

CH_VB 2006-3328 3629 vom 12. Juni 2007

Bundesverwaltung, 2007-06-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2006-3328_3629_

FR: CH_VB 2006-3328 3629 du 12 juin 2007

IT: CH_VB 2006-3328 3629 del 12 giugno 2007

Erwägungen

E. 28

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

3654 législation sur les forêts déterminera de quelle manière et à quelles conditions les propriétaires de forêts seront indemnisés pour la prestation de puits de carbone. Le Protocole de Kyoto et le négoce de droits d'émission qui en découle attribuent une valeur marchande à une prestation forestière plus particulièrement sociale, à savoir absorber le CO₂ de l'atmosphère. Les propriétaires de forêts doivent en principe avoir la possibilité de valoriser une telle prestation, mais ils doivent d'abord remplir certaines conditions. Cela signifie en particulier qu'ils peuvent non seulement obtenir et vendre des droits d'émission, mais qu'ils doivent aussi compenser d'éventuelles émissions de CO₂ issues de leur forêt. L'art. 28a en fixe les conditions générales. Les propriétaires de forêts suisses ne peuvent toutefois pas être globalement tenus d'axer la gestion de leur forêt sur le respect du Protocole de Kyoto. L'absorption de carbone par des forêts dont les propriétaires ne s'engagent pas et ne peuvent, pour cette raison, faire valoir aucun droit pour avoir fourni une prestation de réduction du CO₂, permet à la Suisse de prendre en compte cette prestation pour elle-même sans devoir indemniser les propriétaires. Si en revanche, ces forêts deviennent source de CO₂ à cause de la gestion ou suite à des événements naturels, la Confédération doit, en tant que partie contractante au Protocole de Kyoto, ordonner des mesures qui garantissent à leur tour le respect des engagements. Il y a lieu de souligner ici qu'une utilisation accrue du bois comme ressource naturelle, telle que la prévoit le Programme forestier suisse, et l'aménagement d'un effet de puits de carbone important grâce aux forêts suisses constituent des objectifs antinomiques. La hausse qui se dessine de la demande en bois présage d'une augmentation de la récolte du bois par les propriétaires de forêts. C'est aussi un risque accru de voir les forêts se transformer en source de CO₂, que la Suisse devra compenser par une réduction supplémentaire des émissions ou par l'achat de certificats. Art. 28a L'al. 1 précise que les propriétaires ont la possibilité de recevoir des droits d'émission négociables pour les effets de puits de carbone s'ils s'engagent à gérer leur forêt selon les dispositions du Protocole de Kyoto sur l'augmentation des stocks de carbone. L'autorité de surveillance du climat des Nations Unies n'octroie de droits d'émission à la Suisse que si les effets de puits sont recensés et attestés dans l'inventaire des émissions de gaz à effet de serre des forêts suisses. Les effets de puits de carbone sont vérifiés lors d'un processus de révision. Il incombe ensuite à la Suisse d'octroyer des droits d'émission sous forme de droits négociables aux ayants droit qui ont rempli leurs engagements; ce qui aura lieu pour la première fois en 2011, pour l'année 2008. Si la Suisse souhaite faire prendre en compte ses effets de puits de carbone par l'autorité internationale

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

3655 Le Conseil fédéral édictera des dispositions sur l'application des prescriptions concernant les effets des puits de carbone. Il y précisera les droits et les obligations des propriétaires concernés. Un tel engagement de gestion durable doit être axé sur le long terme. L'al. 2 vise l'hypothèse où une forêt dont les propriétaires se sont engagés à remplir les principes mentionnés, devient source de CO₂, que ce soit en raison de la gestion ou suite à des dommages causés par une tempête ou des coléoptères. Dans pareil cas, les propriétaires concernés doivent compenser cette source en restituant les droits d'émission négociables ou en acquérant de nouveaux droits. Afin de prévenir les événements inattendus, responsables d'importants dégâts aux forêts, on peut envisager une assurance qui prendrait en charge les coûts d'acquisition des droits d'émission nécessaires. Al. 3: c'est aux propriétaires qu'il incombe de prouver l'existence de leurs puits de carbone. Ils doivent également rendre des comptes sur le respect des engagements qu'ils ont pris. Ils peuvent aussi se regrouper pour faire le recensement de leurs prestations et rendre un rapport commun. Plus la surface forestière est grande, plus la charge supplémentaire diminue. Il faut en tous les cas fournir des indications sur les quantités exploitées. Pour les très grandes surfaces, le calcul de la croissance peut se faire par l'inventaire forestier national suisse, au lieu de mesures individuelles coûteuses.

2.5 Chapitre 5 Mesures d'encouragement

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

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

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

E. 29

RS 412.10

3656 Al. 2: aux termes de l'art. 1 de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les hautes écoles spécialisées (LHES)³⁰, la Confédération est également investie de certaines tâches en la matière. Dans le domaine de l'économie forestière, elle promeut les hautes écoles spécialisées, notamment en réglementant leurs tâches, en reconnaissant leurs diplômes et en

leur fournissant une aide financière. La Haute école suisse d'agronomie à Zollikofen (HESA) a créé une filière «foresterie». En automne 2003, l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ) a introduit un bachelor en sciences de l'environnement qui prévoit notamment une spécialisation en «forêt et paysage». Par ailleurs, un cursus de master, «Master of environmental sciences», est en préparation. Ce cursus comprend une spécialisation en gestion forestière et paysagère (Forest and landscape management), qui reprend les éléments clés de l'ancien cycle de sciences forestières. La modification de l'al. 2 tient compte de cette évolution puisque, dans le cadre de sa collaboration selon l'art. 1 LHES, la Confédération ne veille plus expressément à une formation initiale ni à une formation continue dans les EPF, mais elle y veille de manière générale au niveau des hautes écoles. Cette tâche s'effectue en collaboration avec les cantons et les associations professionnelles forestières, conformément à la pratique actuelle, qui a donné de bons résultats. Al. 3: dans le domaine de la formation forestière de niveau universitaire, que la loi sur la formation professionnelle ne régit pas, formellement l'éligibilité instituée à un emploi forestier supérieur dans l'administration publique est supprimée car, avec la suppression du statut de fonctionnaire, elle ne correspond plus aux conditions actuelles d'engagement ni à la vérification correspondante de bonnes vie et mœurs. Afin de continuer à garantir aux diplômés des hautes écoles l'expérience professionnelle pratique qu'ils acquerraient jusqu'alors en devenant éligibles, la Confédération prévoit de proposer un stage sur une base volontaire. L'éligibilité supprimée, les articles correspondants de l'ordonnance devront également être modifiés. Art. 33 Relevés L'al. 1 est complété par le «bilan de CO₂ des forêts et du bois». Ce bilan renseigne sur la quantité de CO₂ absorbé et émis par la forêt. Il donne en outre des indications sur le stockage de carbone dans les produits durables en bois et sur l'utilisation énergétique du bois en lieu et place des énergies fossiles. Dans le cadre de la mise en œuvre et du développement du Protocole de Kyoto, de telles informations seront indispensables à l'avenir. Au besoin, les relevés périodiques pourront être réalisés annuellement et résumés dans un rapport publié à des intervalles plus longs.

