

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Initiative Nicolas Croci Torti et consorts - Pour que l'arbre ne cache pas...le vélo !

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 26 juin 2020, de 10h à 11h, dans la salle plénière du Grand Conseil, à Lausanne.

Elle était composée de Mesdames Carole Dubois, Circé Fuchs, Alice Genoud, ainsi que de Messieurs Aurélien Clerc, Nicolas Croci Torti, Fabien Deillon, Cédric Echenard, Jean-Claude Glardon, confirmé dans son rôle de président-rapporteur et Marc Vuilleumier.

Ont également participé à la séance, Mesdames Béatrice Métraux (cheffe du Département de l'environnement et de la sécurité – DES), Laurianne Guinnard (conservatrice des forêts, Direction des ressources et du patrimoine naturels DGE-DIRNA) et Monsieur Sébastien Beuchat (directeur DGE-DIRNA).

POSITION DE L'INITIANT

Amateur de vélo tout terrain (VTT) et de forêt, l'initiant souligne que le Chablais est un terrain de jeux formidable en la matière. En tant que municipal du sport dans la commune d'Ollon, il est également confronté au développement de la pratique du VTT. Ce sport connaît un essor important, notamment avec le VTT électrique. Ce type de vélo rend accessible à un large public des endroits qui ne sont pas autorisés à la pratique du VTT, des pistes de descente « sauvages », et donc non sécurisées, se créent dans les forêts. La loi forestière vaudoise (LVLFo) ne correspond plus à la réalité du terrain. Actuellement, l'art. 30 LVLFo mentionne que « *les activités de sport et loisirs qui portent atteinte à la conservation des forêts sont interdites à l'intérieur des peuplements. Elles sont alors limitées aux routes et chemins carrossables* ». L'initiative vise alors à assouplir la LVLFo pour permettre le développement de pistes dédiées exclusivement à la pratique de sports et activités avec des engins de mobilité douce. Il ne s'agit pas d'ouvrir la forêt à tout et n'importe quoi, il n'est pas question d'engins motorisés, mais bien de mobilité douce, soit VTT, voire trottinettes dont les parcours passent en forêt. Ces clarifications seraient bénéfiques à toutes et tous. En effet, il en va également de la sécurité des promeneuses et promeneurs qui parcourent la forêt. La demande s'inscrit également dans les efforts déployés en matière de tourisme 4 saisons.

Suite au dépôt du texte, lors d'une discussion avec deux responsables forestiers de la région du Chablais, l'existence d'une directive émanant de la Direction des ressources et du patrimoine naturels (DIRNA) qui essaye de donner un cadre au développement des parcours sportifs a été évoquée. Cette directive témoigne d'un certain assouplissement par rapport à la loi. Grâce à l'initiative, il serait alors idoine d'insérer cet assouplissement dans un cadre légal.

Les propositions de modifications sont les suivantes :

Loi forestière vaudoise

1. Les activités de sport et loisirs qui portent atteinte à la conservation des forêts sont en principe interdites, mais peuvent être autorisées à l'intérieur des peuplements, pour autant qu'elles ne portent pas atteinte à la conservation des forêts. Elles sont alors limitées aux routes, et aux chemins carrossables et aux pistes dédiées exclusivement à des engins de mobilité douce.

2. Lorsque cela s'avère nécessaire, les communes peuvent réglementer la pratique de ces activités, en accord avec le service.

3. (nouveau) Toute piste dédiée à la pratique d'une activité ou d'un sport au moyen d'engins de mobilité douce est soumise à autorisation, au sens de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT).

2. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La thématique est largement discutée, au niveau suisse. Le VTT, tant conventionnel qu'électrique se développe. Les questions posées dans l'initiative sont pertinentes, notamment en regard de la cohabitation entre les différent·e·s usagère·s et usagers de la forêt ; les rencontres entre vététistes et marcheuses et marcheurs pouvant s'avérer dangereuses. Il est également vrai que certain·e·s vététistes, peut-être par ignorance des lois, contreviennent à l'usage de la forêt. La Direction générale de l'environnement (DGE) doit garantir le respect des différentes fonctions de la forêt et, lorsque cela est possible, un usage pour toutes et tous (promeneuses, promeneurs, familles, cyclistes, propriétaires de chien, etc.). Le cadre des autorisations nécessaires est prévu dans les lois forestières cantonales et fédérales. Jusqu'à aujourd'hui, les projets de tracés qui n'étaient pas considérés comme des constructions au sens de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LAT/LATC), étaient considérés comme exploitation préjudiciable et pouvaient obtenir des autorisations par le service forestier.

Cependant, le groupe de travail Droit forestier de la Conférence des Inspecteurs cantonaux des forêts (CIC) s'est penché sur la problématique des zones de loisirs en forêt, dans le contexte des pistes VTT, construites et entretenues exclusivement pour les vététistes. En mai 2020, la CIC a publié un document se voulant être une aide de travail à l'intention des services cantonaux des forêts. Cette feuille de route traite notamment de la réglementation et de la coordination qui doivent être faites, à la lecture du droit fédéral, entre aménagement du territoire et forêt (exploitation préjudiciable selon art. 16 LFo et art. 24 LAT, superposition de zones sans défrichement selon art. 17-18 LAT et art. 4 let. b OFo, défrichement selon art. 4 LFo).

Le cadre cantonal règle les questions de la pratique du vélo en forêt lorsqu'il n'y a pas de construction et qu'il n'est pas touché aux fonctions de la forêt (art. 30 LVLFo, art. 30 RLVLFo). Les tracés VTT considérés par l'initiative n'entrent pas directement dans ce cadre. En effet, lorsque des constructions ou des infrastructures sont nécessaires, le droit fédéral s'applique.

S'il s'agit de petites constructions considérées comme compatibles avec la forêt (petites constructions non forestières en forêt (art. 14 al. 2 OFo)) ou d'exploitation préjudiciable (art. 16 al. 2 LFo), le droit fédéral impose alors une autorisation forestière et une autorisation en termes d'aménagement du territoire (art. 24 LAT). Si les constructions sont plus conséquentes, elles demeurent possibles, mais nécessitent alors une procédure forestière de défrichement selon l'art. 5 LFo.

Ainsi, la demande de l'initiative de créer un alinéa 3 à l'art. 30 LVLFo référant à la LAT est vraisemblablement incompatible avec le droit fédéral puisqu'il n'est pas possible de s'extraire du cadre forestier ; il convient qu'il y ait coordination entre lois forestière et d'aménagement du territoire. L'art. 18 de la LAT auquel il est fait référence stipule clairement dans son 3^e alinéa que l'aire forestière est définie et protégée par la législation sur les forêts. On ne peut, dans une législation cantonale, renvoyer la compétence forêt à l'aménagement du territoire, alors que l'aménagement du territoire au niveau fédéral fait le chemin inverse.

Il est précisé que le Conseil d'État est ouvert à la mise en place de tracés. Diverses demandes ont par ailleurs été préavisées positivement sous conditions ces dernières années, par exemple, le parcours VTT La Barillette Bike tour comprenant une boucle de 33km dans le périmètre de St-Cergue-Chêserex-La Barillette (2019), divers tracés SuisseMobile dans l'est vaudois (2010), l'itinéraire VTT « Panoramas de Montreux » (2016), le tour des Aiguilles de Baulmes et un parcours au Chasseron (2018), la route VTT n°68 qui traverse le Canton de Vaud (2015), etc. Le principal écueil n'est pas législatif, mais s'avère être la nécessité pour l'État d'avoir

un interlocuteur solide pour discuter, planifier, développer les différents éléments. En effet, l'entier des exemples cités précédemment découle de SuisseMobile ou d'une coordination Commune-office du tourisme.

