

**RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION THEMATIQUE DES PETITIONS
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Pétition pour le respect de la SAU, du régime foncier, des arbres isolés, des haies et des bosquets,
par la délimitation des aires forestières établies par les inspecteurs forestiers de notre canton**

1. PREAMBULE

La commission était composée de Mme Aline Dupontet, Muriel Thalmann (qui remplace Filip Uffer), et de MM. Jean-Marc Nicolet (qui remplace Olivier Epars), Pierre Guignard, Jean-Luc Chollet (qui remplace Pierre-André Pernoud), Philippe Germain, Hans-Rudolph Kappeler, Jérôme Christen, Daniel Trolliet, Daniel Ruch. Elle a siégé en date du 8 septembre 2016 sous la présidence de Mme Véronique Hurni. MM Filip Uffer, Pierre-André Pernoud et Olivier Epars étaient excusés.

M. Cédric Aeschlimann, Secrétaire de commission parlementaire, est remercié pour les notes de séance.

2. PERSONNES ENTENDUES

Pétitionnaires : Christian Granjean, agriculteur et président du comité de direction du syndicat d'amélioration foncière de Juriens, Jacques-Yves Deriaz, municipal à Baulmes, président de la commission de pacification du syndicat d'amélioration foncière de Juriens.

Représentants de l'Etat : DTE/DGE (Direction générale de l'environnement) appui DECS/SAVI (Service de l'agriculture et de la viticulture), M. Jean-François Métraux, inspecteur cantonal des forêts, M. Jean-Pascal Collet, responsable du secteur paiements directs et données agri-viticoles au SAVI, DTE/DGE-FORET, M. Jean Rosset, conservateur des forêts.

3. DESCRIPTION DE LA PETITION

Par leur pétition, les pétitionnaires demandent le respect de la surface agricole utile (SAU), du régime foncier, des arbres isolés, des haies et des bosquets, par la délimitation des aires forestières établies par les inspecteurs forestiers du canton de Vaud.

Ils demandent qu'en aucun cas, la définition d'une limite forestière ne s'effectue par voie aérienne ou soit définie par l'envergure des branches des arbres en lisière, mais plutôt dans le respect du Règlement d'application de la loi forestière (RLVLFo) (art.1), et que le principe des lisières étagées soit appliqué.

Ils demandent également que lorsqu'un inspecteur forestier estime devoir faire passer dans l'aire forestière une surface de haie ou bosquet soumise à la Loi sur la protection de la nature, des monuments et sites (LPNMS), qu'il ait l'obligation de consulter le propriétaire et la commune territoriale avant toute inscription et changement de nature.

4. AUDITION DES PETITIONNAIRES

Les pétitionnaires ont sélectionné 3 éléments flagrants à l'attention de la commission, dans le sens que ce sont des surfaces inférieures à 800 m² et moins larges que 12 m, soumis à la LPNMS, qui peuvent s'inscrire dans un dossier de paiement directs pour les agriculteurs. Ces éléments de biodiversité sont de la compétence des communes. Si quelqu'un veut couper des arbres dans cette haie, il doit en informer le garde forestier, et ensuite la municipalité, qui donne son préavis. Les pétitionnaires

estiment qu'un objet qui change de régime légal par la venue de l'inspecteur forestier devrait être inscrit au RF et devrait avoir l'aval du propriétaire, à défaut de l'exploitant. Le propriétaire doit ensuite déterminer s'il faut entreprendre une action pour ramener cette haie à sa juste dimension pour qu'elle reste dans les critères des SAU soumises à la LPNMS.

A Juriens, le canton a donné un mandat de mensuration au géomètre du syndicat d'amélioration foncière existant pour la mensuration numérique de l'ensemble du syndicat. Lorsque l'inspecteur contrôle les natures forestières d'après ses critères, il détermine ce qui est en forêt pour lui, et ensuite le géomètre intègre ces éléments qui font changer la surface de régime légal dans son dossier d'enquête. Une opposition est possible, opportunité qu'a saisie l'un des pétitionnaires.

