:

- a. L'ouvrage pour lequel le défrichement est sollicité ne peut être construit qu'à l'endroit prévu;
- b. L'ouvrage remplit, du point de vue matériel, les conditions posées en matière d'aménagement du territoire;
- c. Le défrichement ne présente pas de sérieux dangers pour l'environnement.

² Ne sont pas considérés comme raisons importantes les motifs financiers, tels que le souhait de tirer du sol le plus gros profit possible ou la volonté de se procurer du terrain bon marché à des fins non forestières.

³ Tout titulaire d'une dérogation doit tenir compte de la protection de la nature et du paysage.

⁴ Les dérogations à l'interdiction de défricher sont de durée limitée.

Art. 7 Compétence

¹ Les dérogations sont accordées:

- a. Par les cantons pour les surfaces jusqu'à 5000 m²;
- b. Par la Confédération pour les surfaces dépassant 5000 m².

² Pour déterminer la compétence, les surfaces de tous les défrichements sollicités pour un même ouvrage doivent être additionnées.

³ Si la surface à défricher est située sur le territoire de plusieurs cantons, la dérogation ne peut être accordée que par la Confédération.

Art. 8 Compensation du défrichement

¹ Tout défrichement doit être compensé en nature dans la même région.

² Exceptionnellement, la compensation en nature peut être apportée dans une autre région si cela permet d'épargner des surfaces agricoles privilégiées ou des zones d'une grande valeur écologique ou paysagère.

³ Au lieu de fournir une compensation en nature, il est possible, dans des cas exceptionnels:

- a. De prendre des mesures en faveur de la protection de la nature et du paysage;
- b. De fournir une compensation en espèces, qui sera affectée au financement des mesures de conservation des forêts.

⁴ La compensation en nature n'est pas obligatoire lorsque la surface conquise par le forêt qu'il est prévu de défricher se situe dans le profil des eaux et que le défrichement est nécessaire pour des raisons de sécurité.

Art. 9 Prélèvement de la plus-value

Les cantons veillent au prélèvement de la plus-value créée par les autorisations de défricher. Les montants prélevés doivent être affectés au financement des mesures de conservation des forêts.

Art. 10 Constatation de la nature forestière

¹ Celui qui prouve un intérêt digne d'être protégé peut demander au canton de décider si un bien-fonds doit être considéré comme forêt ou non.

² Lorsqu'une telle demande est liée à une demande de défrichement, la compétence est régie par l'article 6.

Section 2: Forêts et aménagement du territoire

Art. 11 Défrichement et autorisation de construire

L'autorisation de défricher ne dispense pas son titulaire de demander une

autorisation selon les articles 22 et 24 de la loi fédérale du 22 juin 1979¹⁾ sur l'aménagement du territoire (LAT).

Art. 12 Insertion des forêts dans les plans directeurs et dans les plans d'affectation

¹ Si, après avoir étudié soigneusement tous les intérêts en présence, les cantons estiment que l'insertion future de forêts dans une zone d'affectation selon les articles 14 à 18 de la loi fédérale du 22 juin 1979¹⁾ sur l'aménagement du territoire répond à un intérêt public important, ils l'indiquent dans leurs plans directeurs.

² L'insertion de forêts dans une zone d'affectation est subordonnée à une autorisation de défricher.

Art. 13 Délimitation des forêts par rapport à la zone à bâtir

¹ Les cantons peuvent délimiter les forêts et les zones à bâtir de manière obligatoire dans leurs plans d'affectation. Le tracé des lisières est déterminé par les autorités forestières cantonales.

² Les cantons vérifient et, au besoin, adaptent la délimitation après quinze ans au plus tard. Les autorités forestières cantonales et l'autorité compétente (art. 26 LAT¹⁾) pour l'approbation du plan d'affectation décident d'un commun accord de l'affectation des surfaces conquises par la forêt après avoir considéré tous les intérêts en présence. Les cantons règlent la procédure.

