

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :****Motion Yvan Pahud et consorts - Pour une véritable promotion du bois comme unique matériau
renouvelable****1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie le lundi 8 avril 2019, de 14h00 à 15h40 à la Salle Cité, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mesdames les Députées Taraneh Aminian et Martine Meldem ainsi que de Messieurs les Députés Julien Cuérel, Didier Lohri, Yvan Pahud, Pierre-André Romanens, Daniel Ruch et Pierre Volet. Monsieur le Député Claude Schwab a été confirmé dans son rôle de président et de rapporteur.

Ont également participé à cette séance, Madame Jacqueline de Quattro, Cheffe du Département du territoire et de l'environnement (DTE) ; Maître Nina Wüthrich, Avocate au Secrétariat général du Département des infrastructures et des ressources humaines (SG-DIRH) ; Monsieur Jean-François Métraux, Inspecteur cantonal des forêts ; Monsieur Cornelis Neet, Chef de la Direction générale de l'environnement (DGE) ; Monsieur Philippe Pont, Chef de la Direction générale des immeubles et du patrimoine (DGIP).

Monsieur Florian Ducommun a assuré la rédaction des notes de séance et en est vivement remercié.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Le motionnaire déclare en préambule ses intérêts en tant qu'entrepreneur forestier et responsable des ventes en Suisse romande pour le groupe *Schilliger Holz AG*. Il rappelle que le présent objet parlementaire est issu d'un large travail réalisé au sein du groupe thématique « Bois » puis établi en étroite collaboration avec l'association *Lignum*, et qu'il se base sur des travaux ayant eu lieu dans les cantons de Genève et Fribourg, soit des pionniers en la matière. Cette motion a ainsi pour objectif de clarifier dans les bases légales les notions de promotion ainsi que d'utilisation du bois suisse et plus particulièrement du bois local. Elle demande par conséquent de modifier l'article 77 de la Loi forestière vaudoise (LVLFo) en y ajoutant trois alinéas et de compléter ou modifier la Loi vaudoise sur les marchés publics (LMP-VD).

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La Conseillère d'Etat indique à titre liminaire que l'Etat de Vaud a désormais pris un virage clair en faveur du bois puisqu'il construit déjà couramment avec cette matière et, dans certains cas, même en bois provenant de forêts cantonales (Maison de l'environnement, Gymnase de Burier, Ecole professionnelle à Vennes, rehaussement du bâtiment de la Riponne, différents bâtiments techniques, Parlement cantonal). Dès lors, la Cheffe du DTE est entièrement d'accord avec le constat général du motionnaire puisque tout doit être mis en œuvre pour encore promouvoir davantage un matériau local, renouvelable et techniquement maîtrisé.

C'est en ce sens que travaille le Conseil d'Etat, notamment avec les trois départements ici représentés. En revanche, l'administration est davantage réservée sur l'approche proposée étant donné qu'il convient d'y apporter des nuances. En premier lieu, car la législation sur les marchés publics mentionne d'ores et déjà la possibilité d'exiger des écolabels, et ensuite parce que certaines propositions de modifications de la LVLFo proposées par le motionnaire interfèrent fortement avec d'autres dispositions régissant les procédures de construction et posent donc un certain nombre de problèmes juridiques.

C'est pourquoi, malgré la convergence de vues de la Cheffe du DTE quant à la finalité générale de cette motion, il sera peut-être judicieux de débattre de la possibilité de transformer celle-ci en postulat afin que ces requêtes soient analysées et que le Conseil d'Etat puisse non seulement poursuivre sa politique actuelle de développement de constructions en bois, mais aussi intégrer ces propositions de manière judicieuses et appropriées dans les dispositifs légaux.

En effet l'article 77 de la LVLFo, déjà inspiré de la législation fribourgeoise, a pour but la promotion de l'économie forestière et du bois. Le second alinéa prévoit ainsi que :

« Lors de la planification de bâtiments cantonaux ou subventionnés par l'Etat à raison d'au moins dix pour cent, la construction en bois indigène doit être privilégiée, sous réserve des règles sur les marchés publics. »

Par ailleurs quant aux trois propositions d'amendements contenues dans la motion :

- alinéa 2bis (nouveau) : avec le mot « encourage », la motion n'ajoute rien de nouveau ni de contrainte supplémentaire à la disposition existante. L'Etat, en tant que Maître d'Ouvrage et propriétaire, peut imposer sa propre fourniture du bois. En revanche, promouvoir une origine particulière en dehors de ce cadre, et donc se référer à du bois issu des forêts vaudoises, entre en conflit avec les marchés publics ;
- alinéa 2ter (nouveau) : les projets comportent deux étapes, soit le concours et l'offre. Pour le concours, la variante bois peut être imposée, mais pas l'origine du bois (cf. alinéa précédent). Au stade de l'offre, le choix du bois peut s'imposer, mais nécessite que la plus-value soit démontrée. Cet alinéa interfère en réalité avec d'autres dispositions légales et réglementaires et ce n'est donc pas le lieu pour de telles spécifications.
- alinéa 2quater (nouveau) : sur le principe, pourquoi pas, mais la LVLFo n'est pas le bon endroit pour une telle spécification.