Parmi les demandes de préavis de tracés reçues par la conservatrice des forêts, 3 catégories se dessinent :

1. Les tracés « SuisseMobile » qui comportent des passages en forêt et en divers milieux. Il est essayé de les faire passer au maximum sur des chemins fondés. La DGE est consultée et délivre si nécessaire des dérogations/autorisations par le biais de la commission cantonale SuisseMobile présidée par la DGMR.
2. Les demandes déposées par des instances publiques ou parapubliques (communes, offices du tourisme, etc.). Il s'agit des cas les plus simples à traiter, car il y a un interlocuteur professionnel et solide en face, souvent un service technique avec qui discuter du tracé.
3. Les demandes de passionné·e·s qui ont une pratique très spécifique du VTT, et qui n'ont pas toujours conscience de l'ensemble des lois applicables. Ces demandes sont plus difficiles à gérer, l'interlocuteur n'étant pas un spécialiste/professionnel des procédures et des lois. Il est nécessaire que ces personnes se fassent appuyer par des instances publiques ou parapubliques comme des communes ou des offices du tourisme.

Le Conseil d'État adhère à la nécessité de trouver une solution pour améliorer la cohabitation des divers·e·s usagères et usagers de la forêt. Il estime que les dispositions légales actuelles permettent de traiter de manière adéquate et positive les demandes de parcours VTT en forêt. Une nouvelle directive de la DIRNA tenant compte du nouveau cadre fédéral sera édictée. La demande de l'initiant, outre son incompatibilité avec le cadre légal fédéral, aurait pour conséquence de complexifier les démarches pour de nouveaux tracés.

3. DISCUSSION GENERALE

L'initiant relève la promulgation très récente des dernières instructions de la Confédération (en mai 2020). Il entend que la modification qu'il propose, notamment l'al. 3 à l'art. 30 LVLFo n'est pas en adéquation avec les nouvelles recommandations fédérales. Il ne souhaite pas complexifier les procédures, au contraire l'objectif de l'initiative est d'apporter de la clarté, d'être le plus transparent possible sur les directives et les pratiques, car la lecture de la loi semble ne laisser aucune opportunité. L'alinéa 3 pourra être discuté dans le cadre de la réponse du Conseil d'État à l'initiative pour tenir compte de l'aspect loi forestière et aménagement du territoire.

La conseillère d'État et l'administration estiment que l'initiative n'apportera rien de plus que ce qui existe déjà et ne clarifiera rien, au contraire. En outre, l'al. 3 de l'art. 30 LVLFo contrevient au droit fédéral. La conseillère d'État propose plutôt de transmettre à toutes et tous les député·e·s la directive de la DIRNA qui devra être adaptée. En outre, elle s'engage à ce qu'une communication aux communes soit effectuée, rappelant la directive, les nouveautés et les procédures à suivre. Le rapport de la commission, qui sera discuté au Grand Conseil, participera à la publicisation de la thématique et de la directive¹.

En réponse à un député, il est également réitéré que la directive de la DIRNA n'est pas réellement rattachée à l'art. 30 LVLFo, mais s'appuie plutôt sur d'autres lois et articles avec des renvois aux textes fédéraux. Ainsi, la demande de l'initiative n'est pas adaptée.

Le rôle des communes est souligné par la conseillère d'État. Apaiser les relations entre les différent·e·s usagères et usagers en forêt passe par l'action des communes qui, dans le cadre légal existant, peuvent proposer des tracés dûment balisés et dûment réservés. Elles peuvent travailler de concert avec les associations et suivre la procédure légale. A noter aussi qu'outre les communes, les propriétaires sont des acteurs à ne pas négliger dans la problématique. L'État intervenant pour concilier l'ensemble, aider à trouver des tracés, mettre en place les procédures et accompagner les protagonistes. La multifonctionnalité de la forêt ne peut être pensée qu'en tenant compte de l'égalité de traitement entre toutes et tous.