Section 3: Accès aux forêts et circulation en forêt

Art. 14 Accès

¹ Les cantons veillent à ce que les forêts soient accessibles au public.

² S'il en va de la conservation des forêts ou de l'intérêt public, les cantons doivent:

- a. Limiter l'accès à certaines zones forestières;
- b. Soumettre à autorisation les manifestations en forêt.

Art. 15 Circulation des véhicules à moteur

¹ Seuls les véhicules à moteur indispensables à l'économie forestière sont autorisés à circuler en forêt et sur les routes forestières; le Conseil fédéral règle les exceptions nécessaires pour l'armée et pour l'accomplissement d'autres tâches d'intérêt public.

² Les cantons peuvent admettre d'autres catégories d'usagers sur les routes forestières pour autant que la conservation des forêts ne s'en trouve pas menacée et qu'une telle décision ne soit pas contraire à l'intérêt public.

³ Les cantons pourvoient à la signalisation.

¹⁾ RS 700

Section 4: Protection des forêts contre d'autres atteintes

Art. 16 Exploitations préjudiciables

¹ Les exploitations qui ne constituent pas un défrichement au sens de l'article 4, mais qui compromettent ou perturbent les fonctions ou la gestion de la forêt sont interdites. Les droits sur de telles exploitations doivent être rachetés, si nécessaire par voie d'expropriation. Les cantons édictent les dispositions nécessaires.

² Si des raisons importantes le justifient, les cantons peuvent autoriser de telles exploitations à certaines conditions et en imposent certaines charges.

Art. 17 Distance par rapport à la forêt

¹ Les constructions et installations à proximité de la forêt peuvent être autorisées uniquement si elles n'en compromettent ni la conservation, ni le traitement, ni l'exploitation.

² Les cantons fixent la distance minimum appropriée qui doit séparer les constructions et installations de la lisière de la forêt. Cette distance est déterminée compte tenu de la situation et de la hauteur prévisible du peuplement.

Art. 18 Substances dangereuses pour l'environnement

L'utilisation en forêt de substances dangereuses pour l'environnement est interdite. Les exceptions sont réglées dans la législation fédérale en matière de protection de l'environnement.

Chapitre 3: Protection contre les catastrophes naturelles

Art. 19

Là où la protection de la population ou de valeurs matérielles considérables l'exige, les cantons doivent assurer la sécurité des zones de rupture d'avalanches ainsi que des zones de glissement de terrains, d'érosion et de chutes de pierres et veiller à l'endiguement forestier des torrents.

Chapitre 4: Entretien et exploitation des forêts

Section 1: Prévention et réparation des dégâts aux forêts

Art. 20 Mesures de la Confédération

¹ Le Conseil fédéral édicte des prescriptions sur les mesures sylvicoles visant à :

- Prévenir et réparer les dégâts aux forêts;
- Remédier aux conséquences des catastrophes forestières.

² Il édicte des prescriptions concernant les mesures à prendre contre les maladies et les parasites qui, bien que s'attaquant aux plantes à l'extérieur des forêts, peuvent mettre celles-ci en danger sur tout le territoire.

³ Il met sur pied un service phytosanitaire en collaboration avec les cantons et les milieux intéressés.

Art. 21 Mesures des cantons

¹ Les cantons prennent les mesures sylvicoles nécessaires pour prévenir et réparer les dégâts qui peuvent compromettre la conservation des forêts.

² Ils édictent des prescriptions visant à prévenir une prolifération nuisible du gibier. Ces prescriptions doivent permettre de garantir la conservation des forêts, en particulier leur régénération naturelle par des essences en station, sans qu'il soit nécessaire de prendre des mesures pour protéger les arbres. Lorsque cela n'est pas possible, les cantons prennent des mesures pour éviter les dommages causés par le gibier.