En plus de proposer l'adjonction des alinéas 2bis, 2ter et 2quater à l'article 77 de la LVLFo, la présente motion propose de modifier la Loi vaudoise sur les marchés publics (LMP-VD) comme l'a récemment fait le canton de Fribourg avec une mention à l'article 3b (nouveau) de la loi fribourgeoise sur les marchés publics, soit :

« Le pouvoir adjudicateur peut exiger des labels environnementaux ou des écolabels pour les marchés relatifs à la construction ou rénovation en bois d'un bâtiment propriété de l'Etat ou lorsque l'Etat y participe financièrement. Le Certificat d'origine bois Suisse (COBS) ou l'équivalent sont reconnus à ce titre. »

La motion propose aussi, comme alternative, de compléter l'article 16, alinéa 6 du Règlement d'application de la loi vaudoise sur les marchés publics (RLMP-VD), avec une mention spéciale pour les constructions en bois avec comme référence première, le Certificat d'origine bois Suisse (COBS).

Sur le plan légal, la position du Centre de compétences sur les marchés publics du canton de Vaud (CCMP-VD) sur cette proposition est la suivante :

- Le règlement vaudois actuel contient d'ores et déjà une disposition (à savoir l'art. 16, al. 6 du RLMP-VD) permettant aux pouvoirs adjudicateurs d'exiger des écolabels. Ce qui est demandé par le motionnaire est donc déjà possible en droit vaudois.

Il est rappelé qu'une telle disposition ne figurait pas dans la législation fribourgeoise au moment du dépôt de la motion visant à imposer le COBS à Fribourg. Au surplus, l'article du règlement vaudois est mieux adapté que l'article fribourgeois dans la mesure où il ne limite pas la liberté des adjudicateurs en énonçant des labels précis.

En effet, de nouveaux labels en lien avec le développement durable apparaissent chaque jour, et concernent également d'autres domaines que le bois. Le champ d'application de l'article 16 du règlement vaudois est aussi plus large puisqu'il s'applique à tout pouvoir adjudicateur (et donc aux communes) et pas uniquement à l'Administration cantonale vaudoise (ACV).

En tout état de cause, le degré de précision souhaité par le motionnaire a davantage sa place dans un règlement que dans une loi.

- Le futur droit des marchés publics s'inscrit dans la même ligne que le droit vaudois actuel.
- Dans un avis de droit commandé par *Lignum* sur la question de savoir s'il peut être exigé du bois indigène dans les marchés publics, l'auteur de l'avis a confirmé qu'une telle exigence est incompatible avec le droit des marchés publics. Dès lors, exiger le COBS pour imposer uniquement une origine du bois pose problème sous l'angle du droit des marchés publics.
- Il faut aussi relever que dans toute une série de marchés, soit ceux passés en procédure de gré à gré et sur invitation, les adjudicateurs peuvent s'adresser aux soumissionnaires qui se fournissent exclusivement en bois suisse, voire en bois vaudois.
- Au vu de ce qui précède, et puisque l'article 16, alinéa 6 du RLMP-VD permet déjà d'exiger des écolabels, il serait très problématique, du point de vue de la législation vaudoise sur les marchés publics, que la motion soit acceptée.

Le représentant de la DGIP observe que l'ACV est désormais sensibilisée aux constructions en bois et mentionne que plusieurs catégories de bâtiments se prêtent très bien à ce matériau :

- les constructions modulaires, tels que les dépôts ou les unités de vie pour les employé-e-s ;
- la surélévation d'immeuble, notamment pour des questions de poids et de rapidité de construction ;
- les gymnases (entre autres à Aigle, Echallens et dans la région de Rolle) ou encore les salles de classes complémentaires ;
- éventuellement les prisons (future prison à Orbe).

Par conséquent, la DGIP est désormais prête à demander des variantes bois au travers des différents mandats qu'elle reçoit, voire à carrément, suivant les spécificités, exiger ce matériau.