E. 30

RS 414.71

3657 2.5.2 Section 2 Financement Les art. 35 à 38, 40 et 41 ont été modifiés dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)³¹, et un nouvel art. 38a a été ajouté.³² A l'exception des dispositions figurant aux art. 38 et 38a, les nouveautés apportées par la RPT sont reprises telles quelles. Art. 38 Diversité biologique des forêts Al. 1, let. b: les soins aux jeunes peuplements constituent l'un des investissements les plus importants pour l'avenir d'un boisement. Aujourd'hui, il convient d'indiquer la voie à suivre pour promouvoir de manière ciblée les arbres de valeur, en tenant compte de leur fonction prioritaire. Les soins aux jeunes peuplements revêtent une grande importance pour la diversité biologique. Ils sont également déterminants, par exemple, pour encourager la pousse de bois de feuillus, pour la fonction prioritaire liée à l'eau potable et pour la production de bois de qualité (fonction prioritaire liée à l'exploitation du bois). Les connaissances les plus récentes en la matière justifient ainsi de supprimer les soins aux jeunes peuplements à l'art. 38 en tant que motif de subvention et de les introduire désormais à l'art. 38a sous le thème de la gestion forestière. Les soins aux jeunes peuplements dans les forêts protectrices ne sont pas touchés par ce changement, puisqu'ils continuent d'être régis par l'art. 37 (version selon RPT³¹). Al. 2, let. a: adaptation de la forme due aux modifications de l'al. 1. Art. 38a Economie

forestière Al. 1, let. bbis: voir commentaire de l'art. 38, al. 1, let. b. Al. 1, let. c: la demande accrue en bois, comme matière première ou agent énergétique, permet au Conseil fédéral de penser qu'il est possible de renoncer aux mesures de publicité et de promotion des ventes prises en commun par l'économie forestière et l'industrie du bois. La lettre c est donc définitivement abrogée. Al. 2: adaptation de la forme (let. a) et abrogation (let. b) dues aux modifications à l'al. 1. Art. 39 Formation professionnelle Al. 3, let. b: malgré la disparition des prescriptions sur l'éligibilité, la Confédération conserve la possibilité de financer une formation forestière à concurrence de 50 % des coûts. Elle garantit ainsi la formation pratique des diplômés des hautes écoles, point indispensable, car seul le personnel qualifié peut veiller à ce que l'écosystème forestier ne subisse aucun dommage à long terme.

E. 31

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

E. 32

voir chap. 1.2

3658 Art. 40 Crédits d'investissement Le crédit d'investissement forestier (CI)³³ a fait ses preuves; un audit de rentabilité du Contrôle fédéral des finances³⁴ juge les résultats globalement positifs: l'aide à l'acquisition de véhicules, de machines et d'outillage forestiers, et à la construction d'installations destinées à l'exploitation forestière fournit la contribution attendue à l'économie forestière. A la fin de l'exercice 2005, près de 86 millions de francs étaient engagés en prêts à l'investissement dans l'économie forestière. L'agriculture utilise par ailleurs avec succès ce même instrument. Cependant, à la différence de l'économie forestière, elle dispose d'un fonds de roulement qui comptabilisait en 2003 un avoir d'environ 2 milliards de francs. Cette réorientation permet à la Confédération de tenir compte des propositions d'optimisation de l'exécution fédérale formulées par le Contrôle fédéral des finances afin d'en améliorer l'efficacité. Les let. a, b et c sont abrogées. Les affectations possibles ne sont plus énumérées. L'octroi de crédits d'investissement doit désormais reposer sur des bases de gestion d'entreprise, par exemple sur un plan d'exploitation. L'ordonnance mentionnera les motifs de gestion d'entreprise qui fondent la décision d'octroyer un crédit d'investissement. L'ordonnance définira ce motif de subvention ainsi que la pratique à suivre compatible avec les engagements issus de l'accord de libre-échange entre la Suisse et la Communauté européenne. Al. 3: une organisation décentralisée du crédit d'investissement, comme à l'heure actuelle, n'est plus indiquée³⁵. En effet, les cantons ne disposent pas tous des ressources ni du savoir-faire nécessaires. Un modèle d'organisation centralisé permet de réaliser une économie globale sur les frais administratifs. Par ailleurs, la récolte et la logistique du bois se déroulent de plus en plus sur un plan supracantonal, ce qui plaide également en faveur d'une centralisation. La garantie d'une application professionnelle suppose l'existence d'un service spécialisé et compétent, faisant appel à des experts. L'examen, l'autorisation et le contrôle des projets doivent dès lors être centralisés. Pour plus d'efficacité, un fonds de roulement (fonds CI) sera créé, qui réinvestira directement les fonds remboursés. Ce fonds sera alimenté par les remboursements des emprunts que les cantons effectuent chaque année et par les trois millions maximum tirés des ressources déjà inscrites au plan financier,

jusqu'à hauteur de 100 millions de francs. Dans l'hypothèse où la loi révisée sur les forêts entre en vigueur en 2010, une première extrapolation montre que le fonds aura atteint le montant escompté, à savoir 100 millions de francs, en 2022. Il ne faudrait donc plus solliciter de fonds fédéraux. Les cantons n'auront plus qu'une fonction subsidiaire de soutien (savoir-faire régional, éventuellement co-financement). Leur participation sera définie dans l'ordonnance sur les forêts ou dans un règlement de fonds. Ils resteront associés au pro-

E. 33

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

E. 34

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

E. 35

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

3659 cessus de vérification des demandes. Les modalités de collaboration seront définies dans le cadre de la mise en œuvre. Outre les résultats de l'audit effectué en 2003 par le Contrôle des finances, la solution du fonds est également justifiée par la prise en compte croissante de projets aux niveaux régional et national, et par l'intervention des entreprises forestières au niveau supracantonal. La solution d'un fonds au niveau fédéral permet de garantir l'uniformité des critères d'appréciation des demandes.