Certes, les communes ou les offices du tourisme ont un rôle important à jouer, mais il existe également des associations solides, des organisateurs de courses reconnus, stipule l'initiant.

L'initiant assure également qu'il n'est pas question de privatiser la forêt ou une partie de celle-ci. Les parcours dédiés au VTT, clairement séparés des cheminements piétons, apportent notamment de la sécurité pour toutes les usagères et tous les usagers de la forêt. De tels chemins existent, par exemple à la Berra sur

¹ La directive actuellement en vigueur, ainsi que les recommandations de la CIC sont annexées au présent rapport.

Fribourg, mais également dans le canton de Vaud. Toutefois, il y a aussi malheureusement beaucoup de chemins sauvages. En effet, des pistes se sont créées à la force du passage ; elles ne sont pas légales.

Selon des informations recueillies par un député auprès d'un inspecteur forestier, il semblerait qu'il y ait très peu de pratiques sauvages, contrairement à ce que mentionne l'initiant. Des exemples de descentes sauvages sont alors souhaités. L'initiant indique l'existence, derrière chez lui, de 3 pistes qui ne sont pas légalisées. Madame la cheffe du département ajoute que les pistes sauvages sont souvent liées à une offre de transports publics que les gens utilisent pour monter.

Plusieurs commissaires, dont une municipale, reconnaissent que le phénomène de cohabitation entre piétonnes, piétons et VTT s'est complexifié ces dernières années, notamment avec le VTT électrique. Les communes reçoivent davantage de plaintes. Les préoccupations de l'initiant sont bien comprises. Il ne s'agit pas d'ouvrir davantage la forêt à d'autres modes de transport. La séparation des flux, pour des questions de sécurité notamment, est effectivement idoine. L'utilisation multimodale de la forêt nécessite de la coordination. Les communes ont un rôle important à jouer.

La communication est aussi un élément essentiel, relevé par toutes et tous les commissaires. Il est indispensable de rappeler la directive aux communes d'une part, surtout avec les dernières nouveautés de la Confédération, et d'autre part de diffuser cette information plus largement. En effet, la connaissance, par le plus grand nombre, des droits et devoirs de chacun·e, permettrait certainement d'éviter des problèmes et des disputes en forêt. Les informations données lors de la séance doivent donc être largement répercutées. A cet égard, la page « mobilité » sur le site de l'État de Vaud pourrait avoir un onglet spécifique avec les directives et renvois aux textes légaux.

Madame la Conseillère d'État s'engage à effectuer cette communication, à redonner les directives aux communes, indiquer les nouveautés, et à leur réexpliquer les procédures à suivre. Les associations connues du canton seront aussi informées.

L'initiative a permis de faire le point sur les possibilités existantes, des informations utiles ont été fournies, des bases légales rappelées. Au vu des propos clairs et rassurants de la conseillère d'État, plusieurs commissaires dont le président, demandent à l'initiant ce qu'il souhaite faire de son texte, étant assuré qu'en cas de retrait du texte, un rapport est produit puis porté à l'ordre du jour du Grand Conseil.

L'initiant remercie le Conseil d'État pour les explications fournies. Si les choses sont claires pour la commission, tel n'est pas le cas pour le grand public. Assuré qu'en cas de retrait de son texte, un rapport sera tout de même porté à l'ordre du jour, il retire son initiative. Il souhaite que le rapport soit circonstancié et adjoint de tous les éléments (directives notamment) évoqués lors de la séance. Il rappelle que le Conseil d'État s'est engagé à communiquer.

4. VOTE DE LA COMMISSION

L'initiative est retirée par son auteur.

Bussigny, le 31 août 2020

*Le rapporteur :
Jean-Claude Glardon*

Annexes :

- Directive DIRNA
- Recommandation du CIC et son tableau en annexe