

**Rapport explicatif
accompagnant l'avant-projet de loi cantonale sur les forêts et les dangers naturels
(loi sur les forêts)**

Le Conseil d'Etat a, par décision du 10 novembre 2010, accepté la mise en consultation de l'avant-projet de loi cantonale sur les forêts et les dangers naturels (ci-après : loi sur les forêts), accompagné de l'argumentaire qui suit.

1. Buts de l'avant-projet de loi

L'avant-projet de loi sur les forêts est une révision de la loi forestière du 1^{er} février 1985 (LFor, RS-VS 921.1).

La loi forestière cantonale étant antérieure de 6 ans à la loi fédérale sur les forêts du 4 octobre 1991, cette révision est nécessaire pour **tenir compte de l'évolution très importante de la législation fédérale**. La loi fédérale a en effet introduit nombre d'éléments nouveaux, la législation révisée alors datant elle-même de 1902.

L'introduction de la RPT I en 2008, un premier bilan après deux ans de pratique de même que l'initiation du processus RPT II au niveau cantonal conduisent à des réflexions qui requièrent des clarifications au niveau des **compétences**, de la **répartition des tâches** et des **flux financiers**.

La politique de la **conservation des forêts** doit se profiler en adéquation avec les enjeux prioritaires actuels (extension naturelle de la forêt, déprise agricole, valeurs paysagères, perte de biodiversité). La législation cantonale doit utiliser la marge de manœuvre qu'offre la législation fédérale, quoique faible, et consolider les pratiques admises actuelles (projets de compensation régionaux, etc.).

La loi forestière sert de base à l'organisation de la gestion et au financement des mesures dans le domaine des dangers naturels, à l'exclusion des cours d'eau. La **thématique des dangers naturels**, compte tenu de l'importance de ce sujet sur le plan cantonal et des développements de ces dernières années (bases de danger, services de sécurités, technologies de mesures des paramètres, frais d'entretien à venir, nouveaux types de dangers, gestion intégrée des risques, ...) mérite une position plus claire et consolidée que celle qui est la sienne actuellement.

La réorganisation du service des forêts et du paysage au 1^{er} janvier 2008 nécessite également une mise à jour du contenu de la base légale, au chapitre relatif à l'**organisation forestière**, tout en adoptant une formulation qui laisse la porte ouverte à de futures adaptations.

La mise en vigueur de la Loi fédérale sur la formation professionnelle en 2002 justifie un examen des obligations du canton dans le domaine spécifique de la **formation forestière**.

Les plans d'aménagement des forêts des bourgeoisies tels que définis dans la loi ne sont plus d'actualité. La **planification forestière** se développe aujourd'hui aux niveaux cantonal, régional et à celui de l'entreprise forestière (triages). Les nouvelles notions doivent être clarifiées, de même que les compétences et le financement correspondant. De manière plus générale dans le domaine de la **gestion forestière**, la législation doit préciser quelles **fonctions prioritaires** elle entend soutenir (protection, biodiversité).

Le bois constitue une matière première renouvelable exploitée dans le respect des principes d'une sylviculture proche de la nature; il présente un bilan CO² neutre comme combustible et offre des possibilités de stockage de CO² sur le long terme dans la construction.

A ce titre, il mérite que le canton examine systématiquement les possibilités d'utilisation du bois dans le cadre de ses activités, et soutiennent les initiatives en faveur de la **promotion du bois**.

2. Situation actuelle

2.1. Situation dans le canton du Valais

Le domaine de la forêt, tant au niveau de sa conservation que de sa gestion, et celui des dangers naturels qui concerne la protection contre les aléas liés aux avalanches de neige et de glace, les glissements de terrain, les érosions, les chutes de pierres et les laves torrentielles, sont régis par la LFor, également en dehors du contexte forestier.

Les dispositions de la LFor sont précisées par le Règlement d'exécution de la loi forestière du 11 décembre 1985 (RcFor ; RS-VS 921.100), l'Ordonnance sur la constatation de la forêt du 28 avril 1999 (RS-VS 921.101), et le Règlement concernant l'utilisation du fonds cantonal de reboisement du 26 novembre 1943 (RS-VS 921.106).

Depuis l'entrée en vigueur de la LFor, la législation fédérale a fait l'objet, en 1991, d'une révision totale, introduisant à cette occasion de nouvelles dispositions qui ont contraint l'ensemble des cantons à une adaptation de leur propre législation, les lois cantonales en matière de forêt étant conçues comme des lois d'application du droit fédéral. La LFor avait en 1985 un caractère innovateur qui a inspiré en divers points la révision du droit fédéral en 1991; de ce fait, la loi cantonale a gardé une certaine actualité et pertinence en regard du droit fédéral, lui permettant d'appliquer les diverses dispositions prévues à ce niveau. Une première révision de la LFor a été planifiée à la fin des années nonante. En 2000, une révision partielle était prête pour procédure d'approbation. Ce processus a été interrompu alors qu'une nouvelle révision de la loi fédérale se préparait. Mise sous pression de l'initiative populaire "Sauver la forêt suisse", cette révision n'a pas abouti, le projet ayant été retiré par le Conseil fédéral.

La législation cantonale est dépassée dans différents domaines, ne règle pas clairement les compétences d'application et ne répond donc plus aux besoins actuels. Elle mérite une révision totale pour réaliser les objectifs définis au chapitre 1.

2.2. Evolution législative au niveau fédéral

Au niveau fédéral, les domaines de la forêt et des dangers naturels sont régis par la loi du 4 octobre 1991 sur les forêts (Loi sur les forêts, LFo, RS 921.0). L'entrée en vigueur de cette législation, qui succédait à la Loi fédérale concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts du 11 octobre 1902, a introduit son lot d'innovations en matière de conservation des forêts (coordination avec l'aménagement du territoire en matière de constatation et de défrichement, priorités dans les mesures de compensation, partage et aliénation, etc.), de gestion forestière (nouvelles dispositions concernant le financement des interventions sylvicoles, la multifonctionnalité des forêts, la planification forestière de base, etc.), et de protection contre les dangers naturels (élaboration des bases de danger, mesures préventives et de protection, prise en compte dans l'aménagement du territoire, etc.).