2.5.3 Section 3 (nouvelle)

Autres mesures Art. 41a Désignation

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

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

Al. 2: la procédure d'enregistrement et la protection des appellations d'origine sont régies par la législation sur l'agriculture. S'appliquent notamment l'art. 16 de la loi sur l'agriculture, l'ordonnance du 28 mai 1997 concernant la protection des appellations d'origine et des indications géographiques des produits agricoles et des produits agricoles transformés (ordonnance sur les AOP et les IGP)³⁷, ainsi que les mesures administratives, les dispositions d'exécution et les dispositions pénales de la loi sur l'agriculture.

Conformément à l'art. 8, al. 2, de l'ordonnance sur les AOP et les IGP, l'Office fédéral de l'environnement est entendu, en sa qualité d'autorité fédérale concernée, par l'Office fédéral de l'agriculture dans le cadre de la procédure d'enregistrement.

Art. 41b Utilisation du bois

Un aménagement durable de la forêt suisse nécessite une récolte de bois plus importante qu'aujourd'hui. Par ailleurs, l'utilisation du bois en tant que ressource naturelle est neutre en termes de CO₂ et ménage l'exploitation des ressources non renouvelables. C'est la raison pour laquelle la Confédération s'engage, à différents niveaux, à promouvoir l'utilisation du bois. Afin de donner le bon exemple, un nouvel article est introduit qui oblige la Confédération à examiner une variante en bois pour ses propres projets de

construction et à considérer l'utilisation du bois comme source d'énergie. Il lui est en revanche impossible d'obliger quiconque à utiliser le bois indigène, en raison du principe de non-discrimination inscrit dans les accords internationaux³⁸.

E. 36

RS 910.1

E. 37

RS 910.12

E. 38

Cf. ch. 1.7 et 1.8 avant

3660 2.6 Chapitre 6 Dispositions pénales Le 1er janvier 2007 sont entrées en vigueur les modifications du 13 décembre 2002 du Code pénal du 21 décembre 1937 (CP)³⁹. Ces modifications concernent en particulier le système des sanctions, à savoir qu'une peine privative de liberté remplace les peines de réclusion, d'emprisonnement ou d'arrêts. La révision partielle de la loi sur les forêts permet de l'adapter aux nouvelles dispositions du Code pénal. L'harmonisation du droit pénal accessoire est régie par la norme de transformation de l'art. 333 CP. Art. 42 Délits Au lieu de la prison jusqu'à un an ou d'une amende jusqu'à 100 000 francs, l'art. 333 CP prévoit désormais pour les délits une peine privative de liberté jusqu'à un an ou une peine pécuniaire. Cette dernière est calculée en jours-amende selon l'art. 34 CP. Art. 43 Contraventions La menace des arrêts inscrite à l'al. 1 disparaît, car l'art. 103 CP ne prévoit plus que l'amende en cas de contravention. Al. 1, let. e: la disposition pénale d'origine de l'al. 1, let. e, est élargie et s'applique désormais non seulement à l'abattage d'arbres sans autorisation (art. 23, al. 2), au non-respect de l'interdiction de coupes rases (art. 23, al. 3), à l'absence d'attestation d'une formation reconnue (art. 23, al. 4), mais aussi à la violation flagrante des principes de gestion des forêts selon l'art. 20 (art. 23, al. 1). La nouvelle disposition pénale est indispensable à l'application de l'art. 23 et nécessaire pour réduire le nombre d'accidents mortels et graves du personnel temporaire travaillant en forêt et du personnel sans formation forestière. 2.7 Chapitre 7 Procédure et exécution 2.7.1 Section 1 Procédure Art. 47 Validité des autorisations et autres décisions Par arrêté du 20 décembre 2006⁴⁰, la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN)⁴¹ a été complétée par un art. 12e qui permet le début des travaux avant la fin de la procédure en cas de recours des communes et des organisations selon les art. 12 ss LPN, pour autant que l'issue de cette procédure ne puisse pas avoir d'incidence sur ces travaux. Cette disposition n'est formellement pas compatible avec l'art. 47 de la loi sur les forêts, qui considère que les autorisations et les autres décisions ne prennent effet que lorsqu'elles sont «entrées en force» et prévoit implicitement un effet suspensif en cas de recours. L'incompatibilité formelle est résolue par l'ajout d'une réserve dans une deuxième phrase à l'art. 47 de

E. 39

RS 311.0

E. 40

FF 2007 9

E. 41

RS 451

3661 la loi sur les forêts. Cette réserve ne modifie ni le sens ni le but de la première phrase, car la suppression de l'effet suspensif des voies de droit ordonnée à l'art. 12e LPN ne s'applique expressément que pour autant que l'issue de la procédure ne puisse pas avoir d'incidence sur les travaux ni les remettre en question (p. ex. le défrichement d'une forêt).

2.7.2 Section 2 Exécution Art. 51 Organisation forestière Vu les modifications apportées à la formation dispensée par les hautes écoles, et vu la suppression des prescriptions sur l'éligibilité, il suffit d'instaurer, en plus d'une organisation forestière judiciaire, une obligation générale d'employer des spécialistes disposant d'une formation appropriée. L'al. 1 est complété en conséquence, et les exigences détaillées de l'al. 2 sont supprimées. L'ordonnance sur les forêts définira ce qu'il faut entendre par «organisation judiciaire du service forestier». Est déterminant à cet égard le fait que l'organisation est suffisante aussi bien en période normale qu'en cas de catastrophe. Art. 52 Approbation des dispositions d'exécution cantonales La structure des art. 20 à 24 ayant été modifiée, l'approbation de l'actuel art. 20, al. 2, concerne désormais l'art. 22, al. 3. Son contenu demeure identique.

