

**RAPPORT DE MINORITE DE LA COMMISSION  
chargée d'examiner l'objet suivant :  
Exposé des motifs et projet de loi forestière (LVLFo)**

La minorité de la commission est composée de Ginette Duvoisin, Olivier Epars, André Marendaz et Valérie Schwaar, ainsi que du soussigné. Pour les informations habituelles sur la composition de la commission et sur les séances qu'elle a tenues, il est renvoyé au rapport de majorité.

A l'instar de son collègue de majorité, le rapporteur de minorité relève la qualité de la documentation qui a été remise par le Service, ainsi que celle des notes rédigées par le secrétaire de la commission. Ces documents ont permis que la mémoire de la commission soit avantagement construite et préservée.

Le rapporteur de minorité souligne également que le travail de la commission s'est déroulé dans un esprit constructif et que les dissensions qui ont motivé ce rapport de minorité relèvent de points qui, pour être importants, relèvent d'une interprétation divergente d'une loi dont l'esprit et les intentions n'ont pas été remises en cause. A l'unisson de la majorité de la commission, la minorité recommande l'entrée en matière sur la loi.

Les raisons de la refonte de la loi forestière vaudoise sont en effet parfaitement recevables et la ligne générale de la proposition du Conseil d'Etat est correcte. C'est d'ailleurs pour rendre plus cohérente la présente loi avec la législation fédérale, avec l'esprit du projet présenté par le Conseil d'Etat et avec la situation sur le terrain que la minorité souhaite revenir sur certains articles.

La minorité de la commission reconnaît la nécessité d'adapter les textes normatifs à une situation où les relations entre aspects environnementaux, sociaux et économiques évoluent rapidement. Dans ce contexte, les exposés liminaires de la conseillère d'Etat et des représentants de l'administration, tenus lors de la première séance de commission, ont adéquatement résumé la situation. Les questions environnementales et énergétiques prennent un tour de plus en plus urgent ; tant le rôle équilibrant de la forêt que l'importance économique et énergétique de la filière bois doivent pouvoir être traités adéquatement dans la loi. La mise en cohérence de stratégies complexes qui articulent des composantes environnementales, sociales, économiques, territoriales et énergétiques est une tâche ardue, d'autant plus au regard de ce milieu sensible qu'est la forêt. D'où la nécessité d'une loi qui régule au mieux les évolutions et les attentes parfois contradictoires qui s'expriment, entre préservation et exploitation des zones forestières, entre accroissement de la pression territoriale sur la forêt et expansion de celle-ci, entre forêt conçue comme zone de délassement ou comme espace sanctuarisé, entre mises en œuvre parfois paradoxales de la multifonctionnalité de la forêt. D'où également la nécessité d'un suivi attentif de la cohérence et de la complémentarité entre les textes légaux topiques ; le Département a répondu de manière convaincante aux nombreuses questions sur la manière dont des problèmes liés à la protection du milieu forestier étaient traités dans des lois connexes à la loi forestière : en particulier celle sur la protection de la nature, des monuments et des sites, ainsi que certaines dispositions du code foncier et rural et, bien sûr, la législation sur l'aménagement du territoire, dans toute sa complexité.

La législation cantonale doit être également adaptée aux nouvelles orientations fédérales qui s'inscrivent dans le Programme forestier suisse (lequel vient de connaître de nouvelles évolutions)

et qui se concrétisent, entre autres, dans la RPT : les aides financières fédérales sont désormais réservées aux domaines dits stratégiques (biodiversité, rajeunissement, fonction protectrice, adaptations des structures). Et bien qu'il puisse apparaître curieux que la question des dangers naturels soit « enkystée » dans la seule législation forestière, cette bizarrerie logique s'avère conforme à la législation fédérale.

Au total, il ne fait donc pas de doute que, après quinze ans de loyaux services, la législation cantonale sur la forêt doit être revue et adaptée. Les résultats de la consultation publique, selon ce qu'a entendu la commission lors d'un exposé introductif, ont rendu une image globalement positive du projet soumis, et ont occasionné quelques retouches permettant de mieux préciser les relations entre la loi et le règlement (dont le projet, utilement, a été remis aux membres de la commission), ainsi que de prolonger des délais perçus comme serrés dans la généralisation des groupements forestiers.