4. DISCUSSION GENERALE

Selon la conseillère d'Etat un avis de droit a été commandé par *Lignum*, lequel confirme que l'exigence d'un label est incompatible avec la législation sur les marchés publics. Elle se demande ainsi ce qui a amené au dépôt de cette motion. A quoi le motionnaire répond que *Lignum* s'est adressé au législateur étant donné que cet avis de droit n'allait pas dans son sens. Or, force est de constater qu'il y a quelques semaines de cela, lors du débat en plénum sur le projet *Vortex*, le Conseil d'Etat a indiqué que les marchés publics ne lui permettent pas d'utiliser du bois suisse. Cette motion a donc pour objectif de promouvoir un matériau local, propre, renouvelable et qui n'a pas besoin d'être importé. C'est pour cette raison que le canton de Fribourg a pris les devants et a décidé d'inscrire l'écolabel COBS.

La Conseillère d'Etat considère que tout le monde est d'accord sur le constat qu'il convient de s'alimenter le plus possible en produit indigène, propre, renouvelable et qui permet de faire travailler nombre d'entreprises locales. La législation cantonale peut évidemment être remaniée mais il est nécessaire de s'assurer que ces modifications soient compatibles avec le droit supérieur.

Un commissaire relève que le problème du bois indigène se pose au niveau de son prix, notamment en regard de la concurrence étrangère qui se situe à des coûts légèrement plus bas. Dès lors, il convient de savoir comment allier prix et défense du bois local, et ce d'autant plus que le premier critère qui ressort de l'adjudication d'un marché public est d'ordre financier.

Un autre député relève également la concurrence au niveau des prix, défavorable au bois local, mais plaide pour que des mesures soient prises pour favoriser le bois indigène, car c'est toute la filière cantonale qui en bénéficie. Dès lors, il doit bien être possible de prôner l'utilisation des matières premières locales en modifiant la législation actuelle sans être juridiquement en porte-à-faux avec les marchés publics.

Quant aux marchés publics, le canton de Fribourg a probablement introduit l'article 3b avec précaution afin de ne pas être en porte-à-faux avec le droit intercantonal. Nombre de discussions ont eu lieu sur la question des labels environnementaux ou des écolabels au sein des Chambres fédérales dans le cadre de la future Loi sur les marchés publics, et il a été décidé de ne pas prendre de mesures protectionnistes. De plus, il convient de préciser que la Loi fédérale sur le marché intérieur (LMI) stipule à son article premier que celle-ci

«garantit à toute personne ayant son siège ou son établissement en Suisse l'accès libre et non discriminatoire au marché afin qu'elle puisse exercer une activité lucrative sur tout le territoire suisse. ».

A la question d'un commissaire quant à la légalité des propositions contenues dans la motion, il est répondu qu'une telle proposition contrevient au principe général de non-discrimination puisqu'il n'est pas possible d'exiger de marques ni d'origines particulières.

Une commissaire affirme qu'elle n'a plus confiance dans les déclarations de l'administration. L'économie vaudoise doit reposer sur des emplois solides et stables : c'est pourquoi l'Etat a la responsabilité de soutenir la filière du bois tout comme il doit préserver la biodiversité des forêts vaudoises. La commissaire soutient ainsi les propos de ses collègues et estime que le canton doit trouver une solution.

Le motionnaire comprend qu'il n'est pas possible de favoriser le bois indigène car il s'agit d'une discrimination envers les autres. Cependant, la présente motion n'exige pas l'utilisation de bois vaudois mais demande à ce que le Conseil d'Etat l'encourage. Celui-ci est libre de prendre des matériaux étrangers mais il devra l'assumer et expliquer ses choix. Cette proposition ne revêt donc aucun caractère obligatoire. En outre, il serait discriminatoire d'inscrire dans la LMP-VD le label COBS vis-à-vis d'autres certifications, telles que FSC (*Forest Stewardship Council*) ou encore PEFC (*Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes*). Toutefois, la loi fribourgeoise indique que « *Le Certificat d'origine bois Suisse (COBS) ou l'équivalent sont reconnus à ce titre* ». Ainsi, le pouvoir adjudicateur est libre de choisir d'autres labels, mais la motion demande justement à ce que le COBS soit inscrit afin de lui accorder une petite chance. Suite à l'acceptation en plénum d'une résolution déclarant l'urgence climatique et demandant que l'atténuation du changement climatique figure parmi les tâches prioritaires du Grand Conseil, il est impératif d'encourager l'utilisation de matériaux locaux afin d'en limiter les importations et par conséquent les émissions de CO₂. Cette motion n'est pas contraignante et a donc pour but d'envoyer un signal fort au Conseil d'Etat.