2.8 Chapitre 8 Dispositions finales Art. 56 Dispositions transitoires Al. 2: la réglementation transitoire relative aux autorisations de défrichement illimitées dans le temps est abrogée, car elle est devenue obsolète. Cette réglementation transitoire étant applicable depuis 1993 et toutes les autorisations de défrichement délivrées entre-temps étant désormais limitées dans le temps conformément à l'art. 7, al. 1, let. c, de l'ordonnance sur les forêts, il n'y a maintenant plus aucune autorisation illimitée dans le temps. Art. 56a (nouveau) Dispositions transitoires de la modification du ... Le nouveau concept de crédit d'investissement prévoit une exécution fédérale centrale. Désormais, les cantons se contenteront d'apporter leur soutien en collaborant à l'examen des demandes, alors que le droit actuel leur impute l'entière responsabilité de l'octroi du crédit. Ils n'occupent dès lors plus la position de «cautions» d'éventuels débiteurs à l'égard de la Confédération. Selon cette disposition transitoire, les prêts accordés avant l'entrée en vigueur de cette modification seront, comme auparavant, remboursés à la Confédération par les cantons en cas de défaillance du débiteur, et ce, conformément à la responsabilité endossée par les cantons dans le cadre de l'octroi des crédits.

3662 Référendum et entrée en vigueur L'al. 2 régit et assure la coordination entre les articles constitutionnels et la loi fédérale en rapport avec l'initiative populaire «Sauver la Forêt suisse». En cas de rejet ou de retrait de l'initiative, la voie du référendum facultatif sera ouverte à l'encontre de la révision partielle de la loi sur les forêts. En cas d'acceptation de l'initiative, le projet de révision partielle de la loi sur les forêts devra en principe être retravaillé.

3 Initiative populaire fédérale «Sauver la Forêt suisse» 3.1 Aspects formels et validité de l'initiative 3.1.1 Texte de l'initiative L'initiative populaire «Sauver la Forêt suisse» a la teneur suivante: «La Constitution fédérale du 18 avril 1999 est modifiée comme suit: Art. 77 1 La Confédération et les cantons veillent à ce que les forêts puissent remplir simultanément et durablement leurs fonctions protectrice, économique, sociale et de maintien de la biodiversité. Ils organisent l'entretien de la forêt. 2 La Confédération fixe les principes applicables à la protection des forêts. 3 Elle encourage les mesures de conservation des forêts ainsi que la réparation des forêts endommagées. 4 L'aire forestière de la Suisse est protégée dans son intégralité; les défrichements sont interdits. La loi peut prévoir, moyennant compensation, des exceptions dans des buts d'utilité publique. 5 La pérennité de la couverture boisée est assurée par une pratique sylviculturale proche de la nature; la coupe rase est interdite.» L'initiative populaire ne contient pas de dispositions transitoires. 3.1.2 Aboutissement et délais de traitement L'initiative populaire a fait l'objet

le 13 avril 2004⁴², d'un examen préliminaire par la Chancellerie fédérale où elle a été déposée le 14 octobre 2005, munie des signatures nécessaires. Par décision du 28 octobre 2005, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative populaire, pourvue de 115 464 signatures valables, avait abouti sur le plan formel⁴³.

E. 42

FF 2004 1905

E. 43

FF 2005 6195

3663 L'initiative est présentée sous la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral soumet un contre-projet indirect. Conformément à l'art. 97, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement; LParl)⁴⁴, le Conseil fédéral a jusqu'au 14 avril 2007 au plus tard pour soumettre aux Chambres un projet d'arrêté fédéral accompagné d'un message.

Conformément à l'art. 100 de la l'Assemblée fédérale a jusqu'au 14 avril 2008 pour décider si elle recommande au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative populaire ou de la rejeter. Aux termes de l'art. 105 de la LParl, elle peut proroger ce délai d'un an. 3.1.3

Validité L'initiative respecte les exigences concernant la validité, précisées à l'art. 139 (nouveau), al. 2, de la Constitution fédérale. Elle est formulée comme un projet rédigé de manière complète et satisfait au principe de l'unité de la forme. Il existe un lien objectif entre les différentes parties de l'initiative. Il y a donc lieu d'admettre que celle-ci remplit les conditions de l'unité de la matière. L'initiative ne viole aucune disposition impérative du droit international public. Elle est donc conforme à ce droit et doit être déclarée valable. 3.2

Contexte dans lequel l'initiative a vu le jour 3.2.1 Grandes lignes de la réglementation en vigueur L'actuel art. 77 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 a la teneur suivante: 1

La Confédération veille à ce que les forêts puissent remplir leurs fonctions protectrice, économique et sociale. 2 Elle fixe les principes applicables à la protection des forêts. 3 Elle encourage les mesures de conservation des forêts. L'al. 1 inscrit les fonctions fondamentales de la forêt dans la Constitution. La forêt protège contre les catastrophes naturelles, revêt une importante fonction régulatrice pour l'atmosphère, le climat et le bilan hydrique et, enfin, constitue le milieu naturel de la flore et de la faune. Elle sert les intérêts de la population aussi bien en sa qualité d'espace de détente qu'au titre de source de production de l'industrie du bois. L'al. 2 régit la compétence de la Confédération dans le domaine de la législation sur les forêts. La compétence législative fédérale est limitée à l'édition de principes. L'al. 3 oblige la Confédération à s'engager activement en faveur de la conservation des forêts.

E. 44

RS 171.10

3664 3.2.2 Nécessité de procéder à des modifications L'actuelle disposition constitutionnelle est équilibrée et constitue une base suffisante en matière de politique forestière. Sa qualité de fondement n'a été remise en cause ni lors de l'élaboration de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), ni lors de la révision partielle de la loi sur les forêts. Une modification de l'art. 77 de la Constitution fédérale n'est pas indiquée à l'heure actuelle. 3.2.3 Décisions politiques récentes Les discussions relatives au Programme forestier suisse et le Programme d'allègement budgétaire 2003 ont contribué à la naissance de l'initiative populaire. D'une

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

3.2.4 Révision législative en cours

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

3.3 Buts et teneur de l'initiative

3.3.1 Buts de l'initiative

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

3.3.2 Réglementation prévue par l'initiative

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

3665 d'encourager la réparation des forêts endommagées (al. 3). Le texte constitutionnel actuel est par ailleurs complété par une interdiction de défricher plus large (al. 4) et par l'obligation de pratiquer une sylviculture proche de la nature et assortie d'une interdiction totale de procéder à des coupes rases (al. 5).