Art. 22 Mesures extraordinaires en cas de catastrophe forestière

En cas de catastrophe forestière, l'Assemblée fédérale peut prendre des mesures par arrêté fédéral de portée générale, non sujet au référendum, en particulier pour sauvegarder l'économie forestière et l'industrie du bois.

Section 2: Gestion des forêts

Art. 23 Principes de gestion

¹ Les forêts doivent être conservées de manière que leurs fonctions soient pleinement et durablement garanties.

² Les cantons édictent les prescriptions nécessaires en matière d'aménagement et de gestion en tenant compte des exigences d'une sylviculture naturelle ainsi que de la protection de la nature et du paysage.

³ Dans la mesure où l'état des forêts le permet, il est possible de renoncer à leur gestion, notamment pour des raisons écologiques et paysagères.

⁴ Les cantons peuvent délimiter des réserves forestières après avoir entendu les propriétaires de forêts.

⁵ Là où la sauvegarde de la fonction protectrice l'exige, les cantons doivent garantir des soins minimums.

Art. 24 Exploitation du bois

Tout abattage d'arbres en forêt est soumis à l'autorisation du service forestier. Les cantons peuvent prévoir des exceptions.

Art. 25 Interdiction des coupes rases

¹ Les coupes rases et toutes les formes d'exploitation dont les effets peuvent être assimilés à ceux des coupes rases sont interdites.

² Les cantons peuvent les autoriser à titre exceptionnel pour permettre l'exécution de travaux sylvicoles particuliers.

Art. 26 Reboisement de vides

¹ S'ils compromettent la stabilité ou la fonction protectrice des forêts, les vides qui ont été occasionnés par des atteintes de l'homme ou de la nature doivent être reboisés.

² Lorsque le reboisement ne peut pas être assuré par régénération naturelle, des arbres et des buissons doivent être plantés en station.

Art. 27 Plants et semences

¹ Les plants et semences utilisés pour les plantations forestières doivent être sains et convenir à la station.

² Le Conseil fédéral édicte des prescriptions sur la provenance, l'utilisation, le commerce et la sauvegarde des plants et semences d'essences forestières.

Art. 28 Vente et partage

¹ La vente de forêts appartenant à des communes ou à d'autres collectivités publiques, ainsi que le partage de forêts sont soumis à une autorisation cantonale. Celle-ci peut être accordée uniquement à la condition que l'opération ne porte pas atteinte aux fonctions de la forêt en cause.

² Lorsque la vente ou le partage est aussi soumis à autorisation en vertu de la loi fédérale du ...¹⁾ sur le droit foncier rural, les cantons veillent à ce que les procédures d'autorisation soient réunies et aboutissent à une seule décision.

Chapitre 5: Mesures d'encouragement

Section 1:

Formation professionnelle, vulgarisation, recherches, développement et enquêtes

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

¹ La Confédération surveille, coordonne et encourage la formation professionnelle, le perfectionnement et la formation continue dans le domaine forestier.

² Elle veille à la formation et au perfectionnement des ingénieurs forestiers dans les Ecoles polytechniques fédérales ainsi qu'à leur formation continue.

³ Elle règle l'éligibilité à un emploi forestier supérieur dans l'administration publique.

¹⁾ RO ...

⁴ La formation professionnelle du personnel forestier est régie par la législation fédérale en matière de formation professionnelle. Les tâches d'exécution attribuées au Département fédéral de l'économie publique en vertu de cette législation incombent au Département fédéral de l'intérieur. Le Conseil fédéral peut édicter des dispositions dérogatoires.

Art. 30 Tâches des cantons dans le domaine de la formation professionnelle
Les cantons veillent à la formation professionnelle des ouvriers forestiers et s'occupent de la vulgarisation à l'intention des propriétaires de forêts.

Art. 31 Recherche et développement

¹ La Confédération peut confier à des tiers ou soutenir par des aides financières:

- a. La recherche sur les forêts;
- b. L'étude et la mise au point de mesures visant à protéger les forêts contre les atteintes de toutes sortes;
- c. L'étude et la mise au point de mesures visant à protéger la population et les valeurs matérielles considérables contre les catastrophes naturelles;
- d. L'étude et le développement de procédés permettant d'améliorer la commercialisation et l'utilisation du bois.

