

# Message 2014-DIAF-67

17 avril 2018

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles

1.	La nécessité du projet	1
2.	L'origine du projet et les travaux préparatoires	2
3.	Les grandes lignes du projet	2
	3.1. La flexibilisation de la politique forestière en matière de surface	2
	3.1.1. Généralités	2
	3.1.2. La détermination des limites forestières statiques hors de la zone	
	à bâtir (art. 10 et 13 LFo)	2
	3.2. Les structures forestières	3
	3.2.1. La situation actuelle	3
	3.2.2. Les modifications proposées	3
	3.3. Les autres adaptations	4
4.	Les incidences du projet	5
	4.1. Les incidences financières et en matière de personnel	5
	4.2. Les incidences sur la répartition des tâches Etat-communes	5
	4.3. La constitutionnalité, la conformité au droit fédéral et au droit européen	5
	4.4. La clause référendaire	5
	4.5. L'évaluation de la durabilité du projet	5
5.	Les résultats de la procédure de consultation	5
6.	Le commentaire des dispositions	6

# 1. La nécessité du projet

Suite à l'initiative parlementaire «Flexibilisation de la politique forestière en matière de surface», le Parlement fédéral a adopté, le 16 mars 2012, une modification de la loi fédérale sur les forêts (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2013)¹. Le Conseil fédéral a, le 14 juin 2013, adapté l'ordonnance fédérale sur les forêts (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2013)². Cette adaptation a été suivie d'une nouvelle modification de la loi fédérale intervenue le 18 mars 2016 (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017)³, ainsi que d'une modification de l'ordonnance fédérale en date du 17 août 2016⁴.

Ces nouvelles dispositions visent notamment à assouplir la compensation du défrichement. Les cantons peuvent désormais fixer des limites statiques à la forêt, même en dehors des zones à bâtir, dans les régions où ils veulent empêcher la progression de l'aire forestière. Ainsi, les surfaces conquises par la forêt en dehors de ces limites peuvent ne pas être considérées comme forêt au sens légal et être défrichées sans autorisation. Les autres adaptations fédérales visent à lutter contre les organismes nuisibles qui pourraient mettre en danger les fonctions de la forêt, à prendre les dispositions pour l'adaptation aux changements climatiques et à assurer la formation forestière.

Le présent projet a pour but de mettre le texte de la loi cantonale sur les forêts en accord avec ces nouvelles dispositions fédérales. Il s'appuie en outre sur l'article 77 de la Constitution fédérale<sup>5</sup> et sur les buts posés par la loi fédérale.<sup>6</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo; RS 921.0); RO 2013, p. 1928ss.

 $<sup>^{2}\,</sup>$  Ordonnance fédérale du 30 novembre 1992 sur les forêts (OFo; RS 921.01); RO 2013, p. 1983ss.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> RO 2016, p. 3207ss.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> RO 2016, p. 3215ss.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Constitution fédérale de la Confédération du 18 avril 1999 (RS 101)

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Art. 1 LFo, (RS 921. 0)

On profitera de cette modification pour adapter la loi cantonale sur d'autres points. Parmi ceux-ci, on vise notamment à assouplir l'organisation des structures forestières afin de mieux répondre aux exigences du temps. De plus, suite aux expériences rencontrées, des modifications mineures en matière de coordination des procédures seront intégrées dans la loi. Nous voulons également marquer notre volonté d'assurer une protection optimale des sols forestiers. Enfin, nous proposons que certaines violations de la législation forestière soient sanctionnées par des amendes d'ordre qui pourront être infligées par le personnel de surveillance du Service en charge des forêts (ci-après: le Service), désigné dans une ordonnance particulière.

# 2. L'origine du projet et les travaux préparatoires

Le présent projet répond aux réflexions conduites dans les milieux forestiers, tant au sein des services de l'Etat que des unités de gestion. Il a été élaboré avec le soutien d'un groupe d'accompagnement composé de représentants de l'Etat (Service de l'agriculture, Service des forêts et de la faune, Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions) et des milieux intéressés (Association des communes fribourgeoises, Association des propriétaires forestiers Forêt-Fribourg).

# 3. Les grandes lignes du projet

# 3.1. La flexibilisation de la politique forestière en matière de surface

#### 3.1.1. Généralités

Pour le Parlement fédéral, la politique forestière mise en place en vertu de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts a globalement fait ses preuves. Des changements se sont toutefois imposés, surtout au niveau de la politique forestière en matière de surfaces. Dans certaines régions, principalement les Alpes, on a vu les forêts s'étendre de manière importante. De plus en plus, l'obligation de compenser les défrichements en nature est entrée en conflit avec l'agriculture, les zones d'une grande valeur paysagère ou avec les impératifs de la protection contre les crues. Constatant que les mesures d'assouplissement proposées en matière de compensation de défrichement rencontraient un écho favorable, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats a élaboré un projet de modification de la loi fédérale sur les forêts qui fut adopté par le Parlement fédéral le 16 mars 2012.

<sup>1</sup> Art. 10 al. de l'ordonnance du 16 décembre 2003 sur la surveillance de la faune et de la flore, de la chasse et de la pêche (OSurv; RSF 922.21).

Les mesures contenues dans la loi modifiée visent à assouplir les règles de compensation du défrichement afin de mieux tenir compte des situations concrètes: dans certains cas², il sera possible de déroger au principe de compensation en nature dans la même région³. Par ailleurs, les cantons auront la possibilité de définir une limite statique à la forêt même en dehors des zones à bâtir, là où ils veulent empêcher une croissance de la surface forestière⁴. Elles entraînent un abandon de la taxe de compensation qui était prévue à l'article 8 LFo et reprise en droit cantonal aux articles 19 LFCN et 20 RFCN.

# 3.1.2. La détermination des limites forestières statiques hors de la zone à bâtir (art. 10 et 13 LFo)

La révision du 16 mars 2012 permet désormais de fixer des limites statiques entre les forêts et d'autres zones d'affectation dans les secteurs où les cantons veulent empêcher une croissance de la forêt<sup>5</sup>. Tel est déjà le cas lorsque la forêt confine ou confinera à la zone à bâtir<sup>6</sup>, à la différence près que cette délimitation est alors obligatoire.

En d'autres termes, les limites de forêts dites statiques, qui n'étaient jusqu'alors admises que par rapport aux zones à bâtir, se substitueront à la notion dynamique de la forêt, telle qu'elle ressort de l'article 2 al. 1 LFo<sup>7</sup>. Ces limites statiques seront déterminées hors des zones à bâtir à la condition, toutefois, que le canton ait la volonté d'empêcher l'expansion de la forêt dans les régions concernées. Ces régions ne recouvrent pas nécessairement celles où la forêt augmente au sens de l'article 7 al. 2 let. a LFo. On songe, en particulier, aux endroits où la forêt menace de s'étendre<sup>8</sup>. La croissance forestière est réputée indésirable si elle rend très difficile la réalisation des objectifs de l'aménagement du territoire<sup>9</sup>.

Selon l'initiative parlementaire, les cantons doivent désigner les zones dans lesquelles la croissance de la forêt est indésirable. Ils procèdent à cette désignation dans les plans directeurs. Sauf disposition contraire du canton, ce sont les autorités compétentes en matière de plans d'affectation qui décident finalement sur quelle partie du territoire communal seront introduites des limites statiques des forêts, même en dehors de la zone à bâtir. Pour ce faire, l'autorité cantonale

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Art. 7 al. 2 et 3 LFo.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Art. 7 al. 1 LFo.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Art. 10 al. 2 let.b LFo.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Initiative parlementaire «Flexibilisation de la politique forestière en matière de surface», Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats du 3 février 2011, FF 2011, p. 4096.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Art. 13 al. 1 LFo.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Initiative parlementaire «Politique forestière en matière de surface» (09.474) et Initiative parlementaire «Aménagement du territoire. Dispositions régissant le stockage de matières premières renouvelables indigènes» (10.470), Modification de l'ordonnance sur les forêts, Rapport explicatif du 30 avril 2013, p. 5.