L'ordonnance du 30 novembre 1992 sur les forêts (OFo, RS 921.01) règle l'application de la LFo. Elle est complétée par le règlement du 2 août 1994 sur la formation forestière pratique des diplômés des hautes écoles dans le domaine forestier (RS 921.211.1), l'ordonnance du 28 février 2001 sur la protection des végétaux (OPV, RS 916.20), l'ordonnance du 29 novembre 1994 sur le matériel forestier de reproduction (RS 921.552.1). Ces ordonnances ont également subi au cours de ces dernières années, notamment avec l'introduction de la RPT, des adaptations qui justifient une mise en adéquation de la législation cantonale.

3. Elaboration du projet et consultation

Sur proposition du Département des transports, de l'équipement et de l'environnement, le Conseil d'Etat a approuvé le principe d'une révision totale de la loi forestière du 1^{er} février 1985 par décision du 3 mars 2010.

Un groupe de travail interne au département composé de collaborateurs du Service des forêts et du paysage (SFP) ainsi que du Service administratif et juridique (SAJTEE) a été chargé de la révision.

La révision totale se justifie au vu des nombreuses adaptations à apporter pour disposer d'un texte conforme au droit fédéral, respectant les principes de RPT II et à même d'assurer une gestion moderne et efficiente de la forêt et des dangers naturels.

Au-delà du fond, la révision s'attache aussi à simplifier et clarifier la structure de la loi pour en faciliter l'accès et mettre en évidence les diverses responsabilités et compétences. La structure de base de la loi cantonale s'approche de celle de la loi fédérale qu'elle a pour tâche de mettre en œuvre.

Pour une meilleure mise en évidence de la fonction primordiale de cette loi en matière de dangers naturels, il est proposé d'en adapter le titre en y ajoutant cette notion. La loi forestière cantonale devient la loi cantonale sur les forêts et les dangers naturels.

Il est proposé de soumettre ce projet de loi au référendum facultatif. En effet, ce projet n'a pas uniquement pour objectif d'exécuter une loi de rang supérieur et de la compléter, car il use, pour quelques aspects, de la marge de manœuvre laissée aux cantons pour son exécution. Un référendum facultatif est donc nécessaire (art. 40 de la loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs du 28 mars 1996). Les rares particularités cantonales y figurant sont néanmoins pour la plupart reprises de la législation cantonale existante.

Dans cette optique, il a été décidé de mener une procédure de consultation.

4. Prise en compte des principes la RPT II (désenchevêtrement des tâches et réforme de la péréquation financière entre le canton et les communes)

L'avant-projet législatif respecte les principes généraux suivants en matière de répartition des tâches :

- la conservation de la forêt et la protection contre les dangers naturels sont des tâches partagées entre le canton et les communes, comme elles le sont entre la Confédération et le canton;
- la gestion des forêts est de la compétence de leurs propriétaires; le canton soutient les propriétaires dans la mesure où ils fournissent des prestations reconnues d'intérêt public selon la législation; il s'agit en l'occurrence des mesures prises en faveur de la fonction de protection et de la biodiversité

En application des principes de congruence institutionnelle et de subventionnement, les responsabilités des tâches, leur financement relèvent des mêmes entités.

Les principes généraux de l'avant-projet de loi, à savoir la clarification des compétences entre canton et communes, sont conformes aux principes retenus dans le cadre du projet RPT II. Cet avant-projet législatif appartient à la catégorie 2 de la RPT II, avec une mise en application planifiée au 1^{er} janvier 2012.

5. Proposition de l'avant-projet

Afin d'actualiser la loi cantonale actuelle eu égard au droit fédéral ainsi qu'afin de respecter les principes instaurés par la RPT II, les solutions suivantes, inscrites dans le cadre tracé par la législation fédérale en la matière, sont proposées :

- adaptation générale aux dispositions de la législation fédérale;
- adaptation générale aux dispositions des RPT I et II pour les aspects financiers et la répartition des tâches entre administration cantonale, communes et propriétaires de forêts;
- clarification des responsabilités, tâches et mesures de soutien en matière de dangers naturels;
- intégration de l'organisation forestière actuelle et possibilité d'ouverture à de nouvelles structures;

- intégration des possibilités d'assouplissement de la politique de conservation des forêts et adaptations en regard des nouvelles activités de loisir;
- mise à jour des principes de gestion des forêts pour les divers types de fonctions et clarification des niveaux de planification forestière;
- dispositions en faveur de la promotion du bois dans un contexte de développement durable;
- clarification des tâches en matière de formation professionnelle.

Ces solutions reprennent les principes généraux de l'actuelle LFor, tout en clarifiant et en optimisant la répartition des compétences entre les diverses autorités.

Elles permettront ainsi une protection adéquate de la forêt et de la population contre les dangers naturels.

6. Commentaire des articles

L'avant-projet de loi se décline en huit chapitres. Ceux-ci reprennent quasiment la structure de la loi fédérale par souci de clarté et pour faciliter la mise en évidence des liens entre le droit fédéral et son application cantonale.

Chapitre 1 Dispositions générales

Ce chapitre a pour objet la définition des buts de la loi et la clarification de la notion légale de forêt.

Article 1 But et champ d'application

L'article premier développe les objectifs de l'article 1 de la LFo et règle le champ d'application de la loi cantonale; il rappelle sa vocation de loi d'application du droit fédéral.

La définition des buts met en avant la multifonctionnalité des forêts et la nécessité d'assurer que les fonctions soient durablement remplies.

La conservation de la forêt est un principe de base de la législation fédérale. Elle n'est toutefois pas qu'une affaire de quantité et doit prendre en considération la qualité, c'est-à-dire la fonctionnalité des boisements. Cette disposition a son importance sur le plan des mesures de compensation liée à des procédures de défrichement.

L'alinéa c rappelle que nos forêts représentent, en dehors des zones incultes, le dernier territoire proche de la nature et qu'il est un élément marquant de nos paysages. C'est aspect justifie que la gestion respecte des règles de base en harmonie avec la dynamique naturelle et les fonctionnalités importantes sur le plan environnemental (protection des eaux, zone refuge pour de nombreuses espèces).

Economie forestière et économie du bois sont indissociables et participent à une même filière qui relie la production de la matière première bois à son utilisation finale; la vitalité de ces branches est indispensable à une gestion durable et multifonctionnelle des forêts. La loi doit permettre l'intervention de l'Etat pour définir une politique et contribuer à l'amélioration des conditions-cadre favorables à ces secteurs d'activité économique.