\*

En préambule, la minorité de la commission souhaite énoncer deux remarques générales, non assorties de propositions d'amendement – tant il est vrai qu'elles nécessiteraient des initiatives largement argumentées.

La première remarque concerne le premier article de la loi. Le projet du Conseil d'Etat affirme qu'il inscrit la politique forestière dans une stratégie affirmée en matière de lutte contre les émissions de CO<sub>2</sub>. Cette affirmation, figure à l'alinéa 4 de cet article : « *En matière de bilan de CO<sub>2</sub>, elle vise à valoriser la forêt et ses produits au sein des cycles de carbone, de manière à contribuer à la réduction des gaz à effets de serre* ». Cette belle intention n'est toutefois reprise à aucun moment dans la loi elle-même et ne donne lieu à aucun engagement qui permettrait de valoriser adéquatement les apports de la forêt à la lutte contre les émissions, à son aspect de puits de carbone, ou encore à la contribution du bois à des pratiques constructives respectueuses des équilibres environnementaux. En l'état, l'alinéa 4 de cet article 1 est purement déclaratif. La révision prochaine de la loi sur l'énergie doit donner l'occasion de concrétiser ces intentions louables.

La deuxième remarque touche aux conséquences prévues, souhaitées ou craintes, de l'article 77. Celui-ci est supposé inscrire dans la loi – de manière légitime – un engagement plus fort de la collectivité publique dans le soutien à l'économie forestière. Mais on voit mal comment concrétiser les engagements de cet article 77, qui répond à une intervention parlementaire (postulat Baumann, Rapport 204 du CE, discuté le 2 novembre 2004 après-midi, BGC pp. 4517 sq.). En effet, l'exposé liminaire de la Conseillère d'Etat devant la commission a repris un leitmotiv bien connu lors des présentations de nouveautés législatives : celles-ci ne sauraient conduire à des charges supplémentaires pour le Canton.

Il y a de quoi douter : il appert en effet que la collectivité publique (représentée tant par le canton que par les communes), si elle veut créer les conditions d'une préservation et d'une exploitation durables de la forêt, ne peut conditionner cette vision à long terme à la seule contrainte d'une neutralité financière momentanée. Il n'est pas exclu que des investissements substantiels doivent être consentis, qui à terme consolideront la place et le dynamisme de la place forestière vaudoise et l'ensemble de la filière bois. A l'heure préélectorale où les partis reconnaissent tous la nécessité de relancer les investissements, il serait absurde que la forêt soit privée du dynamisme requis partout ailleurs, alors que ses contributions en termes de construction durable et de production d'énergie « neutre en CO<sub>2</sub> » peuvent en faire une pièce maîtresse dans l'avenir territorial et économique du canton. L'article acratopège qui est supposé inscrire dans la loi la réponse à la motion Baumann est exemplaire à ce titre : il affirme de grands principes économiques et y ajoute une touche de souci pour la formation. La minorité attire l'attention sur le fait qu'une politique économique, énergétique et écologique qui soit dynamique ne devrait pas conditionner une générosité de principe à des préceptes à courte vue.

\*

Le vote de la majorité de la commission a semblé suffisamment péjorant, par rapport à la situation actuelle, par rapport à la proposition du Conseil d'Etat, ou par rapport aux nécessités de la préservation dynamique du territoire forestier, pour que la minorité fasse valoir son point de vue sur quelques articles, listés ci-dessous. Les points évoqués dans ce rapport de minorité s'en tiennent à des votes où la commission était partagée en moitiés égales et où la majorité l'a emporté par la voix prépondérante du président.

### **Art. 21 Compensation de la plus-value**

La discussion sur cet article a été nourrie. La minorité estime qu'il est légitime qu'une part importante de la plus-value créée par l'autorisation de défricher et la modification de l'affectation du sol revienne à la collectivité publique, par l'alimentation du Fonds désigné à cet effet. Lorsque la valeur d'un terrain est multipliée par un facteur 10, il ne semble pas incongru de faire en sorte qu'une part de la plus-value supérieure à la moitié de celle-ci soit versée au fonds.