<sup>8</sup> Ibidem

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Initiative parlementaire «Flexibilisation de la politique forestière en matière de surface», op. cit., p. 4106.
Ibidem, p. 4107.

doit dans tous les cas déterminer les limites actuelles de la forêt dans le cadre de la constatation de la nature forestière. Les limites statiques de forêt ainsi fixées sont ensuite inscrites dans les plans d'affectation pour chaque parcelle. Les nouveaux peuplements situés en dehors de ces limites ne sont pas considérés comme des forêts au sens légal et peuvent donc être supprimés ultérieurement sans autorisation de défrichement. La zone peut ainsi retrouver l'affectation prévue par le plan d'affectation. Cet assouplissement devrait permettre de freiner l'expansion forestière actuelle et d'assurer un développement optimal du paysage¹.

Le Conseil d'Etat propose d'appliquer la délimitation statique de la forêt sur tout le territoire du canton<sup>2</sup>. Un certain nombre de cantons (ZH, AG, TG, ...) ont d'ores et déjà décidé de même, ce que l'OFEV a admis. La communication faite par le Canton de Fribourg à l'OFEV d'établir les limites statiques de la forêt n'a suscité aucune réserve de la part de cet Office.

Les articles 21, 22, 22a et 22b du projet LFCN ont pour vocation de permettre l'application de ces dispositions fédérales.

#### 3.2. Les structures forestières

### 3.2.1. La situation actuelle

La loi fédérale sur les forêts dispose que les cantons divisent leur territoire en arrondissements forestiers et en triages forestiers³. Dans le canton de Fribourg, la surveillance des arrondissements est confiée à des ingénieurs forestiers ou ingénieures forestières diplômés et celle des triages à des forestiers ou forestières diplômés.

La loi cantonale de 1999 a introduit une innovation de taille dans ce domaine: elle impose que (1) les triages (administratifs) forment à la fois des secteurs de surveillance et des unités de gestion regroupant toutes les forêts publiques (les «corporations de triage», parfois désignées sous l'appellation «corporations forestières»)<sup>4</sup>, (2) chaque triage soit constitué en une corporation de droit public<sup>5</sup>, (3) des dérogations n'étant accordées à cette dernière obligation que dans l'hypothèse où l'unité de gestion ne compte qu'une ou deux communes ou dans d'autres cas exceptionnels<sup>6</sup>. Le forestier ou la forestière de triage est donc à la fois chef-fe du secteur de surveillance (dont les coûts sont assumés par l'Etat) et chef-fe de l'unité de gestion (dont les coûts sont pris en charge par la corporation de triage). Il ou elle peut être engagé par l'Etat, par un ou une autre propriétaire de forêt publique ou par une corpo-

ration de triage. Dans sa fonction de responsable de l'unité de surveillance, il ou elle est subordonné-e au ou à la chef-fe d'arrondissement<sup>7</sup>. La répartition des coûts fait l'objet d'une convention entre l'Etat et la collectivité concernée (commune, corporation de triage)<sup>8</sup>. Enfin, pour exercer un contrôle sur son rôle de chef-fe de l'unité de gestion, la nomination du forestier ou de la forestière de triage doit être soumise au préavis de l'Etat, lequel peut le ou la relever de sa fonction si il ou elle manque gravement à ses obligations<sup>9</sup>.

Depuis l'entrée en vigueur de la LFCN, à ce jour, le nombre des unités de gestion se monte à vingt corporations de triage dont quatre sont régies par conventions recoupant plusieurs communes et forêts domaniales (soit Broc et Botterens, Bas-Intyamon et Grandvillard, Jaun, Bulle). Cinq communes ou entités voisines (Bourgeoisie de Fribourg, Commune du Gibloux, forêts domaniales de la Singine, Haut-Intyamon, Châtel-St-Denis) forment leur propre unité de gestion. En tout, on compte vingt-cinq unités de gestion et trente-et-un triages forestiers répartis sur un total de 25 400 hectares de forêts publiques.

# 3.2.2. Les modifications proposées

Les expériences faites depuis l'entrée en vigueur de la LFCN, le 1<sup>er</sup> novembre 1999, conduisent à proposer un assouplissement et une clarification des structures forestières.

# (1) Pour les triages administratifs (art. 10)

Les arrondissements forestiers continueront, conformément à la loi fédérale, à être divisés en triages forestiers<sup>10</sup>. En revanche, le couple triage (administratif) – unité de gestion sera assoupli: un triage (administratif) pourra couvrir tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs unités de gestion (et vice-versa), même si la délimitation de ces triages tiendra compte, dans la mesure du possible, des limites des unités de gestion. Cela permettra aux unités de gestion de s'organiser librement (par exemple par des regroupements), sans que l'Etat doive forcément modifier les limites des triages administratifs. A l'inverse, l'Etat pourra modifier la configuration de ses triages (administratifs) sans que les unités de gestion ne doivent automatiquement s'adapter. Les unités de gestion seront consultées lors de la délimitation des triages forestiers, mais la décision concernant l'organisation territoriale du Service incombe à l'Etat.

<sup>1</sup> Ibidem.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> La fiche T 307 du Plan directeur cantonal révisé mentionne: «[le canton] s'engage à déterminer les limites statiques de la forêt sur l'ensemble de son territoire» (p. 7).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Art. 51 al. 2 LFo.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Art. 10 al. 1 et 2 et 11 al. 1 LFCN.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Art. 11 al. 1 LFCN et 3 al. 2 RFCN.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Art. 3 al. 2 et 3 RFCN.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Art. 12 LFCN.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Art. 15 RFCN.

<sup>9</sup> Art. 16 LFCN.

<sup>10</sup> Art. 10 al. 1 LFCN.

# (2) Pour les unités de gestion (art. 11)

Afin de marquer la différence entre les subdivisions administratives de surveillance que constituent les triages forestiers et les entreprises forestières que sont les unités de gestion, on reprendra cette dernière terminologie à leur propos, au lieu de celle de corporation de triage, qui peut prêter à confusion.

Comme il vient d'être exposé, la règle selon laquelle chaque triage forme une unité de gestion, telle qu'elle figure à l'article 11 al. 1 de la loi actuelle, disparaît. Les autres dispositions contenues aux articles 10 al. 2 et 3, 11 al. 2 LFCN sont en revanche reprises dans l'article 11 du projet LFCN. Lors de la constitution ou de la modification des limites d'une unité de gestion, les communes seront consultées en tant que propriétaires forestiers.

Le projet tend également à favoriser l'intégration (volontaire) des propriétaires de forêts privées dans les unités de gestion. Afin de permettre à celles et ceux d'entre eux qui souhaiteraient rejoindre une unité de gestion de participer, cas échéant, à la constitution de celle-ci, la condition selon laquelle l'unité de gestion doit être créée avant d'intégrer les propriétaires de forêts privées<sup>1</sup> tombe (art. 11 al. 3). La nouvelle teneur des articles 10 et 11 du projet LFCN n'induira aucun changement structurel pour les corporations de triage actuelles: même si elles seront désormais appelées *«unités de gestion»*, elles restent des corporations de droit public dotées de la personnalité juridique et n'auront dès lors pas à modifier leurs statuts.

# (3) Pour les forestiers et forestières de triage (art. 10 al. 3 et 12)

A l'heure actuelle, le forestier ou la forestière de triage assume à la fois, sur un même territoire, les fonctions de surveillance au sein du triage administratif (la *«police forestière»* au sens large) et celles de chef-fe de l'unité de gestion au sein de la corporation de triage<sup>2</sup>.

Le projet prévoit la possibilité de confier les tâches de police forestière non seulement en fonction de la délimitation territoriale, mais également selon le domaine de compétence (art. 10 al. 3). On pourra ainsi voir plusieurs forestiers ou forestières exercer des tâches distinctes au sein d'un même triage.

Cet assouplissement vise également à permettre aux unités de gestion de ne plus confier obligatoirement la direction de l'unité de gestion au forestier ou à la forestière en charge des tâches de surveillance étatique mais à un forestier ou une forestière disposant des compétences nécessaires.