Cet avant-projet introduit, au niveau des buts, la thématique de la protection contre les dangers naturels et précise son champ d'activité par rapport aux autres législations telle que la loi sur l'aménagement des cours d'eau.

Toutes les forêts du canton sont concernées par cette législation indépendamment des conditions de propriété.

Article 2 Définition de la forêt

Cette disposition donne les fondements qui conduisent à la définition légale de la forêt; ceux-ci seront développés sous forme de critères dans le cadre de l'ordonnance. Elle s'appuie sur la définition générale de la forêt donnée par l'art. 2 LFo et l'art.1 OFo.

L'ordonnance indiquera les critères quantitatifs à considérer pour la définition de la forêt; elle précisera également quels sont les types de boisements particuliers qui entrent de fait dans la notion de forêt (pâturages boisés, châtaigneraies, boisements riverains) et les objectifs associés en terme de gestion.

L'ordonnance prévoira également la possibilité, s'agissant des critères quantitatifs et dans la mesure de la marge donnée par la législation fédérale, d'une pratique plus souple dans les régions à forte extension naturelle de la forêt, cela pour faciliter la réappropriation de terrains abandonnés par l'agriculture dans la mesure où des intérêts prépondérants le justifient.

Chapitre 2 Autorités compétentes

L'art. 50 LFo charge les cantons de ses dispositions légales. L'art. 51 exige que le territoire des cantons soit divisé en arrondissements et triages forestiers. En conséquence, les art. 3 à 11 de l'avant-projet définissent les compétences des diverses instances et leur organisation; ils confèrent un pouvoir de délégation de compétence, imposent la coordination des procédures et donnent les possibilités de facturation des prestations.

Article 3 Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat, du fait du partage des tâches entre la Confédération et les cantons en matière de conservation et gestion des forêts ainsi que de protection contre les dangers naturels, exerce la haute surveillance dans ces matières.

Article 4 Département

Le département en charge des forêts et des dangers naturels est chargé de l'application du droit fédéral et cantonal.

Articles 5-6 Service / Arrondissements

Ces articles consolident le fait que le service en charge est composé d'une unité centrale et d'arrondissements; cette décentralisation lui assure une couverture territoriale propice à une exécution rationnelle et efficiente des tâches et privilégie la proximité du client en relation avec les tâches de conseil et d'accompagnement. Le nombre d'arrondissements reste indéfini pour permettre d'adapter les structures en regard de l'évolution future et de nouveaux besoins.

Article 7 Triages

Cette disposition règle l'organisation au niveau des propriétaires de forêts et les invite à s'organiser en triages confiés à la direction d'un garde forestier permanent. Les triages doivent être constitués de manière à permettre une gestion rationnelle des tâches de gestion et à assurer celles de police découlant de la législation; cette formulation permet aux triages d'évoluer en adéquation avec les nécessités de rationalisation sur le plan économique.

Article 8 Gardes forestiers

Cet article précise le statut des gardes forestiers, engagés par les propriétaires dont ils dépendent pour toutes les tâches de gestion des forêts, et néanmoins soumis à l'autorité du service pour les tâches relevant de la législation cantonale, soit les tâches de police forestière. Ces tâches relevant de la

législation cantonale, conformément à l'esprit RPT II, la charge financière qui s'y rapporte est reportée sur le canton.

Article 9 Délégation de compétences

Pour des raisons d'efficacité, soit opérationnelle, soit administrative, l'expérience a démontré l'utilité de déléguer certaines compétences à des instances inférieures.

Article 10 Coordination

Cette disposition fixe, définitivement et en adéquation avec la législation fédérale, le principe de coordination des procédures voulu par le Conseil d'Etat dans sa décision du 13 avril 2000. Les décisions partielles ou autres autorisations spéciales de chaque autorité sont intégrées dans la décision globale de la procédure décisive, qui ouvre dès lors une seule voie de recours commune.

En outre, en cas de contradictions et à défaut de conciliation entre les diverses autorités compétentes, les décisions font l'objet d'une notification séparée, mais néanmoins simultanée.

Article 11 Facturation de frais et émoluments

Dans la mesure où l'administration cantonale fournit des prestations qui sont en principe de la responsabilité du bénéficiaire, celui-ci peut être appelé à contribution.

Article 12 Fonds forestier

Différentes procédures forestières conduisent à des paiements de différents types. Il s'agit de sûretés perçues temporairement de manière à garantir l'exécution de tâches décidées, de montants encaissés au titre de compensations financières et d'amende liées à des infractions. Dans les faits, il existe actuellement un fonds de reboisement, dont l'usage est défini par un règlement datant de 1943. Le projet de loi propose de le convertir en fonds forestier. Sur le plan comptable, ce fonds sera décomposé en rubriques adaptées à l'enregistrement des diverses catégories de paiement.

Le principe du fonds est le même que celui prévu dans la loi cantonale sur la protection de l'environnement, qui sera prochainement présentée au Grand Conseil.

Chapitre 3 Conservation et protection des forêts

Ce chapitre applique les dispositions fédérales en la matière en utilisant la marge de manœuvre possible pour être en adéquation avec les typicités cantonales.

Section 1 Constatation de la nature forestière et défrichement

Le droit fédéral requiert, par souci de coordination avec l'aménagement du territoire, que les forêts fassent l'objet d'une constatation formelle et définitive à l'intérieur et aux confins des zones à bâtir (art. 10 LFo). En regard des problèmes liés à l'extension naturelle des forêts, notamment dans les cantons alpins, des interventions se développent pour permettre aux cantons d'effectuer la même démarche dans les zones agricoles concernées par cette problématique.

Sur le fonds, l'aire forestière ne doit pas être diminuée (art. 3 LFo) et le défrichement de forêts reste interdit (art. 5 LFo); le droit définit les exceptions à cette règle de base.

Article 13 Constatation de la nature forestière

La législation fédérale règle, aux art. 10, 12 et 13 LFo ainsi que 12 OFo, la question de la constatation forestière et de son intégration dans l'aménagement du territoire comme tâche obligatoire confiée aux cantons.