Reste la question du bénéficiaire de la plus-value et de l'affectation du sol ainsi défriché. Sensibles aux arguments échangés en commission, les minoritaires suggèrent un amendement modifié par rapport à celui qu'ils ont présenté initialement. Leur amendement est donc formulé en deux propositions conjointes, intrinsèquement liées : la première vise à augmenter la proportion prévue à l'alinéa 1 ; la seconde donne au service la faculté d'exempter les œuvres d'utilité publique de cette contribution, par l'adjonction d'un alinéa 2 bis.

La teneur de l'article 21 soumise par la minorité au plénum est donc la suivante :

#### ***Art. 21 Compensation de la plus-value***

1. Lorsque des avantages financiers considérables résultent de l'octroi d'une autorisation de défricher, ils font l'objet d'une compensation équitable sous la forme d'une contribution de plus-value prélevée par le service. Le montant de cette contribution est d'au moins 50% de la plus-value.
2. Le service fixe le montant de la plus-value sur la base d'une détermination de la commission cantonale immobilière.

2bis Lorsque les terrains défrichés sont affectés à un projet d'intérêt public, le service peut renoncer à tout ou partie de la contribution.

- 3 Les sommes perçues sont versées au Fonds cantonal de conservation des forêts.

### **Art. 31 Circulation en forêt**

La minorité souhaite que, pour la clarté de la matière, l'article soit dissocié en deux, de manière à énoncer d'une part le principe, d'autre part les exceptions qui peuvent être consenties, soit aux agriculteurs et aux exploitants, soit aux usagers que les communes pourraient désigner.

Il n'y a dans cette manière de présenter la situation aucune déviation par rapport à la loi fédérale et par rapport à la proposition du Conseil d'Etat. L'objectif de la minorité, pleinement partagé avec le Conseil d'Etat, est de rendre les compétences et les régimes d'octroi plus clairs. Par ailleurs la proposition de la majorité de la commission, tendant à inscrire dans la loi les nécessités liées à l'exploitation agricole, n'est pas combattue sur le principe ; il s'agit simplement de lui donner la place qu'elle mérite, et de faire en sorte que cette exception accordée à l'exploitation agricole ne soit pas utilisée au-delà des nécessités concrètement exigées par le travail du secteur primaire. Le projet de règlement remis à la Commission va d'ailleurs exactement en ce sens, puisque son article 39 prévoit : « *Les exploitants agricoles sont autorisés à circuler sur les routes forestières pour les besoins de l'exploitation* ».

Là encore, et dans un esprit de consensus, la minorité renonce à une proposition plus drastique qui avait été discutée en commission. Elle estime que la proposition qu'elle soumet au plénum

contribue à une meilleure lisibilité du rapport entre règle et exception, ainsi que des responsabilités et de compétences cantonales et communales. La présente proposition, couplée avec l'article 38 du projet de Règlement, permet en outre plus de clarté dans l'utilisation (qui donne actuellement satisfaction) des plans sectoriels, laquelle permet de résoudre le problème spécifique de la Vallée de Joux, dont 90% du territoire est en zone forestière. Le passage par un plan sectoriel contribue aussi à asseoir la légitimité des exceptions, lorsque celles-ci sont dûment planifiées puis consignées dans un document qui reçoit l'aval de toutes les autorités concernées.

#### **Article 31 Circulation en forêt**

1. La circulation des véhicules à moteur sur les routes forestières est réservée à l'accomplissement des activités de gestion forestière.
2. Le Conseil d'Etat détermine les catégories d'usagers autorisés à circuler sur les routes forestières, en tenant notamment compte des besoins des exploitations agricoles directement concernées.

#### **Article 31 bis Dérogations à l'interdiction de circuler en forêt**

1. Tenant compte des objectifs de la planification forestière et notamment lorsque la fonction d'accueil de la forêt l'exige, les communes peuvent, en accord avec le département, soustraire des routes forestières à l'interdiction de circuler.
2. Un régime d'autorisations occasionnelles, octroyées par le département sur demande des communes, est en outre prévu par le règlement.
3. Les périmètres importants de grande valeur biologique restent fermés à la circulation.
4. Le Conseil d'Etat arrête la procédure, les responsabilités et le financement de la signalisation, de l'entretien et de la sécurité.