² Elle peut créer des centres de recherche et en financer l'exploitation.

Art. 32 Soutien aux associations

La Confédération peut confier à des associations d'importance nationale des tâches en rapport avec la conservation des forêts et leur allouer des aides financières à cet effet.

Art. 33 Enquêtes

¹ La Confédération fait exécuter des enquêtes périodiques sur les stations forestières, les fonctions et l'état des forêts, sur la production et l'utilisation du bois ainsi que sur les structures et la situation économique des entreprises forestières. Les propriétaires de forêt ainsi que les organes responsables des entreprises de l'économie forestière et de l'industrie du bois sont tenus de fournir aux autorités les renseignements nécessaires et, au besoin, de tolérer des enquêtes.

² Les personnes chargées de la réalisation des enquêtes ou de l'interprétation des résultats sont tenues au secret de fonction.

Art. 34 Information

La Confédération et les cantons veillent à ce que la population soit informée sur le rôle et sur l'état des forêts ainsi que sur l'économie forestière et l'industrie du bois.

Section 2: Financement

Art. 35 Principes

¹ Dans les limites des crédits alloués, la Confédération encourage les mesures visant à conserver les forêts et à protéger la population ainsi que les valeurs matérielles considérables contre les catastrophes naturelles, de même que la formation professionnelle et la recherche.

² La Confédération peut lier ses prestations financières aux conditions suivantes:

- a. Les cantons doivent participer aux frais selon leur capacité financière;
- b. Le bénéficiaire doit, dans chaque cas, fournir une prestation propre proportionnée à ses moyens, aux efforts personnels qu'on est en droit d'attendre de lui ainsi qu'aux autres possibilités de financement dont il pourrait disposer;
- c. Les tiers, en particulier les usufruitiers et les responsables de dégâts, doivent participer au financement;
- d. Les mesures doivent être exécutées de manière économique et par des personnes compétentes;
- e. Les litiges, s'il y en a, doivent être réglés durablement et de manière à assurer, si possible, la conservation des forêts.

³ Les prestations financières obtenues illicitement doivent être remboursées.

⁴ Le Conseil fédéral fixe les critères pour le calcul des prestations financières et pour leur remboursement.

Art. 36 Protection contre les catastrophes naturelles

La Confédération alloue des indemnités jusqu'à concurrence de 80 pour cent des frais occasionnés par l'exécution de mesures prescrites visant à protéger la population et les valeurs matérielles considérables contre les catastrophes naturelles, telles que:

- a. La construction et la remise en état d'ouvrages et d'installations de protection;
- b. La création et le traitement de jeunes peuplements ayant une fonction protectrice particulière.

Art. 37 Prévention et réparation des dégâts aux forêts

La Confédération alloue des indemnités jusqu'à concurrence de 60 pour cent des frais occasionnés par l'exécution de mesures prescrites visant à prévenir et à réparer les dégâts aux forêts, telles que:

- a. Les mesures de prévention de dégâts extraordinaires que des maladies, des parasites ou des polluants pourraient causer aux forêts et qui compromettraient leur conservation;
- b. La réparation de tels dommages et de dégâts causés par des catastrophes naturelles ainsi que les exploitations forcées qui en résultent.

Art. 38 Gestion des forêts

¹ La Confédération alloue des indemnités jusqu'à concurrence de 80 pour cent des frais occasionnés par:

- a. Les soins minimums temporaires prescrits par les autorités lorsque une telle mesure est nécessaire pour sauvegarder la fonction protectrice d'une forêt;
- b. Le traitement prescrit des forêts clairiérées, instables ou détruites, qui ont ou avaient une fonction protectrice particulière, lorsque la couverture des frais totaux n'est pas assurée.