Lors de la présentation du plan et des nouvelles corrections de limite, un des pétitionnaires a constaté qu'un trait vert marquait la haie sur sa parcelle, cadastrée en forêt alors qu'il l'ignorait. Il lui a été dit qu'il fallait s'exprimer à ce sujet pendant la mise à l'enquête, ce qui lui a échappé à ce moment, occupé par les échanges de propriété et des corrections de limites d'autres parcelles. Fâché, il a abattu quelques arbres sur la parcelle sans permission, seule solution pour se faire entendre de la DGE, selon lui. Lors de l'abattage de ses arbres, il a écrit au préfet et a demandé à être entendu. 9 personnes se sont déplacées sur le site pour constater cet abattage sauvage. Ce faisant, l'ingénieur de conservation de la DGE a reconnu que l'inspecteur aurait dû l'informer entre 2008 et 2016. Il lui a offert la possibilité de remettre à l'enquête ce classement pour qu'il puisse s'exprimer. Il a de ce fait mandaté un avocat pour faire opposition à ce classement.

Les pétitionnaires demandent que les propriétaires soient informés dans tous les cas et que l'obligation d'inscrire la modification au RF soit inscrite dans la loi. Ils déplorent le fait que l'on change des objets de régime légal alors que la collectivité et le propriétaire ne sont pas informés.

Ils souhaitent que l'on change les procédés et demandent à être informés, notamment lors de la mise à l'enquête. En effet, l'un d'eux affirme n'avoir jamais vu l'inspecteur forestier sur sa parcelle entre 2008 et 2016 et n'avoir pas été informé du changement de nature. Lors de la mise à l'enquête de la mensuration numérique, chaque propriétaire concerné dans le syndicat a reçu un avis d'enquête. Mais la façon dont c'est présenté sur les plans fait qu'il a très bien pu ne pas le voir. Il ressort des discussions que les problèmes principaux sont la synchronisation et la communication.

5. AUDITION DES REPRESENTANTS DE L'ETAT (DTE/DGE APPUI DECS/SAVI)

Les représentants de l'Etat expliquent que le projet SAU a été mené il y a quelques années sur la manière de délimiter la lisière de manière automatique par orthophoto, un des éléments de la pétition. Ils rappellent que le mandat émane de l'Office fédéral de l'agriculture. L'office s'est aperçu que dans certaines régions de Suisse, la délimitation des forêts n'était pas faite, et qu'avec des écarts de l'ordre de 25% dans ces régions, un problème d'équité se posait entre exploitants suisses. Le travail a été rapide pour actualiser les surfaces de la mensuration officielles. La tâche fut d'ampleur pour le canton, avec 157 communes, 74'000 ha traités, en zones forêts ou agricoles, 3'100 plans cadastraux. Ce projet a mis à contributions les services forestiers, de l'agriculture, l'office d'information sur le territoire (cadastre).

La définition de la forêt figure dans la Loi forestière cantonale (LFo) du 8 mai 2012 (art.4). La loi donne des indications sur les boisements soumis au régime forestier, et ne donne pas d'indication concernant les haies. Quant à la Loi forestière fédérale, une révision de grande ampleur a été achevée au printemps dernier par le parlement fédéral et entrera en force au 1^{er} janvier 2017 - aucune des modifications apportées ne concerne la définition de la forêt. La définition de la limite de la forêt figure dans le RLVLFo (art.1). L'orthophoto ne permettant pas de voir le tronc, l'on considère le bord des branches, en retirant 4 m. Autrement dit, cela donne un arbre de 6 m de rayon pour 12 m de diamètre. Tout a été traité selon ce modèle, livré par la Confédération.