On peut symboliser le système par l'exemple suivant:

<b>Direction du triage administratif</b> Forestier/forestière responsable A			
<b>Région 1</b> Forestier/forestière B	<b>Région 2</b> Forestier/forestière C	<b>Région 3</b> Forestier/forestière D	
Centre de compétence :  Exploitation  Construction bois  Pédagogie et vulgarisation forestière	Centre de compétence : Exploitation Bois-énergie Biodiversité	Centre de compétence :  Exploitation Forêts privées Protection contre les dangers naturels	

Le forestier ou la forestière de triage continuera d'être engagé-e par l'Etat, un ou une propriétaire de forêt publique ou par une unité de gestion. Pour le reste, le système actuel, qui a fait ses preuves et n'a donné lieu à aucune difficulté, n'est pas modifié (art. 12).

Les articles 10 à 12 du projet LFCN ont pour vocation d'assurer cet assouplissement des structures forestières.

# 3.3. Les autres adaptations

Les autres adaptations proposent, dans le cadre d'un toilettage de la loi, un rappel des fonctions remplies par la forêt (art. 1 al. 2 let. a), la création d'une commission consultative pour la forêt (art. 6a), la dénomination du ou de la responsable d'un arrondissement forestier (art. 9 al. 2 et 3), les garanties financières liées à l'exécution de la loi (art. 15a), la coordination des procédures en cas de défrichement (art. 18), le traitement des dérogations à la distance à la forêt (art. 26), l'aménagement de parcours cyclables (art. 30 al. 2), la protec-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Art. 11 al. 3 LFCN.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Art. 10 al. 4 et 11 al. 1 LFCN.

tion des sols (art. 30a), des précisions sur le rôle de l'Etat et des communes en matière de protection contre les catastrophes naturelles (art. 36 al. 1, 37 al. 1 et 2 et 38), la planification directrice des forêts (art. 46 à 52), le plan de gestion (art. 53 à 55 et 57), des précisions sur les mesures de prévention et de réparation des dégâts aux forêts (art. 58), la prise en compte des changements climatiques dans la politique d'entretien des peuplements (art. 58a), la formation (art. 61 al. 1 et 2), la prise en considération de la nouvelle législation fédérale dans le domaine des subventions (art. 64 let. d, f et j, 64a, 64e let. b, 64f et 66 al. 2 let. c), la voie de droit contre les décisions des forestiers ou des forestières (art. 76 al. 1bis), la sanction pénale de certaines infractions (art. 77a à 79 al. 1 et 2), la prestation de serment du personnel forestier exerçant des tâches de police forestière (art. 79a) et, enfin, une modification de la loi sur les communes (art. 2 du projet).

# 4. Les incidences du projet

# 4.1. Les incidences financières et en matière de personnel

Le projet n'aura aucune influence en matière de personnel. Les changements liés aux éventuelles nouvelles répartitions des tâches entre les forestiers et forestières chargés de tâches relevant de l'Etat et les forestiers et forestières travaillant dans les unités de gestion seront neutres sur le plan des coûts. En ce qui concerne les incidences financières, elles seront très limitées: les seuls coûts supplémentaires sont liés à l'introduction de la définition statique de la forêt sur l'ensemble du territoire du canton (art. 21 al. 1). Or, en profitant de la mensuration officielle ou de la révision de la planification communale, les frais pourront être répartis sur plusieurs années et resteront marginaux.

# 4.2. Les incidences sur la répartition des tâches Etat-communes

Le projet n'aura pas de conséquences sur le plan de la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Le rôle de chacun ainsi que la collaboration entre eux, tels qu'ils sont définis dans la législation actuelle, ne sont pas modifiés. Le projet donne au contraire plus de liberté aux communes, en leur qualité de propriétaires de forêts publiques, de s'organiser comme elles le souhaitent, sans que les unités de gestion ne doivent forcément correspondre aux triages (administratifs) de l'Etat.

# 4.3. La constitutionnalité, la conformité au droit fédéral et au droit européen

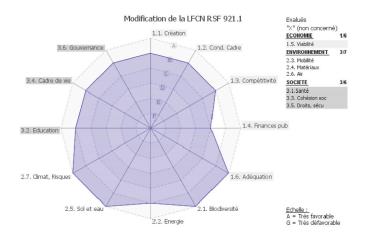
Le projet est conforme à la Constitution fédérale, à la Constitution cantonale, au droit fédéral et au droit européen en la matière. Dans la mesure où il tend à l'exécution de l'article 20 al. 2 LFo, il sera soumis à l'approbation de la Confédération conformément à l'article 52 LFo.

# 4.4. La clause référendaire

Les nouvelles dispositions de la loi ne sont pas soumises au referendum financier, les conditions de l'article 45 de la Constitution du canton de Fribourg n'étant pas réunies. Notamment, le projet n'entraîne pas de dépenses nouvelles. En revanche, il est soumis au referendum législatif facultatif, conformément à l'article 46 al. 1 let. a de la Constitution du canton de Fribourg.

# 4.5. L'évaluation de la durabilité du projet

Le projet a globalement une incidence favorable en termes de développement durable, plus particulièrement au niveau économique et environnemental, conformément à ce qui ressort de l'analyse effectuée à l'aune de la Boussole 21 en automne 2017<sup>1</sup> dont le résultat est présenté dans le graphique suivant:



# 5. Les résultats de la procédure de consultation

L'avant-projet a été mis en consultation de juillet à novembre 2017. De façon générale, il a été bien accueilli. De nombreuses remarques et suggestions constructives ont été exprimées, qui sont largement prises en compte dans le présent projet. Des échanges de vues ont eu lieu entre la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (ci-après: la Direction), représentée par le Service, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions et le Service du cadastre et de la géomatique, afin d'harmoniser les procédures qui dépendent de l'aménagement du territoire et de la mensuration officielle. Des voix se sont élevées à l'encontre du régime des amendes d'ordre prévu dans l'avant-projet. En réalité, c'est plus la question de la compétence d'infliger les amendes qui est discutée que le principe lui-même, celui-ci apportant de notables améliorations. Les précisions et adaptations nécessaires ont été apportées afin de clarifier les compétences d'infliger ces amendes, étant admis qu'il n'a jamais été question d'en charger le personnel forestier (ingénieurs forestiers ou ingénieures forestières et forestiers ou forestières). Pour le reste, la création de la Commission consul-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Les résultats peuvent être consultés sur le site Internet du SFF par le lien: <a href="http://www.fr.ch/sff/files/pdf98/rapportboussole\_lfcn.pdf">http://www.fr.ch/sff/files/pdf98/rapportboussole\_lfcn.pdf</a>

tative pour la forêt (art. 6a), ainsi que le principe de la délimitation statique de la forêt sur l'ensemble du territoire cantonal (art. 21 al. 1) ont rencontré un écho très positif.

# 6. Le commentaire des dispositions

Art. 1 Modification de la loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles

#### Art. 1. al. 2 let. a

Le complément apporté rappelle les fonctions protectrice, économique et sociale de la forêt consacrées par l'article 77 Cst (al. 1), reprises dans la LFo (art. 1 al. 1 let. a) et qui sont les trois piliers du développement durable (cf. art. 73 Cst féd.). Par cet ajout, le législateur relève que la gestion durable optimale des forêts s'effectue en tenant compte de ces différents éléments sans que l'un d'entre eux ne soit privilégié par rapport aux autres.

#### Art. 6 al. 1

Il s'agit d'une simple adaptation de la dénomination du Service due au fait que les unités administratives ne sont pas instituées dans une loi; une formulation neutre doit être utilisée.