3.3.3 Commentaire du texte de l'initiative

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

3.4 Appréciation de l'initiative

3.4.1 Appréciation des buts de l'initiative

D'une part, l'initiative interprète l'article constitutionnel actuel (maintien de la diversité biologique, responsabilité commune de la Confédération et des cantons pour le maintien des fonctions de la forêt remplies simultanément et durablement) et, d'autre part, elle confère un rang constitutionnel à des réglementations qui existent déjà au niveau législatif (interdiction de défricher, interdiction des coupes rases, obligation de pratiquer une sylviculture proche de la nature, encouragement de mesures destinées à l'élimination des dégâts subis par les forêts). Par rapport au texte constitutionnel actuellement en vigueur, il convient de relever que les points forts ont été redéfinis comme suit: – l'accent est mis sur

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

3666 Les buts de l'initiative correspondent aux valeurs générales de la Constitution fédérale. Aucune nouvelle conception de politique étatique n'y est développée. Bien au contraire, l'article constitutionnel prévu cristallise, de manière très détaillée, l'approche actuelle de la forêt et ne permet pas d'appliquer une politique forestière souple et susceptible de s'adapter aux besoins de l'Etat et de la société.

3.4.2 Conséquences en cas d'acceptation

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

Réparation des dégâts aux forêts

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

Interdiction de défricher

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

3667 Interdiction des coupes rases D'après la formulation de l'initiative, il existe un rapport étroit, également de nature textuelle, entre l'interdiction des coupes rases et l'obligation de pratiquer une sylvi- culture proche de la nature. Il en découle que des dérogations ne seraient plus admi- ses que de manière très restrictive, notamment lorsqu'elles ne compromettent pas le principe d'une sylviculture proche de la nature. Tout assouplissement de l'inter- diction des coupes rases fondé sur des considérations avant tout économiques serait en revanche exclu. Il deviendrait ainsi impossible de rationaliser réellement la production dans les forêts gérées des Préalpes et des Alpes. La compétitivité écono- mique de

ces régions serait désavantagée par rapport à celle des pays voisins. L'initiative populaire ne déploierait d'effets ni sur les rapports de droit international, ni sur les rapports avec l'Union européenne, puisqu'elle concerne uniquement des réglementations internes.

3.4.3 Mérites et lacunes de l'initiative

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

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

Les exigences présentées ci-après, formulées par l'initiative populaire, sont déjà remplies, du moins sur le plan législatif: – L'initiative désigne explicitement non seulement la Confédération, mais aussi les cantons comme responsables des fonctions protectrice, économique et sociale de la forêt. La répartition des compétences n'est donc en rien modifiée. Il s'agissait déjà d'une tâche commune de la Confédération et des cantons. La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) n'entraînera pas de changement sur ce point.

3668 – Par rapport à la formulation actuelle, le texte de l'initiative souligne que les trois fonctions forestières, à savoir protectrice, économique et sociale, doivent être remplies simultanément et durablement, ce qui est déjà le cas. L'art. 77, al. 1, de la Constitution fédérale accorde la même importance à chacune de ces trois fonctions. Par ailleurs, le maintien des fonctions forestières sur la durée découle de l'art. 20, al. 1, de la loi sur les forêts qui, avec d'autres dispositions, met en œuvre l'art. 77, al. 1, de la Constitution fédérale et reste inchangé malgré la révision partielle de la loi sur les forêts. – L'al. 3 de l'initiative exige non seulement l'encouragement de mesures visant à conserver la forêt, mais aussi l'encouragement de mesures en vue d'éliminer les dégâts aux forêts. La loi actuelle sur les forêts ne l'admet que dans les forêts protectrices. – Le texte de l'initiative populaire mentionne expressément l'obligation pour la Confédération et les cantons de veiller au maintien de la diversité biologique en forêt. Or cette tâche leur incombe déjà. Conformément à l'art. 73 de la Constitution fédérale, la Confédération et les cantons sont tenus d'œuvrer au développement durable. Cette disposition transversale s'applique également aux forêts. L'art. 78, al. 4, de la Constitution fédérale charge la Confédération de légiférer sur la protection de la faune et de la flore et sur le maintien de leur milieu naturel dans sa diversité, et de protéger les espèces menacées d'extinction. Cette disposition s'applique également aux forêts. Certes, la loi sur les forêts de 1991 ne mentionne pas explicitement la notion de diversité biologique; le message qui accompagne cette loi expose toutefois très clairement que la diversité biologique fait partie de la notion de bien-être. Le texte de l'initiative met l'accent sur le maintien de la biodiversité et charge le législateur d'accorder une attention particulière à cet aspect. Il ne contient toutefois ni de nouveau

principe sur le fond, ni d'élargissement de la compétence fédérale. – L'initiative populaire complète l'art. 77, al. 1, de la Constitution fédérale en ce sens qu'il incombe à la Confédération et aux cantons d'organiser l'entretien des forêts, ce qui est déjà le cas. Une disposition constitutionnelle conforme au texte de l'initiative n'induirait donc aucun changement, mais le principe de l'engagement de la Confédération en matière d'organisation de l'entretien des forêts serait codifié. – Aux fins de garantir la pérennité de la couverture boisée, le texte de l'initiative prescrit une sylviculture proche de la nature. La loi en vigueur sur les forêts tend déjà vers une gestion des forêts proche de la nature. La révision partielle de la loi sur les forêts vise à renforcer la mise en œuvre de cet objectif et nomme explicitement les quatre exigences de base d'une sylviculture proche de la nature, propres à garantir l'aspect écologique du développement durable. – L'al. 5 de l'initiative populaire contient une interdiction des coupes rases. Le projet mis en consultation prévoyait au contraire un assouplissement de cette interdiction pour des motifs économiques. Un tel assouplissement ayant été majoritairement rejeté lors de la consultation, le projet actuel y renonce donc et, sur ce point, abonde dans le sens de l'initiative.