Concernant la commune de Juriens, cette commune n'a pas été traitée dans sa totalité. Mais sur la partie traitée, la forêt est passée de 329 ha dans l'ancien état à 328 ha, soit une légère diminution. Les résultats ont été communiqués aux exploitants concernés. Chaque exploitant dans sa région a été informé personnellement, dont l'un des pétitionnaires, en tant qu'exploitant, comme en atteste les documents du SAVI datés du 26 août 2008, communiqués aux membres de la commission. Il ne parle

pas des propriétaires. L'information est coordonnée entre le Service des forêts, l'OIT et le SAVI. Le SAVI a informé par courrier les exploitants qui avaient des parcelles annoncées dans les communes concernées 3 à 4 semaines avant la séance d'information. Ensuite, les exploitants avaient un délai d'un mois pour déposer une observation, en principe au greffe communal. Des séances d'informations ont eu lieu, leur donnant l'occasion de s'exprimer et de poser des questions et de déposer une observation. Formellement, ce n'est pas une mise à l'enquête, mais une réclamation qui est enregistrée et traitée. Sur les 400 observations déposées, aucune n'a débouché sur une procédure juridique, et une solution a toujours pu être trouvée avant.

Concernant le fait que les propriétaires des parcelles ne sont pas concernés par ces informations, un des éléments à mettre en avant est le nombre que cela peut représenter. C'est la raison pour laquelle les propriétaires ne sont pas informés. Le SAVI traite avec les exploitants, dans la défense de leurs intérêts. Il est remarqué que dans plus de 50% des cas, l'exploitant et le propriétaire sont les mêmes personnes. A la remarque que l'on ne peut pas faire passer une haie en forêt sans que le propriétaire ait un droit de recours, il a été rappelé que le propriétaire peut aussi être informé par le biais d'une enquête publique, publiée dans la feuille d'avis officielle (FAO).

Concernant les conséquences après SAU au niveau des règles du jeu en général, les intérêts d'un exploitant peuvent parfois diverger de celles d'un propriétaire. Lors de révisions d'affectations au niveau d'une commune, en général, le déclenchement fait l'objet d'une communication au village et au Conseil communal. Mais il n'est effectivement pas possible d'aller discuter avec tous les propriétaires. Le service forestier est convié par l'autorité qui conduit la procédure, et délimite avec le géomètre. Lors de contestations, le Service des forêts conduit la procédure avec le propriétaire, conformément au droit d'être entendu. Il l'a été sur cette parcelle puisque le propriétaire est en litige avec le Service des forêts. Une délimitation formelle de lisière a été effectuée, avec présence du propriétaire. Elle a résulté à une mise à l'enquête, contestée par le propriétaire, avec le dépôt d'une requête de son avocat.

Concernant la collaboration avec l'OIT, celui-ci dispose d'une autre approche que celle mentionnée par le Service des forêts. Lors de travaux de mise à jour cadastrale, son service n'est pas chargé d'aller contacter chaque propriétaire et exploitant, ce qui serait trop complexe. Lorsqu'il y a des lots de révision, ils sont annoncés. Et lorsque les résultats sont établis, il y a une mise à l'enquête, qui a pu échapper aux propriétaires.

6. AUDITION DU REPRESENTANT DE L'ETAT (DTE/DGE FORET)

Le responsable de la conservation des forêts sur l'ensemble du territoire cantonal explique que la forêt est délimitée de manière formelle dans les plans d'affectation lorsque la forêt jouxte la zone à bâtir. Partout ailleurs, l'état de lieux fait foi. Au gré des projets, l'aire forestière est délimitée, puis fixée sur des plans. La loi fédérale mentionne explicitement que la mention au RF n'est pas déterminante pour l'aire forestière, l'état des lieux faisant foi, selon les critères qualitatifs et quantitatifs précisés dans la loi cantonale.

Deux type de protection existent pour les boisés, celles qui découlent de la LFo, et pour les haies, biotopes, etc, celles qui découlent de la LPNMS. Au niveau des cas de figure, pour les boisés LPNMS, les communes peuvent soit établir des plans de classement, avec un état de lieu de leur territoire communal (les objets sont numérotés sur un plan), soit établir un règlement, dont le texte précise que des arbres de tel diamètres sont protégés. Dans ce cas de figure, il n'y a pas de plan et le Service des forêts n'a pas été sur place. Dans tous les cas de figures où un plan existe, il n'est dès lors pas possible de modifier un état. Il faut de bonnes raison de le faire comme le fait que le boisé ait grandi en surface et tombe sous le coup de la LFo. La majorité des cas de figure sont des boisements protégés par un règlement, pour lesquels il n'y a pas eu de délimitation forestière. On ne sait donc que si c'est de la forêt au moment où l'on va sur place.