Le Conseil d'Etat, compétent en matière d'homologation des plans de zone, l'est également pour celle des plans de constatation des forêts. La procédure de constatation est automatique en relation avec les

tâches d'aménagement du territoire, mais peut aussi être ponctuellement conduite sur demande. En zone agricole, le processus, s'il est souhaité, sera conduit de manière simplifiée les enjeux étant différents qu'en zone à bâtir, cela dans le souci d'un juste équilibre coût-utilité.

La procédure est actuellement réglée par l'Ordonnance sur la constatation de la forêt du 28 avril 1999 (RS 921.101) qui sera elle-même intégrée avec les adaptations nécessaires dans le futur projet d'ordonnance destiné à régler l'application de la loi.

Article 14 Définition du défrichement

Bien que le défrichement fasse déjà l'objet d'une définition à l'art. 4 LFo, les confusions fréquentes en relation avec cette notion imposent d'en préciser le sens et le cadre d'application.

Article 15 Interdiction de défricher et dérogations

Un défrichement ne peut-être autorisé, selon l'art. 5 LFo, que lorsqu'un intérêt prépondérant prime à la conservation de la forêt. La compétence d'autorisation d'un défrichement est octroyée au département et ce, de manière systématique et indépendamment de la surface. Il s'agit d'une nouveauté par rapport à la loi actuelle qui attribue, suivant la surface à défricher, la compétence de décision au Conseil d'Etat ou au département. Cette modification est rendue nécessaire, pour des raisons pratiques et en vertu du principe de coordination des procédures, afin de disposer, dans tous les cas, d'une voie de recours commune.

A noter, pour le surplus, que ce type d'autorisation est systématiquement lié à une procédure principale en matière d'aménagement du territoire ou d'autorisation de construire.

Article 16 Compensation du défrichement

Tout défrichement nécessite compensation (art. 7 LFo), en principe en nature par un reboisement équivalent des points de vue qualitatif et quantitatif. Compte tenu de l'extension naturelle de la forêt, la loi donne la possibilité de compenser par des mesures en faveur de la nature et du paysage. De fait, ces mesures sont également coordonnées avec les intérêts agricoles et économiques des régions concernées.

Dans la pratique actuelle, notamment pour les défrichements autorisés de petite et moyenne importance, les requérants versent une compensation financière au fonds cantonal de reboisement, qui deviendra le fonds forestier et le service se charge de la mise en œuvre des mesures de compensation via des projets de compensation régionaux coordonnés entre les divers partenaires. L'ordonnance règlera les dispositions de détails.

Article 17 Compensation de la plus-value

Cet article applique l'obligation faite par l'art. 9 LFo aux cantons de veiller à ce que les avantages considérables résultant de l'octroi d'autorisations de défrichement, qui ne sont pas traités selon l'art. 5 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, soient équitablement compensés. L'ordonnance doit préciser les modalités de calcul et de perception de cette plus-value.

Article 18 Afforestation et répartition des forêts

Dans un contexte où l'extension naturelle des forêts est perçue de manière négative du point de vue de l'agriculture, du paysage et de la biodiversité, les reboisements n'ont de sens que s'ils contribuent à la réalisation d'un objectif prépondérant (protection, réseau biologique, etc.).

Les propriétaires sont responsables de la surveillance et de l'élimination des friches indésirables (reprise ancien art.12 al.3 LFor). L'ordonnance définira dans quel contexte et par le biais de quelles autorisations les mesures peuvent être prises.

Vu l'ampleur du phénomène d'extension des forêts, en lien avec la déprise agricole, des mesures tendant à maîtriser ce processus n'ont de sens que si elles sont planifiées et coordonnées à une échelle suffisante en intégrant tous les partenaires (développement de l'art. 39 al. 1 LFor).

Article 19 Mention au registre foncier

Cet article donne la possibilité au service de requérir l'inscription au registre foncier des obligations découlant de procédures, de décisions ou de contrats, les frais étant à la charge des bénéficiaires. Dans le cas de mesures de compensation, il s'agit d'une obligation découlant de l'art.11 OFo.

Section 2 Forêt et aménagement du territoire

Cette section traite de la coordination entre la zone forêt et les activités liées à l'aménagement du territoire, notamment en matière de constructions en application de l'art. 14 OFo.

Article 20 Insertion des forêts dans les plans d'aménagement

Sur le plan fédéral, la forêt n'est pas intégrée à l'aménagement du territoire. La superposition d'une zone sur l'aire forestière nécessite une autorisation de défricher (art.12 LFo).

Article 21 Constructions et installations forestières

Dans le but de faciliter la gestion forestière, les constructions et installations qui y sont liées ne nécessitent pas de défrichage, le sol sous emprise restant considéré comme forêt. Demeurent réservées les autres autorisations, notamment de construire selon art.11 LFo.

Article 22 Petites constructions et installations non forestières

Les constructions et installations non forestières de peu d'emprise ne nécessitent pas de défrichage, mais une autorisation forestière pour exploitation préjudiciable de la forêt, de type "servitude forestière"; une autorisation de construire demeure, dans la plupart des cas, nécessaire.

Article 23 Distance par rapport à la forêt

En application de l'art.17 LFo, le canton a fixé la distance minimale à respecter entre toute construction ou installation et la lisière forestière à dix mètres. Des dérogations sont possibles et seront réglées dans l'ordonnance.

De même, pour préserver les racines des arbres, des terrassements ne sont pas admis à moins de trois mètres.

Section 3 Accès et circulation en forêt

Les dispositions qui suivent rappellent, en lien avec le droit fédéral, les droits et obligations en matière d'accès et de circulation en forêt.

Article 24 Accessibilité

Conformément à l'art. 699 du Code civil suisse et à l'art.14 LFo, chacun à libre accès aux forêts, indépendamment des conditions de propriétés. En conséquence, et aussi pour permettre la libre circulation de la faune, la pose de clôture est strictement réglementée. Les manifestations de masse, au vu de leur impact potentiellement perturbateur, sont soumises à un préavis du service.

Article 25 Circulation de véhicules à moteur

En dehors de cas d'exceptions réglés par le droit fédéral (art. 15 LFo et art.13 OFo) la circulation de véhicules à moteurs est interdite. Des dérogations demeurent possibles pour le trafic lié à des infrastructures ou activités particulières (alpages, forces hydrauliques, remontées mécaniques, mayens, etc.).