# Art. 6a

Les questions touchant à la forêt concernent de nombreux milieux (milieux sylvicoles, agricoles, organismes de protection de l'environnement et de la nature, usagers, etc.). Afin de permettre au Conseil d'Etat et à la Direction de bénéficier d'avis éclairés sur la politique forestière, il est proposé de créer une commission consultative pour la forêt. Cette commission sera notamment chargée de donner son avis sur les questions de portée générale concernant la politique forestière, en particulier sur le suivi de la mise en œuvre de la planification directrice des forêts (cf. art. 51a) ainsi que sur les projets législatifs relevant de sa compétence (al. 2). Sa composition, de même que les domaines de compétence de projets législatifs sur lesquels elle sera appelée à se prononcer, seront précisés dans la réglementation d'exécution. Le Conseil d'Etat a pris acte du fait que de nombreux participants à la procédure de consultation ont exprimé la volonté d'être représentés au sein de la Commission.

# Art. 9 al. 2 et 3 (et 12)

La dénomination des fonctions est adaptée à la nouvelle organisation des arrondissements forestiers fixée par la Direction. Les ingénieurs forestiers et ingénieures forestières qui dirigent les arrondissements (auparavant au nombre de six, réduits à quatre depuis le 1<sup>er</sup> mars 2016) sont dénommés «chef-fe-s d'arrondissements forestiers».

#### Art. 10 et 11

Les articles 10 et 11 du projet LFCN concrétisent la volonté de voir évoluer les structures forestières<sup>1</sup>.

La LFo impose aux cantons de diviser leur territoire non seulement en arrondissements, mais également en triages². Ceux-ci doivent être compris comme des circonscriptions administratives dans lesquelles les forestiers et forestières exercent, entre autres, des tâches de surveillance.

Lors de l'élaboration de la LFCN, le canton de Fribourg avait désiré donner à ses triages des compétences de gestion. C'est ainsi que, à l'heure actuelle, triages administratifs (au sens de secteurs de surveillance) et unités de gestion ne font qu'un; ils sont regroupés au sein de *«corporations de triage»*. Les forestiers et forestières de triage assument donc une double charge: ils exercent, d'une part, le rôle de chef d'entreprise (en charge de la gestion de l'unité de gestion) et, d'autre part, la surveillance des forêts situées dans le triage (administratif). Dans cette dernière fonction, ils exécutent les tâches relevant de l'Etat. La collaboration entre l'Etat et les corporations de triage est régie par une convention<sup>3</sup>.

Ainsi qu'il est expliqué plus haut, la volonté est aujourd'hui de donner plus de souplesse aux corporations de triage. De ce fait, triages administratifs et unités de gestion seront désormais clairement distingués dans la loi. La dénomination des anciennes corporations de triage est modifiée: celles-ci deviennent des «unités de gestion». Cette adaptation est faite en fonction de la pratique actuelle et suite à la mise en place de ces unités. Elle évitera la confusion avec les triages administratifs.

Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, les unités de gestion doivent être délimitées de façon rationnelle (art. 10 al. 2 LFCN et 11 al. 1 du projet). Ce sera donc la délimitation des triages forestiers qui, dans la mesure du possible, se calquera sur celle des unités de gestion. Toutefois, afin de donner un maximum de souplesse au système, un triage forestier pourra couvrir tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs unités de gestion (et vice-versa) (art. 10 al. 2).

Il résulte de cet assouplissement que les tâches d'autorité (soit les «tâches de police forestière» au sens large) ne seront plus forcément assumées par un forestier ou une forestière de triage, mais pourront être réparties entre plusieurs forestiers ou forestières selon un régime territorial ou le domaine de compétence (art. 10 al. 3). Ces tâches seront inventoriées dans une convention conclue entre l'Etat et l'unité de gestion, comme c'est le cas aujourd'hui.

Enfin, il est prévu que les unités de gestion puissent intégrer des propriétaires privés sans avoir été constituées aupara-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Cf. supra, ch. 3.2.2.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Art. 51 al. 2 LFo.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Art. 15 RFCN.

vant, contrairement à ce qui prévaut actuellement<sup>1</sup> (art. 11 al. 3). Les propriétaires intéressés pourront ainsi participer à l'élaboration des statuts et des règles de fonctionnement de l'unité de gestion.

#### Art. 12

Cette disposition est simplement une adaptation formelle de la dénomination des unités de gestion et des chef-fe-s d'arrondissements (cf. commentaire des art. 9, 10 et 11).

#### Art. 15a

En application de l'article 50 LFo, en présence d'une situation contraire au droit, les autorités cantonales compétentes doivent pouvoir prendre immédiatement les mesures nécessaires à la restauration de l'état légal. Le droit fédéral habilite les cantons à percevoir des cautions et à ordonner l'exécution d'office.

Il est prévu de concrétiser cette disposition dans la LFCN. Le Service pourra exiger des bénéficiaires des prestations (défrichements notamment) des garanties financières afin d'assurer l'exécution des obligations liées à l'application de la loi. Les modalités en seront réglées dans le règlement d'exécution. Ces garanties seront restituées lorsque les obligations seront remplies.

# Art. 18

L'alinéa 1 concrétise les exigences posées par la législation fédérale et la jurisprudence en matière de coordination des procédures administratives. Il est ainsi prévu que la demande de défrichement soit mise à l'enquête simultanément à l'acte qui lance la procédure décisive. Ce peut être le cas, par exemple, d'une procédure de permis de construire ou de planification du territoire. Quant à la durée de l'enquête, elle sera de trente jours. Cela est conforme au système qui a été adopté et sanctionné à l'article 3 al. 2 ReLATEC, qui prévoit que la durée de l'enquête publique des permis qui nécessitent une demande de défrichement est portée à trente jours. Le Service ne mettra dès lors plus à l'enquête les défrichements qui sont conjugués avec une procédure décisive. C'est l'autorité en charge de cette procédure qui le fera, comme c'est le cas en pratique aujourd'hui déjà. Dès lors, l'alinéa 2 prévoit que l'éventuelle opposition sera déposée, non plus auprès du Service, mais auprès de l'autorité ou de l'organe en charge de la publication.

Lorsqu'une demande de défrichement n'est pas liée à une procédure décisive (ce qui constitue l'exception), l'alinéa 5 prévoit que le règlement d'exécution fixe les modalités de la procédure d'octroi de l'autorisation de défrichement.

#### <sup>1</sup> Art. 11 al. 3 LFCN.

#### Art. 19

L'article 19 LFCN traite de la taxe de compensation, qui concerne la différence entre la compensation fournie et la compensation en nature équivalente. Cette taxe a été supprimée lors de la modification du 16 mars 2012 de la loi fédérale sur les forêts<sup>2</sup>. L'article 19 LFCN sera dès lors abrogé.

Il sera remplacé par les règles d'exécution de la législation fédérale en matière de compensation en nature qui s'inscrivent dans les mesures de flexibilisation de la politique forestière en matière de surface prises par la Confédération en 2012<sup>3</sup>. Tout défrichement doit être compensé en nature dans la même région, avec des essences de la même nature adaptées à la station<sup>4</sup>. Ces mesures doivent être mentionnées au registre foncier<sup>5</sup>, ce que l'alinéa 1 concrétise. Lorsque la mesure est effective, le Service peut la faire radier (al. 2).

A noter que les cantons peuvent renoncer, à de strictes conditions, à la compensation en nature en cas de défrichement dans les zones où la surface forestière augmente et, à titre exceptionnel, dans les autres régions si cela permet d'épargner des terres agricoles ou des zones de grande valeur écologique ou paysagère<sup>6</sup>.

# Introduction aux articles 21, 22, 22a et 22b

Ces dispositions visent à concrétiser, dans la loi cantonale, les mesures de flexibilisation de la politique forestière évoquées plus haut. En effet, les cantons ont désormais la faculté d'ordonner une constatation de la nature forestière, non seulement là où les zones à bâtir confinent ou confineront à la forêt, mais également en dehors de ces zones, «là où le canton veut empêcher une croissance de la nature forestière»<sup>7</sup>. Les limites statiques de la forêt (qui n'étaient jusqu'alors admises que par rapport aux zones à bâtir) se substitueront alors à la notion dynamique de la forêt<sup>8</sup>.