3669 3.6 Conclusions La disposition constitutionnelle actuelle est équilibrée et constitue une base suffisante en matière de politique forestière. Le renforcement de la protection prévu par l'initiative populaire crée, au niveau constitutionnel, un déséquilibre entre les piliers du développement durable que sont l'écologie, l'économie et le social. L'initiative populaire empêche en outre tout développement en souplesse de la solution à apporter au problème de la croissance de l'aire forestière et freine les impulsions favorables à l'économie forestière et à l'industrie du bois, avec l'interdiction des coupes rases. Elle rend par ailleurs impossible tout processus de gestion plus rationnel, qui profiterait surtout aux Alpes et aux Préalpes. La réparation des dégâts aux forêts engendrerait pour la Confédération des coûts supplémentaires de l'ordre de 25 millions de francs par an, pouvant même atteindre 100 millions en cas de tempête. La marge de manœuvre des propriétaires de forêts s'en trouverait encore réduite, ce qui est paradoxal lorsqu'on sait que la Confédération dispose de moins en moins de fonds d'encouragement. L'article constitutionnel prévu cristallise en détail la manière dont on aborde le domaine de la forêt et empêche toute politique forestière pouvant s'adapter en souplesse aux besoins de l'Etat et de la société. L'actuel art. 77 de la Constitution fédérale n'ayant été remis en cause ni lors de l'élaboration de la nouvelle péréquation financière, ni par le Programme forestier suisse, ni enfin au titre de fondement de la révision partielle de la loi sur les forêts, une modification n'est pas indiquée à l'heure actuelle. Pour ces raisons, le Conseil fédéral recommande de rejeter l'initiative populaire «Sauver la Forêt suisse» et lui oppose la révision partielle de la loi sur les forêts à titre de contre-projet indirect.

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

4.1 Conséquences pour la Confédération

4.1.1 Conséquences financières

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

sommes auraient été compensées au sein du département. Or, dans le contexte des restrictions budgétaires, l'idée de financement de départ a été abandonnée au cours des travaux. Comme les emprunts seront remboursés au fonds de roulement, et non pas à la caisse fédérale, le compte d'Etat accusera d'ici à 2022 une perte de recettes de l'ordre de 65 millions de francs au total. Cette perte sera compensée par la possi-

3670 bilité de supprimer le poste budgétaire de 3 millions de francs au plus par an pour crédits d'investissement à partir de 2022. A la différence de la loi de 1991, la Confédération est, depuis les adaptations de lois dues au PAB 03, déchargée des subventions pour les «récoltes de bois déficitaires dans les forêts de production», pour la «réparation des dégâts aux forêts non protec- trices», pour la «construction d'installations de desserte dans les forêts de produc- tion» et pour les «plans de gestion». Les finances fédérales ont ainsi réalisé des économies. La présente révision partielle s'en tient à cette politique de rigueur et ne propose aucun nouveau motif de subvention susceptible de générer des surcoûts. 4.1.2

Effets sur l'état du personnel Trois nouveaux postes à plein temps seront nécessaires à l'exécution des tâches nouvellement attribuées en rapport avec la solution d'un fonds central pour les crédits d'investissement et la politique de promotion du bois. Vu la nécessité de faire des économies de personnel, un poste et demi sur les trois requis sera compensé au sein de l'office, ce qui implique la création d'un poste et demi seulement. La création d'un fonds central pour les crédits d'investissement en faveur de l'économie forestière implique une direction professionnelle de ce fonds. Un poste doit être créé à cette fin. (Les administrations cantonales n'étant toutefois plus sollicitées, il en résulte en définitive d'importantes économies pour les pouvoirs publics.) Deux postes à plein temps à l'échelon fédéral sont nécessaires au développement et à la mise en œuvre efficaces d'une politique cohérente d'utilisation du bois comme ressource dans le cadre des art. 31 («Recherche et développement») et 38a («Gestion des forêts»), al. 1, let. c. 4.2

Conséquences pour les cantons et les communes La révision partielle de la loi fédérale sur les forêts nécessite des modifications des lois cantonales sur les forêts. Celles-ci doivent de toute manière être révisées, car elles sont parfois trop normatives. L'art. 22, al. 1, let. a, exige des cantons qu'ils veillent à ce que les exploitants fores- tiers respectent les principes de l'art. 20. Cette disposition correspond largement à la pratique en place et ne devrait donc vraisemblablement entraîner aucun surcroît de charges pour les cantons. L'art. 22, al. 1, let. c, fait de la possibilité de créer des réserves forestières une obli- gation. Cela signifie que certains cantons, qui n'ont pas été actifs jusqu'alors dans ce domaine, devront agir. Art. 22, al. 3: la Confédération exige désormais des cantons qu'ils n'édicte plus que des prescriptions de planification et de gestion pour les forêts qui servent la protection et le maintien de la diversité biologique et pour celles auxquelles il a été attribué une fonction prioritaire à l'échelon cantonal.

3671 Les explications relatives à l'art. 23, al. 2, précisent expressément que l'autorisation ne nécessite plus le martelage individuel des arbres avant de procéder à l'abattage, mais une autorisation accordée «sous forme d'autorisation générale», soit, par exemple, des conventions conclues pour plusieurs années sous forme de conces- sions, d'approbation de plans de gestion ou d'autorisations d'abattage. Cela permet de décharger le service public forestier et de poser les conditions d'une procédure d'autorisation de récolte du bois rapide et non bureaucratique. Art. 40: la proposition d'un fonds pour les crédits d'investissement retire aux can- tons l'administration des crédits d'investissement accordés par la Confédération. Cela décharge d'autant les services forestiers cantonaux. Art. 51: en

renonçant à diviser le territoire, la Confédération permet aux cantons de jouir d'une plus grande liberté d'aménagement et de s'organiser en fonction de leurs besoins. La révision partielle de la loi sur les forêts a également des incidences sur les communes en tant que propriétaires de forêts avec les entreprises forestières en tant qu'exécutants sur le terrain. L'ensemble des dispositions, s'adressant explicitement ou implicitement aux exploitants forestiers, s'applique dès lors aussi à ces communes (voir chap. 4.3.2).

4.3 Conséquences économiques

La réglementation proposée améliore les conditions globales auxquelles sont soumis les exploitants. Elle renforce la compétitivité et l'aspect économique du développement durable. L'interdiction des coupes rases ne sera pas du tout assouplie, puisque la consultation et l'initiative populaire l'ont nettement rejetée. Sur les conséquences possibles, voir le chap. 3.4.2. Le Programme d'allègement budgétaire 2003 (PAB 03) ayant déjà supprimé l'aide à la construction de nouvelles installations de desserte dans les forêts non protectrices, la pression financière est déplacée sur d'autres domaines politiques, notamment l'agriculture et ses investissements dans les routes forestières et rurales.