² Elle alloue des aides financières jusqu'à concurrence de 60 pour cent des frais occasionnés par l'exécution de mesures de gestion telles que:

- a. L'élaboration des bases nécessaires à l'aménagement forestier;
- b. Les mesures temporaires comme le traitement des forêts, l'exploitation et le débardage des bois, dans la mesure où la couverture des frais totaux n'est pas assurée;
- c. La production de plants et de semences d'essences forestières;
- d. La construction ou l'acquisition ainsi que la remise en état d'équipements de desserte indispensables à la gestion de la forêt;
- e. Les mesures visant à améliorer les conditions de gestion comme l'amélioration de la structure de la propriété, la création de syndicats de gestion et la réglementation du parcours du bétail;
- f. Les mesures temporaires de promotion des ventes prises en commun par l'économie forestière et l'industrie du bois en cas de surproduction exceptionnelle.

Art. 39 Formation professionnelle

¹ La Confédération encourage la formation professionnelle du personnel forestier en allouant des aides financières conformément aux articles 63 et 64 de la loi fédérale du 19 avril 1978¹⁾ sur la formation professionnelle.

² Elle alloue des aides financières jusqu'à concurrence de 50 pour cent des autres dépenses spécifiques de la profession, notamment des dépenses pour la formation pratique du personnel forestier sur le terrain et de celles occasionnées par l'élaboration du matériel pédagogique destiné au personnel forestier.

³ Elle alloue en outre des aides financières jusqu'à concurrence de 50 pour cent des dépenses consenties:

- a. Pour encourager la formation professionnelle des ouvriers forestiers;
- b. Pour encourager la formation pratique des ingénieurs forestiers souhaitant être éligibles à un emploi forestier supérieur dans l'administration publique.

Art. 40 Crédits d'investissement

¹ La Confédération peut consentir des prêts remboursables, sans intérêt ou à intérêt réduit

¹⁾ RS 412.10

- a. Pour des crédits de construction;
- b. Pour le financement du solde des frais occasionnés par l'exécution de mesures subventionnables selon les articles 36 et 38, 1^{er} et 2^e alinéas, lettres d et e;
- c. Pour l'acquisition de véhicules, de machines et d'outillage forestiers ainsi que pour la construction d'installations destinées à l'exploitation forestière.

² Les prêts sont de durée limitée.

³ Ils ne sont consentis que sur proposition du canton. Si un débiteur ne s'acquitte pas de son obligation de rembourser, le canton doit effectuer le remboursement à sa place.

Art. 41 Mise à disposition de fonds

¹ En votant le budget, l'Assemblée fédérale décide chaque année du montant de l'enveloppe destinée au financement des mesures au sens des articles 36 et 38, 1^{er} et 2^e alinéas, lettres d et e, ainsi que de l'article 40.

² Elle décide par arrêté fédéral simple du montant de l'enveloppe destinée au financement des mesures au sens des articles 37 et 38, 2^e alinéa, lettre f.

Chapitre 6: Dispositions pénales

Art. 42 Délits

¹ Est passible de l'emprisonnement jusqu'à un an ou d'une amende de 100 000 francs au plus celui qui, intentionnellement,

- a. Défriche sans autorisation;
- b. Obtient, pour lui-même ou pour un tiers, une prestation à laquelle il n'a pas droit en fournissant des indications fausses ou incomplètes ou de toute autre manière;
- c. Omet ou empêche l'exécution d'un reboisement prescrit.

² Si le délinquant agit par négligence, il est passible d'une amende de 40 000 francs au plus.

Art. 43 Contraventions

¹ Est passible des arrêts ou d'une amende de 20 000 francs au plus celui qui, intentionnellement et sans autorisation:

- a. Désaffecte des constructions ou des installations forestières;
- b. Limite l'accès à une forêt;
- c. Ne respecte pas les limitations d'accès selon l'article 14;
- d. Circule en forêt ou sur des routes forestières avec des véhicules à moteur;
- e. Abat des arbres en forêt;
- f. Entrave l'établissement des faits ou contrevient à l'obligation d'informer en donnant des indications fausses ou incomplètes, ou refuse de donner des renseignements.