Un commissaire, syndic d'une commune forestière, se demande, après lecture du texte de la présente motion, si les modifications légales proposées changeraient la pratique quotidienne. Il souhaite ainsi rappeler que l'article 77, alinéa 2 stipule que « *Lors de la planification de bâtiments cantonaux ou subventionnés par l'Etat à raison d'au moins dix pour cent, la construction en bois indigène doit être privilégiée, sous réserve des règles sur les marchés publics.* ». Or, le commissaire note que les écoles ne sont plus subventionnées par le canton, ce qui oblige les communes à bâtir ce type d'édifice avec leurs propres moyens et sans contribution étatique. Il a ainsi pu constater que nombre de bâtiments scolaires sont construits par un groupe qui utilise du bois dont la provenance n'est pas connue. Dès lors, l'article 77 de la LVLFo devrait être élargi aux collectivités publiques communales pour les sensibiliser à l'usage du bois de proximité.

Un commissaire souhaite souligner que les communes se réfèrent souvent à l'article 77 de la LVLFo. En outre, il est nécessaire que la volonté du Conseil d'Etat soit davantage affichée.

Plusieurs commissaires estiment que si cette modification législative est possible dans le canton de Fribourg, elle devrait l'être aussi dans notre canton.

Le motionnaire aurait souhaité étendre cette mesure aux communes mais le but n'est pas d'interférer dans l'autonomie de celles-ci. L'Etat doit montrer l'exemple et les communes sont libres de le reprendre par la suite. En outre, il mentionne que la différence de prix entre du bois suisse et du bois étranger peut se monter entre CHF 20.- et CHF 100.- par mètre cube. Par ailleurs, le motionnaire souhaite relever que de nombreux exemples à travers le canton permettent de démontrer que si tous les acteurs décident de jouer le jeu et de baisser légèrement leurs marges, l'utilisation de bois indigène est possible.

La conseillère d'Etat rappelle que reprendre tels quels les libellés contenus dans la motion pose problème en regard des législations en vigueur. Si la forme de la motion est maintenue, le Conseil d'Etat pourrait proposer un contre-projet afin d'être compatible, alors qu'un postulat laisserait davantage de marge de manœuvre pour aller dans le sens souhaité par le texte. D'un point de vue légistique, les recommandations contenues dans la motion sont trop précises pour être intégrées dans une loi. Cependant, il serait peut-être opportun de faire passer ce message dans le futur arrêté d'adhésion à l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP). De plus, la fourniture de bois indigène par l'adjudicateur, notamment les communes forestières, constitue une piste de solution.

Il existe un fascicule intitulé « Favoriser le bois suisse lors des appels d'offres »¹ édité par *Lignum*. Par ailleurs, il mentionne l'existence d'un programme de promotion de la filière bois régionale 2017-2021 entre l'Etat de Vaud, diverses associations régionales et plusieurs entités professionnelles. Il y a par conséquent une véritable prise de conscience de l'ensemble de la chaîne, preuve en est que de nombreux changements de mentalité se sont opérés ces dernières années.

Un commissaire note qu'il est important de souligner la différence entre ce qui relève de l'ordre de l'encouragement et de l'ordre du contraignant. En outre, il est d'avis que les alinéas 2ter et 2quater proposés dans le texte auraient davantage leurs places dans un règlement.

Le Président de la commission demande si une transformation de la motion en postulat serait opportune. Suite à cette sollicitation, plusieurs commissaires indiquent ne pas vouloir recommander une telle transformation.

Par ailleurs, la LVLFo doit être revue puisque le droit fédéral a évolué. Un certain nombre d'articles techniques doivent désormais être adaptées, la dernière révision de la loi datant de 2012. Ainsi, la politique forestière qui remonte à une quinzaine d'années sera relue en lien les travaux actuels, probablement d'ici quelques mois.

Enfin, un commissaire propose de modifier la proposition d'amendement de l'article 77, alinéa 2bis de la LVLFo en le complétant de la manière suivante :

« Le Conseil d'Etat et les communes encouragent le recours au bois issu des forêts vaudoises dans les constructions concernées par l'alinéa 2. »

Au vote, cette proposition d'amendement est acceptée par 8 voix pour, aucune voix contre et 1 abstention.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération partielle de la motion

La commission recommande au Grand Conseil de prendre partiellement en considération cette motion par 8 voix pour, aucune voix contre et 1 abstention, et de la renvoyer au Conseil d'Etat.

Saint-Légier–La Chiésaz, le 7 juin 2019

*Le rapporteur :
(Signé) Claude Schwab*

¹ « [Favoriser le bois suisse lors des appels d'offres](#) », site web de *Lignum*, pdf, 7 pages