Article 26 Mobilité de loisirs

De nouveaux types de mobilité, notamment le vélo tout-terrain, justifient la présence d'un article dans le projet de loi, dès lors que bon nombre de tracé destiné à ce type de mobilité se situe en forêt. Cette disposition permet le renvoi à la loi cantonale sur la mobilité de loisirs, actuellement en préparation, qui a pour objectif d'en régler l'activité.

Sur le principe, ce type de mobilité est admis sur des parcours spécialement prévus à cet usage. Une dispersion sur l'ensemble de la forêt est par contre incompatible avec les fonctions forestières, compte tenu des impacts qui y sont liés.

Section 4 Protection des forêts contre d'autres atteintes

Les objectifs de conservation qualitative de la forêt exigent de prévoir des dispositions qui permettent de gérer les attentes formulées à l'égard de la forêt, notamment en matière de loisirs (accrobranche, paintball, piste de descente VTT, etc.) et d'infrastructures (lignes et conduites).

Article 27 Exploitation préjudiciable

En application de l'art. 16 LFo, les activités et infrastructures qui n'ont qu'un impact modéré sur le sol forestier font l'objet d'une autorisation forestière pour exploitation préjudiciable de la forêt « de type servitude forestière ». Cette autorisation est généralement associée à une procédure principale d'autorisation de construire ou autre.

Articles 28 Partage et vente

Le partage et la vente de forêts peuvent avoir des incidences négatives en matière de gestion et de maintien de fonctions prioritaires. Selon l'art. 25 al.1 LFo, toute transaction de ce type requiert une autorisation dont la compétence est attribuée au service en charge des forêts et du paysage. Est libérée d'une autorisation la vente de forêt privée (sans morcellement). A noter que la part de forêt privée en Valais est très modeste en comparaison avec d'autres cantons qui, de plus, ont souvent conduit des améliorations foncières en forêt. La pratique n'a jamais mis en évidence de problèmes particuliers d'application. L'autorisation forestière est, dans certains cas, à coordonner avec celle découlant du droit foncier rural (art. 25 al.2 LFo).

Section 5 Protection contre d'autres atteintes

La forêt est sujette à diverses atteintes naturelles qui peuvent nécessiter des mesures en cas de situation à risque élevée ou de déséquilibre au sein de l'écosystème. L'art. 27 LFo de même que les art. 28 et 29 OFo confient aux cantons la tâche de prendre les mesures de prévention et de réparation nécessaires.

Article 29 Danger d'incendie en forêt

La Valais, de par sa configuration et ses conditions climatiques, est une région à risque du point de vue du danger d'incendie de forêt (1'000 cas d'incendies sur le dernier siècle). Cet article fixe les conditions, dans lesquelles des feux peuvent être exceptionnellement tolérés. Il règle les compétences en matière d'interdiction générale de faire du feu, qu'il confie au département et charge le service de procéder aux études nécessaires pour déterminer les zones prioritaires qui nécessiteront des mesures particulières. La mise en œuvre de ces mesures est de la responsabilité des communes; le soutien financier du canton est assuré, pour les forêts de protection, par les dispositions du chapitre 6.

Article 30 Parasites et néophytes

Dans la mesure où le développement de parasites et de néophytes dépasse certains seuils de tolérance, la fonction de protection de la forêt peut être menacée. De manière préventive et en cas de pullulation, dans la mesure des possibilités techniques et en respectant les règles d'efficacité, les propriétaires de forêts doivent prendre les mesures de lutte selon les directives du service. En cas de non respect des directives, le service peut ordonner l'exécution par substitution des mesures nécessaires, au frais du défaillant. Le soutien financier du canton est assuré, pour les forêts de protection, par les dispositions du chapitre 6.

Article 31 Dommages dus au gibier

Le gibier, comme d'autres espèces, fait partie intégrante de l'écosystème forestier. Le service a charge d'élaborer, notamment en collaboration avec le service de la chasse, de la pêche et de la faune, les principes de base, sylvicoles et cynégétiques, propres à assurer un équilibre entre le gibier et le milieu forestier.

La gestion des forêts doit intégrer, à charge des propriétaires et dans la mesure des possibilités financières, des mesures d'amélioration de l'espace vital du gibier (création et maintien de clairières, maintien de bois blancs).

La pression cynégétique doit être adaptée à la capacité d'hébergement du milieu de manière à garantir le maintien des fonctions de la forêt.

Chapitre 4 Gestion des forêts

Article 32 Principes de gestion

L'art. 20 al.1 LFo précise que les forêts doivent être gérées de manière à ce que leurs fonctions soient pleinement et durablement garanties.

La disposition cantonale rappelle que la gestion des forêts incombe à leur propriétaire (ancien art. 24 al.1 LFor) et clarifie en parallèle la responsabilité du canton. Ce dernier, par le service, a un rôle de conseil et, dans la mesure où il y a soutien financier, de contrôle.

L'application d'une sylviculture proche de la nature, c'est-à-dire qui se calque sur la dynamique naturelle de la forêt, est une règle de base imposée par la législation fédérale (art. 20 al.2 LFo); elle vise au maintien de toutes les fonctions.

Le propriétaire peut renoncer à entretenir ses forêts (art. 20 al.3 LFo), sauf si la fonction de protection est compromise ou si des fonds voisins menacés. Dans ces situations, en cas de négligence, la commune municipale ou le service peuvent ordonner les mesures nécessaires (art. 20 al.5 LFo); ces travaux peuvent être exécutés par substitution aux frais du défaillant, après ultime sommation.

Article 33 Planification forestière

La planification forestière a été négligée depuis la fin des années quatre-vingts avec l'introduction des projets sylvicoles subventionnés par la Confédération et le canton; ces dossiers planifiaient uniquement sur un périmètre restreint des interventions à court terme. Auparavant, la planification était développée à l'échelle des propriétaires (bourgeoisies) et révisée tous les 30 ans. Mais cette démarche n'a jamais permis de couvrir l'entier du canton, respectivement d'avoir une vue d'ensemble sur les conditions forestières et les besoins d'interventions globaux.