Dans le cas de la pétition, cela s'est révélé ainsi suite à un mandat de l'OIT dans le cadre d'une démarche de révision des données cadastrales. Sur la base de photos aériennes, pour une démarche à très large échelle, l'approche est cependant très prudente.

La procédure qui a eu lieu pour l'un des pétitionnaires concerne la mise à jour périodique par l'OIT des données cadastrales. La démarche a lieu de la même manière, avec un avis dans la FAO annonçant la révision des données cadastrales dans un périmètre donné. Sur des dizaines de km², avec des centaines, voire des milliers de propriétaires, il n'est pas possible d'inviter le propriétaire à chaque fois. Les propriétaires sont mis au courant de la démarche par des avis généraux et des mises à l'enquête générales, qui peuvent toutefois échapper à certains. Il rappelle que dans ce cas, le Service forestier n'entreprend pas la démarche, mais l'OIT. Pour la révision du plan d'affectation, c'est la commune. Pour les SAU, c'est le SAVI. Il y a ainsi toujours un acteur qui entreprend de réviser les choses et sollicite les Service forestier pour un avis technique. L'information et la mise à l'enquête sont rattachées à la procédure directrice de l'autorité qui en a la charge et il n'appartient pas au Service des forêts de le faire. Vu cette complexité, il peut y avoir des cas où les propriétaires sont surpris.

Un des pétitionnaires a sollicité la division forêt de la DGE pour une délimitation formelle de la surface forestière. La démarche en cours a été mise à l'enquête, publiée dans la FAO, et une opposition est déposée. Il y a donc un moyen de se faire entendre et de faire valoir ses droits. Les communes sont également informées des démarches de l'OIT, car notamment dans des petits villages, les informations circulent parmi les élus communaux, qui sont souvent aussi propriétaires.

7. DELIBERATIONS

Arguments en faveur de la pétition

Un commissaire relève que la critique de la mesure par voie aérienne s'attaque à quelque chose qui prendra des mois ou des années au niveau fédéral. Il est clair que l'agriculture perd régulièrement des surfaces par la simple augmentation de l'ombre portée due à l'augmentation du volume des arbres. Les agriculteurs demandent depuis longtemps que l'aire forestière soit délimitée par la surface occupée par les arbres au sol et non pas par les branches. Ces personnes contestent la manière de délimiter les troncs, qui est une compétence fédérale. Ils ont peut-être fait preuve d'une surdité sélective, mais sur le plan global, le combat est celui du pot de terre (SAU) contre le pot de fer (forêt) et il soutient cette pétition en tant qu'exploitant agricole. Il est d'avis qu'il faut protéger la surface agricole même s'il relève les faiblesses de cette pétition.

Un autre commissaire est entrepreneur forestier et syndic d'une commune qui compte 49% de surface de forêts. Il est lui-aussi confronté à de tels problèmes. Une haie qui dépasse un certain diamètre avec des arbres de plus de 30 ans est classée automatiquement en forêt par l'ingénieur forestier. Mais si l'on ne peut pas agir sur la loi fédérale, on peut agir sur le choix du personnel nommé par l'Etat. Aujourd'hui, ce sont pratiquement tous des biologistes.

Un commissaire est agriculteur et certaines de ses parcelles figurent en photo dans les documents remis. Ce sujet lui tient à cœur et il a été plusieurs fois approché par des collègues concernant ces problèmes. Ces inspecteurs forestiers sont engagés par l'Etat pour protéger la forêt, ce qui est leur vision. Ils devraient être sensibilisés différemment et améliorer la communication. Il ajoute que les agriculteurs doivent aussi mieux entretenir leurs haies. Il soutient la pétition, notamment en vue d'une meilleure information. Il remarque enfin que lorsqu'il s'agit des bordereaux d'impôts, ils arrivent toujours à la bonne personne. Concernant le droit d'être entendu, la loi va uniquement dans le sens des forestiers et cela pose problème, même si le cadre légal est de niveau fédéral.