Comme il a été dit, le Conseil d'Etat propose d'appliquer la délimitation statique de la forêt sur tout le territoire du canton. Conformément à l'article 12a OFo, cette volonté est inscrite dans le Plan directeur cantonal révisé<sup>9</sup>.

Les nouveaux articles 21 à 22b LFCN permettent de mettre en œuvre cette délimitation.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Abrogation de l'art. 8 LFo.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Cf. supra, ch. 3.1.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Art. 7 al. 1 LFo.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Art. 11 OFo.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Art. 7 al. 2 LFo.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Art. 10 al. 2 let. b LFo et 12a OFo.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Art. 2 al. 1 LFo.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Cf. fiche T 307 du Plan directeur cantonal révisé.

#### Art. 21 et 22

Afin de systématiser cette nouvelle pratique, le projet prévoit d'abord une subdivision selon les modes de déclenchement de la procédure de constatation: la constatation d'office, d'une part, (art. 21) et la constatation sur demande, de l'autre (art. 22). Les constatations d'office seront faites sur tout le territoire du canton (art. 21 al. 1). Elles auront lieu, en principe, lors de la mensuration officielle, de la mise à jour de celle-ci ou dans le cadre de la révision générale ou de la modification d'un plan d'aménagement local (art. 21 al. 2); ce procédé est de nature à économiser des frais importants. Les autres constatations seront réalisées sur demande de toute personne justifiant d'un intérêt digne de protection ou lorsqu'un défrichement y est lié (art. 22 al. 1). La réglementation d'exécution définira les modalités d'application pratique de ces dispositions, notamment en veillant à ce que la constatation soit harmonisée avec le programme de révision du plan d'aménagement dans l'hypothèse de l'article 21 du projet LFCN.

Les enjeux qui président à la désignation des régions concernées touchent non seulement le domaine forestier; les intérêts agricoles, les principes de l'aménagement du territoire, les contraintes économiques y sont intimement liés. Compte tenu de l'importance de la question, qui revêt une connotation non seulement technique, mais également politique, il appartiendra (comme c'est déjà le cas à l'heure actuelle¹) à la Direction (et non au Service) de déterminer les limites forestières statiques par rapport aux zones d'affectation (art. 21 al. 1). Toutefois, dans les cas où la procédure de constatation est liée à une procédure de défrichement, l'autorité compétente sera alors celle habilitée à consentir au défrichement (art. 22 al. 2), comme c'est d'ailleurs le cas aujourd'hui².

#### Art. 22a

L'article 22 al. 1 LFCN renvoie simplement à la procédure en matière de défrichement. L'ancien article 19 al. 2 RFCN (qui prévoyait que la demande de défrichement liée à une demande de permis de construire était mise à l'enquête publique simultanément pendant 14 jours) a été abrogé le 1er décembre 2009 avec effet au 1er septembre 2010. Il résulte de ce qui précède que, dans tous les cas, la durée de l'enquête liée à la constatation de la nature forestière est de trente jours. Il est donc proposé de fixer ce délai directement dans la loi (al. 1). Le Service, chargé de mettre le plan à l'enquête publique, veillera à le faire avant la mise à l'enquête de l'éventuelle procédure décisive (mise à jour de la mensuration, révision ou modification d'un plan d'aménagement, procédure de défrichement) afin d'éviter des retards procéduraux; en effet, un recours contre la constatation de nature forestière pourrait retarder la mise en œuvre de la procédure décisive.

Il appartiendra au règlement d'exécution de préciser la forme de la décision de constatation (al. 3, 2° phr.). Sur le plan matériel, les limites forestières statiques sur l'ensemble du territoire du canton prévues à l'article 21 du projet LFCN (constatation d'office) constitueront une nouvelle géodonnée de base de droit cantonal au sens de l'article 3 al. 1 let. c de la loi fédérale sur la géoinformation. Les constatations de nature forestière effectuées sur demande dans certaines circonstances prévues à l'article 22 du projet LFCN constitueront des mises à jour ponctuelles des limites forestières statiques.

Les frais seront mis à la charge du requérant ou de la requérante, qui sera soit la commune qui met son plan d'aménagement local à l'enquête, soit le canton lorsqu'il prend l'initiative de la démarche, soit la personne qui a demandé le défrichement (al. 5).

#### Art. 22b

La délimitation des forêts figure au cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière.

#### Art. 23 al. 2

A l'heure actuelle, la loi prévoit que les frais d'abornement sont supportés par les propriétaires de forêts. Il arrive que la personne qui requiert l'abornement ne soit pas le ou la propriétaire (par exemple le ou la propriétaire d'un bien-fonds voisin de la forêt dans le cadre d'une nouvelle mise en zone); afin de régler tous les cas de figure, il est prévu que le requérant ou la requérante assume les frais d'abornement.

#### Art. 26

Lors de constructions à proximité de la forêt, des dérogations à la distance légale (soit 20 mètres) peuvent être accordées (al. 1, qui reprend la teneur actuelle de la LFCN). Or, à la différence des dérogations en matière de construction<sup>3</sup>, le ou la propriétaire de la forêt qui jouxte le fonds sur lequel la construction sera érigée n'est ni consulté-e ni même informé-e, la publication dans la Feuille officielle n'étant pas suffisante. Ses intérêts peuvent pourtant être touchés: l'entretien du bien-fonds pourra, par exemple, être compromis. Le projet propose, ce qui constitue une nouveauté, que ce ou cette propriétaire soit informé-e préalablement à la demande de dérogation et que son avis soit joint au dossier (al. 2) – étant admis que les propriétaires demeurent libres de signer une convention dérogatoire au sens de l'article 133 LATeC. Un tel avis ne sera toutefois pas liant: il appartiendra à l'autorité de procéder ensuite à une pesée des intérêts en présence (al. 3). L'autorité restera libre d'apprécier comme elle l'entend l'absence d'un tel avis au dossier. Enfin, cette information demeure indépendante des voies de droit prévues par la législation sur les forêts et l'aménagement du territoire.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Art. 21 al. 1 LFCN.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Art. 21 al. 2 LFCN; l'art. 10 al. 3 LFo renvoie d'ailleurs à l'art. 6 LFo.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Cf. art. 147 LATeC

Selon la loi actuelle, la personne qui demande une dérogation à la distance à la forêt peut être amenée à signer une décharge de responsabilité. Ce doit désormais être une obligation. Le projet prévoit en outre que, afin de renforcer les droits des propriétaires forestiers, la dérogation soit subordonnée à une participation financière du ou de la bénéficiaire aux frais d'entretien de la partie de la lisière concernée. Le ou la propriétaire de la forêt reste toutefois chargé-e de l'entretien. Ces obligations feront l'objet d'une mention au registre foncier, comme c'est le cas actuellement pour la décharge de responsabilité (al. 4).

#### Art. 30 al. 2

L'accès et la circulation en forêt sont régis par les articles 14 et 15 LFo et 27 à 30 LFCN.

La LFo prévoit que les cantons veillent à ce que les forêts soient accessibles au public (art. 14 al. 1 LFo). Elle reprend le principe posé par l'article 699 CC du libre accès aux forêts et pâturages d'autrui selon l'usage local. En raison de l'importance de celui-ci, la compétence pour imposer des restrictions est déléguée aux cantons. La mise à contribution intensive de la forêt par de nouveaux sports, tels le VTT, en dehors des chemins carrossables, dépasse largement les limites du droit de libre accès. Ces activités appellent une réglementation qui ne perde pas de vue les intérêts du propriétaire de forêt afin d'éviter que son droit ne se réduise à une pure question de forme¹.

La réglementation du cyclisme, de la circulation d'autres véhicules (que les véhicules à moteur, art. 15 LFo) et de l'équitation en forêt est prévue à l'article 30 LFCN. Ce dernier les interdit en dehors des routes et chemins carrossables ainsi qu'en dehors des parcours spécialement réservés. Ceux-ci sont autorisés par le Service dans les secteurs de forêt à fonction prépondérante de délassement, là où les autres fonctions de la forêt le permettent.