L'art. 20 al.2 LFo et l'art. 18 OFo chargent les cantons d'édicter les prescriptions pour la planification de la gestion forestière. En application de cette disposition, l'avant-projet de loi définit les buts de la planification forestière, en fixe le contenu et précise les responsabilités correspondantes.

Le service se charge de l'acquisition des données de base nécessaires et de l'élaboration du plan forestier au niveau cantonal et, si nécessaire, régional. Le plan de gestion, développé au niveau de l'entreprise, reste cependant de la compétence des propriétaires.

Article 34 Coupes de bois

La coupe de bois est l'instrument de gestion des forêts; elle doit être pratiquée selon les règles de l'art reconnues et mise en œuvre de manière nuancée en regard des buts à atteindre. Dans une perspective de gestion durable, le niveau d'exploitation de la forêt ne doit, en principe, pas excéder son potentiel de production. En application de l'art. 21 LFo, les coupes de bois sont soumises à autorisation du service. La procédure relative aux petites coupes en forêt privée est simplifiée et n'impose qu'une autorisation du garde forestier.

La forme de l'autorisation et la compétence en matière de martelage seront définies dans l'ordonnance.

Article 35 Comptabilité forestière, fonds de réserve forestier et statistique

Cet article est une reprise de l'ancien art. 28 LFor, néanmoins quelque peu adapté. Il confirme l'obligation des triages de tenir une comptabilité forestière, notamment pour satisfaire aux besoins de la statistique (art. 33 LFo) et du controlling dans le cadre des travaux subventionnés.

L'obligation de créer un fonds de réserve forestier par propriétaire est maintenue de manière à garantir que les revenus de la forêt soient consacrés prioritairement à la gestion des forêts. L'ordonnance devra préciser que ce fonds est géré par son titulaire, mais que son usage requiert l'autorisation du service.

Article 36 Réserves forestières

Pour assurer que certains types de forêts de valeur particulière soient préservés ou puissent suivre l'entier de leur cycle naturel ainsi que pour conserver certaines espèces menacées, l'art. 20 al.4 LFo donne la possibilité de créer des réserves forestières, sans interventions ou soumises à des interventions ciblées selon les buts à atteindre. Des synergies sont recherchées avec d'autres intérêts (parcs naturels, zones de tranquillité pour la faune, etc.). Cette mesure participe au maintien de la biodiversité en milieu forestier.

Afin de fixer les objectifs et pour optimiser la répartition des sites sur le territoire, le service élabore un concept cantonal.

Les réserves sont créées sur une base volontaire et concrétisées au moyen d'une convention qui prévoit une indemnisation des propriétaires. L'inscription au registre foncier doit garantir la pérennité des dispositions convenues.

Article 37 Reboisement

En cas d'événement conduisant à des déboisements d'importance, un reboisement n'est à planifier que si le rajeunissement ne s'effectue pas de manière naturelle. Cette disposition va dans le sens de l'art. 23 LFo et tire un trait sur le passé qui faisait du reboisement artificiel une règle de base.

Article 38 Desserte forestière

Une gestion optimale des forêts requiert le développement d'un réseau de desserte de base suffisant. Les propriétaires de forêts planifient le réseau en conséquence. Les dispositions du chapitre 6 règlent le financement de la création et de la réparation du réseau.

Les propriétaires de forêts ont la charge de l'entretien du réseau, sauf si celui-ci, en considération de l'art. 20 al.3 et 4 LFo, sert à d'autres fins qu'à la gestion des forêts

Les propriétaires de fonds voisins des forêts à gérer (autres forêts, prés, etc.) doivent tolérer, moyennant indemnisation, le passage pour les besoins de la gestion. En cas de besoin, le service peut être appelé à trancher en cas de désaccord en relation avec l'application des dispositions prévues par cet article.

Article 39 Entretien des forêts le long des routes et des cours d'eau

Cette disposition règle la question de la prise en charge des frais engendrés par les coupes de bois nécessaires visant à assurer la sécurité le long des routes publiques, selon le principe du bénéficiaire-payeur. Une directive d'application est en vigueur.

Le traitement de boisements riverains dans le cadre de cette législation ne peut intervenir que dans la mesure où ils sont en dehors du lit du cours d'eau. Le cas échéant, leur entretien sera régi par la législation cantonale sur l'aménagement des cours d'eau.

Chapitre 5 Protection contre les dangers naturels

La loi forestière cantonale applique le droit fédéral en matière de gestion des dangers naturels (art. 19 LFo). En conséquence, le projet définit les principes de protection, les domaines d'application, ainsi que les tâches, responsabilités et compétences dans ce domaine. Le soutien financier du canton est réglé par les dispositions du chapitre 6.

Article 40 Principes

Cette disposition rappelle que la protection de la population ou de biens de valeur notable est un devoir. Les domaines d'application du projet de législation sont : les avalanches de neige ou de glace, les instabilités de terrain et les laves torrentielles liées aux cours d'eau forestiers. Sont exclus les domaines soumis à la loi sur l'aménagement des cours d'eau du 15 mars 2007.

Article 41 Cadastres et cartes de danger

Le cadastre et la carte des dangers constituent ce que la législation fédérale (art. 15 OFo) rassemble sous l'appellation de documents de base.

Le cadastre de danger répertorie les aléas connus ou potentiels; il est élaboré et mis à jour par le service.

Les cartes de danger informent sur l'intensité et la fréquence du danger; elles sont élaborées par les communes. La procédure de mise à l'enquête publique et d'adoption des zones de danger correspondantes est celle prévue par la législation en matière d'aménagement des cours d'eau.

Article 42 Services de sécurité

L'art. 16 OFo charge les cantons de mettre en place des services d'alerte.

Cette disposition charge les communes de mettre en place des services de sécurité locaux ou régionaux comme éléments de base en matière de prévention du danger.

Le service conseille les communes et veille à assurer la formation des chargés de sécurité.

Il met en place un réseau de mesures pour l'acquisition des informations nécessaires aux prises de décision en cas de situation à risque.

Article 43 Mesures et protection

Là où le degré de risque l'exige, les communes et autres instances responsables mettent en œuvre les mesures techniques nécessaires à la diminution du danger.

L'article prévoit que le service peut ordonner les mesures requises.