² Si le contrevenant agit par négligence, il est passible de l'amende.

³ Le Conseil fédéral peut menacer d'une amende de 20 000 francs au plus celui qui, intentionnellement ou par négligence, contrevient aux dispositions d'exécution qu'il aura édictées.

⁴ La tentative et la complicité sont punissables.

⁵ Les cantons peuvent considérer les infractions au droit cantonal comme des contraventions.

Art. 44 Contraventions et délits commis par des sociétés commerciales

Si une contravention ou un délit est commis dans le cadre de la gestion d'une personne morale, d'une société de personnes, ou dans le cadre de la gestion d'une collectivité ou d'un établissement de droit public, les articles 6 et 7 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif¹⁾ sont applicables.

Art. 45 Poursuite pénale

La poursuite pénale est du ressort des cantons.

Chapitre 7: Procédure et exécution

Section 1: Procédure

Art. 46 Voies de recours

¹ La procédure de recours contre les décisions prises en vertu de la présente loi est régie par la loi fédérale sur la procédure administrative²⁾ et par la loi fédérale d'organisation judiciaire³⁾.

² L'Office fédéral de l'environnement, des forêts et de la protection du paysage (office fédéral) a qualité pour faire usage des voies de recours prévues par le droit fédéral ou par le droit cantonal pour contester les décisions prises par des autorités cantonales en ce qui concerne l'application de la présente loi et de ses dispositions d'exécution.

³ Le droit de recours des cantons, des communes et des associations pour la protection de la nature et du paysage est régi par l'article 12 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966⁴⁾ sur la protection de la nature et du paysage. Il porte aussi sur les décisions prises en vertu des articles 6, 8, 9, 10, 12, 2^e alinéa, 13 et 17, 2^e alinéa, de la présente loi.

¹⁾ RS 313.0

²⁾ RS 172.021

³⁾ RS 173.110

⁴⁾ RS 451

Art. 47 Effet suspensif du recours

Les recours contre des décisions permettant une atteinte aux forêts ont un effet suspensif.

Art. 48 Expropriation

¹ Lorsque les cantons ont besoin d'un bien-fonds pour assurer la conservation des forêts ou pour construire des ouvrages ou installations de protection contre les catastrophes naturelles, ils peuvent obtenir ce bien-fonds et, le cas échéant, les servitudes nécessaires par voie d'expropriation.

² Dans leurs dispositions d'exécution, les cantons peuvent déclarer applicable la loi fédérale du 20 juin 1930¹⁾ sur l'expropriation. Les recours en suspens restent cependant du ressort du gouvernement cantonal. La loi fédérale sur l'expropriation est applicable dans tous les cas où l'objet de l'expropriation s'étend sur le territoire de plusieurs cantons.

Section 2: Exécution

Art. 49 Confédération

¹ La Confédération veille à l'exécution de la présente loi. Elle accorde les dérogations à l'interdiction de défricher au sens de l'article 7, 1^{er} alinéa, lettre b, et accomplit les tâches qui lui sont directement attribuées par la présente loi.

² Le Conseil fédéral édicte les dispositions nécessaires pour l'exécution de la présente loi.

Art. 50 Cantons

¹ Les cantons exécutent la présente loi sous réserve de l'article 49. Ils édictent les dispositions nécessaires à cet effet.

² En présence d'une situation contraire au droit, les autorités cantonales compétentes prennent immédiatement les mesures nécessaires à la restauration de l'état légal. Elles sont habilitées à percevoir des cautions et à ordonner l'exécution d'office.

Art. 51 Organisation forestière

¹ Les cantons veillent à ce que le service forestier soit organisé de façon judicieuse.