Une commissaire soutient cette pétition car elle estime qu'il faut pouvoir informer le propriétaire avec un simple courrier, même si 20% ne sont pas joignables. Elle estime qu'il n'est pas possible d'avoir le nez en permanence dans la FAO. On doit aussi attendre d'un agriculteur qu'il entretienne ses haies pour qu'elles ne passent pas en forêt.

Arguments contre de la pétition

Un commissaire estime qu'il peut y avoir un certain abus de pouvoir des ingénieurs forestiers. Il peine cependant à soutenir cette pétition car le Service des forêts fait son travail. Le propriétaire peut s'opposer à la décision. Mais si tous les critères aboutissent à une forêt, l'on ne peut rien faire.

Un autre commissaire déclare ses intérêts comme ancien municipal des forêts et comme ancien syndic. Il a participé à trois de ces mesures. Concernant le plan de classement des arbres dans les années 1985

à 1990, un grand nombre de communes du canton l'ont fait. Dans sa commune, tous les citoyens du village ont été informés, une commission a été nommée, le plan a été discuté avec le Conseil. Il y a eu une mise à l'enquête, avec des séances d'information où les personnes ont été convoquées et ont pu faire leurs observations. Le Service des forêts était présent et il a été possible de discuter et de faire des propositions. Concernant les limites territoriales en SAU et forêt, cela a été revu dans les communes et une discussion a eu lieu avec le SAVI et le Service des forêts. Tous les propriétaires (une quinzaine n'ont pas pu être contactés) ont pu consulter les dossiers et les plans, voir leurs limites et en discuter. Les séances se sont terminées sans oppositions ni recours. Il pense que sur le fond, la pétition est justifiée quant au manque de communication du Service des forêts, mais qu'il y a surtout un manque de dialogue.

Pour une commissaire, la pétition demande que la définition de la limite de forêt ne s'effectue pas par voie aérienne ou définie par l'envergure des branches. La réponse du service a été assez claire concernant les cas simples, les zones de doutes nécessitant un déplacement sur place. De plus l'inspecteur forestier ne travaille que sur mandat de l'OIT pour refaire plan de cadastre ou pour les plans d'affectation. Le Service des forêts n'est pas non plus l'organe d'exécution auprès duquel on peut recourir.

Un commissaire, ancien syndic, explique que ses contacts avec le garde forestier étaient bons. Il pense que dans une petite commune, les autorités ont une responsabilité de prendre soin des lois, de prévoir des règlements. Il n'est pas toujours possible d'informer chacun, comme avec les plans de quartiers. Les habitants doivent aussi lire les comptes rendus du conseil. Il en va de la responsabilité de chacun qui est propriétaire de savoir ce qu'il a le droit de faire avec son bien.

Un commissaire relève qu'outre le problème de procédure, il y a également un problème économique. Il est propriétaire d'une parcelle agricole compliquée à travailler. Depuis qu'il a planté une haie, l'agriculteur qui s'en occupe a pu la faire passer en compensation écologique et tout se passe de manière équilibrée. Il entend les inquiétudes concernant l'avenir, car le déclassement en forêt signifie que les subventions écologiques disparaissent.

Recommandation de la commission

Sur la base des auditions et de la documentation reçue, la commission suggère, dans le cadre des procédures de mise à jour périodique par l'OIT des données cadastrales, de même que pour le projet SAU, d'étudier l'opportunité de ne pas limiter l'information des modifications de natures à l'exploitant, mais qu'elle soit aussi transmise au propriétaire foncier et à la commune territoriale.

8. VOTE

Classement de la pétition

Par 6 voix pour, 5 contre et 0 abstention, la commission recommande au Grand Conseil de classer cette pétition.

Avenches, le 2 décembre 2016.

Le rapporteur :
(Signé) Daniel Trolliet