#### **Art. 52 Diversité biologique et paysagère de la forêt**

La minorité propose le retour au texte du Conseil d'Etat, et le refus de l'amendement adopté en commission, visant à supprimer la notion d'« îlot de vieux bois ». Les îlots de vieux bois sont en effet précieux en tant que permettant la préservation de la biodiversité. La nouvelle réglementation fédérale introduit la notion et les conditions de la préservation de ces îlots. L'argument, énoncé en commission, selon lequel les îlots de vieux bois se protègent tout seuls du fait de l'exploitation insuffisante de la forêt, est peut-être recevable actuellement. Mais les autorités fédérales et cantonales ont précisément la volonté d'inciter à une exploitation plus dynamique des forêts – en commission, il a été question d'un doublement de l'activité d'exploitation du bois. Dans cette optique, l'introduction de la notion dans la loi, afin d'assurer la préservation de quelques-unes de ces zones prend du relief, et les inscrire dans la loi est une bonne manière d'établir un équilibre à long terme entre les dimensions de la forêt, dans leur multifonctionnalité. A quoi s'ajoute que l'article en question n'est pas formulé sur un mode contraignant, et que les modalités de cette conservation restent encore largement négociables entre les autorités concernées et les propriétaires.

#### ***Art. 52 Diversité biologique et paysagère de la forêt***

1. Le service encourage les propriétaires de forêt à maintenir et à améliorer la diversité biologique et paysagère de la forêt, notamment par :
  - a) la création, la protection et l'entretien des réserves forestières, ainsi que la préservation d'îlots de vieux bois et d'autres espaces forestiers intéressants sur le plan écologique ;
  - b) la protection des espèces rares et menacées, ainsi que de leurs habitats ;
  - c) la contribution des forêts aux réseaux écologiques.
2. Lors de la planification et la réalisation des exploitations forestières, les propriétaires de forêt, avec l'appui du service, veillent à assurer la qualité paysagère des sites à long terme.

### **Art. 68 Décision de conservation**

Pour assurer la cohérence des dispositions liées à la protection de la biodiversité, la minorité de la commission propose un amendement à l'alinéa 1, par l'adjonction de l'adjectif « biologique ». Il est en effet cohérent que les objectifs évoqués par l'article se concrétisent en un rappel de la fonction non seulement protectrice de la forêt, mais aussi de sa fonction de milieu propice à la biodiversité.

#### ***Art. 68 Décision de conservation***

1. Le département peut édicter les mesures nécessaires pour assurer la protection de réserves forestières, la restauration de forêts ou les soins minimaux nécessaires à la sauvegarde de la fonction protectrice et biologique sous forme d'une décision de conservation.

(Le reste de l'article est inchangé)

### **Art. 69 Lutte contre les parasites**

Pour faire reconnaître dans la loi qu'il existe diverses possibilités de lutter contre les parasites, et parmi elles des méthodes naturelles, la minorité propose l'amendement suivant, consistant en une adjonction à l'alinéa 2. Le service a confirmé en commission que cette adjonction ne posait pas de problème au point de vue technique.

#### ***Art. 69 Lutte contre les parasites***

1. Tout propriétaire est tenu de prendre les mesures propres à empêcher le développement des parasites.
2. Lorsqu'une invasion parasitaire ou le développement de maladies est à redouter, le service ordonne les mesures de lutte et veille à leur exécution. Il tient compte des équilibres naturels de l'écosystème forestier.
3. Lorsque des bois ne sont pas écorcés, leurs propriétaires sont tenus de prendre les mesures propres à éviter la propagation des parasites.

### **Art. 80 : conditions d'octroi des subventions**

Là encore, la minorité fait une proposition de consensus, en reprenant l'esprit de ce qui a été discuté en commission, et en tentant de ramener à la raison la majorité de la commission, dont il semble qu'elle se soit laissé emporter par une réaction d'humeur.

L'octroi de subventions doit être soumis à des conditions en matière de conditions de travail (sécurité et rémunération équitable). On sait que le travail en forêt est dangereux, et que le travail à la tâche, axé sur la rentabilité, décourage de porter une attention suffisante aux conditions de sécurité. Les travaux subventionnés doivent à tout le moins permettre à la collectivité publique subventionnante de garantir un minimum de sécurité et d'équité. Pour ce faire, la rémunération en régie des travaux subventionnés est un signal clair – qui d'ailleurs va dans le sens de ce qui a été pratiqué lorsque la collectivité a contribué au financement des travaux nécessités par les chantiers forestiers gigantesques qu'a occasionnés la tempête Lothar, où un million de mètres-cubes ont été exploités et façonnés sans accident mortel.