La part grandissante de la mobilité douce (marche, course, vélo) et l'augmentation de la pratique du sport en forêt préconisent l'ajout d'un alinéa 2 à l'article 30. Celui-ci favorise l'aménagement de parcours cyclables dans le cadre de réseaux officiels, là où les autres fonctions de la forêt le permettent, en respectant ainsi les trois piliers du développement durable.

Ces aménagements sont soumis à la réglementation concernant les autorisations de construire (art. 24 et 25 LFCN), les exploitations préjudiciables (art. 16 LFo et 31 LFCN), les défrichements (art. 11 LFo et 17 ss LFCN), tout comme aux autorisations des grandes manifestations en forêt (art. 14 al. 2 let.b LFo, art. 11 LCha² et 12 OProt³). Ils s'inscrivent dans la

réserve mentionnée à l'article 65 al. 1 LT <sup>4</sup>. Ces aménagements permettront de même de canaliser les activités des cyclistes et des vététistes qui sont citées par les autres utilisateurs de la forêt, comme la cause de nuisance la plus fréquente<sup>5</sup>.

#### Art. 30a

La protection des sols est assurée par l'ordonnance fédérale sur les atteintes portées aux sols du 1<sup>er</sup> juillet 1998<sup>6</sup>. Elle contient une série de prescriptions, et notamment celle-ci:

«Quiconque construit une installation ou exploite un sol doit, en tenant compte des caractéristiques physiques du sol et de son état d'humidité, choisir et utiliser des véhicules, des machines et des outils de manière à prévenir les compactions et les autres modifications de la structure des sols qui pourraient menacer la fertilité du sol à long terme.»

Compte tenu des dégâts que les engins forestiers peuvent créer, il importe de rappeler ces obligations dans la loi.

#### Art. 36 al. 1

Dans la cadre de la protection contre les dangers naturels, la modification de l'article 36 al. 1 LFCN prévoit que le canton veille, par des mesures appropriées à l'amélioration et au maintien du rôle protecteur de la forêt, à la sécurité de la population et des biens de valeur notable. Cette disposition concrétise la modification de l'article 19 LFo intervenue le 18 mars 2016.

Par mesures appropriées, il faut entendre les différentes mesures de protection, de prévention (production de données de base, cartes de dangers) ainsi que les mesures organisationnelles et l'endiguement forestier.

# Art. 37 al. 1, 1re phr., et 2, 3e phr.

La modification de l'alinéa 1 consiste simplement dans la modernisation du vocabulaire utilisé («prévention» à la place de «lutte»). Les mesures de protection font partie des mesures de prévention, associées à une gestion intégrée des risques liés aux dangers naturels.

L'alinéa 2 vise à prioriser la mise à jour des cartes de dangers naturels. Les premières ont été établies en 1995 pour le secteur préalpin. L'établissement des cartes a été terminé en 2012. La mise à jour de celles-ci est prévue en principe par commune, si possible dans le cadre de la révision du plan d'aménagement local.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> H.-P. Jenni, «Pour que les arbres ne cachent pas la forêt»: Cahier de l'environnement no 210 p. 25, publié par l'Office fédéral de l'environnement, Berne 1994.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Loi sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et leurs

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Ordonnance concernant la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes (OProt, RSF 922.13)

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Loi sur le tourisme (LT, RSF 951.1)

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Cf. «La population suisse et sa forêt», Rapport relatif à la deuxième enquête menée dans le cadre du monitoring socioculturel des forêts WAMos2, OFEV 2013.

<sup>6</sup> OSol; RS 814.12

# Art. 38 al. 2, 3, 4, 5 et 6

Certaines voix se sont élevées durant la procédure de consultation afin que le terme «adopter» soit modifié dans le sens qu'il appartient aux communes d'exécuter les mesures de protection (le texte allemand parle de *«ergreifen»*). Tel est le sens de la modification de l'alinéa 2.

Le terme de «mesures appropriées» a été repris à dessein de l'article 36 al. 1 du projet LFCN afin d'assurer une unité terminologique. Compte tenu de leur diversité, il n'est pas possible d'établir un catalogue de toutes les mesures possibles. Ce changement n'entraîne aucune obligation supplémentaire pour les communes.

Il appartient en principe aux communes de financer ces mesures. Des difficultés sont cependant survenues dans certaines communes en relation avec la prise en charge du coût des mesures de protection: les tiers qui en retirent des avantages prépondérants (soit la réduction du risque pour les biens appartenant aux tiers), respectivement dont les constructions et les installations en renchérissent le coût, devraient participer à leur financement, ce qu'ils refusent. C'est la raison pour laquelle l'article 38 actuel LFCN est complété par un nouvel alinéa 3. Cette règle est inspirée de celle introduite aux articles 45 al. 2 et 46 de la loi du 18 décembre 2009 sur les eaux¹.

Des doutes sont parfois survenus au sujet des compétences des communes en matière de mesures d'urgence en cas de périls liés aux dangers naturels. Le projet procède à une utile clarification en permettant formellement aux communes de prendre, en cas de danger imminent, des mesures de restriction de droit d'accès (al. 4). Pour le reste, les mesures d'urgence qui peuvent être prises sur la base des articles 128 et 170 LATeC sont réservées.

Comme aujourd'hui, ces mesures continueront d'être contrôlées et coordonnées par le Service (al. 5).

A la demande de certaines communes, il est prévu que les autorités puissent accéder sur le fonds d'autrui afin de contrôler et d'entretenir les installations de protection contre les dangers naturels (al. 6).

Introduction aux articles 46 al. 2 let. b et c, 48, 49 al. 1, 50 al. 1, 2 et 4, 51, 52, 53 al. 1 et 3, 54, 55 et 57

Ces articles font tous l'objet d'une adaptation de la terminologie relative aux plans forestiers pour la rendre conforme aux dénominations actuelles.

> La *planification directrice des forêts*. A l'heure actuelle, la planification forestière comprend les documents de base, le plan forestier régional et le plan de gestion forestière<sup>2</sup>. Or, l'Etat a décidé de mettre en œuvre un plan forestier cantonal, lequel coexistera avec les éventuels plans forestiers régionaux. On parlera désormais à leur sujet *de «planification directrice des forêts»*. Les articles contenant le terme de *«plan forestier régional»* doivent donc être adaptés en conséquence. En cas de nécessité, les plans forestiers régionaux existants pourront être remplacés à terme par des plans de gestion à une plus grande échelle (p. ex. le plan forestier régional intercantonal de la Broye).

> Le *plan de gestion*. Ce terme remplace celui de *«plan de gestion forestière»*.

# Art. 47

L'ajout de la desserte dans les documents de base fait suite à l'objectif de protection des sols de l'article 30a du projet, plus précisément en ce qui concerne les dessertes fines (layons, etc.). De plus, cela permet de répondre à une des conditions de subventionnement prévues par la modification du 18 mars 2016 de la LFo<sup>3</sup>.

#### Art. 50

L'alinéa 2 modifie le temps de consultation publique. Celui-ci passe de deux à trois mois et permet ainsi à la loi cantonale de s'adapter à la pratique générale de l'Etat.

La seconde phrase de l'alinéa 4 est supprimée. On entend ici aligner la pratique concernant les plans sectoriels à la planification directrice des forêts. Cette dernière est en effet considérée comme un plan sectoriel; or, les plans sectoriels ne sont jamais soumis à nouveau aux communes une fois la procédure de consultation terminée.

#### Art. 51a

Afin d'associer les milieux concernés à la mise en œuvre de la planification directrice des forêts, la Commission consultative pour la forêt (art. 6a) sera chargée du suivi de celle-ci.

# Art. 53

Le plan de gestion doit tenir compte des objectifs de la planification directrice des forêts. Il constitue principalement l'outil de pilotage du ou de la propriétaire, respectivement du ou de la gestionnaire de la forêt. Il doit intégrer à la fois les objectifs d'intérêt public et les objectifs du ou de la propriétaire.