Chapitre 6 Mesures d'encouragement

Ce chapitre porte sur les mesures de subventionnement prévues pour soutenir des prestations d'importance reconnue par la législation en la matière ou des tâches dont la responsabilité est partagée avec le canton. Ces dispositions ont déjà fait l'objet d'une adaptation liée à la mise en œuvre de la RPT. Les catégories de produits mis au bénéfice de subventions cantonales profitent également d'une contribution fédérale selon les art. 36 à 40 LFo et art. 39 à 45 OFo, à l'exception des mesures en faveur

de la promotion du bois, sauf en cas de surproduction exceptionnelle (catastrophe). Les détails quant à la nature des mesures pouvant faire l'objet d'une subvention seront développés dans l'ordonnance.

Article 44 Principes

Les dispositions de cet article constituent des standards associés à l'octroi de subventions (voir également art. 35 LFo).

Article 45 Formation professionnelle et recherche

Formation professionnelle et recherche sont les piliers qui garantissent que les mesures mises en œuvre dans les divers domaines le seront en connaissance des problématiques à résoudre et avec la compétence requise. Sur le plan fédéral, la formation professionnelle est du ressort de la législation en la matière, sauf, selon art. 29 al.4 LFo, pour des domaines particuliers de la formation du personnel forestier définis aux art. 32, 33 et 34 de l'OFo.

En application de cette législation, le canton soutient la formation de base et continue du personnel forestier; de même, il participe à la gestion et au financement de l'école supérieure de forestiers de Lyss.

Il peut s'appuyer sur des associations pour fournir certaines prestations; c'est notamment le cas en matière de formation professionnelle avec la Communauté des associations régionales des propriétaires de forêts (CAFOR).

Article 46 Promotion de l'utilisation du bois

Les qualités du bois, comme matériaux ou combustible, sont mises en avant dans le contexte d'un développement durable, et notamment en relation avec le bilan CO². Cette disposition vise à garantir que, dans tout projet cantonal ou soutenu par le canton, les conditions-cadre soient créées pour permettre le développement de variantes utilisant cette ressource renouvelable.

Article 47 Subventionnement des mesures de protection contre les dangers naturels

Cet article prévoit le subventionnement des études, des mesures organisationnelles et constructives destinées à la réduction des risques, dans la mesure où la connaissance des dangers a été suffisamment prise en compte dans l'utilisation du sol.

Le taux maximum de 90% exclut la part différentielle qui prenait en compte la capacité financière des communes.

Article 48 Subventionnement des forêts protectrices

Le canton soutient toute mesure en relation avec la gestion des forêts de protection : création, entretien, remise en état en cas de dégâts, infrastructures associées (desserte et centre forestier).

Le taux maximum de 90% exclut la part différentielle qui prenait en compte la capacité financière des communes. Dans les faits, le financement de l'entretien intervient sous forme forfaitaire.

La participation des communes jusqu'à hauteur du 10% des coûts reconnus est à mettre en relation avec les tâches qui leur incombent en matière de protection contre les dangers naturels, l'entretien d'une forêt de protection équivalent à une mesure de protection.

Art. 49 Subventionnement de la biodiversité en forêt

Le maintien de la biodiversité est un enjeu prioritaire d'intérêt public.

Toute mesure en faveur de la préservation de milieux de valeur ou d'espèces particulières peut être mise au bénéfice d'une subvention.

Le taux maximum de 90% exclut la part différentielle qui prenait en compte la capacité financière des communes. Dans les faits, le financement de l'entretien intervient sous forme forfaitaire.

Article 50 Subventionnement de l'économie forestière

Le canton peut soutenir les mesures d'amélioration des conditions-cadre favorisant une gestion rationnelle des forêts et le développement d'une filière du bois adaptée aux conditions du marché : organisation des triages, structures de commercialisation du bois, plan de gestion.

Article 51 Entretien d'ouvrages subventionnés

Les dispositions de cet article constituent des standards associés à l'octroi de subventions.

Article 52 Crédits d'investissements

La Confédération, sur la base des art. 40 LFo, et 60 à 64 OFo, alloue au canton une enveloppe financière destinée à aider le financement de certains investissements en lien avec la gestion forestière par des crédits sans intérêts. Cette disposition donne la base légale au canton pour transférer ces fonds aux bénéficiaires.

Article 53 Cas d'urgence et situations de catastrophe

Cette disposition donne la possibilité au canton d'intervenir en cas de d'urgence affectant l'économie forestière (ouragans) de manière à coordonner la gestion de la crise.

Elle donne également la possibilité aux communes affectées de prendre sans délai, les mesures propres à garantir la sécurité, d'entente avec le service.

Article 54 Remboursement des prestations de portée générale

Les seules ressources des propriétaires de forêt pour assurer leur gestion sont les recettes du bois et les subventions, celles-ci étant uniquement réservées aux mesures en faveur des forêts de protection et de la biodiversité. De nombreux triages forestiers bouclent sur des exercices déficitaires. Les propriétaires ne peuvent pas être chargés de prestations supplémentaires d'intérêt public qui sont du ressort des communes, ni de surcoûts consécutifs à l'aménagement d'infrastructures qui prétèrent la gestion forestière.

L'article prévoit la possibilité d'attribuer aux communes la charge des prestations d'intérêt public, et aux propriétaires d'ouvrages celle découlant des entraves que ceux-ci représentent.

Chapitre 7 Dispositions pénales et contraintes administratives

Ce chapitre se fonde sur l'application des art. 42 à 45 et 50 LFo en matière pénale.

Article 55 Police des forêts

Cet article définit les instances compétentes et autres intervenants en matière d'exercice des tâches de police en lien avec la législation.

Article 56 Rétablissement

Cette disposition précise que l'instance qui peut ordonner une remise en état est la même que celle qui, compte tenu du type d'ouvrage, instruit la procédure d'autorisation de construire; font exception les ouvrages qui ne nécessitent pas d'autorisation de défricher et pour lesquels le service reste chargé de la réquisition de remise en état.

Article 57 Exécution par substitution

L'exécution par substitution par l'autorité compétente selon art. 56 est prévue pour les cas où l'obligé ne réalise pas la mesure ordonnée. Il en est de même lorsqu'une autorité n'exécute pas ses obligations.

Articles 58 Prescription

Cette disposition lève le flou actuel et définit une pratique en cohérence avec l'application de la législation cantonale sur les constructions.