Allant dans le sens de cette proposition, les responsables du service ont expliqué à la commission que dans les forêts protectrices, où il y a des coupes particulièrement difficiles, il a été prévu dans la convention programme de ne pas donner des coupes en tâche, car on ne veut pas que les ouvriers soient payés au rendement afin de diminuer les risques d'accidents. La proposition est d'ailleurs compatible avec la réglementation concernant l'octroi des subventions dans la cadre de la RPT et notamment les conventions programmes. Il ne fait pas de doute que les travaux subventionnés sont la plupart du temps des travaux destinés à assurer la fonction protectrice de la forêt. Dans les forêts protectrices, plus pentues et où les travaux sont les plus dangereux, il est prévu que dans le

règlement de la convention qui couvre une période de quatre ans il y ait une clause imposant le travail en régie.

La commission a discuté d'une proposition qui n'aurait pas emporté l'adhésion du Grand Conseil (cette proposition consistait à conditionner l'octroi de toutes subventions à des travaux payés en régie). La nouvelle proposition de la minorité consiste à réclamer que les subventions soient octroyées dans des conditions salariales transparentes et graduées (salaire horaire en règle générale, paiement en régie dans des conditions déterminées).

L'autre amendement proposé par la minorité de la commission consiste simplement à revenir au texte du Conseil d'Etat, sur la question de la Convention collective de travail. Il est indéniable qu'une telle CCT n'existe pour l'instant pas dans le domaine forestier. Mais le Département a rappelé qu'une CCT a été validée dans un canton voisin, et soutient le point de vue selon lequel une CCT sera tôt ou tard mise en vigueur dans le canton. Les difficultés liées à la fragmentation du patronat dans le secteur et à la difficulté à trouver une instance qui le fédère sont indéniables. Elles ne doivent pas pour autant conduire à renoncer au principe, reconnu comme un élément essentiel de la régulation dans le monde du travail. La commission a été informée que diverses instances travaillent à l'élaboration de ce document (dont l'association des gardes forestiers vaudois, depuis une dizaine d'années). Or chaque fois, le même problème revient : il manque un partenaire patronal pour négocier et signer une CCT.

S'agissant de l'encouragement à conclure une CCT, on citera encore la réponse du Conseil d'Etat à une interpellation, où le gouvernement (dans sa majorité au centre-droit, au moment où cette réponse a été adoptée) affirme très clairement une position générale : « Le Conseil d'Etat est parfaitement conscient de l'importance du partenariat social qu'il soutient chaque fois que l'opportunité se présente. De très longue date, il a déclaré à réitérées reprises que les outils tels qu'une convention collective de travail (CCT) favorisent la paix sociale et qu'à ce titre, leur conclusion doit être favorisée. » (RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT à l'interpellation Jean-Christophe Schwaab et consorts - Pourquoi la BCV ne se comporte-t-elle pas en partenaire social exemplaire ? 11\_INT\_480). La minorité de la commission suggère donc de laisser la référence à une CCT dans la loi, y compris et précisément parce qu'une telle CCT n'est pas encore conclue : le signal politique doit demeurer, selon lequel les autorités de ce canton souhaitent l'élaboration d'un tel document propre à affermir le partenariat social.

***Art. 80, Conditions d'octroi des subventions, alinéa 1***

1. L'Etat lie ses prestations financières aux conditions suivantes:
  - a) les mesures sont ordonnées par le service ; elles répondent aux exigences techniques, économiques et écologiques et sont exécutées de manière économe et efficace par du personnel qualifié, conformément aux prescriptions de sécurité au travail ;
  - b) l'exécution des mesures garantit la préservation de la biodiversité, la conservation des espèces et des milieux particuliers ou menacés ;
  - c) les mesures sont conformes à la planification forestière ;
  - d) les conventions collectives de travail sont respectées ;
  - e) le paiement des ouvriers à la tâche est exclu ;
  - f) en cas de risques accrus, les travaux sont payés en régie.

Lausanne, le 14 février 2012

Le rapporteur :  
(signé) *Jean-Yves Pidoux*