² Ils divisent leur territoire en arrondissements forestiers et en triages forestiers. Ils confient la surveillance de ces arrondissements forestiers à des ingénieurs forestiers diplômés en possession d'un certificat d'éligibilité et celle des triages à des gardes forestiers diplômés.

¹⁾ RS 711.0

Art. 52 Approbation des dispositions d'exécution cantonales

Pour être valables, les dispositions d'exécution cantonales relatives aux articles 16, 1^{er} alinéa, 17, 2^e alinéa, et 23, 2^e alinéa, doivent avoir été approuvées par la Confédération.

Art. 53 Communication obligatoire

¹ Toutes les dispositions d'exécution cantonales doivent avoir été communiquées à l'office fédéral avant leur entrée en vigueur.

² Le Département fédéral de l'intérieur décide des décisions et prononcés cantonaux qui doivent être communiqués à l'office fédéral.

Chapitre 8: Dispositions finales

Art. 54 Abrogation du droit en vigueur

Sont abrogés:

- a. La loi fédérale du 11 octobre 1902¹⁾ concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts;
- b. La loi fédérale du 21 mars 1969²⁾ concernant des crédits d'investissement pour l'économie forestière en montagne;
- c. L'arrêté fédéral du 21 décembre 1956³⁾ concernant la participation de la Confédération à la reconstitution des forêts atteintes par le chancre de l'écorce du châtaignier;
- d. L'arrêté fédéral du 23 juin 1988⁴⁾ sur des mesures extraordinaires pour la conservation de la forêt.

Art. 55 Modification du droit en vigueur

¹ La loi fédérale du 19 avril 1978⁵⁾ sur la formation professionnelle est modifiée comme il suit:

Art. 1^{er}, 3^e al.

³ Dans les professions relevant de l'éducation, des soins aux malades, dans les autres professions à caractère social, dans celles qui sont en rapport avec la science, l'art et l'agriculture, la formation de base et le perfectionnement ne sont pas régis par la présente loi.

¹⁾ RS 9 511; RO 1954 573, 1956 1297, 1965 321, 1969 509, 1971 1191, 1977 2249, 1984 517, 1985 660

²⁾ RO 1970 760

³⁾ RO 1957 317, 1977 2249

⁴⁾ RO ...

⁵⁾ RS 412.10

² La loi fédérale du 20 décembre 1957¹⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 21, 1^{er} al., première et dernière phrases, 2^e al., dernière phrase (nouvelle)

¹ Si des travaux, des installations, des arbres ou des entreprises de tiers portent atteinte à la sécurité du chemin de fer, ces tiers ont l'obligation de remédier à la situation lorsque le chemin de fer le demande. . . . En cas d'extrême urgence, l'entreprise de chemin de fer peut prendre elle-même les mesures nécessaires afin d'écarter le danger.

² . . . Le coût des mesures prises en vertu du 1^{er} alinéa pour remédier aux atteintes causées par les arbres sont à la charge de l'entreprise de chemin de fer, à moins que le tiers responsable ne se soit comporté de manière fautive.

Art. 56 Dispositions transitoires

¹ Les procédures en suspens lors de l'entrée en vigueur de la présente loi sont régies par le nouveau droit. C'est toutefois l'autorité compétente en vertu de l'ancien droit qui continuera de s'en occuper.

² Les autorisations de défrichement de durée indéterminée sont frappées de péremption deux ans après l'entrée en vigueur de la présente loi. Dans le cas particulier, un délai supplémentaire peut être fixé par les autorités compétentes en matière d'autorisation, pour autant que les conditions préalables à un défrichement soient remplies. La demande doit être présentée avant l'échéance du délai de péremption. L'adaptation des décisions au nouveau droit est réservée.

Art. 57 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

32318

Message concernant la loi fédérale sur la conservation des forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (Loi sur les forêts, LFo) du 29 juin 1988

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	36
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	88.048
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.09.1988
Date	
Data	
Seite	157-224
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 555

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.