4.3.1 Nécessité et possibilité d'une intervention étatique

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) confirme que les soins aux forêts demeureront une tâche commune. Dans le cadre de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, la première se voit attribuer un rôle stratégique et renonce aux activités entrepreneuriales. Les cantons restent responsables de la mise en œuvre opérationnelle. Plusieurs objectifs du Programme forestier suisse 2004 à 2015 nécessitent une intervention étatique. Ainsi, la population de montagne n'est pas la seule bénéficiaire des prestations fournies par les forêts protectrices, et la population vivant à proximité directe des forêts n'est pas seule à profiter du maintien de la biodiversité. L'ensemble de la population suisse en profite. La nouvelle réglementation proposée concentre les subventionnements prévus sur les intérêts clés nationaux suivants:

3672 (1) l'entretien des forêts qui protègent la population et les biens d'une valeur notable, par exemple les infrastructures, contre les dangers naturels (forêts protectrices); (2) le maintien et l'encouragement à maintenir la biodiversité dans les forêts suisses. Les propriétaires de forêts ne peuvent pas assumer seuls les coûts de telles prestations (diminution des risques, maintien de la diversité génétique) et doivent donc recevoir une aide financière de la collectivité. L'exploitation et l'utilisation du bois continuent d'être régies par l'économie privée. Toutefois, pour des raisons écologiques et sociales (le bois se substitue à des matériaux de construction très énergivores et à des matières premières non renouvelables; le bois et les produits du bois nécessitent moins de transports; il s'agit d'un secteur économique capable de surmonter même une situation d'urgence telle que l'ouragan «Lothar»), il existe également un intérêt public à ce que le bois, en tant que matière première renouvelable, soit exploité et utilisé. Le projet vise donc également à améliorer les conditions globales de l'économie forestière et l'écoulement du bois. Ce n'est toutefois possible que dans certaines limites, car d'autres lois, notamment la loi fédérale du 19 décembre 1997 concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (LRPL)⁴⁵, la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)⁴⁶ ou la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)⁴⁷, ont plus d'incidences sur ces conditions que la loi sur les forêts. Comme l'objectif initial de la loi sur les forêts était de protéger l'aire forestière, il n'existe aucune base légale pour contenir l'actuelle expansion de la forêt. Cette lacune est désormais comblée par le projet présenté.

4.3.2 Conséquences pour les propriétaires de forêts et les entreprises forestières

En raison de la nouvelle réglementation introduite avec la révision partielle de la

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

E. 45

RS 641.81

E. 46

RS 814.01

E. 47

RS 700

3673 rapport aux pays voisins, puisque le projet concède l'interdiction des coupes rases aux auteurs de l'initiative populaire. La création d'unités de gestion plus grandes et l'utilisation accrue de machines pour la récolte du bois présagent certainement de la perte de plusieurs centaines d'emplois (on compte actuellement environ 3000 entreprises forestières publiques employant près de 5000 personnes, la tendance étant à la baisse) dans les cinq à dix ans à venir, surtout chez les propriétaires publics. Il faut toutefois supposer que cette perte sera en partie compensée par la création de nouveaux emplois dans les entreprises forestières privées (on compte à l'heure actuelle environ 500 entreprises forestières privées employant près de 2000 personnes, la tendance étant à la hausse). Les entreprises forestières privées qui utilisent leurs machines de manière optimale pourront s'imposer sur le marché, ce qui signifie qu'un nombre croissant de propriétaires aura recours à ces entreprises. Avec les articles de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) relatifs au financement, le présent projet constitue une base permettant à la Confédération de contribuer par un soutien temporaire à empêcher une rupture structurelle et donc d'aménager une restructuration tenant compte des impératifs sociaux. La définition des exigences de base d'une sylviculture proche de la nature permet de garder le principe traditionnel avéré de gestion durable des forêts suisses. Ce qui peut sembler constituer, à court terme, une restriction de la liberté de gestion sert, à long terme, grâce à la gestion durable de la forêt en tant que ressource, non seulement l'intérêt du pays mais aussi celui des propriétaires et des exploitants. Hormis ces exigences de base, qui laissent une grande latitude de gestion, les propriétaires décident librement de la manière dont ils souhaitent exploiter leurs forêts, pour autant qu'il n'existe aucune autre restriction d'intérêt public (p. ex. des exigences spécifiques en matière d'entretien des forêts protectrices).

4.3.3 Effets sur l'industrie du bois et la consommation de bois L'engouement pour les matériaux

naturels suscite un intérêt grandissant pour le bois et ses produits dérivés. L'utilisation du bois gagne également en importance en ce qui concerne la réduction de CO₂. La demande de bois et de produits en bois existe certes en Suisse, mais les lois du marché ne favorisent pas le bois a priori. C'est pourquoi la révision partielle donnera la possibilité d'augmenter les chances de commercialiser le bois suisse par une appellation d'origine. En outre, la Confédération examinera la variante bois comme matériau de construction et comme agent énergétique pour ses projets de construction. Elle jouera ainsi un rôle d'exemple qui, d'après les lois du marché, stimulera cette demande en bois. Une quantification fiable de ces effets, que ce soit en termes de réduction des coûts, d'augmentation du chiffre d'affaires ou de création d'emplois, n'est cependant guère possible. En effet, les facteurs déterminants (avant tout les prix du bois qui seront largement influencés par les marchés internationaux, ou encore la mise en place de capacités de traitement dans l'UE) échappent au champ d'application de la loi sur les forêts. Avec les mesures qu'elle propose, la Confédération donne cependant un signal significatif.