Article 59 Hypothèque légale

Cette disposition s'inspire de l'art. 50 de l'actuel projet de loi cantonale sur la protection de l'environnement qui constitue une révision de la loi du 21 juin 1990 concernant l'application de la législation fédérale sur la protection de l'environnement (LALPE), dont le contenu de l'art. 34 a entièrement été repris. L'introduction, dans le présent avant-projet, de la naissance d'une hypothèque légale sur un fonds ayant nécessité des mesures par substitution a pour objectif d'assurer le financement desdites mesures, en cas de non-paiement par l'obligé.

Articles 60- 61 Procédure / Dispositions pénales

En matière pénale, il est proposé de confier au service la compétence de sanctionner les contraventions, les délits relevant des autorités pénales ordinaires. Ceci correspond, dans une large mesure, à la pratique actuelle, puisque le service bénéficie d'une délégation de signature ou de compétence de décision dans la plupart des domaines. Les peines sont fixées par le droit fédéral (art. 43 à 44 LFo), la procédure étant du ressort des cantons (art. 45 LFo).

Chapitre 8 Dispositions finales

Articles 62 – 64 Dispositions transitoires / Exécution / Abrogation et modification

L'entrée en vigueur de cette loi engendre l'abrogation de la loi forestière du 1^{er} février 1985. Toutes autres dispositions contraires à la présente loi sont *de jure* abrogées.

Article 65 Entrée en vigueur

Comme exposé au point 3 du présent rapport, le nouveau projet de loi cantonale sur les forêts et les dangers naturels prévoit la soumission au référendum facultatif. Le Conseil d'Etat sera chargé, une fois le projet approuvé, de fixer, selon l'art. 58 de la Constitution cantonale, la date d'entrée en vigueur.

7. Eurocompatibilité

Les dispositions fédérales ont subi plusieurs modifications et adaptations en respect des normes européennes. Dès lors, le présent avant-projet de loi, qui constitue principalement une loi d'exécution des dispositions fédérales et qui ne contient que quelques particularités cantonales, s'inscrivant dans le cadre tracé par la Confédération, est eurocompatible.

8. Incidences financières et sur le personnel

Par rapport à la situation actuelle, qui a déjà fait l'objet d'une adaptation en relation avec la mise en œuvre de la RPT I, le projet de loi présente les incidences financières suivantes:

- En matière de police forestière, l'art. 8 al. 3 propose que les tâches de police découlant de la législation qui sont confiées aux gardes forestiers soient financées par le canton comme objet relevant de sa compétence. La loi actuelle prévoit que, sur requête de l'employeur, les communes municipales doivent supporter jusqu'à la moitié de la rétribution du garde forestier; cette disposition est en décalage par rapport à l'esprit de la RPT II et est donc modifiée dans le sens de la nouvelle formulation. La charge nouvelle qui en découle est grossièrement estimée à Fr.400'000.--. Ce chiffre ne prend pas en considération les tâches découlant de la législation et qui sont en relation avec la gestion forestière; celles-ci sont déjà au bénéfice d'un

financement par le biais d'aides financières associées à ce produit (surveillance des dégâts aux forêts, martelage); il constitue une dépense nouvelle pour le canton.

Le taux maximum de subventionnement des mesures de protection contre les dangers naturels (art. 47) a été amputé de la part différentielle, chiffrée à 5%. Le taux initial de 95% selon la loi actuelle est donc réduit à 90%.

Le montant total de subventions versées par le canton en 2009 pour ce produit s'élève à Fr. 22'636'650.--.

- Pour les forêts protectrices (art. 48), le taux maximum est maintenu à 90% comme actuellement. Il n'y a pas lieu de soustraire la part différentielle, attendu que le mode de financement a lieu pour la plus grande partie des dossiers sur une base forfaitaire unique pour l'ensemble des bénéficiaires. Le taux ne sert qu'à plafonner le forfait lui-même, après détermination des coûts reconnus ; ces derniers sont évalués en prenant en compte les recettes de vente de bois.

L'alinéa 2 de l'art. 48 précise que les communes municipales doivent apporter une contribution allant jusqu'à 10% des coûts reconnus. Cette contribution était auparavant facultative. Au vu de l'importance des forêts de protection pour l'ensemble de la collectivité, il est justifié que les communes municipales participent aux charges que représente leur entretien.

Le montant total de subventions versées par le canton en 2009 pour ce produit s'élève à Fr. 19'745'196.--.

- Le financement pour le produit « biodiversité en forêt » (art. 49) est actuellement plafonné à 80% des coûts reconnus, le principe de calcul de la base forfaitaire étant le même que pour les forêts de protection. La première phase de mise en œuvre met en évidence le fait, avec cette limite supérieure, que la charge résiduelle est souvent trop importante pour que les propriétaires de forêts engagent des mesures en lien avec ce produit. Le maintien de la biodiversité en forêt étant, au même titre que celui de la fonction de protection, une tâche d'intérêt public, il est cohérent que la contribution du canton tende vers une couverture des frais. A cette fin, le projet porte le taux de financement à 90% des coûts reconnus au maximum. Ce taux ne sera pas appliqué de manière systématique ; l'augmentation de 10% donne la possibilité d'assurer un financement correct des cas les plus difficiles.

Le montant total de subventions versées par le canton en 2008 pour ce produit s'élève à Fr. 1'753'620.--.

En terme de ressources humaines, la révision de la loi forestière n'introduit pas de nouvelles tâches ; celles-ci sont liées à l'application du droit fédéral. Les principes de collaboration avec les bénéficiaires ou les fournisseurs de prestations en matière de conservation et de gestion des forêts ainsi que dans le domaine des dangers naturels sont maintenus selon le principe de complémentarité. Le projet de loi précise la répartition des rôles dans les différents domaines. Néanmoins, et indépendamment du contenu de la révision, les développements socio-économiques et les exigences de la société à l'égard de la forêt et en matière de protection contre les dangers naturels, font que le volume global de travail a fortement augmenté en relation avec l'accroissement des investissements et des nouvelles sollicitations. Les enjeux en matière de forêt, et plus particulièrement de ressource bois, nécessiteront dans le futur immédiat un plus grand engagement du service en matière de planification et d'élaboration de politiques sectorielles, et en parallèle une adaptation des effectifs.

*

*

*