# Art. 54

La loi actuelle prévoit qu'un plan de gestion doit être élaboré pour les forêts publiques et sur demande pour les forêts pri-

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Art. 46 al. 2 LFCN.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Art. 38a al. 1 let.g LFo.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> LCEaux; RSF 812.1.

vées. En cas d'intérêt public prépondérant, un tel plan peut être élaboré pour les forêts privées¹.

Le projet apporte de légères modifications à ce système, correspondant à la pratique actuelle, et qui s'articule désormais ainsi.

En premier lieu, le ou la propriétaire de forêt publique (soit un ou une propriétaire, un groupement de propriétaires ou une unité de gestion) doit toujours établir un plan de gestion pour sa forêt (al. 1).

Les propriétaires de forêts privées (soit un ou une propriétaire, un groupement de propriétaires) pourront établir euxmêmes (et non plus sur demande) un plan de gestion (al. 2).

En cas d'intérêt public prépondérant, il est désormais prévu que c'est le Service qui élabore le plan de gestion pour les forêts privées (al. 3).

#### Art. 55

Selon le droit actuel, l'approbation du plan de gestion forestière incombe à la Direction<sup>2</sup>. De nature éminemment technique, ce plan devrait, selon le souhait de la Direction ellemême, être approuvé par le Service (al. 1).

L'alinéa 2 est une simple adaptation à la pratique actuelle: le propriétaire élabore le plan à ses frais et l'Etat fournit une participation technique et financière selon l'intérêt public en jeu. Si cet intérêt public est prépondérant au sens de l'article 54 al. 3 du projet LFCN, le Service assume l'intégralité des frais d'élaboration du plan.

# Art. 57

L'expérience montre que le délai de vingt-cinq ans fixé par la loi actuelle pour la révision d'un plan de gestion est trop long. Il est proposé de le ramener à quinze ans. Pour le reste, il s'agit d'une adaptation terminologique: *«plan de gestion»* en remplacement de *«plan de gestion forestière»*.

#### Art. 58

Cette disposition contient une adaptation aux nouveaux articles 26 à 27a LFo dans le domaine de la lutte contre les organismes nuisibles: la nouvelle législation fédérale prévoit une surveillance et des interventions également hors des forêts. L'état de santé des peuplements, ainsi que l'apparition d'organismes nuisibles tels que parasites ou maladies seront surveillés dans les forêts, alors que, hors de celles-ci, seuls les organismes particulièrement dangereux le seront (al. 2). Cette surveillance sera assurée par le Service et les propriétaires. A l'intérieur des forêts, sont concernés les proprié-

taires forestiers. Hors des forêts, sont responsables les détenteurs ou détentrices des végétaux.

Les propriétaires de forêts et les détenteurs ou détentrices de végétaux prendront, à leurs frais, les mesures prévues aux alinéas 3 et 4.

S'il s'agit d'organismes particulièrement dangereux, la Direction prendra au besoin une ordonnance précisant les mesures de lutte nécessaires, les compétences et le financement (al. 5). En principe, les frais sont pris en charge par le canton conformément à ce que prévoit l'alinéa 6. Dans cette dernière hypothèse, il n'est en effet pas possible de faire porter au ou à la propriétaire la responsabilité des dégâts créés par des évènements naturels ou des organismes nuisibles. Depuis la modification de l'article 48a LFo intervenue le 18 mars 2016, il s'agit d'une responsabilité causale dont la charge pèse uniquement sur «celui qui en est la cause par son comportement fautif». La législation forestière cantonale s'adapte ainsi en conséquence et prévoit, de ce fait, que les frais de prévention et de lutte contre les organismes nuisibles particulièrement dangereux soient pris en charge par le canton. Celui-ci touchera alors les indemnités fédérales prévues par l'article 37b LFo (al. 6). A l'heure actuelle, ces indemnités couvrent 40% des frais. Il est cependant impossible de dire si cette pratique va perdurer sous l'empire de la nouvelle convention-programme 2020-2023. Grâce à l'intervention directe du Service, l'efficacité des mesures sera d'ailleurs grandement améliorée.

#### Art. 58a

Ce nouvel article concrétise l'un des nouveaux objectifs principaux de la LFo mentionnés aux articles 28a (dans les forêts protectrices) et 37a LFo (hors des forêts protectrices).

Il sera par ailleurs utile de rendre ces recommandations obligatoires dans le cadre des mesures et projets subventionnés au sens du nouvel article 38a LFo.

#### Art. 61 al. 1 et 2

La dénomination des fonctions est adaptée ensuite de la modification de l'article 21a LFo intervenue le 18 mars 2016. Elle concerne notamment la nouvelle formation initiale AFP sur deux ans, introduite en 2013 pour les praticiens forestiers ou praticiennes forestières. L'organisation des cours ainsi que l'information seront traitées dans la règlementation d'exécution.

L'alinéa 2 met en œuvre les cours obligatoires de sensibilisation imposés par la Confédération.

# Art. 64 let. d, f et j

Les mesures liées aux infrastructures forestières doivent être soutenues aussi bien à l'intérieur qu'en dehors des forêts protectrices, raison pour laquelle le texte de loi est adapté.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Art. 54 al. 1, 2 et 3 LFCN.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Art. 55 al. 1 LFCN.

La prévention et la réparation des dégâts aux forêts hors des forêts protectrices est couverte par le nouvel article 37a LFo, qui sera mis en œuvre par le biais des conventions-programmes. L'article 64 let. f doit être adapté en conséquence: seules les mesures de protection contre les dangers naturels au sens de l'article 38 LFCN qui ne sont pas couvertes par les dispositions fédérales (p. ex. la protection d'un sentier pédestre) sont désormais visées.

La lettre j est une adaptation en lien avec le nouvel alinéa 2 de l'article 30 du projet. Dans le but de favoriser la mise en place d'itinéraires officiels à mobilité douce (réseau cyclable cantonal), l'Etat aura la possibilité d'accorder une subvention aux propriétaires forestiers pour les frais supplémentaires liés à l'aménagement de routes forestières. Il s'agit là, par exemple, de la pose d'une couche de fermeture plus fine sur les chemins, permettant une meilleure pratique du vélo sur les chemins forestiers. Seuls les chemins faisant partie du réseau cyclable cantonal peuvent faire l'objet d'un subventionnement. Il est rappelé que l'Etat octroie déjà une subvention aux propriétaires forestiers pour les prestations fournies en faveur de la fonction d'accueil de la forêt selon la lettre b et que ce nouveau motif de subventionnement, pour qu'il puisse être activé, nécessitera la mise à disposition de moyens supplémentaires par le canton.

# Art. 64a

Il s'agit simplement d'ajouter le nouvel article 64f à la liste des dispositions.

# Art. 64e let. b

Il s'agit également d'une adaptation: renvoi est également fait aux aides financières mentionnées aux lettres e, f et g de l'article 38a al. 1 LFo, issues de la nouvelle version du 18 mars 2016.

### Art. 64f

Ce nouvel article est une adaptation aux nouveaux articles 37a et 37b LFo. Ainsi, l'Etat accordera, avec la Confédération (dans le cadre des conventions-programmes) des subventions pour les mesures de prévention et de réparation des dégâts hors des forêts protectrices. Il est rappelé que l'article 64 LFCN prévoit que l'Etat peut octroyer des subventions pour les produits qui ne sont pas subventionnés par la Confédération.

#### Art. 66 al. 2 let. c

Le critère de la capacité financière du ou de la bénéficiaire, qui figure dans le texte actuel, est abandonné, un tel critère étant très difficile à déterminer et à mettre en œuvre, compte tenu de la diversité des bénéficiaires. Il n'a d'ailleurs jamais été appliqué jusqu'ici.

#### Art. 76

Les forestiers ou forestières de triage prennent certaines décisions (autorisations de coupe, autorisations d'incinération des rémanents de coupe, etc.) et ce au nom du Service. Selon le droit actuel, les recours contre ces décisions doivent être déférés à la Direction. Pour éviter la surcharge de cette autorité, il convient d'indiquer, dans la loi, qu'une décision qui serait prise par un forestier ou une forestière de triage peut faire l'objet d'une réclamation dans les dix jours auprès du Service.