3674 4.3.4 Autres réglementations envisageables Voir à ce sujet le chap. 1.4. 4.3.5 Aspects pratiques de l'exécution La loi sur les forêts reste avant tout une loi-cadre. Les détails de l'exécution seront fixés dans les ordonnances et les aides à l'exécution. L'exécution relève de la compétence des cantons. La Confédération proposera à ces derniers quelques aides à l'exécution afin de garantir une exécution aussi homogène que possible. Jusqu'alors, l'exécution de la loi sur les forêts était l'affaire du service forestier suisse. Ce dernier couvre tout le territoire et permet un échange rapide d'informations entre la Confédération et les propriétaires de forêts, notamment en cas de catastrophe. L'obligation d'organiser le service forestier de manière appropriée est donc maintenue; les modalités de l'organisation sont toutefois laissées aux cantons afin qu'ils puissent prendre en compte leurs propres besoins. Les procédures d'autorisation et de droit administratif applicables sont justifiées par le principe constitutionnel de la conservation des forêts et par la garantie des fonctions forestières (p. ex. l'autorisation de défricher). L'autorisation de récolter du bois sera désormais octroyée normalement sous la forme d'une autorisation générale (art. 23, al. 2); cela permettra de simplifier la procédure et de réduire le travail administratif. La Confédération renonce également à exiger l'éligibilité pour les emplois supérieurs du service forestier. S'il faut désormais, conformément à l'art. 23, al. 4, prouver une formation reconnue, cela découle de l'arrêté du Conseil fédéral selon lequel il convient de réglementer, dans la loi et l'ordonnance sur les forêts, la sécurité au travail des personnes qui récoltent sporadiquement le bois en forêt. 4.4 Conséquences sur le paysage et l'environnement Le présent projet rend justice aux trois aspects du développement durable. Il propose en effet un compromis qui tient compte des exigences aussi bien économiques qu'écologiques et sociales. Les effets sur le paysage et l'environnement peuvent découler autant de mesures favorisant l'écologie que de mesures favorisant l'économie ou la société. Les exigences de base d'une sylviculture proche de la nature permettent de garantir que les exploitations futures ne détruiront ni ne mettront en péril les bases de production et les fonctions forestières. L'obligation de créer des réserves forestières entraînera une croissance de la surface occupée par ces réserves dans toute la Suisse. Les réserves intégrales (aucune intervention humaine) reprendront peu à peu un aspect plus sauvage.

3675 5 Liens avec le programme de la législature et avec le plan financier Le projet est annoncé dans le rapport sur le Programme de législature 2003 à 2007, où il figure en tant qu'objet des Grandes lignes (Ch. 4.2, Objectif 2: «Préserver l'espace vital conformément au

développement durable»; «Préserver les ressources naturelles»)48. 6 Aspects juridiques 6.1 Constitutionnalité Le projet s'appuie sur l'art. 77 de la Constitution fédérale, qui oblige la Confédération à veiller à ce que les forêts remplissent leurs fonctions protectrice, économique et sociale et l'habilite, à cette fin, à arrêter les principes applicables à la protection des forêts et à encourager les mesures de conservation des forêts. La constitutionnalité de l'art. 23, al. 4 (attestation d'une formation pour les travaux de récolte du bois en forêt contre rémunération), découle de l'art. 95, al. 1, de la Constitution fédérale, qui autorise la Confédération à prendre des mesures de police économique afin de protéger la vie et la santé de la population. La constitutionnalité de la protection de l'appellation d'origine pour les produits de l'économie forestière résulte du principe de conservation des forêts (art. 77, al. 3, Cst.), qui englobe également la promotion et le maintien de l'économie forestière selon l'art. 1, al. 1, let. d, de la loi sur les forêts. 6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse Lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Sommet de Rio en 1992), la Suisse s'est engagée en faveur d'une gestion durable des forêts en signant la Déclaration de principes relatifs aux forêts (forest principles) et le chapitre 11 du Programme d'action Agenda 21. Cela signifie concrètement que la gestion et l'exploitation des forêts et des surfaces boisées doivent être exercées d'une manière et dans une mesure qui permettent de maintenir leur biodiversité, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur capacité à remplir, tant à l'heure actuelle qu'à l'avenir, les fonctions écologiques, économiques et sociales correspondantes aux niveaux local, national et global, sans pour autant porter préjudice à d'autres écosystèmes49. En signant la Convention du 5 juin 1992 sur la diversité biologique50, la Suisse s'est engagée à maintenir et à favoriser la diversité biologique en tant que ressource de valeur. Le Programme forestier suisse et le présent projet sont conformes à ces engagements.

E. 48

FF 2004 1035

E. 49

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

E. 50

RS 0.451.43

3676 L'obligation de créer des réserves forestières permet aussi de satisfaire à l'échelon fédéral aux principes du Protocole d'application dans le domaine des forêts de montagne (signé mais non encore ratifié)51 relatif à la Convention du 7 novembre 1991 sur la protection des Alpes (Convention alpine)52. Selon l'art. 10, al. 1, de ce protocole, les parties s'engagent à délimiter un nombre et une étendue suffisants de réserves de forêt naturelle. Néanmoins, dans la pratique, les cantons tiennent déjà suffisamment compte de cette exigence. En ce qui concerne la compatibilité avec l'accord de libre-échange du 22 juillet 1972 conclu entre la Suisse et la Communauté européenne ainsi qu'avec le droit de l'OMC, il convient de se référer aux points 1.7 et 1.8. 6.3 Forme de l'acte à adopter Conformément à l'art. 22, al. 1, de la loi sur le Parlement, l'Assemblée fédérale édicte sous la forme d'une loi fédérale toutes les dispositions importantes fixant des règles de droit. 6.4 Frein aux dépenses La présente révision partielle de la loi sur les forêts ne génère ni de nouvelles dépenses récurrentes supérieures à 2 millions de francs ni de dépenses uniques dépassant les 20 millions de francs. Il ne faut donc soumettre aucun article de la loi sur les

forêts au frein aux dépenses. 6.5 Conformité à la loi sur les subventions Les modifications de la loi prévues dans le cadre de la révision de la loi sur les forêts correspondent aux consignes fixées par la loi sur les subventions. 6.6 Délégation de compétences législatives La présente révision partielle de la loi sur les forêts n'introduit aucune norme de délégation pour édicter une ordonnance autonome. Conformément aux modifications, en particulier des art. 7, 10, 13, 14, 15, 19, 20, 21, 22, 23, 28a, 29, 38a, 40, 41a, 41b et 51, le Conseil fédéral précisera cependant, conformément à sa compétence d'édicter des dispositions d'exécution (art. 49, al. 3), les détails nécessaires dans l'ordonnance sur les forêts.

51 FF 1997 IV 679 52 RS 0.700.1

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message relatif à la modification de la loi fédérale sur les forêts et à l'initiative populaire «Sauver la Forêt suisse» In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2007 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 24 Cahier Numero Geschäftsnummer 07.033 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 12.06.2007 Date Data Seite 3629-3676 Page Pagina Ref. No 10 140 642 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.