#### Introduction aux articles 77 à 79

Ces dispositions ont pour but de pouvoir sanctionner, par des amendes d'ordre, des contraventions (soit des infractions mineures) à la législation sur les forêts. Le système actuel, qui veut que les contrevenants ou contrevenantes soient dénoncés au Ministère public et fassent l'objet d'une ordonnance pénale, est disproportionné par rapport à l'infraction commise. En effet, les contrevenants ou contrevenantes doivent assumer, en sus de l'amende, des frais de procédure qui peuvent s'élever à plusieurs centaines de francs.

Aussi est-il prévu que les contraventions à certaines dispositions de la LFCN (soit les art. 30, 32 al. 1, 33 al. 1 et 44 al. 2) soient désormais sanctionnées par une amende d'ordre (ce que devra prévoir le règlement d'exécution). Outre les dispositions précitées, le Conseil d'Etat pourra déterminer d'autres cas dans lesquels des contraventions de peu d'importance peuvent également être sanctionnés par une amende d'ordre.

Cette procédure est semblable à celle qui prévaut en matière de législation cantonale sur la chasse et la pêche, conformément aux articles 54 et 54a LCha, de même qu'aux articles 45 et 45b LPêche.

Il est important de souligner que seuls les agent-e-s de la Police cantonale et le personnel de surveillance du Service seront habilités à constater les contraventions et à infliger les amendes d'ordre (art. 77c). Une ordonnance particulière (à laquelle renvoie l'art. 77c al. 1) désigne ce que l'on entend par «personnel de surveillance du Service». Il s'agit de l'article 10 al. 1 let. a OSurv. Selon cette disposition, il faut entendre par personnel de surveillance du Service: les collaborateurs ou collaboratrices scientifiques, les gardes-faune et les surveillants ou surveillantes des réserves naturelles. Ne seront donc pas chargés de cette tâche, notamment, les chef-f-es d'arrondissements forestiers, les forestiers ou forestières de triages, les surveillants ou surveillantes actifs dans les zones de tranquillité. On tient compte, par ce biais, des débats qui se sont déroulés devant le Grand Conseil à l'occasion de l'examen du projet de loi modifiant la loi sur la justice et d'autres lois du 8 septembre 2014: la question de charger les ingénieurs forestiers ou ingénieures forestières et les forestiers ou forestières de triage de cette mission avait été clairement combattue, ce

qui avait contribué au refus de toute introduction du système des amendes d'ordre dans la législation forestière.

Cette question doit être clairement distinguée de celle qui touche à l'obligation de rechercher et de dénoncer les infractions à la législation forestière qui ne sont pas visés par la procédure d'amende d'ordre. Comme c'est déjà le cas aujourd'hui (art. 79 LFCN), le personnel forestier (tout comme le personnel de surveillance mentionné plus haut) aura cette obligation. Le règlement d'exécution précisera les personnes concernées.

#### Art. 77 al. 1 let. a et al. 6

La référence aux articles 30, 32 al. 1, 33 al. 1 et 44 al. 2 LFCN est supprimée car toute contravention à ces dispositions sera désormais passible d'une amende d'ordre. Ces dispositions devront être reprises dans le règlement d'exécution.

L'alinéa 6 réserve la procédure d'amende d'ordre, introduite aux articles 77a et suivants du projet LFCN.

#### Art 77a

L'alinéa 1 donne la compétence au Conseil d'Etat de déterminer quelles sont les contraventions de peu d'importance qui font l'objet d'une amende d'ordre et quel est le montant de ces amendes. Comme en matière de contraventions aux prescriptions fédérales sur la circulation routière<sup>1</sup>, le montant de l'amende est forfaitaire. Il n'est ainsi pas tenu compte des antécédents ni de la situation personnelle du contrevenant ou de la contrevenante.

Selon l'alinéa 2, la limite supérieure de l'amende d'ordre doit correspondre à la limite prévue dans la LAO. Cette limite correspond ainsi, pour l'heure, à 300 francs<sup>2</sup>. Il n'est pas possible de l'augmenter.

#### Art 77b

Cet article réglemente les cas de concours. Si par hypothèse, une personne commet plusieurs contraventions, les montants de chaque amende d'ordre s'additionnent pour former une amende globale. Cette solution est reprise de la loi fédérale sur les amendes d'ordre<sup>3</sup>. Il est volontairement renoncé à prévoir une limite du montant maximum global des différentes amendes d'ordre au-delà de laquelle la procédure de l'amende d'ordre serait exclue. En effet, qu'il s'agisse d'un cas de récidive ou d'un comportement unique tombant sous le coup de plusieurs amendes d'ordre, ces cas de figure devraient être très rares dans la pratique. De plus, les contraventions sanctionnées par des amendes d'ordre sont réputées être de peu de gravité. Dès lors, une infraction qualifiée à la

base de peu de gravité le reste même si elle devait être répétée par la suite ou si d'autres infractions (de peu de gravité ou non) étaient commises en même temps.

#### Art 77c

Seul le personnel de surveillance du Service au sens décrit plus haut, sera compétent pour constater et infliger les amendes d'ordre relevant de la législation sur les forêts. De plus, la compétence des agents ou agentes de la Police cantonale est également prévue.

#### Art 77d

Cet article prévoit un délai de paiement usuel de trente jours. A défaut de paiement dans ce délai, le contrevenant ou la contrevenante s'expose à une procédure pénale au sens usuel du terme (cf. al. 3). Le cas échéant, le contrevenant ou la contrevenante doit pouvoir disposer de la preuve du paiement de l'amende d'ordre infligée.

Dans le cas où l'amende n'est pas payée, l'infraction est dénoncée au préfet compétent, lequel rend la décision qui convient. Il s'agira en principe, à défaut d'explications particulières et spontanées de la personne mise en cause, d'une ordonnance pénale.

#### Art 78

L'introduction, dans la LFCN, de la procédure d'amendes d'ordre, rend opportune la précision «à la présente loi» proposée à l'alinéa 1.

Avec notamment la disparition des juges d'instruction, remplacés par les procureurs, la notion de *«juge»* prévue à l'alinéa 2 est trop restrictive. Il semble dès lors préférable de remplacer ce terme par *«autorité pénale»*, qui est une notion plus large puisqu'elle comprend le préfet ou le Ministère public.

# Art. 79

Il convient de nommer de manière précise qui a l'obligation de rechercher les infractions commises en matière forestière et de les dénoncer, ce que le règlement précisera conformément à ce qui est dit plus haut.

### Art. 79a

Dans le domaine de la surveillance de la faune et de la flore, de la chasse et de la pêche, le personnel auxiliaire de surveillance doit prêter serment<sup>4</sup>. Il est opportun que le personnel forestier chargé de tâches de surveillance le fasse également. En effet, il est parfois amené à devoir témoigner devant les

 $<sup>^{\</sup>rm l}$  Loi fédérale sur les amendes d'ordre du 24 juin 1970; LAO; RS 741.03 – cf. art. 1 al. 3 LAO.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Cf. art. 1 al. 2 LAO.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Cf. art. 5 al.1 LAO.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Art. 46 OSurv.

autorités. La prestation de serment se fera devant le préfet du lieu de l'activité principale de la personne concernée.

# Art. 2

La question s'est parfois posée de savoir qui, du conseil communal ou de l'organe délibératif de la commune, est habilité à décider de l'adhésion à une unité de gestion. Dès lors que, par une telle adhésion, la participation de la commune aux frais de fonctionnement de l'unité de gestion devient une dépense liée, cette compétence revient à l'organe délibératif. La loi sera précisée dans ce sens en indiquant, à l'article 10 al. 1 let. s LCO, que l'adoption des statuts d'une unité de gestion au sens de l'article 11 LFCN devra être approuvée par l'assemblée communale (ou le conseil général).

# Art. 3

Il appartiendra au Conseil d'Etat de fixer la date d'entrée en vigueur de la modification de la LFCN. Celle-ci sera soumise au referendum législatif, mais non au referendum financier.

14